



RECHTSIDEE

PUBLISHED BY
UNIVERSITAS
MUHAMMADIYAH
SIDOARJO

ISSN 2443-3497
(online)



SCAN ME

Table Of Contents

Journal Cover	1
Author[s] Statement	3
Editorial Team	4
Article information	5
Check this article update (crossmark)	5
Check this article impact	5
Cite this article.....	5
Title page	6
Article Title	6
Author information	6
Abstract	6
Article content	8

Originality Statement

The author[s] declare that this article is their own work and to the best of their knowledge it contains no materials previously published or written by another person, or substantial proportions of material which have been accepted for the published of any other published materials, except where due acknowledgement is made in the article. Any contribution made to the research by others, with whom author[s] have work, is explicitly acknowledged in the article.

Conflict of Interest Statement

The author[s] declare that this article was conducted in the absence of any commercial or financial relationships that could be construed as a potential conflict of interest.

Copyright Statement

Copyright © Author(s). This article is published under the Creative Commons Attribution (CC BY 4.0) licence. Anyone may reproduce, distribute, translate and create derivative works of this article (for both commercial and non-commercial purposes), subject to full attribution to the original publication and authors. The full terms of this licence may be seen at <http://creativecommons.org/licences/by/4.0/legalcode>

EDITORIAL TEAM

Editor in Chief

Mochammad Tanzil Multazam, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

Scopus ID: [57200559335](#)

Researcher ID: [A-2135-2016](#)

ORCID: [0000-0002-6373-1199](#)

Managing Editor

Dr. Rifqi Ridlo Phahlevy, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

Scopus ID: [57205880567](#)

ORCID: [0000-0002-6684-1190](#)

Editorial Board

Regional Editor for Central Asia

Saydaxmedov Umid Murodovich, Associate Professor of Economic Law, Higher School of Judges under the Supreme Council of Judges of the Republic of Uzbekistan [[Google Scholar](#)]

Esanov Azamat Esirgapovich, Tashkent State University of Law, Uzbekistan [[Scopus](#)]

Dametken Medikhanovna Turekulova, Esil University, Kazakhstan [[Scopus](#)]

Regional Editor for Asia Pacific

Faizal Kurniawan, Universitas Airlangga, Indonesia [[Google Scholar](#)] [[Scopus](#)]

M. Zulfa Aulia, Universitas Jambi, Indonesia [[Google Scholar](#)] [[Scopus](#)]

Fradhana Putra Disantara, Institut Teknologi Bisnis Yadika, Indonesia [[Google Scholar](#)] [[Scopus](#)]

Dr. Noor Fatimah Mediawati, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia [[Google Scholar](#)] [[Scopus](#)]

Regional Editor for America

Dinara F. Abdunayimova, University of Illinois College of Law, USA [[Google Scholar](#)]

Regional Editor for Middle East

(No data provided)

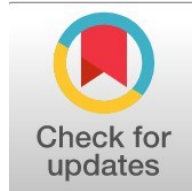
Complete list of editorial team ([link](#))

Complete list of indexing services for this journal ([link](#))

How to submit to this journal ([link](#))

Article information

Check this article update (crossmark)



Check this article impact (*)



Save this article to Mendeley



(*) Time for indexing process is various, depends on indexing database platform

Balancing Public Interest with Property Rights in Indonesian and Kenya Toll Road Acquisition: Menyeimbangkan Kepentingan Umum dengan Hak Milik dalam Pembebasan Lahan untuk Jalan Tol di Indonesia dan Kenya

Rendy Dwiandika, rendydwiandika@student.ub.ac.id (*)

Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya, Malang, Indonesia

Moh. Fadli, mfadlih@ub.ac.id

Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya, Malang, Indonesia

Reka Dewantara, rainerfh@ub.ac.id

Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya, Malang, Indonesia

Istislam Istislam, ist@ub.ac.id

Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya, Malang, Indonesia

(*) Corresponding author

Abstract

General Background: Toll road development requires states to reconcile infrastructure objectives with constitutional protection of private property. **Specific Background:** In Indonesia and Kenya, land acquisition for commercially operated toll roads under Public Private Partnership schemes raises recurring questions concerning public interest, eminent domain, compensation, participation, and judicial protection. **Knowledge Gap:** Previous research largely addressed consultation, social conflict, or property protection within a single jurisdiction and did not comparatively examine commercial toll road acquisition across civil law and common law systems. **Aims:** This normative legal study compares statutory rules, constitutional provisions, legal doctrines, and jurisprudence governing toll road land acquisition in Indonesia and Kenya through comparative and conceptual approaches. **Results:** Both jurisdictions face difficulties in defining public interest and securing fair compensation for commercially operated infrastructure; Indonesia emphasizes procedural certainty, whereas Kenya allows broader substantive judicial review. **Novelty:** The study connects divergent legal traditions within one comparative framework focused specifically on eminent domain for commercial toll road partnerships. **Implications:** A balanced legal model requires proportionality, meaningful public participation, comprehensive compensation, livelihood-sensitive protection for vulnerable groups, and effective judicial safeguards.

Highlights:

- ♦ One jurisdiction prioritizes procedural certainty, while the other permits broader substantive judicial review.
- ♦ Commercial infrastructure schemes complicate definitions of public interest and fair compensation.
- ♦ Proportionality, meaningful participation, comprehensive payment, and court protection form the proposed model.

Keywords: Public Interest, Property Rights, Toll Road Land Acquisition

Pendahuluan

Pembangunan infrastruktur jalan tol menjadi instrumen kebijakan publik yang menautkan pertumbuhan ekonomi dengan konektivitas wilayah dan aksesibilitas layanan dasar. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum (compulsory acquisition/eminent domain) merupakan mekanisme hukum yang memungkinkan negara mengambil alih hak kepemilikan privat dengan kewajiban memberikan ganti kerugian [1]. Prinsip ini memperoleh legitimasi internasional melalui Pasal 17 Universal Declaration of Human Rights (UDHR) 1948 yang menyatakan bahwa “Everyone has the right to own property alone as well as in association with others” dan “No one shall be arbitrarily deprived of his property.” Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa hak milik diakui sebagai hak fundamental, namun tidak bersifat absolut karena masih dapat dibatasi sepanjang tidak dilakukan secara sewenang-wenang. Oleh karena itu, persoalan utama dalam pengadaan tanah bukan terletak pada keberadaan kewenangan negara itu sendiri, melainkan pada bagaimana keseimbangan antara kepentingan publik dan perlindungan hak milik individu diwujudkan secara adil.

Pasal 1 Protocol No. 1 European Convention on Human Rights menegaskan bahwa setiap orang berhak menikmati harta bendanya secara damai dan tidak boleh dirampas kecuali untuk kepentingan umum serta sesuai dengan hukum dan prinsip-prinsip umum hukum internasional. Ketentuan ini melahirkan prinsip fair balance, yaitu kewajiban negara untuk menjaga proporsionalitas antara tujuan publik yang hendak dicapai dan beban yang ditanggung pemilik tanah [2]. Prinsip ini menempatkan hak milik sebagai hak yang dapat dibatasi, tetapi pembatasannya harus memenuhi syarat legalitas, kebutuhan publik, dan kompensasi yang memadai [3]. Konflik pengadaan tanah umumnya muncul ketika negara memperluas tafsir kepentingan umum tanpa diimbangi mekanisme perlindungan prosedural yang efektif bagi masyarakat terdampak [4]. Dengan demikian, keberhasilan pembangunan infrastruktur tidak hanya diukur dari penyelesaian proyek, tetapi juga dari tingkat perlindungan terhadap hak-hak warga negara yang tanahnya diambil untuk pembangunan.

Indonesia telah mengadopsi kerangka hukum pengadaan tanah yang bertujuan menyeimbangkan kepentingan pembangunan dan perlindungan hak masyarakat melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja. Pasal 9 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 secara eksplisit menyatakan bahwa pengadaan tanah diselenggarakan dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat, namun ketentuan ini tidak dilengkapi dengan parameter objektif untuk mengukur keseimbangan tersebut. Melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, definisi kepentingan umum diperluas secara signifikan sehingga mencakup proyek infrastruktur yang dioperasikan secara komersial dalam skema kemitraan pemerintah dan badan usaha (KPBU) [5]. Perluasan ini berpotensi mengaburkan batasan moral antara kepentingan publik yang otentik dan kepentingan komersial yang menggunakan kewenangan negara untuk mengakuisisi properti privat. Dalam implementasi proyek jalan tol Trans-Jawa dan Trans-Sumatera, persoalan ganti kerugian yang tidak sepadan serta keterlambatan konsultasi publik masih menjadi residu masalah yang mengindikasikan lemahnya pengawasan terhadap proses eminent domain.

