PUNGGAWA
LAW REVIEW
Punggawa Law Review
Volume 1, Number 4, 2026
E-ISSN: 3125-0580
Open Access: punggawajournal.com/plr

Analisis Yuridis Hak atas Ganti Kerugian terhadap Tanah yang Dikategorikan sebagai Fasos/Fasum dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum (Putusan Nomor 146/PDT/2025/PT BTN)

Abda Muhammad Ramzy[1]
[1] Fakultas Hukum, Universitas Pamulang, Indonesia
Korespondensi: ramzyabdamuhammad@gmail.com

Informasi Artikel

Riwayat artikel:
Received Sept 23th, 2026
Revised Nov 1th, 2026
Accepted Nov 9th, 2026

Keyword:
Pengadaan tanah; Ganti kerugian; PSU perumahan; Fasos/fasum; Kepastian hukum; Penyerahan asset.

ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis penentuan hak ganti kerugian atas tanah yang diperuntukkan sebagai fasilitas sosial dan fasilitas umum (PSU) perumahan ketika bidang tersebut terkena pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Persoalan utamanya terletak pada perbedaan antara penetapan fungsi PSU dalam rencana tapak dan peralihan hak atau penguasaan kepada pemerintah daerah. Penelitian hukum normatif dilakukan melalui pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus dengan menelaah Putusan Pengadilan Tinggi Banten Nomor 146/PDT/2025/PT BTN serta perkembangan regulasi hingga Permendagri Nomor 15 Tahun 2026. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penetapan peruntukan PSU tidak dengan sendirinya membuktikan bahwa tanah telah menjadi aset pemerintah. Pasal 45 dan Pasal 46 UU Pengadaan Tanah baru dapat diterapkan setelah status kepemilikan atau penguasaan publik dibuktikan. Sebaliknya, status hak yang masih tercatat atas nama pengembang juga tidak dapat dinilai terpisah dari kewajiban hukum untuk menyerahkan PSU. Artikel ini menawarkan uji normatif berjenjang yang menghubungkan validitas peruntukan, status hak dan penguasaan, pemenuhan kewajiban penyerahan, serta konsekuensi ganti kerugian. Kerangka tersebut diarahkan untuk mencegah pembayaran yang menguntungkan pengembang secara tidak sah sekaligus menghindari pengambilalihan hak privat tanpa dasar hukum yang memadai. Kontribusi utama artikel ini ialah menyusun model pemeriksaan berjenjang untuk menentukan kapan tanah PSU merupakan objek kekayaan daerah, kapan masih terdapat hak privat yang harus diperiksa, dan bagaimana kewajiban penyerahan memengaruhi bentuk serta penerima ganti kerugian.

© 2026 The Authors. Published by Punggawa Legacy Center. This is an open access article under the CC BY license (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

PENDAHULUAN

Pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum selalu mempertemukan dua kepentingan yang tidak dapat diletakkan dalam hubungan saling meniadakan. Negara membutuhkan ruang untuk membangun jalan, fasilitas transportasi, jaringan utilitas, dan infrastruktur lain yang menopang pelayanan publik. Pada saat yang sama, bidang tanah yang dibutuhkan dapat berada dalam penguasaan orang atau badan hukum yang haknya diakui oleh hukum agraria. Karena itu, legitimasi pembangunan tidak hanya ditentukan oleh tujuan publik yang hendak dicapai, tetapi juga oleh ketepatan prosedur dalam mengenali pihak yang berhak, objek yang dilepaskan, dan bentuk penggantian yang wajib diberikan. Prinsip fungsi sosial hak atas tanah dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tidak menghapus jaminan terhadap hak milik dan tidak memberi kewenangan kepada negara untuk mengambil tanah tanpa dasar hukum. Hubungan keduanya harus dibaca bersama dengan jaminan

perlindungan hak milik dalam Pasal 28H ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta ketentuan pencabutan hak untuk kepentingan umum dalam Pasal 18 UUPA.

Dilema tersebut menjadi lebih rumit ketika objek pengadaan tanah merupakan bidang yang telah ditetapkan sebagai prasarana, sarana, dan utilitas umum (PSU) pada suatu kawasan perumahan. Dalam praktik, masyarakat lebih sering menyebutnya sebagai fasilitas sosial dan fasilitas umum (fasos/fasum). Jalan lingkungan, saluran drainase, taman, ruang terbuka, tempat ibadah, dan fasilitas bersama lainnya memang disediakan untuk menunjang kehidupan penghuni serta lingkungan sekitarnya. Akan tetapi, fungsi publik suatu bidang tidak selalu identik dengan status kepemilikannya. Sebidang tanah dapat telah dicadangkan dalam rencana tapak dan digunakan bersama, sementara alas haknya masih tercatat atas nama pengembang. Di titik inilah muncul pertanyaan yang tidak dapat dijawab hanya dengan melihat kondisi fisik: apakah tanah tersebut telah menjadi kekayaan pemerintah daerah, atau masih merupakan hak privat yang dibebani kewajiban untuk diserahkan?

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman menempatkan penyediaan PSU sebagai bagian dari kewajiban penyelenggaraan perumahan. Pasal 47 ayat (4) mengatur bahwa PSU yang telah selesai dibangun oleh setiap orang harus diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota. Pengaturan lebih lanjut terdapat dalam Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021. Norma tersebut menautkan pembangunan PSU dengan rencana, rancangan, dan perizinan, serta mengatur penyerahan setelah masa pemeliharaan dan perawatan berakhir. Kewajiban penyerahan ini memperlihatkan bahwa peruntukan PSU bukan sekadar pilihan penggunaan tanah oleh pengembang, melainkan bagian dari tata kelola perumahan yang mempunyai konsekuensi hukum terhadap penguasaan dan pengelolaan fasilitas bersama.

Di sisi lain, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum membedakan pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak dengan pelepasan objek yang dimiliki atau dikuasai pemerintah. Pasal 1 angka 10 mendefinisikan ganti kerugian sebagai penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Pasal 40 menempatkan pihak yang berhak sebagai penerima ganti kerugian, sedangkan Pasal 45 dan Pasal 46 mengatur pelepasan objek yang telah dimiliki atau dikuasai pemerintah serta pengecualian pemberian ganti kerugian atas objek tersebut. Susunan norma ini menunjukkan bahwa status kepemilikan atau penguasaan merupakan persoalan pendahuluan. Pengecualian ganti kerugian bagi objek pemerintah tidak dapat diterapkan sebelum dapat dipastikan bahwa objek yang bersangkutan memang telah berada dalam kepemilikan atau penguasaan publik menurut hukum.

Persoalan itu tampak dalam Putusan Pengadilan Tinggi Banten Nomor 146/PDT/2025/PT BTN. Sengketa tersebut berkaitan dengan bidang yang diklaim pengembang Perumahan Green Serang Madani sebagai tanah yang terkena pelebaran jalan dan dikualifikasikan sebagai fasos/fasum. Pengadilan Tinggi Banten menguatkan Putusan Pengadilan Negeri Serang Nomor 176/Pdt.G/2024/PN Srg yang menolak gugatan pengembang. Dalam pertimbangan banding, majelis menilai bidang yang dipersoalkan merupakan jalan masuk perumahan yang telah selesai dibangun dan berfungsi sebagai fasilitas umum, sehingga pengembang tidak berhak memperoleh ganti kerugian. Putusan tersebut memperlihatkan ketegangan antara tujuan mencegah pengembang memperoleh keuntungan dari tanah yang semestinya diserahkan sebagai PSU dan kewajiban untuk memastikan status hak atas bidang yang menjadi objek pengadaan tanah.

Pertimbangan dalam putusan tersebut patut diuji bukan semata-mata karena hasil akhirnya, melainkan karena urutan penalaran yang digunakan. Label fasos/fasum, keberadaan jalan, dan penetapan lokasi pengadaan tanah merupakan fakta yang relevan, tetapi masing-masing tidak serta-merta membuktikan bahwa hak atas tanah telah beralih kepada pemerintah daerah. Penetapan peruntukan dalam rencana tapak dapat melahirkan kewajiban pengembang untuk menyediakan dan menyerahkan PSU. Namun, pertanyaan mengenai kapan peralihan penguasaan atau kepemilikan terjadi tetap harus dijawab berdasarkan dokumen penyerahan, berita acara perolehan, pencatatan aset, dan ketentuan yang berlaku. Tanpa pemisahan tersebut, terdapat risiko mencampuradukkan kewajiban menyerahkan PSU dengan status kepemilikan yang sudah beralih.

