

REORIENTASI PENGADAAN TANAH: GANTI KERUGIAN SEBAGAI INSTRUMEN PERLINDUNGAN FENOMENA ALIH FUNGSI LAHAN DI BALI

Dharma Santana Putra, Fakultas Hukum Universitas Udayana,
e-mail: dharmasantana04@gmail.com

I Wayan Novy Purwanto, Fakultas Hukum Universitas Udayana,
e-mail: novy_purwanto@unud.ac.id

doi: <https://doi.org/10.24843/KS.2026.v14.i07.p04>

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan dalam menganalisis ketentuan hukum mekanisme mengganti kerugian dalam pengadaan tanah guna kepentingan umum di Indonesia serta mengkaji reorientasinya sebagai instrumen perlindungan dalam menekan alih fungsi lahan di Bali. Metode penelitian memanfaatkan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, yang didukung oleh bahan hukum primer dan sekunder melalui studi kepustakaan. Hasil penelitian memperoleh secara normatif mekanisme ganti kerugian telah diatur secara komprehensif dan bertujuan memberikan kompensasi yang layak dan adil. Namun, dalam praktiknya masih berorientasi pada aspek ekonomis sehingga belum efektif menjamin keadilan substantif, padahal mekanisme ini dapat dan sah digunakan sebagai sarana atau instrumen perlindungan guna mengendalikan atau menekan alih fungsi lahan. Oleh karena itu, diperlukan reorientasi mekanisme ganti kerugian dari sekadar instrumen kompensasi pembangunan menjadi instrumen perlindungan, melalui peran aktif negara dalam menjaga fungsi lahan, khususnya pada kawasan strategis. Reorientasi ini bersifat sebagai upaya pelengkap dan perlu diintegrasikan dengan kebijakan preventif lainnya agar pengendalian alih fungsi lahan dapat berjalan lebih efektif, adil, dan berkelanjutan.

Kata Kunci: *Pengadaan Tanah, Ganti Kerugian, Alih Fungsi Lahan*

ABSTRACT

This study aims to analyze the legal framework governing the compensation mechanism in land acquisition for public purposes in Indonesia and to examine its reorientation as an instrument of legal protection to mitigate land use conversion in Bali. The research employs a normative legal method, utilizing statutory and conceptual approaches, supported by primary and secondary legal materials obtained through library research. The findings indicate that, from a normative perspective, the compensation mechanism has been comprehensively regulated and is intended to provide fair and adequate compensation. However, in practice, it remains predominantly oriented toward economic considerations and has not effectively ensured substantive justice. In fact, this mechanism can legitimately be utilized as a protective legal instrument to control and reduce land use conversion. Therefore, a reorientation of the compensation mechanism is required, shifting its function from a mere instrument of development compensation to an instrument of legal protection, through the active role of the state in preserving land functions, particularly in strategic areas. Such reorientation serves as a complementary measure and must be integrated with other preventive policies to ensure that the control of land use conversion is carried out in a more effective, equitable, and sustainable manner.

Key Words: *Land Acquisition for Public Purposes, Compensation, Land Use Conversion*

1. Pendahuluan

1.1 Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia sebagai salah satu negara yang memiliki populasi ataupun Pembangunan nasional di Indonesia dalam beberapa dekade terakhir menunjukkan peningkatan yang signifikan, terutama di sektor infrastruktur, perumahan, dan kawasan industri. Pertumbuhan ini sering dipandang sebagai indikator keberhasilan negara dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pembangunan ekonomi.¹ Namun, di balik pesatnya laju pembangunan tersebut, muncul konsekuensi serius berupa alih fungsi lahan hijau secara masif yang mengancam keseimbangan ekologis dan keberlanjutan sosial. Lahan hijau yang seharusnya menjadi ruang ekologis kini banyak dialihkan menjadi kawasan komersial dan industri, sehingga menimbulkan degradasi lingkungan serta menurunkan kualitas hidup masyarakat di sekitarnya. Kondisi ini menegaskan bahwa pembangunan ekonomi yang tidak diimbangi dengan perlindungan fungsi sosial tanah dapat memicu konflik antara kepentingan investasi dan kelestarian lingkungan.²

Fenomena alih fungsi lahan di Bali dewasa ini tidak hanya dipicu oleh kebutuhan pembangunan dan ekspansi sektor pariwisata, tetapi juga oleh faktor ekonomi masyarakat pemilik tanah itu sendiri. Dalam praktiknya, tidak sedikit masyarakat yang memiliki tanah di kawasan yang dikategorikan sebagai zona hijau atau lahan produktif justru berada dalam kondisi ekonomi yang tidak memadai. Tanah yang dimiliki seringkali menjadi satu-satunya aset bernilai ekonomi, sehingga dalam situasi keterdesakan kebutuhan hidup, pilihan untuk mempertahankan fungsi lahan menjadi semakin sulit. Akibatnya, penjualan tanah kepada pihak investor atau pengembang menjadi langkah yang "tidak terhindarkan" sebagai strategi bertahan hidup.³

Kondisi tersebut menunjukkan adanya paradoks dalam pengaturan tata ruang dan pengadaan tanah. Di satu sisi, regulasi berupaya mempertahankan kawasan tertentu sebagai zona lindung atau produktif, namun di sisi lain tidak memberikan jaminan ekonomi yang memadai bagi masyarakat pemilik tanah untuk tetap mempertahankan fungsi tersebut. Dalam konteks ini, masyarakat secara tidak langsung didorong untuk melepaskan hak atas tanahnya, yang kemudian berujung pada percepatan masifnya dan tak terkendali alih fungsi lahan.⁴ Akibat nyata dari fenomena tersebut dapat dilihat pada kondisi lingkungan di kawasan Daerah Aliran Sungai (DAS) Ayung di Bali. Berdasarkan keterangan Menteri Lingkungan Hidup, Hanif Faisol Nurrofiq, telah terjadi perubahan drastis terhadap tutupan lahan di sepanjang DAS Ayung sejak tahun 2015. Dari total sekitar 49.500 hektare kawasan hutan, tertinggal sekitar 1.500 hektare atau sekitar 3% yang masih memiliki tutupan pohon. Padahal, secara ekologis, suatu daerah aliran sungai setidaknya memerlukan

¹ Parmadi, Parmadi, Dwi Hastuti, Loso Judijanto, Sri Yani Kusumastuti, Ririn Nopiah, M. Yudhi Lutfi, Akhmad Alfian Rosyadi et al. *Ekonomi Pembangunan 1* (PT. Sonpedia Publishing Indonesia, 2025), 29.