Di sisi lain, Kenya juga menghadapi tantangan serupa dalam pelaksanaan pengadaan lahan untuk proyek infrastruktur, termasuk pembangunan Nairobi Expressway yang merupakan proyek jalan tol pertama dengan skema Public-Private Partnership (PPP) [6]. Article 40(3) Constitution of Kenya 2010 secara tegas mengatur bahwa perampasan hak milik hanya dapat dilakukan demi kepentingan publik, dan harus diikuti oleh pemberian ganti rugi yang segera, penuh, dan adil (prompt, full, and just compensation). Ketentuan konstitusional ini dijabarkan lebih lanjut dalam Land Act No. 6 of 2012, khususnya Part VIII mengenai Compulsory Acquisition, yang mencabut Land Acquisition Act (Cap. 295) karena dinilai tidak memadai dalam melindungi hak-hak warga negara. Namun, National Land Commission (NLC) sebagai lembaga independen yang bertanggung jawab melaksanakan pengadaan lahan menghadapi tantangan serius berupa tidak adanya transparansi dalam proses penilaian ganti rugi (valuation disputes) yang memicu konflik berkepanjangan antara pemerintah dan masyarakat terdampak [7]. Kelompok rentan, termasuk penduduk informal (informal settlers) dan masyarakat tanpa dokumen hak formal, mengalami kesulitan akses keadilan karena proses pembuktian kepemilikan yang rumit dan mahal.

Indonesia dan Kenya merupakan negara berkembang yang secara simultan mendorong pembangunan jalan tol berskala nasional melalui pengadaan tanah, namun beroperasi dalam tradisi hukum yang berbeda. Indonesia mengikuti tradisi civil law warisan Belanda yang bercirikan kodifikasi normatif dan peran terbatas yurisprudensi [8], sementara Kenya menganut tradisi common law warisan Inggris dengan doktrin precedent yang kuat dan fleksibilitas hakim dalam mengembangkan hukum melalui putusan pengadilan [9]. Perbedaan sistem hukum ini menghasilkan variasi dalam konstruksi norma pengadaan tanah, mekanisme ganti rugi, serta derajat perlindungan terhadap hak milik dari potensi penyalahgunaan kewenangan negara. Selain itu, keterlibatan skema Public-Private Partnership (PPP) dalam pembangunan jalan tol di kedua negara menimbulkan pertanyaan normatif mengenai batas-batas konsep kepentingan umum ketika proyek yang dibangun juga memiliki orientasi komersial. Dalam konteks ini, pengujian terhadap legitimasi pencabutan hak milik menjadi penting untuk memastikan bahwa penggunaan kewenangan negara tidak bergeser menjadi instrumen yang semata-mata mendukung kepentingan ekonomi.

Urgensi penelitian ini terletak pada kebutuhan untuk mengevaluasi sejauh mana instrumen hukum pengadaan tanah di Indonesia dan Kenya mampu menjaga keseimbangan antara kebutuhan pembangunan infrastruktur dan perlindungan hak milik privat. Penelitian ini berangkat dari konsep balancing public interest and property rights, yaitu pendekatan yang menempatkan kepentingan publik dan hak individu sebagai dua kepentingan konstitusional yang harus dipertemukan secara proporsional. Kajian komparatif diperlukan untuk mengidentifikasi kelebihan dan kelemahan masing-masing sistem hukum dalam menjamin keadilan prosedural maupun keadilan substantif bagi pemilik tanah. Di samping itu, penelitian ini juga berupaya menelaah bagaimana konsep State’s Eminent Domain diterapkan dalam proyek jalan tol yang bersifat komersial tanpa mengabaikan perlindungan hak asasi manusia atas kepemilikan tanah. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan

kontribusi teoritis terhadap pengembangan hukum pengadaan tanah serta menawarkan rekomendasi normatif bagi perbaikan kebijakan pembangunan infrastruktur di negara berkembang.

Penelitian tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum telah dilakukan sebelumnya dengan berbagai pendekatan. Senia Dwi Astuti dan Diyan Isnaeni dalam *Journal of Law, Politic and Humanities* menyoroti pentingnya konsultasi publik sebagai instrumen perlindungan hak masyarakat dalam pengadaan tanah jalan tol di Indonesia, serta menemukan bahwa efektivitas partisipasi publik masih bergantung pada implementasi oleh pemerintah dan pemangku kepentingan terkait [10]. Tafadzwa Mambiravana dkk., dalam *Interdisciplinary Journal of Sociality Studies* menunjukkan bahwa konflik pengadaan tanah muncul akibat benturan antara kepentingan pembangunan infrastruktur dan hak-hak masyarakat lokal, terutama ketika proses pengambilan keputusan tidak sepenuhnya mengakomodasi aspirasi komunitas terdampak [11]. Sementara itu, Aarce Tehupeiry dkk., dalam *Land Acquisition for Public Interest: Balancing State Control and Individual Property Rights* menegaskan bahwa keseimbangan antara kewenangan negara dan hak milik individu merupakan elemen fundamental dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dengan penekanan pada pentingnya ganti kerugian yang adil dan perlindungan hak konstitusional warga negara [12]. Meskipun demikian, ketiga penelitian tersebut umumnya berfokus pada satu yurisdiksi atau isu tertentu sehingga belum mengkaji secara komparatif bagaimana konsep eminent domain, definisi kepentingan umum, mekanisme kompensasi, dan penyelesaian sengketa diterapkan dalam proyek jalan tol komersial berbasis Public-Private Partnership (PPP) pada negara dengan tradisi hukum yang berbeda.

Kebaruan penelitian ini terletak pada pendekatan komparatif yang menghubungkan rezim pengadaan tanah Indonesia dan Kenya dalam konteks proyek jalan tol komersial berbasis KPB/PPP melalui perspektif keseimbangan antara public interest dan property rights. Berbeda dengan penelitian terdahulu yang lebih banyak membahas aspek konsultasi publik, konflik sosial, atau perlindungan hak milik dalam satu sistem hukum, penelitian ini secara khusus bertujuan untuk membandingkan konstruksi normatif dan implementasi prinsip eminent domain dalam sistem civil law Indonesia dan common law Kenya, terutama terkait batasan definisi “kepentingan umum” dan parameter ganti kerugian yang layak. Selain itu, tujuan penelitian ini juga untuk menganalisis perbedaan karakteristik mekanisme penyelesaian sengketa pengadaan tanah pada kedua tradisi hukum tersebut untuk mengidentifikasi kelebihan dan kelemahan masing-masing sistem. Penelitian ini diarahkan untuk merumuskan model hukum yang ideal guna menyeimbangkan kebutuhan pembangunan infrastruktur sebagai kepentingan publik dengan perlindungan hak milik privat sebagai bagian dari hak asasi manusia yang dijamin oleh hukum nasional dan internasional.

Metode

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang berfokus pada analisis pengaturan dan implementasi prinsip eminent domain dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol komersial di Indonesia dan Kenya. Penelitian hukum normatif dipilih karena objek kajian utama penelitian ini adalah norma hukum yang mengatur hubungan antara kewenangan negara dalam pengadaan tanah dan perlindungan hak milik privat. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan komparatif (comparative approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Pendekatan komparatif digunakan untuk membandingkan konstruksi hukum pengadaan tanah, mekanisme kompensasi, serta penyelesaian sengketa antara Indonesia yang menganut sistem civil law dan Kenya yang menganut sistem common law. Pemilihan Indonesia dan Kenya sebagai objek penelitian komparatif didasarkan pada beberapa pertimbangan akademik. Pertama, kedua negara merupakan negara berkembang (developing countries) yang sedang melakukan percepatan pembangunan infrastruktur, khususnya jalan tol, sebagai instrumen untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan konektivitas nasional. Kondisi tersebut menyebabkan kebutuhan pengadaan tanah menjadi isu hukum yang sangat strategis di kedua negara. Kedua, Indonesia dan Kenya memiliki karakteristik sistem hukum yang berbeda. Indonesia menganut tradisi civil law yang menempatkan peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum utama, sedangkan Kenya menganut tradisi common law yang memberikan peran penting terhadap preseden pengadilan dalam pembentukan hukum. Perbedaan tersebut memberikan ruang analisis yang komprehensif mengenai bagaimana dua sistem hukum yang berbeda mengatur pelaksanaan eminent domain atau compulsory acquisition serta memberikan perlindungan terhadap hak milik privat. Ketiga, kedua negara sama-sama mengakui hak milik sebagai hak konstitusional, namun memberikan kewenangan kepada negara untuk melakukan pengadaan tanah demi kepentingan umum dengan syarat adanya dasar hukum yang jelas, tujuan publik yang sah, serta pemberian kompensasi yang layak dan adil. Meskipun memiliki prinsip dasar yang serupa, implementasi mekanisme penilaian ganti kerugian, partisipasi masyarakat, dan penyelesaian sengketa menunjukkan karakteristik yang berbeda sehingga menarik untuk dibandingkan. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep public interest, property rights, eminent domain, compulsory acquisition, keadilan prosedural, dan keadilan substantif sebagai landasan teoritis dalam menilai keseimbangan antara kepentingan publik dan hak milik privat.