Literatur mengenai pengadaan tanah telah menguraikan dimensi keadilan ganti kerugian dan perlindungan pemegang hak. Suntoro (2019), misalnya, menunjukkan bahwa rumusan ganti kerugian yang layak dan adil perlu dinilai dari perspektif hak asasi manusia, termasuk kecukupan penilaian dan pemulihan terhadap pihak terdampak. Tagliarino (2017) membandingkan kerangka hukum di 50 negara

dan menekankan pentingnya penilaian yang objektif, proses yang transparan, pembayaran tepat waktu, serta akses untuk menguji keputusan kompensasi. Kajian mutakhir Sihombing dan Arranchado (2026) juga menggarisbawahi bahwa kepastian hukum formal belum selalu berujung pada keadilan substantif dalam pengadaan tanah. Namun, fokus kajian-kajian tersebut terutama tertuju pada perlindungan pihak yang terkena pengadaan tanah dan kualitas mekanisme kompensasi.

Penelitian tentang penyerahan PSU bergerak pada jalur yang berbeda. Puspaningrum dan Suhadi (2024) menunjukkan bahwa keterlambatan penyerahan PSU dapat mengakibatkan fasilitas terbengkalai ketika keberadaan pengembang tidak lagi diketahui. Zulfiyani dan Kamal (2024) menemukan persoalan implementasi penyerahan PSU di Kabupaten Kebumen, termasuk penggunaan mekanisme perolehan oleh pemerintah daerah. Imanda (2025) mengidentifikasi faktor internal dan eksternal yang menyebabkan keterlambatan penyerahan PSU di Kota Semarang. Sementara itu, Rifayandhi et al. (2025) memetakan kesenjangan penegakan kewajiban pengembang dalam penyediaan dan penyerahan fasos/fasum. Penelitian-penelitian ini memberi gambaran penting mengenai kewajiban pengembang dan problem administrasi penyerahan, tetapi tidak secara khusus menempatkan status PSU yang belum diserahkan sebagai persoalan penentuan pihak yang berhak atas ganti kerugian dalam pengadaan tanah.

Perkembangan hukum setelah penelitian-penelitian tersebut juga mengubah konteks analisis. Sejak 25 Juni 2026, Permendagri Nomor 15 Tahun 2026 tentang Penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota berlaku dan mencabut Permendagri Nomor 9 Tahun 2009. Peraturan baru ini mengatur proses perencanaan, verifikasi, penyerahan, penetapan status, pembukuan, pemanfaatan, pemeliharaan, serta penanganan PSU perumahan telantar. Di dalamnya terdapat mekanisme pengambilalihan PSU telantar melalui berita acara perolehan secara sepihak setelah tahapan tertentu. Perubahan tersebut penting karena memperjelas bahwa penetapan fungsi PSU, proses penyerahan, dan pembukuan sebagai aset merupakan rangkaian tindakan hukum yang perlu dibedakan, bukan satu peristiwa yang otomatis terjadi pada saat rencana tapak disahkan.

Celah penelitian yang hendak diisi terletak pada belum terbangunnya analisis terpadu yang menghubungkan rezim pengadaan tanah dengan rezim penyerahan PSU untuk menentukan status hukum dan penerima ganti kerugian. Kajian kompensasi umumnya berangkat dari asumsi bahwa objek yang diambil telah memiliki pihak yang berhak, sedangkan kajian PSU lebih banyak memeriksa kepatuhan pengembang dan kapasitas pemerintah daerah. Belum cukup dijelaskan bagaimana hukum harus memperlakukan bidang yang peruntukannya telah ditetapkan sebagai PSU, tetapi penyerahannya belum selesai dan sertipikat atau alas haknya masih tercatat atas nama pengembang. Kebaruan artikel ini bukan pada pengulangan prinsip ganti kerugian atau kewajiban penyerahan PSU secara terpisah, melainkan pada perumusan uji normatif berjenjang yang memisahkan validitas peruntukan, status hak dan penguasaan, pemenuhan kewajiban penyerahan, serta konsekuensi ganti kerugian.

Atas dasar itu, penelitian ini menjawab tiga persoalan. Pertama, bagaimana konstruksi norma mengenai pihak yang berhak dan pengecualian ganti kerugian atas objek yang dimiliki atau dikuasai pemerintah setelah perubahan UU Pengadaan Tanah? Kedua, bagaimana kedudukan hukum tanah yang telah diperuntukkan sebagai PSU tetapi belum diserahkan kepada pemerintah daerah? Ketiga, bagaimana ketepatan penalaran Putusan Pengadilan Tinggi Banten Nomor 146/PDT/2025/PT BTN dan model pengujian apa yang dapat digunakan untuk menyelesaikan perkara sejenis? Penelitian ini diharapkan memberi kontribusi doktrinal bagi pengembangan hukum pengadaan tanah, sekaligus menawarkan pedoman bagi pelaksana pengadaan tanah, pemerintah daerah, pengembang, dan hakim dalam menghindari penetapan status tanah berdasarkan label atau penggunaan fisik semata.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menempatkan peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan doktrin hukum sebagai bahan utama untuk menemukan konstruksi norma serta merumuskan preskripsi atas persoalan yang diteliti. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Pendekatan perundang-undangan diarahkan pada UUD 1945, UUPA, UU Pengadaan Tanah beserta perubahannya, UU Perumahan dan Kawasan Permukiman beserta perubahannya, peraturan pelaksana pengadaan tanah, serta regulasi penyerahan PSU yang berlaku sampai dengan Permendagri Nomor 15 Tahun 2026. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis fungsi sosial hak atas tanah, hak keperdataan, ganti kerugian yang layak dan adil, penguasaan publik, dan perlindungan hukum. Pendekatan kasus

dilakukan terhadap Putusan Pengadilan Tinggi Banten Nomor 146/PDT/2025/PT BTN dengan menitikberatkan pada fakta yang dinyatakan dalam putusan, pertimbangan hukum, dan amar. Pendekatan dan analisis bahan hukum mengikuti karakter penelitian doktrinal sebagaimana dijelaskan Marzuki (2017) serta Soekanto dan Mamudji (2015).

Bahan hukum primer mencakup peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang relevan. Bahan hukum sekunder terdiri atas artikel jurnal, buku hukum, dan publikasi lembaga internasional mengenai pengadaan tanah, penyerahan PSU, penilaian kompensasi, serta perlindungan hak atas tanah. Penelusuran bahan dilakukan melalui basis data peraturan resmi, direktori putusan, laman jurnal ilmiah, dan publikasi lembaga yang dapat diidentifikasi. Artikel-artikel yang membahas pelaksanaan penyerahan PSU secara empiris digunakan secara terbatas untuk menunjukkan konteks masalah, bukan untuk mengubah karakter penelitian ini menjadi penelitian empiris.

Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan penafsiran gramatikal dan sistematis terhadap hubungan antarnorma, kemudian dilengkapi penafsiran teleologis untuk memahami tujuan pengaturan kewajiban penyerahan PSU dan perlindungan hak atas tanah. Penilaian terhadap putusan dilakukan dengan menguji kecukupan premis faktual dan normatif yang mendasari kesimpulan majelis. Hasil analisis disusun secara preskriptif melalui model pengujian berjenjang. Karena penelitian ini tidak melakukan wawancara atau pemeriksaan lapangan, kesimpulan mengenai fakta perkara dibatasi pada informasi yang termuat dalam salinan putusan yang dianalisis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konstruksi Hak Ganti Kerugian dan Batas Pengecualian atas Objek Pemerintah

Hak atas ganti kerugian dalam pengadaan tanah tidak dapat dilepaskan dari dua pertanyaan yang harus dijawab secara berurutan: siapa pihak yang berhak dan bagaimana status objek yang dilepaskan. Pasal 1 angka 10 UU Nomor 2 Tahun 2012 menempatkan ganti kerugian sebagai penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pasal 40 selanjutnya menentukan bahwa pemberian ganti kerugian diberikan langsung kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah. Ketentuan ini memperlihatkan bahwa penilaian harga bukan tahap pertama yang menentukan hak, melainkan baru dapat dilakukan setelah identifikasi pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah diselesaikan.