² Sitorus, Ricky. "Manajemen Lingkungan dalam Pembangunan Kehutanan di Taman Nasional Gunung Leuser." *Langgas: Jurnal Studi Pembangunan* 4, No. 2 (2025): 84-95.

³ Pramudiasari, Ni Komang. "Pariwisata Menyempitkan Ruang Hijau: Dampak Ekspansi Villa Terhadap Keseimbangan Tata Guna Lahan Di Bali." *Jurnal Pacta Sunt Seroanda* 5, No. 1 (2024): 7-17.

⁴ Delicia, Wan Livia. "Hakikat Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Pada Pelayanan Pendaftaran Tanah= The Nature of Control Over Agricultural Land Conversion in Land Registration Services." Phd Diss., Universitas Hasanuddin, 2025.

tutupan vegetasi minimal 30 persen dalam menyeimbangkan ekosistem dan daya dukung lingkungan.⁵

Daerah Aliran Sungai Ayung merupakan salah satu kawasan strategis yang menopang kehidupan ekologis di wilayah hilir, termasuk Kota Denpasar, Kabupaten Badung, Gianyar, dan Tabanan. Degradasi wilayah ini tidak hanya berdampak pada menurunnya kualitas lingkungan, tetapi juga meningkatkan risiko bencana seperti banjir dan berkurangnya kemampuan resapan air. Alih fungsi lahan yang terjadi, khususnya untuk pembangunan permukiman, vila, dan fasilitas pariwisata, semakin memperburuk kondisi tersebut dan menunjukkan lemahnya instrumen pengendalian yang ada saat ini.

Dalam perspektif hukum, kondisi ini mengindikasikan bahwa pendekatan yang selama ini digunakan dalam pengadaan tanah, khususnya melalui mekanisme ganti kerugian, masih bersifat konvensional dan berorientasi pada kompensasi ekonomi semata. Ganti kerugian diposisikan sebagai konsekuensi atas pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan pembangunan, tanpa mempertimbangkan potensinya sebagai instrumen untuk mencegah atau mengendalikan alih fungsi lahan. Padahal, jika ditelaah lebih jauh, akar persoalan alih fungsi lahan justru terletak pada ketidakmampuan ekonomi masyarakat dalam mempertahankan tanahnya.⁶ Oleh karena itu, menjadi relevan untuk mempertanyakan kembali: apakah mekanisme ganti kerugian dalam pengadaan tanah dapat direorientasikan tidak semata sebagai alat legitimasi pembangunan, melainkan sebagai instrumen dilindunginya lahan dari beralihnya fungsi yang tak terkendali? Reorientasi ini mengandung makna bahwa ganti kerugian tidak harus selalu identik dengan pelepasan hak atas tanah, tetapi dapat dirancang dalam bentuk insentif, kompensasi berkelanjutan, atau skema lain yang memungkinkan masyarakat tetap mempertahankan kepemilikan dan fungsi lahannya tanpa mengorbankan kebutuhannya.

Dengan demikian, pengadaan tanah tidak lagi dipahami secara sempit sebagai proses peralihan hak untuk kepentingan pembangunan, tetapi sebagai instrumen kebijakan hukum yang mampu menyeimbangkan antara kepentingan ekonomi masyarakat, keberlanjutan lingkungan, dan perlindungan terhadap fungsi ruang. Dalam konteks Bali yang memiliki tekanan pembangunan tinggi sekaligus kerentanan ekologis yang signifikan, reorientasi terhadap mekanisme ganti kerugian menjadi suatu kebutuhan mendesak guna merespons fenomena alih fungsi lahan secara lebih adil dan berkelanjutan.⁷

Penulisan ini dilakukan dengan membandingkan beberapa penelitian terdahulu dengan topik yang relevan oleh penulis lain, namun dengan fokus yang berbeda seperti dalam penelitian Ketut Krisna Hari Bagaskara P., salah satu mahasiswa Program Studi Magister Hukum Udayana dengan judul "*Expansion of Parties Entitled to Receive Safekeeping of Compensation for Losses in Land Acquisition*" pada Tahun 2024 dengan fokus topik pembahasannya pada legalitas perluasan ketentuan dalam Pasal 89

⁵ CNN Indonesia, (2025) "Menteri LH: Hutan di DAS Ayung Bali Tersisa 3 Persen, Gubernur Kaget", <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20250914020128-20-1273431/menteri-lh-hutan-di-das-ayung-bali-tersisa-3-persen-gubernur-kaget>, diakses pada 10 April 2026.

⁶ Widiyoko, Setiawan. "Rekonstruksi Hukum Pemberian Besaran Ganti Kerugian (Ganti Keuntungan) Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum Berbasis Nilai Keadilan." PhD diss., Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia), 2023.