Bahan hukum primer dalam penelitian ini meliputi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Constitution of Kenya 2010, serta Land Act No. 6 of 2012 khususnya Part VIII mengenai Compulsory Acquisition. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan instrumen hukum internasional yang relevan, seperti Universal Declaration of Human Rights 1948 dan Protocol No. 1 European Convention on Human Rights sebagai bahan rujukan dalam menilai standar perlindungan hak milik. Bahan hukum sekunder terdiri atas jurnal ilmiah bereputasi, buku hukum, hasil penelitian, laporan lembaga internasional, dan artikel akademik yang membahas pengadaan tanah, eminent domain, public interest, property rights, serta pembangunan infrastruktur berbasis Public-Private Partnership (PPP). Bahan hukum sekunder tersebut digunakan untuk memperkuat analisis terhadap perkembangan doktrin, teori, dan praktik pengadaan tanah di kedua negara. Adapun bahan hukum tersier meliputi kamus hukum, ensiklopedia hukum, legal dictionary, dan sumber referensi lain yang membantu menjelaskan terminologi serta konsep hukum yang digunakan dalam penelitian.

Teknik pengolahan bahan hukum dilakukan melalui inventarisasi, identifikasi, klasifikasi, dan sistematisasi seluruh bahan hukum sesuai dengan fokus penelitian mengenai pengadaan tanah jalan tol di Indonesia dan Kenya. Seluruh bahan hukum yang telah terkumpul kemudian dikelompokkan berdasarkan tema, yaitu konsep kepentingan umum, kompensasi atau ganti kerugian, perlindungan hak milik, serta mekanisme penyelesaian sengketa. Proses pengolahan data juga dilakukan dengan menelaah keterkaitan antara norma hukum nasional dan prinsip-prinsip hukum internasional yang relevan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Teknik analisis data menggunakan analisis kualitatif dengan metode interpretasi hukum dan penalaran deduktif untuk memahami makna serta implikasi norma hukum yang berlaku. Selanjutnya, hasil analisis tersebut dikombinasikan dengan argumentasi komparatif guna mengidentifikasi persamaan, perbedaan, kelebihan, dan kelemahan sistem hukum Indonesia dan Kenya, serta merumuskan model hukum yang ideal dalam menyeimbangkan kepentingan publik dan perlindungan hak milik privat.

Hasil dan Pembahasan

A. Perbandingan Konstruksi Normatif dan Implementasi Prinsip Eminent Domain dalam Pengadaan Tanah Jalan Tol antara Indonesia dan Kenya

Eminent domain merupakan kekuasaan inheren negara (inherent power of the state) untuk mengambil alih hak milik privat demi kepentingan publik dengan memberi ganti kerugian yang layak [13]. Kewenangan ini bersumber dari konsepsi kedaulatan negara (state sovereignty) dan tidak memerlukan persetujuan pemilik tanah sebagai syarat sahnya pengambilalihan. Namun, kewenangan ini tidak bersifat mutlak karena selalu beroperasi dalam ketegangan dengan prinsip perlindungan hak milik yang diakui dalam hukum domestik maupun internasional. Ketegangan antara kewenangan negara dan hak milik privat menjadi isu sentral dalam pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur jalan tol [14]. Oleh karena itu, legitimasi penggunaan eminent domain tidak hanya ditentukan oleh tujuan pembangunan yang hendak dicapai, tetapi juga oleh kualitas perlindungan hukum yang diberikan kepada pemilik tanah yang terdampak.

Kewenangan eminent domain sebagai kekuasaan inheren negara untuk mengambil alih hak milik privat demi kepentingan publik tidak dapat dilepaskan dari prinsip proporsionalitas yang dikembangkan oleh Robert Alexy dalam tradisi hukum Eropa kontinental. Robert Alexy menegaskan bahwa pembatasan terhadap hak fundamental hanya dapat dibenarkan apabila memenuhi tiga syarat, yaitu suitability, necessity, dan proportionality stricto sensu (keseimbangan antara manfaat publik dan beban yang ditanggung individu) [15]. Prinsip suitability mensyaratkan bahwa tindakan negara harus mampu mencapai tujuan yang hendak diwujudkan, sedangkan necessity mengharuskan tidak adanya alternatif lain yang lebih ringan bagi pemegang hak. Adapun proportionality stricto sensu menghendaki keseimbangan antara manfaat publik yang diperoleh dan kerugian yang dibebankan kepada individu [16].

Dalam konteks pengadaan tanah untuk jalan tol komersial berbasis KPBU/PPP, penerapan prinsip necessity menjadi sangat kritis karena negara harus membuktikan bahwa tidak ada cara lain selain pencabutan hak milik yang dapat mencapai tujuan pembangunan infrastruktur tersebut. Apabila proyek jalan tol dapat dilaksanakan dengan cara membeli tanah secara sukarela dari pemilik atau dengan merelokasi jalur tol ke area yang tidak memerlukan penggusuran pemukiman warga, maka paksaan melalui eminent domain kehilangan justifikasinya. Oleh karena itu, prinsip proporsionalitas berfungsi sebagai alat uji untuk membedakan antara pengadaan tanah yang sah secara konstitusional dan perampasan yang bersifat sewenang-wenang.

Penggunaan eminent domain juga sering dikaitkan dengan asas *salus publica suprema lex esto* yang berarti kepentingan umum merupakan hukum tertinggi [17]. Asas *salus publica suprema lex esto* memberikan justifikasi bahwa kepentingan publik dapat mengesampingkan kepentingan individual dalam kondisi tertentu. Akan tetapi, asas tersebut tidak dapat dipahami secara terpisah dari prinsip *neminem laedere* yang melarang tindakan yang merugikan orang lain tanpa dasar yang sah [18] serta prinsip *sum cuique tribuere* yang menghendaki pemberian hak kepada setiap orang secara proporsional [19]. Ketiga prinsip tersebut menunjukkan bahwa pembangunan infrastruktur tidak boleh dilaksanakan dengan mengorbankan hak individu secara berlebihan.

Dalam sistem hukum Indonesia, definisi operasional "kepentingan umum" sebagai dasar legitimasi pengadaan tanah diatur dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang menyatakan bahwa kepentingan umum adalah "kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat." Definisi ini bersifat terbuka dan evaluatif, sehingga memberi ruang interpretasi yang luas bagi pemerintah untuk mengkategorikan berbagai proyek sebagai kepentingan umum tanpa parameter objektif yang ketat. Jalan tol secara eksplisit disebut dalam Pasal 10 huruf b Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 sebagai salah satu jenis pembangunan yang dapat dikategorikan sebagai kepentingan umum, tanpa membedakan apakah jalan tol tersebut dioperasikan secara gratis atau berbayar melalui mekanisme tarif. Namun, persoalan normatif muncul ketika jalan tol dibangun melalui skema KPBU (Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha), di mana badan usaha swasta memperoleh hak konsesi dan memungut tarif tol dari pengguna [20]. Skema ini diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur, namun regulasi tersebut tidak secara eksplisit mengatur perbedaan perlakuan dalam pengadaan tanah antara proyek murni pemerintah dan proyek KPBU.

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 sebagai aturan turunan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja semakin memperluas celah normatif tersebut dengan mengizinkan badan usaha swasta atau BUMN dalam skema KPBU untuk bertindak sebagai pihak yang mendanai atau melaksanakan pengadaan tanah secara langsung [21]. Ketentuan ini secara implisit mengaburkan batas antara fasilitator publik yang bertindak untuk kepentingan umum dan aktor komersial yang memiliki orientasi laba. Celah normatif ini melahirkan pertanyaan terkait apakah kepentingan komersial badan usaha

penerima konsesi dapat diidentikkan dengan kepentingan umum sehingga penggunaan eminent domain tetap sah secara hukum? Teori fungsi sosial hak milik yang dikembangkan oleh León Duguit menegaskan bahwa hak milik bukanlah hak absolut melainkan tunduk pada fungsi sosialnya yang menuntut pembatasan proporsional dengan kemanfaatan sosial yang nyata (*réelle utilité sociale*) [22]. Duguit menekankan bahwa pembatasan hak milik tidak dapat dibenarkan jika hanya menggunakan dalih pembangunan yang pada akhirnya menguntungkan pihak swasta tanpa kemanfaatan sosial yang terukur [23].

Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 50/PUU-X/2012 yang menguji konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menegaskan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus ditujukan bagi kemanfaatan masyarakat secara luas dan tidak boleh menjadi sarana memperkaya pihak tertentu [24]. Pertimbangan hukum Mahkamah menunjukkan bahwa konstitusionalitas pengadaan tanah bergantung pada keberadaan pengendalian negara yang efektif terhadap tujuan dan pelaksanaan proyek. Namun, batas antara kepentingan publik dan kepentingan komersial dalam skema KPBU adalah batas yang rentan dilanggar apabila tidak ada pengujian normatif yang ketat oleh lembaga yang berwenang. Mahkamah Konstitusi menekankan prinsip checks and balances dalam proses pengadaan tanah, termasuk mekanisme konsultasi publik yang bermakna dan penilaian ganti kerugian yang independen [4]. Oleh karena itu, negara harus menetapkan standar operasional yang jelas untuk mencegah komersialisasi berlebihan yang mengorbankan hak-hak pemilik tanah terdampak.

Berbeda dengan Indonesia, Kenya mengatur compulsory acquisition melalui Land Act No. 6 of 2012 Part VIII (Sections 107–135) yang secara tegas membatasi pengambilalihan tanah hanya untuk 'a public purpose or in the public interest.' Constitution of Kenya 2010 Article 40(3)(b) memperkuat ketentuan ini dengan menyatakan bahwa negara tidak boleh merampas hak milik seseorang kecuali: (i) for a public purpose or in the public interest dan (ii) subject to compensation in accordance with this Article and a written law. Kenya juga memperkenalkan skema PPP melalui Public Private Partnerships Act No. 15 of 2021 yang menggantikan rezim sebelumnya, namun regulasi ini juga tidak secara eksplisit mengatur kualifikasi ulang definisi kepentingan publik dalam konteks proyek yang melibatkan mitra swasta dengan orientasi komersial. Proyek Nairobi Expressway yang dibangun dan dioperasikan oleh perusahaan China Road and Bridge Corporation (CRBC) melalui skema PPP menunjukkan eminent domain digunakan untuk mendukung proyek infrastruktur dengan dimensi komersial yang kuat [25]. Dalam proyek ini, lahan masyarakat di sepanjang koridor jalan tol diambil alih untuk pembangunan jalan tol berbayar yang tarifnya relatif tinggi [26], sehingga sebagian besar masyarakat lokal yang tanahnya digusur justru tidak mampu menikmati akses terhadap infrastruktur yang dibangun di atas tanah mereka sendiri. Hal ini menimbulkan pertanyaan mendasar tentang apakah public purpose yang diklaim telah terpenuhi secara substantif atau hanya bersifat formal belaka.

Doktrin public use doctrine dalam tradisi common law yang berkembang sejak putusan *Kelo v. City of New London* (545 U.S. 469, 2005) di Amerika Serikat menunjukkan bahwa definisi kepentingan publik terus mengalami perluasan (*expansive reading*) hingga mencakup manfaat ekonomi tidak langsung seperti peningkatan pendapatan pajak dan penciptaan lapangan kerja [27]. Putusan *Kelo* mengizinkan kota New London menggunakan eminent domain untuk mengalihkan lahan warga kepada pengembang swasta dengan alasan bahwa proyek tersebut akan menciptakan lapangan kerja dan meningkatkan pendapatan pajak [28], meskipun manfaat ekonominya bersifat spekulatif. Perluasan ini menuai kritik tajam dari berbagai kalangan karena dianggap mengaburkan batas antara kepentingan publik sejati dan kepentingan komersial yang diselubungi narasi pembangunan. Yurisprudensi Kenya melalui perkara *Patrick Musimba v. National Land Commission & 4 others* eKLR dan *Mitu-Bell Welfare Society v. Kenya Airports Authority* [2021] eKLR menunjukkan bahwa Mahkamah Agung Kenya cenderung mengambil pendekatan yang lebih protektif terhadap hak milik dibandingkan pendekatan *Kelo* [29]. Dalam putusan-putusan tersebut, pengadilan menegaskan bahwa hak atas properti harus dibaca secara holistik dengan Article 43 Constitution of Kenya 2010 tentang hak-hak sosial ekonomi, sehingga proses pengadaan tanah tidak dapat dilepaskan dari kewajiban negara untuk memastikan bahwa kepentingan publik yang diklaim benar-benar berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat luas. Pendekatan ini menunjukkan bahwa pengujian yudisial terhadap definisi kepentingan publik dalam proyek KPBU dapat menjadi mekanisme korektif yang efektif.

Parameter ganti kerugian yang layak (*just compensation*) merupakan elemen esensial yang membedakan eminent domain yang sah secara hukum dari perampasan sewenang-wenang. Dalam hukum internasional, Hull Formula yang berakar dari kasus *Chorzów Factory* (PCIJ 1928) menetapkan tiga kriteria ganti rugi yang memenuhi standar "layak", yakni *adequate* (memadai dalam arti mencerminkan nilai penuh properti), *effective* (dibayar dalam bentuk yang dapat digunakan oleh penerima), dan *prompt* (dibayar tepat waktu tanpa penundaan yang tidak beralasan) [30]. Indonesia mengadopsi parameter ganti kerugian dalam Pasal 33 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang menetapkan bahwa ganti kerugian dihitung berdasarkan nilai tanah, nilai bangunan, nilai tanaman, nilai benda yang berkaitan dengan tanah, dan kerugian lain yang dapat dinilai. Ketentuan ini dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 65 sampai dengan Pasal 75 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 yang secara normatif terlihat komprehensif. Namun, parameter "kerugian lain yang dapat dinilai" atau *consequential losses* dalam praktiknya sering diinterpretasikan secara sempit oleh tim penilai independen (*appraisal*), sehingga komponen non-fisik seperti hilangnya mata pencaharian, putusnya jaringan sosial, dan tergusurnya nilai budaya tidak tercermin secara memadai dalam besaran ganti kerugian [31]. Ketiadaan panduan standarisasi yang rigid untuk menilai kerugian non-fisik ini menyebabkan praktik ganti rugi di Indonesia cenderung bersifat reduksionistik dan tidak restitutif.

Kenya merumuskan parameter ganti kerugian secara lebih progresif melalui Section 111 jo. First Schedule Land Act No. 6 of 2012 yang menetapkan bahwa kompensasi harus mencakup the market value of the land, any disturbance allowance, any transport allowance, any loss of profits or accommodation, and any other prescribed allowance. Constitution of Kenya Article 40(3) secara eksplisit menggunakan frasa "prompt, full, and just compensation", yang secara tekstual lebih maju dibandingkan rumusan Indonesia karena mewajibkan adanya disturbance allowance sebesar 15 persen dari nilai pasar sebagai kompensasi atas hilangnya kenyamanan dan gangguan psikososial yang dialami pemilik tanah. Namun, tantangan

implementasi di Kenya justru terletak pada mekanisme penilaian (valuation) yang dilakukan secara eksklusif oleh Chief Government Valuer di bawah kementerian secara terpusat, tanpa pengawasan independen yang memadai dari National Land Commission (NLC) [32]. Akibatnya, nilai yang ditetapkan sering kali bias dan berada di bawah harga riil pasar karena ketimpangan informasi (market data asymmetry), sehingga memicu konflik penilaian (valuation disputes) yang berkepanjangan. Dalam banyak kasus, masyarakat terdampak terpaksa menerima ganti rugi yang tidak adil karena tidak memiliki sumber daya untuk menggugat penilaian pemerintah melalui jalur litigasi yang mahal dan memakan waktu [33]. Kondisi ini menunjukkan bahwa kemajuan norma dalam teks undang-undang tidak menjamin keadilan substantif jika tidak didukung oleh kelembagaan penilaian yang independen, transparan, dan partisipatif.

Ganti kerugian yang layak menurut difference principle John Rawls tidak cukup diukur semata-mata dari nilai pasar tanah (market value approach) karena pendekatan ini mengabaikan posisi rentan kelompok masyarakat yang paling terdampak. Rawls dalam A Theory of Justice (1971) menegaskan bahwa ketidaksetaraan sosial-ekonomi hanya dapat dibenarkan apabila ketidaksetaraan tersebut menguntungkan kelompok yang paling tidak beruntung (the least advantaged) [34]. Dalam konteks pengadaan tanah untuk jalan tol komersial, prinsip ini menuntut agar besaran dan mekanisme ganti kerugian secara khusus memperhatikan dampak yang ditanggung oleh petani kecil, masyarakat adat, dan penghuni informal (informal settlers) yang justru menanggung beban terbesar dari proyek infrastruktur. Kelompok-kelompok ini sering kali tidak memiliki dokumen hak formal atas tanah yang mereka tempati secara turun-temurun, sehingga dalam proses ganti rugi mereka diperlakukan sebagai pihak yang tidak memiliki hak atau squatters yang hanya berhak atas kompensasi minimal. Keberadaan fisik dan ketergantungan ekonomi mereka pada tanah tersebut seharusnya menjadi dasar untuk memberikan kompensasi yang memungkinkan pemulihan mata pencaharian (livelihood restoration), bukan sekadar penggantian nilai aset fisik. Oleh karena itu, penerapan difference principle Rawls dalam kebijakan ganti rugi pengadaan tanah menghendaki adanya affirmative measures yang secara proporsional menguntungkan kelompok rentan.