Struktur tersebut sejalan dengan Pasal 27 ayat (2) UU Pengadaan Tanah yang menempatkan inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, serta pemanfaatan tanah sebagai bagian dari pelaksanaan pengadaan tanah. Identifikasi tidak cukup dilakukan dengan mencocokkan nama pemegang sertipikat. Penggunaan, pemanfaatan, keberadaan bangunan atau tanaman, dokumen perizinan, dan hubungan hukum pihak lain terhadap bidang tersebut juga perlu diperiksa. Dalam konteks PSU, rencana tapak yang telah disahkan menjadi dokumen penting untuk membuktikan peruntukan, tetapi bukan satu-satunya bukti yang menentukan status hak atau peralihan aset.

Pasal 45 UU Pengadaan Tanah mengatur pelepasan objek pengadaan tanah yang dimiliki pemerintah melalui ketentuan pengelolaan barang milik negara atau daerah, sedangkan objek yang dikuasai pemerintah atau dimiliki/dikuasai BUMN/BUMD dilepaskan berdasarkan ketentuan undang-undang pengadaan tanah. Pasal 46 ayat (1) pada prinsipnya menentukan bahwa pelepasan objek tersebut tidak diberikan ganti kerugian, dengan pengecualian tertentu, antara lain objek yang dipergunakan sesuai tugas dan fungsi pemerintahan, objek milik atau dikuasai BUMN/BUMD, serta tanah kas desa. Untuk pengecualian yang dimaksud, Pasal 46 ayat (2) mengatur bentuk ganti kerugian berupa tanah dan/atau bangunan atau relokasi.

Ketentuan Pasal 45 dan Pasal 46 tidak dapat dibaca sebagai norma umum yang meniadakan ganti kerugian atas setiap bidang yang dipergunakan untuk kepentingan bersama. Ruang lingkupnya secara tekstual berkaitan dengan objek yang telah dimiliki atau dikuasai pemerintah, BUMN, atau BUMD. Dengan demikian, sebelum pengecualian diterapkan, harus ada pembuktian mengenai status kepemilikan atau penguasaan publik tersebut. Kewajiban pengembang untuk menyerahkan PSU memang merupakan kewajiban hukum yang dapat ditegakkan, tetapi kewajiban itu tidak boleh serta-merta disamakan dengan fakta bahwa peralihan hak telah selesai. Penafsiran yang menyamakan keduanya berpotensi memperluas pengecualian ganti kerugian melampaui rumusan undang-undang.

Perubahan UU Pengadaan Tanah melalui rezim Cipta Kerja, yang kemudian ditetapkan melalui UU Nomor 6 Tahun 2023, juga perlu ditempatkan secara tepat. Ketika menilai hukum yang berlaku pada saat putusan banding dijatuhkan pada 2025, rujukan tidak cukup berhenti pada UU Nomor 11

Tahun 2020. Perubahan tersebut dilanjutkan dalam Perppu Nomor 2 Tahun 2022 yang ditetapkan menjadi UU Nomor 6 Tahun 2023. Secara substansial, rumusan Pasal 46 ayat (1) huruf a setelah perubahan mengacu pada objek yang dipergunakan sesuai dengan tugas dan fungsi pemerintahan. Namun, perubahan rumusan pengecualian itu tidak menghapus prasyarat bahwa objek tersebut harus terlebih dahulu dapat dikualifikasikan sebagai objek yang dimiliki atau dikuasai pemerintah.

Penilaian atas ganti kerugian juga tidak boleh dipersempit pada harga pasar bidang tanah. Suntoro (2019) mengingatkan bahwa ukuran layak dan adil perlu memperhatikan perlindungan hak dan pemulihan pihak terdampak, sedangkan Tagliarino (2017) menekankan pentingnya prosedur penilaian yang transparan, kesempatan untuk mengajukan keberatan, dan pembayaran yang tepat waktu. Standar internasional dalam Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure (FAO, 2012) menekankan bahwa pengambilalihan untuk kepentingan publik harus berlandaskan hukum, transparan, partisipatif, serta disertai kompensasi yang adil. Standar ini bukan pengganti hukum nasional, tetapi dapat menjadi rujukan interpretatif untuk membaca prinsip keadilan dan perlindungan prosedural.

Konsekuensinya, analisis terhadap PSU tidak boleh berhenti pada pertanyaan apakah bidang tersebut digunakan masyarakat. Pertanyaan yang harus dijawab adalah apakah peruntukan PSU ditetapkan melalui dokumen yang sah, apakah hak atau penguasaan telah beralih, dan apakah pengembang masih memiliki hak yang dapat diakui dalam proses pengadaan tanah. Jika tanah telah diserahkan secara sah dan menjadi aset pemerintah daerah, pengembang pada prinsipnya tidak lagi menjadi pihak yang berhak atas nilai tanah tersebut. Jika penyerahan belum terjadi, status formal hak atas tanah tetap harus diperiksa, tetapi kewajiban penyerahan PSU menjadi faktor hukum yang tidak boleh diabaikan dalam menentukan apakah dan sejauh mana klaim ganti kerugian dapat dibenarkan.

Peruntukan PSU dan Peralihan Status Penguasaan kepada Pemerintah Daerah

PSU merupakan unsur pembentuk lingkungan hunian yang layak dan terintegrasi. Dalam UU Nomor 1 Tahun 2011, Pasal 47 mengharuskan pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas umum sesuai rencana, rancangan, dan perizinan, serta mewajibkan penyerahan PSU yang telah selesai dibangun kepada pemerintah kabupaten/kota. Pasal 23 PP Nomor 14 Tahun 2016 sebagaimana diubah dengan PP Nomor 12 Tahun 2021 menguraikan bahwa penyerahan dilakukan setelah berakhirnya masa pemeliharaan dan perawatan dan dapat dilakukan secara bertahap. Rangkaian ini menunjukkan bahwa PSU bukan tanah bebas yang dapat dialihkan atau dialihfungsikan secara sepihak oleh pengembang setelah rencana tapak disahkan.

Namun, kewajiban untuk menyerahkan dan peristiwa hukum penyerahan harus dibedakan. Rencana tapak yang disahkan pemerintah daerah mengikat pengembang pada peruntukan tertentu. Dokumen tersebut dapat menjadi bukti bahwa bidang tanah harus disediakan sebagai fasilitas bersama dan tidak boleh diperlakukan sebagai kavling komersial biasa. Akan tetapi, untuk menentukan apakah hak atas tanah telah berpindah, diperlukan pemeriksaan terhadap dokumen penyerahan, berita acara, proses pelepasan hak, penetapan status, dan pencatatan aset. Pembedaan ini penting agar kepentingan penghuni terlindungi tanpa mengabaikan asas legalitas dalam peralihan hak atas tanah dan pengelolaan barang milik daerah.

Temuan penelitian Puspaningrum dan Suhadi (2024) mengenai Kota Tangerang memperlihatkan bahwa PSU yang belum diserahkan dapat tetap dikelola oleh pengembang dan berisiko terbengkalai ketika pengembang tidak lagi diketahui keberadaannya. Zulfiyani dan Kamal (2024) menunjukkan bahwa penyerahan PSU di Kabupaten Kebumen dapat berlangsung melalui berita acara penyerahan maupun mekanisme perolehan oleh pemerintah daerah. Imanda (2025) juga menemukan bahwa keterlambatan penyerahan dipengaruhi kepentingan internal pengembang dan kendala eksternal pemerintah daerah, termasuk keterbatasan anggaran pengelolaan. Meskipun penelitian-penelitian tersebut bersifat empiris, temuannya relevan untuk menunjukkan bahwa status PSU sering kali berada dalam proses administratif yang tidak sederhana.

Rifayandhi et al. (2025) mengidentifikasi kesenjangan penegakan kewajiban penyediaan dan penyerahan fasos/fasum. Temuan tersebut menegaskan bahwa keberadaan kewajiban normatif belum selalu diikuti penegakan yang efektif. Namun, lemahnya penegakan tidak dapat dijadikan alasan untuk menganggap setiap PSU yang belum diserahkan otomatis telah menjadi aset daerah. Justru, kegagalan penyerahan memperlihatkan perlunya prosedur yang dapat membuktikan kapan pemerintah daerah memperoleh penguasaan dan kapan pengembang masih memegang hak formal yang harus ditertibkan.