⁷ Suyono Sanjaya, S. H., M. H. Sp N, and S. H. Yuniar Rahmatiar. *PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM ASPEK HUKUM DAN SOSIAL (Untuk Kepentingan Umum Dan Swasta)* (Penerbit K-Media, 2025).

ayat (3) PP Nomor 19 Tahun 2021 yang menambahkan kategori “pihak yang berhak tidak diketahui” sebagai pihak yang dapat dilakukan penitipan (konsinyasi) ganti kerugian di pengadilan dan pembahasan berikutnya mengenai implikasi hukum dari perluasan tersebut terhadap pengadaan tanah.⁸ Selain itu, terdapat pula penelitian oleh I Gede Putu Putra Wibawa di Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Udayana yang berjudul “Hilangnya Lahan Sawah Dilindungi (LSD) Akibat Alih Fungsi Lahan di Atas Tanah Hak Milik”⁹ pada tahun 2025 dimana penelitian tersebut membahas tentang fungsi asas tata guna tanah terhadap penjaminan dilindunginya keberadaan lahan sawah, serta dampak hukum dikarenakan dilindunginya alih fungsi lahan sawah menjadi lahan non-pertanian dalam konteks asas tata guna tanah. Penelitian ini diarahkan untuk menitikberatkan kajian pada analisis terhadap berbagai pengaturan hukum yang memiliki keterkaitan dan persinggungan dengan fenomena di Bali terkait alih fungsi wilayah pertanian menjadi kawasan permukiman. Fokus tersebut mencakup penelaahan terhadap instrumen hukum yang mengatur tata ruang, pemanfaatan lahan, perlindungan kawasan pertanian, serta ketentuan lain yang relevan dalam mengendalikan perubahan penggunaan lahan tersebut. Selain itu, tujuan penelitian guna menelisik berbagai implikasi yang muncul sebagai akibat terjadinya konversi kawasan pertanian menjadi areal permukiman, baik dari aspek hukum, sosial, ekonomi, maupun dampaknya terhadap keberlanjutan tata ruang dan keberadaan lahan pertanian di Bali.

Maka, penelitian ini menunjukkan penelitian yang orisinal dan relevan untuk dikaji lebih lanjut mengingat maraknya alih fungsi lahan di Bali dan ketersediaan lahan hijau yang sudah turun drastis selama satu dekade, selain itu dalam penelitian ini pun memberikan suatu ide kebaruan mengenai mekanisme Ganti kerugian terhadap pengadaan tanah dalam kepentingan umum yang digunakan sebagai instrumen perlindungan dalam menekan alih fungsi lahan di Bali. Berdasarkan seluruh penjelasan di atas, disusun suatu penelitian dengan judul “**Reorientasi Pengadaan Tanah: Ganti Kerugian sebagai Instrumen Perlindungan Fenomena Alih Fungsi Lahan di Bali**”.

1.2 Rumusan Masalah

Melalui uraian latar belakang di atas, penelitian ini kemudian merumuskan dua permasalahan yaitu:

1. Bagaimana pengaturan hukum mengenai mekanisme Ganti kerugian dalam pengadaan tanah di Indonesia?
2. Bagaimana reorientasi mekanisme Ganti kerugian dalam pengadaan tanah dapat diformulasikan sebagai instrumen perlindungan untuk menekan alih fungsi lahan?

1.3 Tujuan Penulisan

Melalui uraian permasalahan di atas, terdapat tujuan penulisan yaitu:

⁸ Bagaskara P., Ketut Krisna Hari dan I Wayan Parsa. "Expansion of Parties Entitled to Receive Safekeeping of Compensation for Losses in Land Acquisition". *Jurnal Magister Hukum Udayana* Vol.13 No.1 May (2024): 14-29.

⁹ Wibawa, I. Gede Putu Putra, and I. Gusti Ngurah Parikesit Widiatedja. "Hilangnya Lahan Sawah Dilindungi (LSD) Akibat Alih Fungsi Lahan di Atas Tanah Hak Milik." *Acta Comitas: Jurnal Hukum Kenotariatan* 10, No. 02 (2025): 366-385.

1. Mengetahui pengaturan hukum mengenai mekanisme Ganti kerugian dalam pengadaan tanah di Indonesia
2. Mengetahui reorientasi mekanisme Ganti kerugian dalam pengadaan tanah dapat diformulasikan sebagai instrumen perlindungan untuk menekan alih fungsi lahan

2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yang merupakan suatu bentuk penulisan berfokus pada norma hukum yang berlaku. Dalam hal penelitian ini difokuskan pada ketentuan terkait mekanisme pemberian ganti kerugian dalam hal pengadaan tanah untuk kepentingan umum, juga bagaimana perlindungan hukum yang dimaksudkan untuk membatasi serta menekan laju penaningkatan praktik alih fungsi lahan yang sering terjadi di wilayah Bali. Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan utama guna memecahkan permasalahan mendasar tersebut, yakni pendekatan *statute approach* guna memecahkan permasalahan tersebut ditinjau berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada, kemudian *conceptual approach* merupakan pendekatan digunakan untuk memahami teori, doktrin para ahli yang memiliki singgungan langsung dengan permasalahan dalam penelitian ini.¹⁰

3. Hasil dan Pembahasan

3.1 Pengaturan Hukum Mengenai Mekanisme Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah di Indonesia

Secara inheren pengimplementasian pengadaan tanah untuk kebutuhan pembangunan yang difokuskan untuk kepentingan umum tidak dapat dikatakan sebagai suatu bentuk lepas tanggung jawab negara dalam pengelolaan sumber daya yang ada dikarenakan pada dasarnya negara memiliki kewenangan penuh dalam pengawasan hal tersebut. Kewenangan tersebut berakar pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dengan penegasan bahwa bumi, air, serta seluruh kekayaan alam yang terdapat di dalamnya merupakan di bawah penguasaan negara dan pelayannya harus ditujukan guna mencapai kemakmuran rakyat secara optimal.¹¹ Dengan demikian, pengadaan tanah bukan sekadar proses administratif dalam rangka menyediakan lahan pembangunan, melainkan merupakan wujud nyata dari tanggung jawab negara untuk memastikan bahwa pemanfaatan sumber daya agraria dilakukan demi kepentingan masyarakat luas.