Tabel 1. Perbandingan Konstruksi Normatif dan Implementasi Eminent Domain dalam Pengadaan Tanah Jalan Tol antara Indonesia dan Kenya

Aspek Perbandingan	Indonesia	Kenya
Dasar Hukum Eminent Domain/Compulsory Acquisition	UU No. 2 Tahun 2012, UU No. 6 Tahun 2023, PP No. 19 Tahun 2021	Constitution of Kenya 2010 Article 40(3), Land Act No. 6 of 2012 Part VIII
Definisi kepentingan umum	Terbuka & evaluatif Jalan tol = kepentingan umum tanpa membedakan tarif/gratis	Terbatas namun tidak operasional Dibatasi pada <i>public purpose or public interest</i>
Legitimasi KPBU/PPP	Formal publicness Swasta boleh melaksanakan pengadaan tanah langsung; tidak ada uji distribusi manfaat	Formal + ruang korektif Nairobi Expressway: pengurusan untuk jalan berbayar tarif tinggi; yurisprudensi mulai menguji substantif
Parameter ganti kerugian	Komprehensif, implementasi sempit Nilai fisik + kerugian lain; komponen non-fisik ditafsir sempit oleh appraisal	Lebih progresif secara teks Market value + disturbance allowance 15% + loss of profits; tapi penilaian terpusat & tidak independen

Perbandingan antara Indonesia dan Kenya mengungkapkan adanya normative gap yang bersifat struktural: regulasi pengadaan tanah di kedua negara dirancang dalam logika proyek publik murni tanpa mempertimbangkan secara memadai realitas implementasi dalam skema KPBU/PPP yang memiliki dimensi komersial signifikan. Teori "publicness" yang dikembangkan oleh Amnon Lehari dan Amir Licht membedakan antara formal publicness (kepentingan publik berdasarkan klaim formal dan legalistik negara) dan substantive publicness (kepentingan publik yang terukur dari distribusi manfaat nyata dan inklusif kepada masyarakat) [35]. Indonesia maupun Kenya cenderung masih beroperasi pada tingkat formal publicness dalam proyek jalan tol KPBU/PPP, di mana legitimasi pengadaan tanah hanya ditopang oleh dokumen penetapan lokasi resmi tanpa pengujian yang memadai terhadap distribusi manfaat aktualnya. Jalan tol berbayar dengan tarif yang relatif tinggi secara inheren mengeksklusi kelompok ekonomi lemah yang tanahnya digusur, karena mereka tidak memiliki kemampuan finansial untuk mengakses infrastruktur yang dibangun di atas tanah yang dulu mereka miliki. Kondisi ini menciptakan ironi di mana negara menggunakan kekuasaan pakasanya untuk mengambil tanah dari kelompok rentan demi membangun infrastruktur yang hanya dapat dinikmati oleh kelompok berdaya.

B. Perbandingan Sistem Civil Law dan Common Law dalam Penyelesaian Sengketa Pengadaan Tanah serta Konstruksi Model Hukum yang Ideal

Perbedaan antara sistem civil law dan common law bukan sekadar perbedaan teknis prosedural, melainkan mencerminkan perbedaan epistemologi hukum yang mendasar dalam memahami hubungan antara negara, individu, dan hak milik. René David dan John Brierly dalam karya klasiknya "Major Legal Systems in the World Today" (1978) menjelaskan bahwa civil law

menempatkan kodifikasi sebagai sumber hukum primer dan hakim sebagai penerap norma tertulis (*bouche de la loi*), sementara common law menempatkan preseden yudisial (*stare decisis*) sebagai sumber hukum yang sama kuat dengan legislasi tertulis [36]. Perbedaan epistemologi ini berdampak langsung pada bagaimana sengketa pengadaan tanah dikonstruksi, diproses, dan diselesaikan di masing-masing sistem hukum. Dalam kerangka teori hukum responsif yang dikembangkan oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick, sistem hukum yang baik bukan hanya yang mampu menegakkan norma secara formal, melainkan yang mampu merespons kebutuhan substantif masyarakat secara adaptif [37]. Kualitas penyelesaian sengketa pengadaan tanah tidak semata-mata ditentukan oleh kelengkapan regulasi, melainkan oleh sejauh mana sistem hukum mampu mengakomodasi kepentingan yang saling bersaing secara proporsional dan berkeadilan.

Indonesia sebagai negara civil law menempatkan penyelesaian sengketa pengadaan tanah dalam struktur norma yang hierarkis dan terkodifikasi. Mekanisme keberatan terhadap nilai ganti kerugian awalnya diatur secara berjenjang melalui Pasal 37–40 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 yang membuka jalur permohonan ke Pengadilan Negeri hingga upaya hukum Kasasi ke Mahkamah Agung. Namun, rezim Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja secara fundamental memangkas birokrasi peradilan ini dengan menghapus jalur Kasasi, sehingga berdasarkan Pasal 38 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 yang telah diubah, putusan Pengadilan Negeri kini bersifat final and binding dengan tenggat waktu penyelesaian maksimal 30 hari kerja sejak permohonan diterima. Struktur normatif yang diperbarui ini mencerminkan karakteristik tradisi civil law yang mengutamakan kepastian hukum prosedural (*formal legality*) demi efisiensi negara. Kelemahan mendasar dari desain ini adalah ruang lingkup pengujian peradilan yang dipersempit secara paksa dan hanya dibatasi pada "bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian" sebagaimana diatur dalam Pasal 37 ayat (1), bukan pada keabsahan penetapan lokasi atau urgensi substantif dari klaim kepentingan umum itu sendiri.

Pembatasan lingkup kompetensi absolut peradilan ini secara normatif menutup pintu bagi pemilik tanah untuk menguji apakah pencabutan hak milik mereka benar-benar memenuhi prinsip necessity dalam doktrin eminent domain. Selain jalur pengadilan perdata, Pasal 23 UU No. 2 Tahun 2012 membuka ruang untuk mengajukan gugatan terhadap penetapan lokasi melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Namun dalam praktiknya, jalur PTUN menghadapi kendala karena pengujian PTUN terbatas pada aspek prosedural keputusan tata usaha negara (*beschikking*), sementara pengujian substantif terhadap kesesuaian proyek dengan kepentingan publik yang sejati nyaris tidak pernah dilakukan [38]. Kondisi ini memperkuat argumen bahwa sistem civil law Indonesia, dalam konteks pengadaan tanah, lebih berorientasi pada legal certainty bagi negara daripada pada substantive justice bagi individu terdampak, sebuah pilihan politik hukum yang sadar untuk meminimalkan hambatan terhadap proyek strategis nasional.

Kenya sebagai negara common law memiliki mekanisme penyelesaian sengketa pengadaan tanah yang secara struktural lebih terbuka terhadap pengujian substantif. Section 130 Land Act No. 6 of 2012 memberikan hak kepada pihak yang terdampak untuk mengajukan keberatan tidak hanya terhadap besaran kompensasi, tetapi juga terhadap keputusan pengambilalihan itu sendiri (*the decision to acquire*). Environment and Land Court Act No. 19 of 2011 membentuk Environment and Land Court (ELC) sebagai pengadilan khusus yang memiliki yurisdiksi eksklusif untuk menangani sengketa pertanahan, termasuk sengketa pengadaan tanah untuk kepentingan publik. Karakter common law yang menempatkan preseden yudisial sebagai sumber hukum yang otonom memberikan fleksibilitas interpretatif yang signifikan bagi pengadilan Kenya. Hakim tidak sekadar menerapkan teks undang-undang, melainkan aktif mengembangkan doktrin hukum melalui yurisprudensi yang dapat mengoreksi kekakuan regulasi tertulis [39].

Berbeda dengan kekakuan di Indonesia, yurisprudensi Kenya sebagaimana terlihat dalam perkara *Coastal Aquaculture Ltd v. Commissioner of Lands* dan dipertegas oleh ELC dalam perkara *Patrick Musimba v. National Land Commission & 4 others* menegaskan bahwa cacat prosedur dalam notifikasi dan konsultasi publik dapat membatalkan legitimasi seluruh proses pengambilalihan lahan, terlepas dari seberapa mendesakny tujuan pembangunan publik yang diklaim oleh pemerintah [40]. Constitution of Kenya 2010 memainkan peran sentral dalam memperkuat posisi individu dalam sengketa pengadaan tanah melalui jaminan konstitusional yang komprehensif dan mekanisme penegakan yang efektif. Article 22 Konstitusi Kenya 2010 memberikan hak kepada setiap orang untuk mengajukan petisi ke pengadilan apabila hak-hak konstitusionalnya terancam atau dilanggar, termasuk hak atas properti yang dijamin dalam Article 40, sehingga sengketa pengadaan tanah dapat langsung dibawa ke ranah konstitusional tanpa harus melalui prosedur administratif yang berbelit.