Perubahan penting terjadi melalui Permendagri Nomor 15 Tahun 2026. Peraturan ini mencabut Permendagri Nomor 9 Tahun 2009 dan mengatur proses penyerahan PSU secara lebih rinci, mulai dari perencanaan, verifikasi, penyerahan, penetapan status, pembukuan, hingga penanganan PSU telantar. Pasal 9 mengatur penyerahan paling lama satu tahun setelah masa pemeliharaan dan dinyatakan layak berdasarkan verifikasi. Pasal 10 mengatur dokumen yang perlu disampaikan pengembang, termasuk dokumen rencana tapak dan legalitas perizinan. Pengaturan ini menegaskan hubungan antara status lahan, peruntukan, rencana tapak yang disetujui, dan proses penyerahan.

Lebih lanjut, Pasal 20 sampai dengan Pasal 22 Permendagri 15/2026 menyediakan mekanisme penanganan PSU perumahan telantar. Dalam kondisi tertentu, pemerintah daerah dapat mengambil alih PSU melalui berita acara perolehan secara sepihak setelah penetapan PSU telantar dan tahapan pemberitahuan yang ditentukan. Untuk PSU telantar yang tidak memiliki rencana tapak, pemerintah daerah dapat melakukan pengukuran dan penggambaran berdasarkan kondisi lapangan. Setelah berita acara penyerahan dan perolehan dibuat, dilakukan pembukuan ke dalam daftar barang milik daerah dan proses lebih lanjut untuk penetapan hak atas tanah. Norma ini justru memperkuat kesimpulan bahwa status aset publik memerlukan tindakan dan dokumen hukum, bukan semata-mata label atau pemanfaatan fisik.

Pasal 31 Permendagri 15/2026 memberi waktu penyesuaian paling lama satu tahun bagi ketentuan penyerahan PSU di daerah. Ketentuan peralihan ini penting bagi pemerintah kabupaten/kota untuk menyesuaikan peraturan daerah, tata kerja tim verifikasi, dan basis data aset. Bagi pengadaan tanah, pembaruan tersebut menuntut koordinasi antara perangkat daerah yang menangani perumahan, pengelola barang milik daerah, kantor pertanahan, dan pelaksana pengadaan tanah. Tanpa koordinasi, satu bidang dapat diperlakukan sebagai PSU dalam dokumen perumahan, sebagai tanah privat dalam administrasi pertanahan, dan sebagai objek pengadaan tanah tanpa rekonsiliasi status.

Pada tahap penalaran, model berjenjang membantu hakim menghindari kekeliruan antara premis normatif dan premis faktual. Hadjon dan Djatmiati (2005) menempatkan argumentasi hukum sebagai proses yang menuntut hubungan logis antara norma, fakta, dan kesimpulan. Dalam sengketa PSU, norma kewajiban penyerahan tidak dapat menggantikan pembuktian bahwa penyerahan telah terjadi; sebaliknya, sertipikat atas nama pengembang tidak dapat menghapus kewajiban yang lahir dari rencana tapak dan peraturan perumahan. Perlindungan hukum sebagaimana dikemukakan Hadjon (1987) menuntut agar pihak yang terkena tindakan pemerintah memperoleh kesempatan untuk mengetahui alasan, menguji dasar tindakan, dan menggunakan upaya hukum yang tersedia. Ketiga nilai kepastian, keadilan, dan kemanfaatan perlu dinilai melalui proses pembuktian yang dapat diperiksa, bukan melalui hasil yang dianggap paling praktis.

Karena itu, status tanah PSU sebaiknya dipahami melalui tiga kategori. Pertama, PSU yang telah diserahkan dan telah dibuktikan melalui dokumen penyerahan serta pencatatan sebagai aset daerah. Kedua, PSU yang telah ditetapkan dalam rencana tapak dan menjadi kewajiban pengembang, tetapi penyerahan atau perolehan oleh pemerintah belum selesai. Ketiga, bidang yang secara faktual digunakan sebagai fasilitas bersama, tetapi tidak ditemukan dokumen peruntukan atau dasar hukum yang cukup. Ketiga kategori tersebut memiliki konsekuensi berbeda terhadap hak ganti kerugian dan tidak dapat diperlakukan seragam.

Kedudukan Pengembang sebagai Pihak yang Berhak atas Tanah PSU

Penentuan pihak yang berhak harus mempertemukan hukum pertanahan dengan hukum perumahan. Dalam pengadaan tanah, sertipikat atau alat bukti hak merupakan bukti penting mengenai hubungan hukum seseorang atau badan hukum dengan bidang tanah. Akan tetapi, bukti hak tersebut harus dibaca bersama dokumen lain yang dapat membatasi penggunaan atau menimbulkan kewajiban tertentu. Pada tanah PSU, rencana tapak yang disahkan, izin pembangunan, perjanjian atau komitmen penyerahan, berita acara, dan pencatatan aset dapat menunjukkan apakah pengembang masih memegang hak formal, apakah hak tersebut telah dilepaskan, atau apakah pemerintah daerah telah memperoleh penguasaan melalui mekanisme khusus.

Pada kategori pertama, yaitu PSU yang telah diserahkan secara sah, pengembang tidak lagi dapat mendasarkan klaim ganti kerugian pada hak atas tanah yang telah dilepaskan. Jika bidang telah masuk ke dalam daftar barang milik daerah, proses pengadaan tanah harus mengikuti ketentuan pelepasan aset pemerintah. Pasal 45 dan Pasal 46 UU Pengadaan Tanah menjadi relevan karena objeknya telah berada dalam lingkup kepemilikan atau penguasaan publik. Dalam keadaan demikian, pengembang tidak dapat

menghidupkan kembali hak yang telah dilepaskan hanya karena sebelumnya ia merupakan pemilik atau pengembang kawasan.

Kategori kedua lebih rumit. Ketika rencana tapak secara sah menetapkan suatu bidang sebagai PSU, tetapi sertipikat masih tercatat atas nama pengembang dan berita acara penyerahan belum ada, terdapat hubungan hukum yang berlapis. Di satu sisi, pengembang tetap tercatat sebagai pemegang hak formal. Di sisi lain, pengembang telah dibebani kewajiban untuk menyediakan dan menyerahkan bidang tersebut sebagai PSU. Status hak formal tidak boleh diabaikan, tetapi juga tidak dapat digunakan untuk mengingkari kewajiban penyerahan yang melekat pada pembangunan perumahan. Dalam keadaan demikian, Pasal 45 dan Pasal 46 tidak dapat diterapkan secara otomatis karena status kepemilikan atau penguasaan pemerintah belum dibuktikan.

Apakah hal itu berarti pengembang selalu berhak menerima ganti kerugian? Jawabannya tidak dapat diberikan secara mutlak. Pertama, perlu diperiksa apakah kewajiban penyerahan PSU telah jatuh tempo menurut peraturan dan dokumen perizinan. Kedua, perlu ditentukan apakah bidang yang terkena proyek seluruhnya merupakan PSU atau hanya sebagian. Ketiga, perlu diperiksa apakah terdapat bangunan, tanaman, atau benda lain yang menjadi hak pihak berbeda dari pemegang hak atas tanah. Keempat, harus ditelusuri apakah pemerintah daerah telah melakukan mekanisme perolehan PSU telantar menurut Permendagri 15/2026 atau ketentuan daerah yang berlaku pada waktu relevan. Dengan kata lain, nama pengembang dalam sertipikat merupakan titik awal pemeriksaan, bukan jawaban akhir.

Apabila kewajiban penyerahan telah jatuh tempo dan pengembang tidak melaksanakannya, pemerintah daerah harus menempuh mekanisme penegakan kewajiban dan perolehan PSU sesuai peraturan. Pengadaan tanah tidak seharusnya menjadi jalan pintas yang mengubah kewajiban penyerahan menjadi pembayaran harga tanah kepada pengembang. Namun, sebaliknya, pemerintah juga tidak boleh menolak seluruh hak pengembang hanya dengan menyebut tanah sebagai PSU tanpa menunjukkan dokumen yang membuktikan peruntukan dan status hukumnya. Solusi normatifnya adalah mengintegrasikan verifikasi PSU ke dalam inventarisasi dan identifikasi objek pengadaan tanah sebelum penilaian dilakukan.