Lebih lanjut, pengaturan mengenai prinsip tersebut dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Melalui ketentuan tersebut ditegaskan bahwa tanah bukan semata-mata mempunyai nilai ekonomi semata, tetapi juga mengandung fungsi sosial yang tidak dapat diabaikan. Hal ini mengandung arti bahwa setiap bentuk penguasaan dan pemanfaatan tanah harus memperhatikan kepentingan bersama,

¹⁰ Zainuddin, Muhammad, and Aisyah Dinda Karina. "Penggunaan metode yuridis normatif dalam membuktikan kebenaran pada penelitian hukum." *Smart Law Journal* 2, no. 2 (2023): 114-123.

¹¹ Doly, Denico. "Kewenangan negara dalam penguasaan Tanah: redistribusi tanah untuk rakyat (The authority of the state in land tenure: redistribution of land to the people)." *Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan* 8, No. 2 (2017): 195-214.

sehingga tidak semata-mata berorientasi pada keuntungan individu.¹² Oleh karena itu, penggunaan tanah harus senantiasa menganalisis adanya keselarasan antara kepentingan perseorangan, kepentingan umum, serta tujuan pembangunan secara keseluruhan.

Perkembangan kebutuhan pembangunan yang semakin meningkat mendorong adanya pembaruan dalam pengaturan hukum terkait pengadaan tanah, yang kemudian diwujudkan melalui lahirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut UU 2/2012). Undang-undang ini hadir sebagai dasar hukum utama yang memberikan kepastian dalam proses penyediaan tanah untuk menunjang kegiatan pembangunan, sekaligus mengatur secara lebih jelas mengenai perlindungan hak bagi pihak-pihak yang terdampak. Dalam ketentuan Pasal 1 angka 2, pengadaan tanah dimaknai sebagai suatu proses penyediaan lahan yang dilakukan dengan memberikan kompensasi yang layak dan berkeadilan kepada pihak yang berhak, sehingga tidak hanya berorientasi pada kepentingan pembangunan semata, tetapi juga menjamin terpenuhinya hak masyarakat.¹³

Selain itu, pelaksanaan pengadaan tanah dalam undang-undang tersebut tak luput dari keyakinan dasar yang menjadi pijakan utama. Hal ini sesuai ditegaskan dalam Pasal 2, yang memuat berbagai asas seperti kemanusiaan, keadilan, keterbukaan, kepastian hukum, kemanfaatan, kesepakatan, turut serta, kesejahteraan, keberlanjutan, serta keseimbangan. Prinsip-prinsip tersebut berfungsi sebagai pedoman agar pengadaan tanah seluruh rangkaian proses dapat berjalan secara adil, transparan, dan tetap memperhatikan keseimbangan kepentingan antara para pihak yang terlibat.

Dalam praktik pelaksanaannya, ketentuan dalam UU 2/2012 kemudian dijabarkan lebih lanjut melalui PP No.71 Tahun 2012 serta transformasinya, serta Peraturan Kepala BPN No.5 Tahun 2012 yang mengatur aspek teknis pelaksanaannya. Regulasi tersebut merinci prosedural dalam pengadaan tanah, yang mencakup fase perencanaan, persiapan, pelaksanaan, hingga penyerahan hasil, sehingga keseluruhan proses dapat berjalan secara sistematis dan terstruktur.

Dalam tahapan pelaksanaan, proses pemberian ganti kerugian memegang peranan yang sangat strategis sebagaimana telah diatur dalam Pasal 27 UU Pengadaan Tanah. Rangkaian kegiatan pada tahap ini diawali dengan pendataan serta penelusuran terhadap status kepemilikan, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, yang kemudian dilanjutkan dengan penaksiran nilai ganti kerugian, perundingan untuk menetapkan besaran kompensasi, pelaksanaan pembayaran ganti kerugian, hingga pada akhirnya pelepasan hak atas tanah dilaksanakan oleh pihak yang bersangkutan. Dalam hal ini, kegiatan inventarisasi yang diatur dalam Pasal 29 memiliki arti penting yang sangat mendasar, karena menjadi pijakan utama dalam menentukan siapa saja pihak yang memiliki hak memperoleh kompensasi atas tanah yang terkena pengadaan.¹⁴

¹² Sari, Embun, Muhammad Yamin, Hasim Purba, and Rosnidar Sembiring. "Politik Hukum Pengadaan Tanah Terhadap Tanah Abrasi Pasca Diberlakukan Undang-Undang Cipta Kerja." *Jurnal Ius Constituendum* 7, No. 1 (2022): 50-67.

¹³ Simangunsong, A.F. *Mengkritisi Hukum Pengadaan Tanah & Penilaian Ganti Kerugian Era UU Cipta Kerj* (PT. RajaGrafindo Persada, Rajawali Pers, 2023), 17

¹⁴ Rohaedi, Edi, Isep H. Insan, and Nadia Zumaro. "Mekanisme pengadaan tanah untuk kepentingan umum." *PALAR (Pakuan Law review)* 5, No. 2 (2019).