Article 23(3) memberikan kepada pengadilan kewenangan luas untuk menetapkan relief yang dianggap tepat dalam konteks pelanggaran hak konstitusional, termasuk conservatory orders yang dapat menghentikan sementara proyek konstruksi, declaration of rights, injunctions, dan kompensasi. Kewenangan ini secara substansial lebih luas dibandingkan remedium yang tersedia melalui mekanisme keberatan dalam sistem Indonesia, di mana pengadilan perdata hanya dapat mengubah besaran ganti rugi tanpa kewenangan untuk membatalkan proyek atau menghentikan pelaksanaan pengadaan tanah. Namun, sistem common law Kenya juga memiliki kelemahan yang tidak dapat diabaikan di mana proses litigasi di Kenya cenderung memakan waktu lama dan berbiaya tinggi [41], sehingga secara de facto menutup akses keadilan bagi kelompok masyarakat rentan yang paling membutuhkan perlindungan. Selain itu, ketergantungan pada preseden dapat menimbulkan ketidakpastian ketika suatu isu hukum belum memiliki yurisprudensi yang mapan.

Chalmers Johnson melalui teori negara pembangunan (*developmental state*) menempatkan pertumbuhan ekonomi dan akselerasi infrastruktur sebagai prioritas utama, dengan konsekuensi bahwa hak-hak individu termasuk hak milik diperlakukan sebagai variabel yang dapat dikondisikan demi kepentingan pembangunan nasional [42]. Indonesia maupun Kenya, menunjukkan karakteristik negara pembangunan dalam desain regulasi pengadaan tanahnya dengan intensitas dan manifestasi yang berbeda sesuai dengan tradisi hukum masing-masing. Indonesia menampilkan orientasi *developmental state* yang lebih eksplisif dan agresif melalui pembatasan lingkup keberatan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, pengetatan tenggat waktu peradilan yang bias pada kelancaran proyek, serta mekanisme penitipan ganti kerugian (*consignment*) di pengadilan yang mempercepat pengalihan hak milik. Rezim Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja semakin mempertegas karakteristik ini dengan mengamandemen Pasal 42 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, yang menentukan bahwa begitu uang ganti kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri, hak atas tanah dari pemilik lama

demi hukum langsung hapus dan beralih menjadi milik negara tanpa perlu menunggu putusan berkekuatan hukum tetap.

Konsekuensi dari kebijakan konsinyasi dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang telah diubah oleh Undang-Undang Cipta Kerja adalah bahwa pengambilalihan fisik lahan dapat dieksekusi secara instan tanpa perlu menunggu sengketa substansi selesai di pengadilan. Pilihan politik hukum yang secara sadar memprioritaskan speed and efficiency ini secara struktural melumpuhkan daya tawar pemilik tanah karena mereka dipaksa menerima realitas kehilangan hak miliknya, sementara ruang untuk menguji keabsahan tindakan eminent domain negara telah ditutup sejak awal proses. Dalam perspektif teori rule of law yang dikembangkan oleh A.V. Dicey, prinsip supremasi hukum mensyaratkan bahwa tidak seorang pun dapat dirampas haknya kecuali melalui proses hukum yang adil dan setara (equality before the law) [43], namun kebijakan eksekusi langsung ini menciptakan ketidaksetaraan prosedural yang fundamental antara negara yang memiliki kekuasaan dan individu yang kehilangan tanahnya. Kondisi ini menunjukkan bahwa sistem civil law Indonesia telah mengorbankan prinsip due process of law demi kepentingan efisiensi proyek, sebuah pilihan yang secara normatif patut dipertanyakan dari perspektif perlindungan hak asasi manusia.

Di sisi lain, Kenya menampilkan ketegangan yang lebih terbuka antara orientasi pembangunan dan komitmen konstitusional terhadap hak asasi manusia, di mana Konstitusi 2010 yang progresif dengan Bill of Rights yang komprehensif menciptakan ruang kontestasi yang lebih lebar antara negara dan warga terdampak. Namun, konteks geopolitik dan kebutuhan investasi asing dalam proyek infrastruktur seperti Nairobi Expressway yang didanai oleh perusahaan China mendorong pemerintah Kenya untuk beroperasi dalam logika developmental state yang kadang bergesekan dengan jaminan konstitusional tersebut [44]. Tegangan ini mencerminkan apa yang oleh Upendra Baxi sebut sebagai "trade-related, market-friendly human rights", yaitu kondisi di mana hak asasi manusia diakomodasi sebatas tidak mengganggu kepentingan investasi dan pembangunan ekonomi nasional [45], sehingga jaminan konstitusional yang progresif sering kali tereduksi dalam praktik implementasinya. Konstruksi model hukum yang ideal untuk menyeimbangkan kepentingan publik dan perlindungan hak milik dalam konteks pengadaan tanah jalan tol tidak dapat sepenuhnya mengadopsi salah satu sistem secara utuh, melainkan perlu dibangun melalui pendekatan integratif yang mengambil kekuatan fungsional dari kedua tradisi hukum sekaligus mengoreksi kelemahan masing-masing. Pendekatan ini sejalan dengan konsep legal transplant yang dikemukakan oleh Alan Watson, namun dengan modifikasi kritis dari Pierre Legrand yang mengingatkan bahwa transplantasi norma hukum tidak pernah bersifat netral karena ia selalu berinteraksi dengan konteks sosial, budaya, dan politik tempat norma itu ditanamkan [46].

Model hukum ideal yang dapat dikonstruksi setidaknya memuat lima elemen esensial yang mengintegrasikan keunggulan kedua sistem sekaligus mengatasi kelemahan strukturalnya. Elemen pertama adalah definisi kepentingan umum yang operasional dan terukur melalui substantive public purpose test, yang mewajibkan regulasi secara eksplisit menetapkan kriteria yang membedakan proyek publik murni dari proyek KPBU/PPP dengan mensyaratkan bukti distribusi manfaat yang nyata kepada masyarakat luas sebagai prasyarat penggunaan eminent domain. Elemen ini mengadopsi pendekatan pengujian substantif yang lebih berkembang dalam tradisi common law Kenya dan yurisprudensi Mahkamah Agung Kenya yang membaca hak milik secara holistik dengan hak-hak sosial ekonomi dalam Article 43 Konstitusi Kenya 2010. Elemen kedua adalah mekanisme konsultasi publik yang bermakna (meaningful public participation) dengan mengacu pada prinsip Free, Prior and Informed Consent (FPIC) sebagaimana diatur dalam UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP) 2007. Prinsip FPIC menegaskan bahwa konsultasi tidak boleh sekadar formalitas administratif, melainkan harus memberi peluang nyata bagi masyarakat terdampak untuk memengaruhi keputusan [47], termasuk keputusan tentang apakah pengambilalihan diperlukan dan bagaimana dampaknya dimitigasi secara proporsional.

Elemen ketiga adalah parameter ganti kerugian yang komprehensif dan independen, yang melampaui pendekatan market value semata dengan mencakup consequential losses secara penuh seperti hilangnya mata pencaharian, biaya relokasi, dan dampak psikososial. Parameter ini harus dinilai oleh penilai independen yang tidak berada di bawah pengaruh eksklusif pemerintah maupun badan usaha pelaksana proyek, mengoreksi kelemahan penilaian yang ditemukan di kedua sistem di mana di Indonesia parameter "kerugian lain yang dapat dinilai" sering diinterpretasikan sempit sementara di Kenya penilaian terpusat oleh Chief Government Valuer menciptakan bias sistematis. Elemen keempat adalah akses keadilan yang efektif dan terjangkau (accessible judicial review), di mana sistem pengujian yudisial harus mencakup hak untuk mempersoalkan baik aspek kuantitatif besaran ganti kerugian maupun aspek kualitatif-substantif keabsahan keputusan pengambilalihan itu sendiri. Sistem ini harus dilengkapi dengan mekanisme bantuan hukum (legal aid) yang memadai bagi kelompok rentan, serta pemulihan hak kasasi ke Mahkamah Agung yang telah dihapus oleh Undang-Undang Cipta Kerja di Indonesia, guna menjamin adanya mekanisme kontrol yudisial bertingkat (multi-tiered judicial review).

Elemen kelima adalah mekanisme pemantauan pasca-pengambilalihan (post-acquisition monitoring), di mana negara memiliki kewajiban normatif untuk memastikan bahwa manfaat proyek infrastruktur benar-benar dirasakan oleh komunitas terdampak, bukan hanya oleh pengguna jalan tol atau investor [48]. Kewajiban ini dapat dikonstruksi sebagai bagian dari social obligation dalam perjanjian KPBU/PPP yang jika tidak dipenuhi dapat menjadi dasar gugatan hukum oleh masyarakat untuk memperoleh ganti rugi restitutif dan rehabilitatif (restitutory and rehabilitation enforcement). Secara filosofis, model ideal ini berlandaskan pada konsepsi "hak milik sebagai hubungan sosial" (property as social relation) yang dikembangkan oleh Gregory Alexander dan Eduardo Peñalver dalam teori social obligation norm. Alexander dan Peñalver berpendapat bahwa hak milik bukan sekadar hak eksklusif individu, melainkan selalu terikat dengan kewajiban sosial yang timbul dari kedudukan pemilik dalam komunitas [49], sehingga kepemilikan tanah selalu mengandung dimensi tanggung jawab terhadap kepentingan kolektif.