Kategori ketiga adalah bidang yang hanya digunakan secara fisik sebagai fasilitas bersama, tetapi tidak memiliki dasar peruntukan yang dapat diverifikasi. Dalam kategori ini, penggunaan oleh warga atau keberadaan jalan dan taman tidak cukup untuk menghapus hak atas tanah. Pemerintah perlu membuktikan dasar hukum yang mengubah status atau membatasi hak tersebut. Jika tidak terdapat rencana tapak yang disahkan, keputusan penetapan PSU, atau dokumen lain yang sah, bidang tersebut pada prinsipnya harus diperiksa menurut rezim pengadaan tanah biasa. Penggunaan publik secara faktual tetap dapat menjadi bahan pertimbangan, tetapi tidak boleh menggantikan pembuktian hak.

Perlu pula dibedakan antara ganti kerugian atas tanah dan ganti kerugian atas benda yang berkaitan dengan tanah. Pasal 33 UU Pengadaan Tanah mengatur penilaian terhadap tanah, ruang atas dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, serta kerugian lain yang dapat dinilai. Oleh karena itu, meskipun bidang tanah telah berstatus PSU dan tidak lagi menjadi hak pengembang, belum tentu seluruh komponen di atas bidang tersebut otomatis tanpa kompensasi. Harus ditentukan siapa pemilik bangunan atau benda, apakah benda tersebut dibangun sebagai bagian dari kewajiban PSU, dan apakah terdapat pihak lain yang memiliki hak terpisah. Penilaian yang cermat mencegah pengembang menerima nilai yang tidak menjadi haknya sekaligus mencegah pemilik benda lain kehilangan hak.

Jika terdapat sengketa mengenai kepemilikan atau penguasaan objek, mekanisme penitipan ganti kerugian di pengadilan negeri dapat dipertimbangkan sepanjang memenuhi syarat UU Pengadaan Tanah, khususnya keadaan yang diatur dalam Pasal 42. Penitipan bukan alat untuk menghindari kewajiban membayar pihak yang telah terbukti berhak. Fungsinya adalah menjaga agar proses pengadaan tanah tetap berjalan tanpa menghapus kemungkinan pihak yang benar-benar berhak memperoleh ganti kerugian setelah statusnya dipastikan. Dengan demikian, mekanisme tersebut harus digunakan secara proporsional dan disertai pencatatan yang memungkinkan pemilik sah mengajukan klaim.

Tabel 1. Kategori status hukum tanah PSU dan implikasinya dalam pengadaan tanah

Kategori	Bukti utama	Konsekuensi hukum awal	Dasar hukum
PSU telah diserahkan	Rencana tapak; berita acara penyerahan/perolehan; pelepasan hak; penetapan dan pembukuan aset daerah	Objek berada dalam kepemilikan/penguasaan publik; pengembang pada prinsipnya bukan pihak yang berhak atas nilai tanah	UU 2/2012 Pasal 45–46; Permendagri 15/2026

Kategori	Bukti utama	Konsekuensi hukum awal	Dasar hukum
Peruntukan PSU sah, penyerahan belum selesai	Rencana tapak dan perizinan; sertipikat/alas hak; bukti kewajiban dan jatuh tempo penyerahan; status proses perolehan	Tidak otomatis menjadi aset daerah; hak formal dan kewajiban penyerahan harus diperiksa bersama sebelum menentukan kompensasi	UU 1/2011 Pasal 47; PP 14/2016 jo. PP 12/2021; Permendagri 15/2026
Penggunaan fisik sebagai fasilitas, tanpa dasar peruntukan yang terbukti	Pemeriksaan rencana tapak, izin, peta bidang, riwayat hak, dan dokumen administrasi daerah	Tidak cukup hanya berdasarkan penggunaan fisik untuk meniadakan hak; proses pengadaan tanah biasa diterapkan jika PSU tidak terbukti	UU 2/2012; UUPA
Objek campuran atau sebagian terkena proyek	Peta bidang, batas PSU, pengukuran, inventarisasi bangunan/tanaman, dan identifikasi pemilik benda	Penilaian dipisahkan per bagian dan per pemegang hak; hindari kompensasi ganda atau penghapusan hak pihak ketiga	UU 2/2012 Pasal 33, 40–42

Telaah Kritis Putusan Pengadilan Tinggi Banten Nomor 146/PDT/2025/PT BTN

Sejalan dengan itu, kajian mengenai pengadaan tanah di Indonesia memperlihatkan bahwa kepastian prosedural tidak selalu menjamin keadilan substantif. Antoine (2026) menyoroti pentingnya peran pemerintah daerah dan kantor pertanahan dalam memastikan kepastian administrasi, sementara Sihombing dan Arranchado (2026) mengingatkan bahwa kerangka hukum yang relatif lengkap masih dapat menyisakan ketimpangan ketika diterapkan terhadap pemegang hak yang posisinya lemah. Dalam perkara PSU, persoalannya bukan hanya siapa yang tercantum pada sertipikat, melainkan apakah administrasi publik telah merekam secara benar proses peruntukan, penyerahan, dan pengambilalihan bidang tersebut.

Putusan Pengadilan Tinggi Banten Nomor 146/PDT/2025/PT BTN menjadi titik berangkat untuk menilai apakah konstruksi normatif di atas telah diterapkan secara konsisten. Berdasarkan salinan putusan yang menjadi bahan analisis, perkara diajukan oleh H. Juheni Mohamad Ro'is, Lc, dalam kedudukannya sebagai Direktur Utama PT Pintu Berkah Abadi, pengembang Perumahan Green Serang Madani. Pihak yang digugat adalah Kepala Kantor Pertanahan Kota Serang selaku ketua pelaksana pengadaan tanah, dengan Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Provinsi Banten serta Wali Kota Serang sebagai turut tergugat. Pengadilan Negeri Serang melalui Putusan Nomor 176/Pdt.G/2024/PN Srg tanggal 12 Juni 2025 menolak gugatan seluruhnya. Pada tingkat banding, Pengadilan Tinggi Banten memutus perkara pada 24 Juli 2025 dan mengucapkannya pada 31 Juli 2025 dengan menguatkan putusan tingkat pertama.

Pertimbangan majelis banding, sebagaimana termuat dalam salinan putusan, menempatkan bidang yang dipersoalkan sebagai fasos/fasum berupa jalan masuk perumahan yang telah selesai dibangun. Majelis juga mempertimbangkan bahwa penggugat bertindak sebagai direktur utama badan hukum, menghubungkan bidang tersebut dengan penetapan lokasi melalui Keputusan Wali Kota Serang Nomor 620/Kep.368-Huk/2022 tanggal 22 Agustus 2022, serta menyatakan bahwa tanah fasos/fasum atau milik pemerintah tidak diberikan ganti kerugian. Pada akhirnya, majelis menyatakan tindakan identifikasi objek oleh pelaksana pengadaan tanah telah sesuai hukum dan tidak memenuhi unsur perbuatan melawan hukum.

Pertimbangan tersebut memiliki tujuan kebijakan yang dapat dipahami. Tanah yang telah disediakan sebagai jalan lingkungan atau fasilitas bersama tidak sepatutnya diperlakukan sebagai komoditas yang dapat dinilai ulang untuk memperoleh keuntungan pribadi, terlebih apabila pengembang sejak awal berkewajiban menyerahkan PSU kepada pemerintah daerah. Jika pengembang dapat menunda penyerahan dan kemudian menuntut nilai tanah ketika proyek pemerintah melintasi bidang tersebut, kewajiban penyediaan PSU berpotensi berubah menjadi sumber keuntungan yang tidak sesuai dengan tujuan pengaturan perumahan. Risiko tersebut sejalan dengan temuan Rifayandhi et al. (2025) mengenai kesenjangan penegakan kewajiban penyerahan PSU. Pertimbangan kebijakan tersebut perlu dinilai melalui keseimbangan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan sebagaimana dirumuskan Radbruch (2006).

Meski demikian, tujuan mencegah keuntungan yang tidak patut tidak membenarkan pengabaian tahapan pembuktian status objek. Salinan putusan yang dikaji tidak menguraikan secara terperinci apakah rencana tapak yang disahkan telah diperiksa, apakah bidang telah diserahkan melalui berita acara, apakah pemerintah daerah telah memperoleh PSU melalui mekanisme pengambilalihan, atau apakah bidang telah dibukukan sebagai aset daerah. Ketiadaan uraian dalam salinan putusan tidak dengan sendirinya membuktikan bahwa dokumen tersebut tidak ada dalam berkas perkara. Akan tetapi, dari segi kualitas pertimbangan tertulis, pembaca tidak memperoleh penjelasan yang cukup mengenai

bagaimana majelis menyimpulkan bahwa bidang yang diklaim sebagai fasos/fasum telah berstatus milik atau dikuasai pemerintah.