Adapun ditetapkan jumlah ganti kerugian dilakukan oleh pihak penilai independen sesuai dalam Pasal 31 dan Pasal 33, yang melakukan penilaian secara komprehensif mengenai seluruh objek pengadaan tanah. Penilaian tersebut tak hanya meliputi tanah secara fisik, akan tetapi meliputi ruang di atas maupun di bawah tanah, bangunan, tanaman, benda-benda yang relevan dengan tanah, serta berbagai bentuk dinilainya kerugian lain, termasuk kerugian yang bersifat nonfisik. Hasil dari penilaian tersebut selanjutnya dijadikan pondasi dalam proses musyawarah ditetapkan ganti kerugian sesuai yang dimaksud dalam Pasal 37.¹⁵

Proses musyawarah diantara berhaknya pihak dengan instansi yang membutuhkan tanah menjadi tahap yang sangat menentukan dalam menetapkan bentuk serta jumlah kompensasi yang akan diberikan. Apabila kesepakatan berhasil dicapai, maka hasilnya dituangkan dalam suatu berita acara yang kemudian menjadi landasan untuk pelaksanaan pemberian ganti kerugian. Sebaliknya, apabila tidak ditemukan titik temu, maka pihak yang merasa dirugikan diberikan ruang untuk ditempuhnya jalur hukum dengan keberatan diajukan ke pengadilan negeri sebagaimana ketentuan Pasal 38, bahkan hingga melanjutkannya ke tingkat kasasi di Mahkamah Agung.¹⁶

Adapun wujud ganti kerugian terkandung dalam Pasal 36 UU 2/2012, yang meliputi uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham, atau wujud lainnya yang para pihak sepakati. Ketentuan teknis mengenai pemberian ganti kerugian ini selanjutnya terkandung dalam Peraturan Presiden, termasuk tata cara pembayaran, jangka waktu, serta mekanisme administratif lainnya. Terkait berhaknya pihak dalam penolakan bentuk atau besaran ganti kerugian, serta terdapat permasalahan hukum terhadap objek tanah, maka mekanisme penitipan ganti kerugian di pengadilan (konsinyasi) bisa terlaksana sebagaimana diatur dalam Pasal 42 UU 2/2012. Setelah ganti kerugian diberikan atau dititipkan di pengadilan, sesuai dengan Pasal 43, hak atas tanah hapus dan tanah tersebut langsung dimaktubkan oleh negara.¹⁷

Dengan demikian, secara normatif pengaturan mengenai langkah ganti kerugian mengenai pengadaan tanah di Indonesia sudah ditetapkan dengan komprehensif melewati berbagai peraturan perundang-undangan. Pengaturan tersebut pada dasarnya bertujuan untuk menjamin keselarasan antara prioritas pembangunan dan perlindungan hak masyarakat melalui pemberian ganti kerugian yang valid dan berkeadilan, meskipun dalam praktiknya masih memerlukan penguatan, khususnya dalam aspek keadilan substantif. Lebih lanjut, Satjipto Raharjo melalui pendekatan hukum progresif menekankan bahwa hukum seharusnya berlanjut pada teks normatif,

¹⁵ Pratama, Muhammad Yogi. "Esensi Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Mewujudkan Keadilan." PhD diss., Universitas Hasanuddin, 2023.

¹⁶ Putri, Ni Kadek Cindy Arieska, Komang Febrinayanti Dantes, and Muhamad Jodi Setianto. "Mekanisme Pelaksanaan dan Penetapan Ganti Kerugian dalam Penyelesaian Sengketa Pengadaan Tanah ditinjau dari Undang-Undang Nomor 2 TAHUN 2012 (Studi Kasus Pengadaan Tanah Untuk Pelebaran Jalan Menyambut KTT G20 Di Nusa Dua)." *Jurnal Ilmu Hukum Sui Generis* 3, No. 2 (2023): 50-59.

¹⁷ Kurnianingsih, Desi Cicawati, Putri Maha Dewi, and Febri Atikawati Wiseno Putri. "Analisis perlindungan hukum dan pemberian ganti rugi bagi pemegang hak atas tanah dalam proyek pembangunan waduk berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum." *Indonesian Journal of Islamic Jurisprudence, Economic and Legal Theory* 3, No. 3 (2025): 2353-2361.

melainkan harus mampu menjawab kebutuhan keadilan substantif di masyarakat.¹⁸ Dalam konteks pengadaan tanah, hal ini berarti bahwa mekanisme ganti kerugian tak mumpuni hanya memenuhi prosedur formal, namun wajib memastikan bahwa masyarakat tidak dirugikan secara struktural akibat kehilangan tanah sebagai sumber penghidupan.

3.2. Reorientasi Mekanisme Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Sebagai Instrumen Perlindungan Untuk Menekan Alih Fungsi Lahan di Provinsi Bali

Alih fungsi lahan sawah sebagai problematika strategis yang mendapatkan perhatian serius pemerintah dalam rangka menjaga ketahanan pangan nasional. Dilihat melalui analisis Kementerian ATR/BPN, luas lahan baku sawah secara nasional mengalami penurunan signifikan, yakni sekitar 79,6 ribu hektare dalam periode 2019 hingga 2024. Kondisi ini berpotensi mengancam ketahanan pangan apabila tidak direspons dengan kebijakan yang tegas, terutama dalam upaya mencapai target produksi beras sejumlah 10 juta ton di tahun 2029.¹⁹ Oleh karena itu, pemerintah melalui Kementerian PPN/Bappenas mengusulkan revisi terhadap Perpres No.59 Tahun 2019 guna memperkuat indikator regulasi, dengan menargetkan sekitar 87% lahan baku sawah ditetapkannya menjadi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) sebagaimana direncanakan dalam RPJMN 2025–2029. Selain itu, percepatan penetapan Lahan Sawah Dilindungi (LSD) di seluruh provinsi juga menjadi prioritas utama kebijakan.²⁰