Pendekatan social obligation norm mengimplikasikan bahwa kepentingan publik dan hak milik privat bukanlah dua kutub yang saling berlawanan, melainkan dua dimensi dari satu relasi hukum yang harus diseimbangkan secara kontekstual dan proporsional. Keseimbangan ini tidak boleh dicapai dengan memenangkan salah satu kepentingan atas yang lain secara absolut, tetapi dengan memastikan bahwa setiap pengambilalihan hak milik menghasilkan kondisi yang secara keseluruhan lebih adil bagi seluruh pihak yang terlibat, termasuk kelompok masyarakat yang paling rentan. Konstruksi model ideal ini juga perlu diposisikan dalam kerangka global administrative law yang menekankan bahwa tata kelola di era global termasuk

pengadaan tanah dalam proyek infrastruktur yang melibatkan pembiayaan dan pelaksana internasional harus tunduk pada prinsip-prinsip legality, rationality, proportionality, rule of law, dan respect for human rights [50]. Kerangka global administrative law relevan karena proyek jalan tol KPBU/PPP di Indonesia maupun Kenya tidak beroperasi dalam vakum hukum domestik semata, melainkan bersinggungan dengan norma hukum internasional dan standar tata kelola global yang semakin mengikat secara substantif. Keseimbangan antara kepentingan publik dan perlindungan hak milik harus menjadi parameter utama dalam menilai legitimasi setiap tindakan pengambilalihan tanah oleh negara.

Simpulan

Indonesia dan Kenya sama-sama mengakui legitimasi eminent domain sebagai instrumen hukum untuk mendukung pembangunan infrastruktur jalan tol, namun keduanya menghadapi persoalan normatif yang serupa berupa kaburnya batas antara kepentingan umum dan kepentingan komersial dalam proyek berbasis KPBU/PPP. sistem civil law Indonesia lebih menekankan kepastian hukum dan efisiensi pembangunan melalui pengaturan yang terkodifikasi, sedangkan sistem common law Kenya memberikan ruang yang lebih luas bagi pengujian substantif terhadap tindakan pengambilalihan tanah melalui mekanisme konstitusional dan yurisprudensial. perlindungan hak milik privat tidak cukup dijamin melalui pemberian ganti kerugian berdasarkan nilai pasar semata, melainkan memerlukan pengakuan terhadap kerugian sosial, ekonomi, dan kultural yang timbul akibat pengadaan tanah. Oleh karena itu, model hukum yang ideal perlu dibangun melalui sintesis keunggulan kedua sistem dengan menekankan pengujian substantif terhadap konsep kepentingan umum, konsultasi publik yang bermakna, kompensasi yang komprehensif, akses keadilan yang efektif, dan mekanisme pengawasan pasca-pengambilalihan. Penelitian ini merekomendasikan reformasi regulasi pengadaan tanah yang lebih berorientasi pada keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan perlindungan hak milik, serta membuka ruang bagi penelitian selanjutnya mengenai implementasi model tersebut dalam proyek infrastruktur strategis di negara-negara berkembang.

Ucapan Terima Kasih

Bagian ini menyatakan ucapan terima kasih kepada pihak yang berperan dalam pelaksanaan kegiatan penelitian, misalnya laboratorium tempat penelitian. Peran donor atau yang mendukung penelitian disebutkan perannya secara ringkas.

References

1. G. Nain Gill, F. Joshi, and M. Pandya, "Legal archaeology: Reconstructing a case study of the Gujarat High Court Bullet Train Judgment," *Northern Ireland Legal Quarterly*, vol. 76, no. AD1, pp. 136–174, Oct. 2025, doi: 10.53386/nllq.v76iAD1.1222.
2. N. A. Mohd Salleh and S. C. Peng, "Striking the Right Balance Between Public and Private Interests in Land Acquisition: Conceptual Framework and Position in United States, Australia and Malaysia," *IJUM Law Journal*, vol. 30, no. 1, pp. 135–163, Jul. 2022, doi: 10.31436/ijumlj.v30i1.710.
3. T. Peráček and M. Kaššaj, "Legal Easements as Enablers of Sustainable Land Use and Infrastructure Development in Smart Cities," *Land*, vol. 14, no. 4, pp. 1–39, Mar. 2025, doi: 10.3390/land14040681.
4. S. Yasim, A. D. Pratiwi, D. Nuraliah, and D. R. Mausili, "Land Acquisition for Public Interest Development: Legal and Regulatory Perspectives in Indonesia," *Journal of Scientific Research, Education and Technology*, vol. 4, no. 1, pp. 434–445, Mar. 2025, doi: 10.58526/jsret.v4i1.711.
5. I. Mardiana, B. Santoso, and Yunanto, "Patterns of Cooperation Between the Government and Business Entities at the Regency/City Level: A Legal and Policy Study in Indonesia," *Veredas do Direito*, vol. 23, no. 4, pp. 1–33, Feb. 2026, doi: 10.18623/rvd.v23.n4.5058.
6. C. Gateri, J. Kago, and K. Owiti, "Inclusive Governance of Mega Transport Infrastructure Projects (MTIP) in Kenya: A Case Study of the Nairobi Expressway," *African Transport Studies*, vol. 4, pp. 1–10, Dec. 2026, doi: 10.1016/j.afrtran.2026.100084.
7. W. Ochieng, "Exploring Ethical Issues in Kenya's Land Management: A Systematic Review," *African Journal of Law, Policy and Geospatial Sciences*, vol. 8, no. 9, pp. 1446–1466, 2025, doi: 10.48346/IMIST.PRSM/ajlp-gs.v8i9.59533.
8. T. Amelia, "Reform of Indonesian Civil Law Codification through a Comparative Analysis of the Netherlands and Belgium," *Jurnal Hukum Inkracht*, vol. 6, no. 1, pp. 1–13, Mar. 2026, doi: 10.37721/inkracht.6.1.1.
9. D. M. Okubasu, *The Routledge Handbook of African Law*. London, UK: Routledge, 2021.
10. S. D. Astuti and D. Isaeni, "Public Consultation Regulations on Land Acquisition for Toll Roads for Public Interests in the Perspective of Law Number 2 of 2012," *Journal of Law, Politics and Humanities*, vol. 5, no. 2, pp. 1249–1256, Jan. 2025, doi: 10.38035/jlph.v5i2.1137.
11. T. Mambiravana, J. D. Nyamahono, and J. Budzi, "Conflicts and Competing Interests in Infrastructure Development: A Case of N2 Toll Road Project, Wild Coast, South Africa," *Interdisciplinary Journal of Social Studies*, vol. 4, pp. 1–17, Oct. 2024, doi: 10.38140/ijss-2024.vol4.17.
12. A. Tehupeiory, S. Suwarno, R. Jahan, and M. Islam, "Land Acquisition for Public Interest: Balancing State Control and Individual Property Rights," *Jurnal Hukum*, vol. 40, no. 2, pp. 174–191, Dec. 2024, doi: 10.26532/jh.v40i2.40736.
13. G. Baffoe, V. Manirakiza, and E. Uwayezu, "Two Sides of the Coin: Unveiling the Socioeconomic Impacts of Land Expropriation on Kigali Residents," *Urban Forum*, vol. 36, no. 1, pp. 17–42, Mar. 2025, doi: 10.1007/s12132-024-09516-3.
14. A. F. Akbar, S. Sadino, and A. Machmud, "Legal Issues of Land Acquisition and Application of Risk Management in the Implementation of the Trans Sumatra Toll Road Project," *Journal of Social Research*, vol. 5, no. 1, pp. 116–126, Dec. 2025, doi: 10.55324/josr.v5i1.2918.
15. Y. Liu, "Proportionality Balancing under General International Law: The Case of Article 25(1)(b) of ARSIWA," *Chinese Journal of International Law*, vol. 21, no. 4, pp. 647–700, Jan. 2023, doi: 10.1093/chinesejil/jmac038.
16. D. Duarte, "Alexy, Robert: On Rules and Principles," in *Encyclopedia of the Philosophy of Law and Social