Catatan pertama berkaitan dengan ketepatan rujukan norma. Dalam salinan putusan, majelis merujuk ketentuan Pasal 4 UU Nomor 11 Tahun 2020 untuk mendukung pernyataan mengenai pengecualian ganti kerugian atas objek yang dipergunakan sesuai tugas dan fungsi pemerintahan. Secara sistematis, rumusan pengecualian tersebut berkaitan dengan Pasal 46 ayat (1) UU Pengadaan Tanah sebagaimana diubah, bukan Pasal 4 UU Nomor 2 Tahun 2012 yang mengatur jaminan pemerintah atas ketersediaan tanah dan pendanaan pengadaan tanah. Selain itu, pada saat putusan dijatuhkan pada Juli 2025, perubahan rezim Cipta Kerja telah ditetapkan melalui UU Nomor 6 Tahun 2023. Kekeliruan rujukan pasal dapat saja merupakan kekhilafan penulisan, tetapi dalam pertimbangan yang menentukan hilangnya hak keperdataan, ketepatan dasar hukum merupakan bagian dari akuntabilitas putusan.

Catatan kedua berkaitan dengan lompatan dari peruntukan menuju kepemilikan. Jalan masuk perumahan yang telah dibangun dan digunakan masyarakat merupakan bukti fungsi fasilitas, tetapi tidak otomatis menjadi bukti bahwa pemerintah daerah telah menerima hak atau penguasaannya. Pasal 47 ayat (4) UU Perumahan dan Kawasan Permukiman justru menyatakan bahwa PSU yang selesai dibangun harus diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota. Rumusan kewajiban penyerahan menunjukkan bahwa hukum membedakan tahap pembangunan dan tahap penyerahan. Oleh karena itu, apabila majelis hendak menerapkan Pasal 45 dan Pasal 46 UU Pengadaan Tanah, pertimbangan seharusnya menguraikan bukti yang menunjukkan bahwa bidang tersebut telah berada dalam kepemilikan atau penguasaan pemerintah.

Catatan ketiga menyangkut pencampuran antara kedudukan subjek dan status objek. Pasal 40 UU Pengadaan Tanah mengatur pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak. Pasal 45 dan Pasal 46 mengatur pelepasan objek yang dimiliki atau dikuasai pemerintah. Keduanya menjawab pertanyaan yang berbeda. Pengembang dapat tidak berhak atas tanah karena haknya telah dilepaskan atau karena kewajiban penyerahan PSU telah mengikatnya; tetapi kesimpulan itu tidak boleh didasarkan pada norma pengecualian objek pemerintah jika status pemerintah atas objek belum dibuktikan. Sebaliknya, apabila pemerintah telah menerima tanah secara sah, tidak perlu lagi memperlakukan pengembang sebagai pihak yang memiliki hak atas nilai tanah tersebut.

Catatan keempat berkaitan dengan bentuk gugatan. Perkara diajukan sebagai gugatan perbuatan melawan hukum terhadap tindakan pelaksana pengadaan tanah. UU Pengadaan Tanah menyediakan mekanisme keberatan terhadap bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian melalui pengadilan negeri sebagaimana diatur dalam Pasal 38. Perbedaan antara gugatan perbuatan melawan hukum dan keberatan atas hasil penilaian atau penetapan pihak yang berhak perlu dijelaskan karena masing-masing mempunyai objek pemeriksaan dan konsekuensi prosedural yang tidak selalu sama. Dalam perkara ini, pertimbangan yang lebih lengkap seharusnya menjelaskan apakah sengketa menyasar tindakan administrasi identifikasi, penentuan pihak yang berhak, atau tidak diberikannya ganti kerugian, serta mengapa jalur hukum yang ditempuh tepat untuk menguji tindakan tersebut.

Karena itu, kritik terhadap putusan tidak harus berujung pada kesimpulan bahwa pengembang pasti berhak menerima ganti kerugian. Kesimpulan semacam itu juga terlalu jauh jika tidak disertai pemeriksaan terhadap rencana tapak, kewajiban penyerahan, status sertipikat, dan dokumen perolehan PSU. Hasil putusan dapat saja dipertahankan apabila bukti dalam berkas menunjukkan bahwa bidang telah sah menjadi PSU yang wajib diserahkan atau telah berada dalam penguasaan pemerintah. Namun, alasan hukum yang digunakan perlu memperlihatkan hubungan antara peruntukan, kewajiban penyerahan, status penguasaan, dan akibat terhadap hak ganti kerugian. Dengan demikian, yang perlu diperkuat adalah disiplin penalaran dan pembuktian, bukan semata-mata arah hasil putusan.

Penilaian Putusan Berdasarkan Kepastian Hukum, Keadilan, dan Kemanfaatan

Penilaian terhadap putusan juga perlu ditempatkan dalam hubungan tiga nilai dasar hukum, yaitu kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan (Radbruch, 2006). Dari sisi kepastian hukum, putusan memberi pesan bahwa kewajiban penyediaan PSU tidak boleh diubah menjadi kesempatan memperoleh keuntungan melalui pengadaan tanah. Namun, kepastian hukum tidak hanya menuntut perlindungan terhadap kepentingan publik; kepastian juga mengharuskan kriteria pembuktian status PSU dijelaskan secara terukur. Tanpa penjelasan mengenai rencana tapak, dokumen penyerahan, dan status penguasaan, pihak yang terkena pengadaan tanah sulit memperkirakan konsekuensi hukum atas bidang yang masih tercatat atas namanya.

Dari sisi keadilan, terdapat dua kepentingan yang harus diperiksa secara seimbang. Memberikan nilai ganti kerugian tanah secara penuh kepada pengembang yang telah berkewajiban menyerahkan PSU berpotensi

menghasilkan keuntungan yang tidak sejalan dengan rezim penyelenggaraan perumahan. Sebaliknya, menolak ganti kerugian hanya berdasarkan label fasos/fasum, tanpa membuktikan peruntukan dan status penguasaannya, berisiko menghilangkan hak keperdataan tanpa dasar yang memadai. Perlindungan hukum karena itu menuntut pemeriksaan dokumen dan kesempatan untuk menguji penetapan pihak yang berhak (Hadjon, 1987).

Dari sisi kemanfaatan, pembangunan jalan untuk kepentingan publik dan pencegahan keuntungan yang tidak patut merupakan tujuan yang sah. Akan tetapi, manfaat tersebut harus dicapai melalui administrasi penyerahan PSU yang tertib, bukan dengan menganggap peruntukan sebagai bukti otomatis peralihan hak. Keseimbangan ketiga nilai tersebut mendukung kesimpulan bahwa hasil putusan dapat dipahami dari tujuan kebijakannya, tetapi kualitas pertimbangannya tetap perlu menunjukkan hubungan antara peruntukan, status penguasaan, kewajiban penyerahan, dan akibat terhadap ganti kerugian.

Model Uji Normatif Berjenjang dalam Penentuan Ganti Kerugian Tanah PSU

Untuk menghindari penilaian yang melompat dari label fasos/fasum menuju kesimpulan tidak adanya hak ganti kerugian, artikel ini mengusulkan model uji normatif berjenjang. Model ini merupakan konstruksi doktrinal yang diturunkan dari hubungan antara UU Pengadaan Tanah, UU Perumahan dan Kawasan Permukiman, PP penyelenggaraan perumahan, serta Permendagri 15/2026. Pengujian harus dilakukan berurutan karena hasil pada tahap awal menentukan norma yang dapat diterapkan pada tahap berikutnya.

Tahap pertama adalah uji kualifikasi peruntukan. Pelaksana pengadaan tanah harus memastikan bahwa bidang yang diklaim sebagai PSU tercantum dalam rencana tapak yang disahkan dan sesuai dengan dokumen perizinan yang berlaku. Pemeriksaan juga harus memperhatikan perubahan rencana tapak, pemecahan bidang, peta bidang, dan kemungkinan perubahan fungsi yang disetujui pemerintah daerah. Jika peruntukan PSU tidak dapat dibuktikan, penggunaan fisik oleh masyarakat tidak cukup untuk menghapus hak atas tanah. Pada tahap ini, asas kepastian hukum menuntut bukti yang dapat diverifikasi, bukan sekadar penamaan dalam berita acara atau keterangan sepihak.