Dalam rangka mendukung efektivitas pengawasan, pemerintah berencana mengimplementasikan teknologi pemantauan berbasis satelit untuk mendeteksi perubahan penggunaan lahan secara real-time. Di samping itu, kebijakan pengendalian juga dilakukan melalui pengetatan perizinan, termasuk penerapan moratorium terhadap alih fungsi lahan sawah untuk kepentingan non-pertanian. Pemerintah turut memberikan berbagai insentif kepada petani agar tetap mempertahankan fungsi lahannya, antara lain melalui alokasi anggaran tematik, subsidi hasil panen, serta insentif perpajakan bagi pemilik lahan.²¹ Lebih lanjut, pemerintah juga mengkaji penyelesaian status sekitar 233 ribu hektare lahan sawah yang berada dalam kawasan hutan sebagai bagian dari upaya penataan tata kelola lahan secara komprehensif. Langkah tersebut dimaksudkan bukan semata-mata meningkatkan produktivitas pertanian, namun diberikannya kepastian hukum bagi masyarakat yang menggantungkan hidupnya pada sektor pertanian. Dengan demikian, sinergi antar kementerian dan pemangku kepentingan menjadi kunci dalam memastikan keberhasilan kebijakan pengendalian alih fungsi lahan sawah, khususnya

¹⁸ Rizqullah, Azka Afdhalul, Andre Fernando Situmorang, and Fraja Mulya Dwi Bakt. "Peran hukum progresif dalam mencari keadilan menurut Satjipto Rahardjo." *Nusantara: Jurnal Pendidikan, Seni, Sains dan Sosial Humaniora* 3, No. 01 (2025).

¹⁹ DELICIA, WAN LIVIA. "HAKIKAT PENGENDALIAN ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN PADA PELAYANAN PENDAFTARAN TANAH= THE NATURE OF CONTROL OVER AGRICULTURAL LAND CONVERSION IN LAND REGISTRATION SERVICES." PhD diss., UNIVERSITAS HASANUDDIN, 2025.

²⁰ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, (2025) "Pemerintah Perkuat Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah untuk Jaga Ketahanan Pangan Nasional" <https://bappenas.go.id/id/berita/pemerintah-perkuat-pengendalian-alih-fungsi-lahan-sawah-untuk-jaga-ketahanan-pangan-nasional-cnhh1>. Diakses pada 13 April 2026.

²¹ Rahmadhan, M. Inzaghi Wahyu, Ryo Jauhari Saputra, and Asnawi Mubarak. "Peran Teknologi Informasi dalam Pengelolaan dan Pengawasan Tanah: Perspektif Hukum Agraria." *Notary Law Journal* 3, No. 2 (2024): 101-114.

dalam mencapai target perlindungan 87 persen lahan baku sawah guna mendukung ketahanan pangan nasional hingga tahun 2029.²²

Fenomena alih fungsi lahan di Provinsi Bali menunjukkan kecenderungan yang semakin tidak terkendali, terutama pada kawasan zona hijau yang secara tata ruang diperuntukkan sebagai lahan lindung atau produktif. Realitas empiris menunjukkan bahwa faktor ekonomi masyarakat menjadi salah satu pendorong utama. Tanah yang dimiliki seringkali merupakan satu-satunya aset bernilai, sehingga dalam kondisi keterdesakan ekonomi, masyarakat memilih menjual atau menyewakan tanahnya kepada investor. Kondisi ini pada akhirnya mempercepat alih fungsi lahan menjadi kawasan komersial seperti vila, penginapan, dan permukiman.²³

Dampak dari fenomena tersebut terlihat nyata pada Kawasan Daerah Aliran Sungai Ayung, yang menurut Hanif Faisol Nurrofiq selaku Menteri Lingkungan Hidup, mengalami penurunan drastis tutupan vegetasi dalam satu dekade terakhir. Degradasi ini tidak hanya menunjukkan kegagalan pengendalian tata ruang, tetapi juga memperlihatkan bahwa instrumen hukum yang ada belum mampu menahan tekanan ekonomi terhadap lahan.²⁴ Dalam konteks tersebut, mekanisme ganti kerugian dalam UU Pengadaan Tanah perlu direorientasikan. Selama ini, ganti kerugian diposisikan sebagai konsekuensi dari pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan pembangunan. Orientasi ini bersifat reaktif dan cenderung mendorong peralihan fungsi lahan, karena masyarakat menerima kompensasi untuk kemudian melepaskan tanahnya. Reorientasi yang ditawarkan adalah menggeser fungsi ganti kerugian dari sekadar instrumen kompensasi menjadi instrumen perlindungan.²⁵ Dalam hal ini, pengadaan tanah oleh pemerintah tidak semata-mata ditujukan untuk pembangunan fisik, tetapi juga untuk menjaga kesesuaian peruntukan ruang, khususnya pada kawasan zona hijau yang memiliki fungsi ekologis strategis. Negara dapat melakukan pengadaan tanah dengan kelayakan diberikannya ganti kerugian kepada masyarakat, kemudian menetapkan tanah tersebut sebagai ruang terbuka hijau, kawasan lindung, atau kawasan resapan air.

Pendekatan ini memiliki beberapa implikasi penting. Pertama, negara hadir sebagai "pembeli terakhir" (*last resort*) yang mencegah tanah jatuh ke tangan investor yang berpotensi mengubah fungsi lahan. Kedua, mekanisme ini tetap menghormati hak ekonomi masyarakat melalui pemberian ganti kerugian, sehingga tidak menimbulkan ketidakadilan. Ketiga, fungsi sosial tanah sebagaimana diamanatkan dalam hukum agraria tetap terjaga, karena tanah tidak dialihkan untuk kepentingan komersial semata, melainkan untuk kepentingan lingkungan dan keberlanjutan. Namun demikian, perlu ditegaskan bahwa reorientasi ini tidak dapat dijadikan sebagai solusi tunggal atau jangka panjang. Pengadaan tanah oleh negara memiliki

²² Wibawa, I. Gede Putu Putra, and I. Gusti Ngurah Parikesit Widiatedja. "Hilangnya Lahan Sawah Dilindungi (LSD) Akibat Alih Fungsi Lahan Di Atas Tanah Hak Milik." *Acta Comitas: Jurnal Hukum Kenotariatan* 10, No. 02 (2025): 366-385.