- Philosophy*, M. Sellers, S. Kirste, and M. Jovanovic, Eds. Dordrecht, The Netherlands: Springer, 2023, pp. 41–46.
17. J. Hahn, “‘Salus Animarum Suprema Lex’: How Does This Principle of Canon Law Relate to the ‘End of Law’?,” *Political Theology*, vol. 26, no. 5, pp. 548–563, Jul. 2025, doi: 10.1080/1462317X.2025.2465934.
 18. S. Niccolai, “Between Principles and Rules,” in *Human Dignity and the Autonomy of Law**, J. M. A. Linhares and M. Atienza, Eds. Cham, Switzerland: Springer, 2022, pp. 133–165.
 19. T. O. Johansen, “Concepts of Justice Beyond *Suum Cuique*,” *Studia Theologica*, vol. 79, no. 1, pp. 5–21, Jan. 2025, doi: 10.1080/0039338X.2024.2407958.
 20. J. B. F. Panggabean, L. S. Riantini, and R. Setyawati, “Risk Identification of Public Private Partnership Contracts with the Build-Operate-Transfer Scheme on Toll Road in Indonesia,” *International Journal of Disaster Development Interface*, vol. 4, no. 2, pp. 109–122, Nov. 2024, doi: 10.53824/ijddi.v4i2.84.
 21. R. A. Nurzaman, A. E. Rompis, and Z. Muttaqin, “Dispute Resolution on PPP Project in Indonesia’s Infrastructure Development,” *Veredas do Direito*, vol. 23, no. 7, pp. 1–13, May 2026, doi: 10.18623/rvd.v23.6221.
 22. P. Babie and J. Viven-Wilksch, Eds., **Léon Duguit and the Social Obligation Norm of Property**. Singapore: Springer, 2019.
 23. P. Babie and J. Viven-Wilksch, “Léon Duguit and the Propriété Function Sociale,” in **Léon Duguit and the Social Obligation Norm of Property**, P. Babie and J. Viven-Wilksch, Eds. Singapore: Springer, 2019, pp. 1–32.
 24. Sahlan, N. Miqat, and S. Susilawati, “Realizing ‘Deconstructional’ Justice Through Agrarian Civil Law Reform: A Review of Jacques Derrida’s Theory,” *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, vol. 12, no. 3, pp. 588–606, Dec. 2024, doi: 10.29303/ius.v12i3.1559.
 25. B. Wekesa, “Infrastructure,” in **China’s Footprint in East Africa**. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2023, pp. 129–185.
 26. C. W. Gateri and O. K’Akumu, “Highway Engineering and Land Use Change in Peri-Urban Nairobi: Assessing Inclusive Development Outcomes for Host Communities in the Northern Bypass Corridor,” *Local Economy*, vol. 38, no. 2, pp. 139–154, Mar. 2023, doi: 10.1177/02690942231191981.
 27. X. Li and Z. Song, “A Critical Examination of Environmental Public Interest Litigation in China: Reflection on China’s Environmental Authoritarianism,” *Humanities and Social Sciences Communications*, vol. 11, no. 1, pp. 1–12, May 2024, doi: 10.1057/s41599-024-03047-9.
 28. R. Levine-Schnur, “Is the Government Exhausting Its Powers? An Empirical Examination of Eminent Domain Exercises in New York City Pre- and Post-Kelo,” *Regulation & Governance*, vol. 17, no. 2, pp. 449–468, Apr. 2023, doi: 10.1111/rego.12464.
 29. R. G. Garvin, “A Review of *Mitu-Bell Welfare Society v Kenya Airports Authority; Initiative for Strategic Litigation in Africa (ISLA) [2019] eKLR*,” *East African Law Journal*, pp. 235–240, Aug. 2025, doi: 10.66563/ealj.vi.3442.
 30. B. Sabahi, “The Calculation of Damages in International Investment Law,” in **The Centre for Studies and Research in International Law and International Relations**. Leiden, The Netherlands: Brill Nijhoff, 2023, doi: 10.1163/A9789004153721_12.
 31. L. Mhlanga, “Untangling Indigenous Land Rights: Compensating Cultural and Spiritual Losses Caused by Mining Activities in South Africa,” *The Extractive Industries and Society*, vol. 26, pp. 1–10, Jun. 2026, doi: 10.1016/j.exis.2025.101823.
 32. E. M. Bassett, “The Challenge of Reforming Land Governance in Kenya under the 2010 Constitution,” *Journal of Modern African Studies*, vol. 55, no. 4, pp. 537–566, Dec. 2017, doi: 10.1017/S0022278X17000441.
 33. R. Mwanza, “Toxic Spaces, Community Voices, and the Promise of Environmental Human Rights: Lessons on the Owino Uhuru Pollution Incident in Kenya,” *Nordic Journal of Human Rights*, vol. 38, no. 4, pp. 279–304, Oct. 2020, doi: 10.1080/18918131.2021.1904617.
 34. M. Bovi, “Tolerable Inequality According to John Rawls,” in **The Dual Challenge of Tolerable Economic Inequality**. Cham, Switzerland: Springer, 2025, pp. 59–71.
 35. R. T. Hoffmann, “International Investment Law, Democratic Legitimacy, and the Protection of Human Rights: Transforming Constitutional Property Protection,” in **International Investment Protection and Constitutional Law**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2022, pp. 56–93.
 36. D. Kosař, **Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2016.
 37. T. Sukmana, “Responsive Law and Progressive Law: Examining the Legal Ideas of Philip Nonet, Philip Selznick, and Satjipto Rahardjo,” *Peradaban: Journal of Law and Society*, vol. 2, no. 1, pp. 92–105, Jun. 2023, doi: 10.59001/pjls.v2i1.82.
 38. S. Ali, “Juridical Analysis of the Position of PTUN in Resolving State Administrative Disputes,” *Estudam Law Journal*, vol. 7, no. 2, pp. 317–330, Apr. 2025, doi: 10.33756/eslaj.v7i2.31026.
 39. B. Lesiv, “Justice Holmes’s Response to Legal Formalism in Context: A View on the Cornerstone of a Realistic Approach to the Common Law,” *Italian Review of Legal History*, no. 10/2, pp. 1–59, Dec. 2024, doi: 10.54103/2464-8914/27615.
 40. D. Chilonga, E. Chikhwenda, and F. Mwale, “The Land Acquisition and Resettlement Frameworks for Irrigation Sector in the SADC Region: Strengths and Bottlenecks,” *African Journal of Law, Policy and Geospatial Sciences*, vol. 7, no. 5, pp. 1397–1423, 2024, doi: 10.48346/IMIST.PRSM/ajlp-gs.v7i5.53333.
 41. V. Miyandazi, “The Role of Kenyan Courts in Tackling Persistent Inequalities: Navigating Deference and Accountability,” *German Law Journal*, vol. 26, no. 2, pp. 234–254, Mar. 2025, doi: 10.1017/glj.2025.2.
 42. F. Bulfone, T. Ergen, and E. Maggor, “Regulating via Conditionality: The Instruments of the New Industrial Policy,” *Regulation & Governance*, pp. 1–19, Jul. 2025, doi: 10.1111/rego.70050.
 43. M. Atwal, “Rule of Law and Democracy,” *International Journal of Education, Humanities and Social Science*, vol. 6, no. 1, pp. 259–263, 2023, doi: 10.54922/IJEHSS.2023.0489.
 44. W. Kimari and G. Lesutis, “Infrastructure as Symbolic Geopolitical Architecture: Kenya’s Megaprojects and Contested Meanings of Development,” in **The Rise of the Infrastructure State**. Bristol, UK: Bristol University Press, 2022, pp. 58–70.
 45. A. Dao, “Resisting the Inevitable: Human Rights and the Data Society,” *London Review of International Law*, vol. 11, ISSN 2443-3497 (online), <https://rechtsidee.umsida.ac.id>, published by [Universitas Muhammadiyah Sidoarjo](https://umsida.ac.id)

no. 2, pp. 315–348, Oct. 2023, doi: 10.1093/lril/lrad012.

46. J. Hahn, “Local Responses to Legal Transplants,” in **The Cultures of Canon Law**. Cham, Switzerland: Springer, 2026, pp. 155–200.
47. S. Sawathvong and K. Hyakumura, “A Comparison of the Free, Prior, and Informed Consent (FPIC) Guidelines and the ‘Implementation of Governance, Forest Landscapes, and Livelihoods’ Project in Lao PDR,” *Land*, vol. 13, no. 4, Art. no. 408, Mar. 2024, doi: 10.3390/land13040408.
48. U. Karakaya and M. Kuruoğlu, “An Integrated Stochastic and Game-Theoretic Framework for Optimizing BOT Concession Periods: Empirical Validation on a Highway PPP Project,” *Buildings*, vol. 16, no. 9, Art. no. 1837, May 2026, doi: 10.3390/buildings16091837.
49. G. S. Alexander and E. M. Peñalver, “Utilitarian Property Theories,” in **Research Handbook on Property, Law and Theory**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2024, pp. 89–108.
50. E. Benvenisti, “Upholding Democracy Amid the Challenges of New Technology: What Role for the Law of Global Governance?,” *European Journal of International Law*, vol. 29, no. 1, pp. 9–82, May 2018, doi: 10.1093/ejil/chy013.