Tahap kedua adalah uji status hak dan penguasaan. Setelah peruntukan PSU terbukti, perlu diperiksa apakah telah terjadi penyerahan atau perolehan oleh pemerintah daerah. Dokumen yang relevan meliputi berita acara serah terima, dokumen pelepasan hak, berita acara perolehan PSU telantar, keputusan kepala daerah, bukti pembukuan aset, dan data pertanahan. Jika dokumen menunjukkan bahwa pemerintah telah memperoleh hak atau penguasaan, Pasal 45 dan Pasal 46 UU Pengadaan Tanah dapat diterapkan sesuai jenis objek dan pengecualiannya. Jika penyerahan belum terjadi, tidak tepat untuk langsung menyebut bidang tersebut sebagai aset pemerintah.

Tahap ketiga adalah uji pemenuhan kewajiban penyerahan. Untuk bidang yang peruntukan PSU-nya terbukti tetapi belum diserahkan, harus diperiksa kapan kewajiban penyerahan jatuh tempo, apakah masa pemeliharaan telah berakhir, apakah PSU telah memenuhi persyaratan teknis, dan apakah pengembang telah dipanggil atau diberi kesempatan untuk melaksanakan kewajibannya. Permendagri 15/2026 memberikan tata cara penyerahan dan penanganan PSU telantar yang harus diperhatikan sesuai waktu berlakunya. Jika kewajiban telah jatuh tempo dan pengembang lalai, pemerintah daerah perlu menempuh mekanisme penegakan dan perolehan PSU, bukan menganggap peralihan telah terjadi tanpa dokumen. Jika kewajiban belum jatuh tempo atau terdapat hambatan administratif yang bukan kesalahan pengembang, penilaian terhadap klaim hak harus mempertimbangkan keadaan tersebut.

Tahap keempat adalah uji konsekuensi ganti kerugian. Pada tahap ini, bidang tanah, bangunan, tanaman, dan benda lain yang berkaitan dengan tanah harus dipisahkan berdasarkan pemegang hak dan dasar hukumnya. Jika tanah telah menjadi aset daerah, pengembang tidak berhak atas nilai tanah yang telah dilepaskan, dengan tetap memperhatikan kemungkinan hak pihak lain atas komponen tertentu. Jika tanah belum diserahkan tetapi peruntukan PSU dan kewajiban penyerahannya terbukti, hukum positif belum menyediakan rumusan eksplisit yang menyatakan bahwa setiap klaim ganti kerugian otomatis gugur. Karena itu, pelaksana pengadaan tanah harus menghindari dua ekstrem: membayar nilai tanah secara penuh tanpa memperhitungkan kewajiban PSU, atau menolak seluruh kompensasi hanya berdasarkan label PSU. Penentuan hak perlu didasarkan pada hubungan antara alas hak, kewajiban yang telah jatuh tempo, dan mekanisme hukum yang tersedia untuk menuntaskan penyerahan.

Hubungan antara kewajiban PSU dan pengadaan tanah juga perlu dibaca melalui tata kelola aset daerah. Setelah pemerintah daerah menerima PSU, pencatatan sebagai barang milik daerah menjadi bagian dari tertib pengelolaan aset publik. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 menyediakan kerangka pengelolaan barang milik negara/daerah, termasuk penatausahaan dan pengamanan aset. Oleh sebab itu, bukti penerimaan

PSU perlu ditelusuri sampai pada pencatatan aset, tanpa menjadikan pencatatan sebagai satu-satunya bukti apabila dokumen perolehan atau pelepasan haknya belum jelas. Antoine (2026) menekankan bahwa koordinasi pemerintah daerah dan kantor pertanahan berpengaruh terhadap kepastian hukum dalam pengadaan tanah; relevansi koordinasi tersebut semakin kuat ketika satu bidang tercatat dalam administrasi perumahan, pertanahan, dan aset daerah.

Model ini juga menuntut pemisahan antara kepentingan pengembang dan kepentingan penghuni. Kewajiban menyerahkan PSU pada dasarnya ditujukan untuk menjamin ketersediaan fasilitas bersama bagi penghuni dan masyarakat. Apabila pengembang tidak menyerahkan PSU, akibatnya tidak hanya menyangkut aset pemerintah, tetapi juga kualitas lingkungan hunian dan akses masyarakat terhadap fasilitas. Oleh sebab itu, proses pengadaan tanah tidak boleh mengabaikan hak dan kepentingan penghuni yang bergantung pada fasilitas tersebut. Pemerintah daerah perlu memastikan bahwa pengurangan atau pengambilalihan bidang PSU tidak menyebabkan hilangnya akses terhadap fasilitas lain yang tetap diperlukan warga.

Penggunaan model tersebut dapat diperkaya dengan standar internasional. FAO (2012) menegaskan pentingnya transparansi, konsultasi, penilaian yang adil, serta akses untuk mengajukan keberatan dalam pengambilalihan tanah untuk kepentingan publik. World Bank (2017) melalui Environmental and Social Standard 5 menempatkan penghindaran dan minimalisasi dampak pengadaan tanah sebagai tujuan utama, serta mendorong kompensasi tepat waktu dan pemulihan dampak sosial-ekonomi. Kedua instrumen tersebut tidak dapat diterapkan sebagai hukum positif Indonesia secara langsung, tetapi memberi tolok ukur kebijakan yang berguna: pengadaan tanah seharusnya disertai dokumentasi yang jelas, proses yang dapat diperiksa, dan mekanisme pengaduan yang efektif.

Perbandingan tersebut juga mengingatkan bahwa kepastian hukum tidak identik dengan kepastian administrasi semata. Meckelburg dan Wardana (2024) menunjukkan bahwa politik pengadaan tanah di Indonesia berkaitan dengan perubahan konsepsi kepentingan umum dan meningkatnya konflik pertanahan. Sihombing dan Arranchado (2026) menekankan adanya jarak antara kerangka normatif yang relatif lengkap dengan keadilan substantif yang dialami pihak terdampak. Dalam konteks PSU, jarak itu dapat muncul dalam dua bentuk: pengembang menggunakan pencatatan hak formal untuk menghindari kewajiban penyerahan, atau pemerintah menggunakan label fasilitas umum untuk menghindari pemeriksaan atas hak privat yang belum beralih. Model berjenjang berupaya mencegah kedua bentuk ketimpangan tersebut.

Tabel 2. Model uji normatif berjenjang penentuan hak ganti kerugian tanah PSU

Tahap uji	Pertanyaan hukum	Bukti yang perlu diperiksa	Hasil yang dituju
1. Kualifikasi peruntukan	Apakah bidang ditetapkan sebagai PSU melalui rencana tapak dan perizinan yang sah?	Rencana tapak yang disahkan; izin; perubahan site plan; peta bidang; dokumen teknis	Jika tidak terbukti, lanjutkan sebagai objek pengadaan tanah biasa dengan identifikasi hak
2. Status hak dan penguasaan	Apakah telah terjadi penyerahan atau perolehan oleh pemerintah daerah?	Berita acara penyerahan/perolehan; pelepasan hak; keputusan kepala daerah; daftar aset; data pertanahan	Jika telah beralih, terapkan rezim pelepasan aset pemerintah; jika belum, status hak formal tetap diperiksa
3. Kewajiban penyerahan	Apakah kewajiban penyerahan telah jatuh tempo dan apakah mekanisme PSU telantar telah ditempuh?	Masa pemeliharaan; verifikasi teknis; pemberitahuan; dokumen permohonan; keputusan PSU telantar	Tentukan apakah ada kelalaian pengembang dan mekanisme hukum untuk menyelesaikannya
4. Konsekuensi kompensasi	Siapa yang berhak atas tanah dan benda terkait; apakah ada komponen yang dimiliki pihak lain?	Sertipikat/alas hak; hasil inventarisasi; daftar bangunan/tanaman; penilaian; bukti kepemilikan	Pisahkan nilai tanah, bangunan, tanaman, dan kerugian pihak ketiga; cegah kompensasi ganda dan penghilangan hak

Bagi pelaksana pengadaan tanah dan pemerintah daerah, pemeriksaan status PSU perlu dilakukan sejak tahap inventarisasi dan identifikasi. Rencana tapak yang disahkan harus dicocokkan dengan data pertanahan, dokumen perizinan, berita acara penyerahan atau perolehan, serta daftar barang milik daerah. Hasil verifikasi sebaiknya dituangkan dalam berita acara yang menjelaskan dasar peruntukan, status penyerahan, bagian bidang yang terkena proyek, dan pihak yang memiliki hak atas tanah maupun benda terkait. Pemerintah daerah juga perlu mengintegrasikan data lokasi, pengembang, masa pemeliharaan, status penyerahan, dan pencatatan aset agar pemeriksaan tidak bergantung pada dokumen yang tersebar.