²³ Ramadhan, Syahri, and Ratna Patmawati Wisnu Murti. "Dinamika Alih Fungsi Lahan Sawah dan Upaya Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Wilayah Metropolitan Sarbagita." *Tunas Agraria* 7, No. 3 (2024): 303-325.

²⁴ Iryani, Dewi. "Integrasi Izin Agraria dan Zonasi Tata Ruang dalam Menurunkan Deforestasi: Bukti Kuasi-Eksperimental di Indonesia." *LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang, dan Agraria* 5, No. 2 (2026): 170-185.

²⁵ Adnan, Muhammad Ali, Atika Sunarto, Rahmad Nauli Siregar, and Azizan Khair. "Perlindungan Hukum Dalam Pemanfaatan Ruang Vertikal: Ruang Atas Dan Ruang Bawah Tanah." *AMU Press* (2025): 1-83.

keterbatasan, baik dari segi anggaran maupun kapasitas pengelolaan. Oleh karena itu, mekanisme ini lebih tepat ditempatkan sebagai instrumen *ultimum remedium*, yaitu langkah terakhir ketika upaya pengendalian alih fungsi lahan melalui instrumen lain tidak lagi efektif.

Sejalan dengan itu, reorientasi mekanisme ganti kerugian harus diintegrasikan dengan kebijakan lain yang bersifat preventif dan berkelanjutan. Dalam konteks Bali, penguatan kebijakan seperti LSD dan LP2B menjadi sangat penting guna menjaga eksistensi lahan hijau. Selain itu, diperlukan insentif ekonomi bagi masyarakat agar tetap mempertahankan fungsi lahannya, seperti subsidi, skema pembayaran jasa lingkungan, atau pengembangan ekonomi berbasis pertanian dan ekowisata.²⁶ Dengan demikian, reorientasi mekanisme ganti kerugian dalam pengadaan tanah dapat berfungsi sebagai instrumen perlindungan terhadap alih fungsi lahan, sepanjang ditempatkan dalam kerangka kebijakan yang lebih luas dan terintegrasi. Pendekatan ini selain menekankan pada hal legal-formal, namun juga menganalisis realitas sosial-ekonomi masyarakat dan urgensi perlindungan lingkungan. Dalam konteks Bali yang memiliki tekanan pembangunan tinggi, pendekatan ini menjadi relevan sebagai upaya menjaga keseimbangan antara kepentingan ekonomi, keberlanjutan lingkungan, dan fungsi sosial tanah.²⁷

4. Kesimpulan

Pengaturan mekanisme ganti kerugian dalam pengadaan tanah sesuai dalam UU 2/2012 pada mulanya sudah memberikan rancangan hukum yang jelas dan komprehensif, baik dari segi prinsip, prosedur, maupun bentuk kompensasi. Dalam konteks maraknya alih fungsi lahan di Bali, mekanisme ganti kerugian seharusnya bisa berfungsi secara optimal sebagai instrumen pengendalian. Namun, diperlukan reorientasi yang menempatkan ganti kerugian tidak hanya sebagai konsekuensi pelepasan hak untuk pembangunan, tetapi juga sebagai instrumen perlindungan terhadap keberlanjutan fungsi lahan. Negara dapat memanfaatkan pengadaan tanah untuk menjaga kesesuaian peruntukan ruang, khususnya pada kawasan strategis seperti daerah Aliran Sungai Ayung, melalui penguasaan tanah yang kemudian diarahkan untuk fungsi ekologis dan ruang terbuka hijau. Meskipun demikian, reorientasi ini bersifat pelengkap (*ultimum remedium*) dan harus diintegrasikan dengan kebijakan preventif seperti penguatan Lahan Sawah Dilindungi (LSD) dan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B), serta pemberian insentif ekonomi kepada Masyarakat agar tetap mempertahankan fungsi lahannya. Dengan pendekatan yang terintegrasi tersebut, diharapkan pengendalian alih fungsi lahan dapat dilakukan secara lebih efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

²⁶ Fanany, Nazwa Queena Amelia. "PENGUATAN REGULASI PERLINDUNGAN LAHAN HIJAU BERKELANJUTAN DI DENPASAR BERBASIS HUKUM NASIONAL DAN LOKAL." *Jurnal Pacta Sunt Servanda* 5, No. 1 (2024): 30-40.

²⁷ Sendow, Arie Ventje. "KEADILAN REFLEKTIF DALAM PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM." PhD diss., Universitas Hasanuddin, 2023.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Parmadi, Parmadi, Dwi Hastuti, Loso Judijanto, Sri Yani Kusumastuti, Ririn Nopiah, M. Yudhi Lutfi, Akhmad Alfian Rosyadi et al. *Ekonomi Pembangunan 1*. PT. Sonpedia Publishing Indonesia, 2025.
- Suyono Sanjaya, S. H., M. H. Sp N, and S. H. Yuniar Rahmatiar. *PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM ASPEK HUKUM DAN SOSIAL (Untuk Kepentingan Umum Dan Swasta)*. Penerbit K-Media, 2025.
- Simangunsong, A.F., 2023. *Mengkritisi Hukum Pengadaan Tanah & Penilaian Ganti Kerugian Era UU Cipta Kerja*. PT. RajaGrafindo Persada-Rajawali Pers.

Jurnal

- Adnan, Muhammad Ali, Atika Sunarto, Rahmad Nauli Siregar, and Azizan Khair. "Perlindungan Hukum Dalam Pemanfaatan Ruang Vertikal: Ruang Atas Dan Ruang Bawah Tanah." *AMU Press* (2025): 1-83.
- Bagaskara P., Ketut Krisna Hari dan I Wayan Parsa. "Expansion of Parties Entitled to Receive Safekeeping of Compensation for Losses in Land Acquisition". *Jurnal Magister Hukum Udayana* Vol.13 No.1 May (2024): 14-29.
- Doly, Denico. "Kewenangan negara dalam penguasaan Tanah: redistribusi tanah untuk rakyat (The authority of the state in land tenure: redistribution of land to the people)." *Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan* 8, No. 2 (2017): 195-214.
- Fanany, Nazwa Queena Amelia. "PENGUATAN REGULASI PERLINDUNGAN LAHAN HIJAU BERKELANJUTAN DI DENPASAR BERBASIS HUKUM NASIONAL DAN LOKAL." *Jurnal Pacta Sunt Servanda* 5, No. 1 (2024): 30-40.
- Iryani, Dewi. "Integrasi Izin Agraria dan Zonasi Tata Ruang dalam Menurunkan Deforestasi: Bukti Kuasi-Eksperimental di Indonesia." *LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang, dan Agraria* 5, No. 2 (2026): 170-185.
- Kurnianingsih, Desi Cicawati, Putri Maha Dewi, and Febri Atikawati Wiseno Putri. "Analisis perlindungan hukum dan pemberian ganti rugi bagi pemegang hak atas tanah dalam proyek pembangunan waduk berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum." *Indonesian Journal of Islamic Jurisprudence, Economic and Legal Theory* 3, No. 3 (2025): 2353-2361.
- Pramudiasari, Ni Komang. "Pariwisata Menyempitkan Ruang Hijau: Dampak Ekspansi Villa Terhadap Keseimbangan Tata Guna Lahan Di Bali." *Jurnal Pacta Sunt Servanda* 5, No. 1 (2024): 7-17.
- Putri, Ni Kadek Cindy Arieska, Komang Febrinayanti Dantes, and Muhamad Jodi Setianto. "Mekanisme Pelaksanaan dan Penetapan Ganti Kerugian dalam Penyelesaian Sengketa Pengadaan Tanah ditinjau dari Undang-Undang Nomor 2 TAHUN 2012 (Studi Kasus Pengadaan Tanah Untuk Pelebaran Jalan Menyambut KTT G20 Di Nusa Dua)." *Jurnal Ilmu Hukum Sui Generis* 3, No. 2 (2023): 50-59.
- Rahmadhan, M. Inzaghi Wahyu, Ryo Jauhari Saputra, and Asnawi Mubarak. "Peran Teknologi Informasi dalam Pengelolaan dan Pengawasan Tanah: Perspektif Hukum Agraria." *Notary Law Journal* 3, No. 2 (2024): 101-114.
- Ramadhan, Syahri, and Ratna Patmawati Wisnu Murti. "Dinamika Alih Fungsi Lahan Sawah dan Upaya Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Wilayah Metropolitan Sarbagita." *Tunas Agraria* 7, No. 3 (2024): 303-325.

- Rizqullah, Azka Afdhalul, Andre Fernando Situmorang, and Fraja Mulya Dwi Bakt. "Peran hukum progresif dalam mencari keadilan menurut Satjipto Rahardjo." *Nusantara: Jurnal Pendidikan, Seni, Sains dan Sosial Humaniora* 3, No. 01 (2025).
- Rohaedi, Edi, Isep H. Insan, and Nadia Zumaro. "Mekanisme pengadaan tanah untuk kepentingan umum." *PALAR (Pakuan Law review)* 5, No. 2 (2019).
- Sari, Embun, Muhammad Yamin, Hasim Purba, and Rosnidar Sembiring. "Politik Hukum Pengadaan Tanah Terhadap Tanah Abrasi Pasca Diberlakukan Undang-Undang Cipta Kerja." *Jurnal Ius Constituendum* 7, No. 1 (2022): 50-67.
- Sitorus, Ricky. "Manajemen Lingkungan dalam Pembangunan Kehutanan di Taman Nasional Gunung Leuser." *Langgas: Jurnal Studi Pembangunan* 4, No. 2 (2025): 84-95.
- Wibawa, I. Gede Putu Putra, and I. Gusti Ngurah Parikesit Widiatedja. "Hilangnya Lahan Sawah Dilindungi (LSD) Akibat Alih Fungsi Lahan Di Atas Tanah Hak Milik." *Acta Comitas: Jurnal Hukum Kenotariatan* 10, No. 02 (2025): 366-385. DOI: <https://doi.org/10.24843/AC.2025.v10.i02.p10>
- Widiartana, Komang Adi, and Dewa Gede Pradnya Yustiawan. "Problematisa Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Lahan Permukiman di Bali Dalam Perspektif Hukum Indonesia." *Jurnal Media Akademik (JMA)* 3, No. 10 (2025). DOI: <https://doi.org/10.62281/4hgn6x10>
- Zainuddin, Muhammad, and Aisyah Dinda Karina. "Penggunaan metode yuridis normatif dalam membuktikan kebenaran pada penelitian hukum." *Smart Law Journal* 2, No. 2 (2023): 114-123.

Online/World Wide Web

- CNN Indonesia, (2025) "Menteri LH: Hutan di DAS Ayung Bali Tersisa 3 Persen, Gubernur Kaget", <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20250914020128-20-1273431/menteri-lh-hutan-di-das-ayung-bali-tersisa-3-persen-gubernur-kaget>, diakses pada 10 April 2026.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, (2025) "Pemerintah Perkuat Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah untuk Jaga Ketahanan Pangan Nasional" <https://bappenas.go.id/id/berita/pemerintah-perkuat-pengendalian-alih-fungsi-lahan-sawah-untuk-jaga-ketahanan-pangan-nasional-cnhh1>. Diakses pada 13 April 2026.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.