Bagi pengembang dan penghuni perumahan, kepastian status PSU bergantung pada keterbukaan dokumen rencana tapak, perubahan perizinan, pembangunan, serta penyerahan. Pengembang perlu memenuhi kewajiban penyerahan sesuai ketentuan dan tidak menjadikan sertipikat yang masih tercatat atas namanya sebagai satu-satunya dasar klaim ganti kerugian. Penghuni perlu memperoleh informasi mengenai status jalan, taman, saluran, dan fasilitas bersama, termasuk ketika PSU telantar atau terkena proyek pengadaan tanah.

Bagi hakim, pertimbangan putusan perlu membedakan peruntukan PSU, status kepemilikan atau penguasaan, dan kewajiban penyerahan. Jika bukti peruntukan tersedia tetapi bukti penyerahan tidak ada, dasar menerima atau menolak klaim harus dijelaskan. Hakim juga perlu menilai relevansi mekanisme penitipan ganti kerugian dan jalur keberatan dalam UU Pengadaan Tanah agar sengketa tidak diselesaikan hanya berdasarkan label administratif.

KESIMPULAN

Penentuan hak ganti kerugian atas tanah fasos/fasum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dimulai dengan pemisahan antara peruntukan PSU dan status kepemilikan atau penguasaannya. UU Nomor 1 Tahun 2011 dan PP Nomor 14 Tahun 2016 sebagaimana diubah dengan PP Nomor 12 Tahun 2021 mewajibkan penyerahan PSU kepada pemerintah daerah, tetapi kewajiban tersebut tidak dengan sendirinya membuktikan bahwa peralihan hak telah selesai. Pasal 45 dan Pasal 46 UU Nomor 2 Tahun 2012 hanya dapat diterapkan setelah objek terbukti dimiliki atau dikuasai pemerintah. Oleh karena itu, label fasos/fasum dan penggunaan fisik sebagai fasilitas bersama tidak cukup untuk meniadakan hak atas tanah tanpa pemeriksaan dokumen yang relevan.

Permendagri Nomor 15 Tahun 2026 memperkuat kerangka penyerahan PSU melalui pengaturan verifikasi, penyerahan, penetapan status, pembukuan aset, dan penanganan PSU telantar. Regulasi ini menegaskan arti penting dokumen penyerahan atau perolehan dalam menentukan status hukum PSU. Untuk tanah yang peruntukannya telah ditetapkan tetapi belum diserahkan, kedudukan pengembang tidak dapat dijawab secara otomatis: hak formal yang masih tercatat harus diperiksa bersama kewajiban penyerahan, jatuh tempo kewajiban, serta kemungkinan mekanisme pengambilalihan PSU. Tidak tepat memberikan kompensasi tanpa mempertimbangkan kewajiban tersebut, tetapi juga tidak tepat menolak seluruh hak hanya berdasarkan label fasilitas umum.

Putusan Pengadilan Tinggi Banten Nomor 146/PDT/2025/PT BTN mengangkat persoalan penting mengenai pencegahan keuntungan tidak patut dari tanah yang wajib diserahkan sebagai PSU. Namun, pertimbangan putusan perlu menguraikan secara lebih tegas bukti yang menunjukkan status peruntukan, penyerahan, dan penguasaan pemerintah, serta membedakan norma mengenai pihak yang berhak dari norma mengenai objek milik atau dikuasai pemerintah. Untuk perkara serupa, artikel ini mengusulkan uji normatif berjenjang yang mencakup kualifikasi peruntukan, status hak dan penguasaan, pemenuhan kewajiban penyerahan, serta konsekuensi ganti kerugian. Model ini dapat menjadi pedoman untuk memastikan bahwa kepentingan publik terlindungi tanpa mengabaikan asas legalitas dan perlindungan hak keperdataan.

DAFTAR PUSTAKA

Antoine, R. A. (2026). The role of the government and the National Land Agency in ensuring legal certainty in land acquisition for public interest. Indonesian Journal of Agrarian Law, 3(2), 1163–1199. https://doi.org/10.15294/jal.v3i2.45552

FAO. (2012). Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security. Food and Agriculture Organization of the United Nations. https://www.fao.org/3/i2801e/i2801e.pdf

Hadjon, P. M. (1987). Perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia. Bina Ilmu.

Hadjon, P. M., & Djatmiati, T. S. (2005). Argumentasi hukum. Gadjah Mada University Press.

Imanda, A. S. (2025). Analysis of delays in the handover of infrastructure, facilities, and utilities by housing developers in the City of Semarang. Semarang State University Undergraduate Law and Society Review, 5(1), 418–441. https://doi.org/10.15294/lsr.v5i1.24681

Marzuki, P. M. (2017). Penelitian hukum (Edisi revisi). Kencana.

Meckelburg, R., & Wardana, A. (2024). The political economy of land acquisition for development in the public interest: The case of Indonesia. Land Use Policy, 137, Article 107017. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2023.107017

Puspaningrum, F. D., & Suhadi. (2024). Juridical analysis of the implementation of handover of housing infrastructure, facilities and utilities. Annual Review of Legal Studies, 1(3). https://doi.org/10.15294/arls.vol1i3.11339

Radbruch, G. (2006). Statutory lawlessness and supra-statutory law (B. L. Paulson & S. L. Paulson, Trans.). Oxford Journal of Legal Studies, 26(1), 1–11. https://doi.org/10.1093/ojls/gqi041

Rifayandhi, M. H., Kurniati, N., & Zamil, Y. S. (2025). Kelalaian pengembang perumahan dan kesenjangan penegakan hukum atas fasilitas sosial dan umum. Jurnal USM Law Review, 8(3), 1758–1780. https://doi.org/10.26623/julr.v8i3.12838

Sihombing, I. E., & Arranchado, J. R. R. (2026). Land acquisition law in Indonesia: Between legal certainty and substantive injustice. Jurnal Media Hukum, 33(1), 40–59. https://doi.org/10.18196/jmh.v33i1.27205

Soekanto, S., & Mamudji, S. (2015). Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat. Rajawali Pers.

Suntoro, A. (2019). Penilaian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum: Perspektif HAM. Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan, 5(1), 13–25. https://doi.org/10.31292/jb.v5i1.316

Tagliarino, N. K. (2017). The status of national legal frameworks for valuing compensation for expropriated land: An analysis of whether national laws in 50 countries/regions across Asia, Africa, and Latin America comply with international standards on compensation valuation. Land, 6(2), Article 37. https://doi.org/10.3390/land6020037

World Bank. (2017). Environmental and social framework: Environmental and social standard 5—Land acquisition, restrictions on land use and involuntary resettlement. World Bank. https://documents1.worldbank.org/curated/en/383011492423734099/pdf/114278-REVISED-Environmental-and-Social-Framework-Web.pdf

Zulfiyani, A., & Kamal, U. (2024). Implementation of handover of infrastructure, facilities and public utilities by housing developers to local government in Kebumen Regency. Annual Review of Legal Studies, 1(S1). https://doi.org/10.15294/arls.vol1i4.8288

Indonesia. (1945). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Indonesia. (2011). Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Indonesia. (2012). Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Indonesia. (2014). Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Indonesia. (2016). Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Indonesia. (2020). Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Indonesia. (2021a). Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Indonesia. (2021b). Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Indonesia. (2023a). Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Indonesia. (2023b). Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. (2026). Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2026 tentang Penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Pengadilan Tinggi Banten. (2025). Putusan Nomor 146/PDT/2025/PT BTN (diputus 24 Juli 2025; diucapkan 31 Juli 2025).