

TESIS

**SERTIFIKAT HAK MILIK DI ATAS TANAH NEGARA EKS
PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

***CERTIFICATE OF OWNERSHIP ON STATE LAND EX LAND
ACQUISITION FOR PUBLIC INTERESTS***



Disusun Oleh:

MAGFIRAH FAHRUDDIN

B022192023

**PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

HALAMAN JUDUL

**SERTIFIKAT HAK MILIK DI ATAS TANAH NEGARA EKS
PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

***CERTIFICATE OF OWNERSHIP ON STATE LAND EX LAND
ACQUISITION FOR PUBLIC INTERESTS***

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Kenotariatan

Disusun dan diajukan oleh:

**MAGFIRAH FAHRUDDIN
B022192023**

**PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

TESIS

SERTIFIKAT HAK MILIK DI ATAS TANAH NEGARA EKS PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

*Certificate of Ownership on State Land Ex Land Acquisition
For Public Interests*

Disusun dan diajukan oleh:

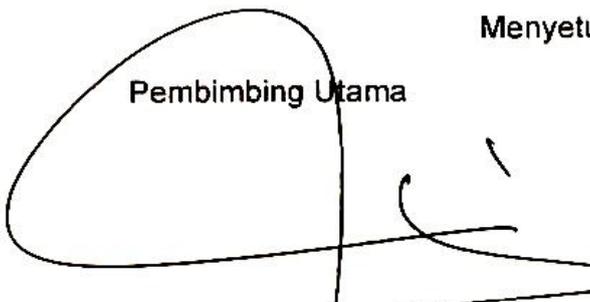
MAGFIRAH FAHRUDDIN
B022192023

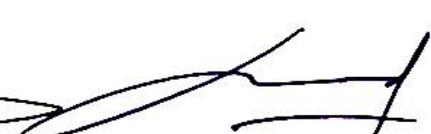
Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Magister Program Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal 18 April 2023 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui:

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping


Prof. Dr. A. Suriyaman M. Pide, SH. M. Hum
NIP. 196907271998022001


Dr. M. Ilham Arisaputra, SH. M.Kn
NIP. 198408182010121005

Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin


Dr. Sri Susyanti Nur, SH. M. Hum
NIP. 195411231990022001


Prof. Dr. Hamzah Halim, SH. MH. M.A.P
NIP. 197312311999031003

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Magfirah Fahrudin
N I M : B022192023
Program Studi : Magister Kenotariatan

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **Sertifikat Hak Milik di atas Tanah Negara Eks Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang- Undangan yang berlaku.

Makassar, 23 Maret 2023
Yang Membuat Pernyataan,



Magfirah Fahrudin
NIM. B022192023

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa pemilik dari segala kepemilikan di alam semesta ini yang telah memberkan karunia kepada penulis sehingga penyusunan tesis dengan judul “**Sertifikat Hak Milik di atas Tanah Negara Eks Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum**” ini dapat diselesaikan. Tesis ini disusun sebagai salah satu persyaratan memperoleh gelar Magister Kenotariatan (M.Kn) pada Universitas Hasanuddin Makassar.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kata sempurna, oleh karena itu kritik dan saran untuk penyempurnaan dan perbaikan tesis ini sangat penulis harapkan serta mengapresiasi. Proses penyusunan tesis ini tidak terlepas dari berbagai rintangan, mulai dari pengumpulan literature sampai pada tahap penulisan. Namun dengan kesabaran dan ketekunan yang dilandasi dengan tanggung jawab selaku mahasiswa dan juga bantuan dari berbagai pihak, baik material maupun moril, maka tesis ini bisa diselesaikan saat ini.

Oleh karena itu, penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada pihak yang telah memberikan sumbangsih begitu besar dan mendampingi penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini sesuai dengan waktu yang telah ditargetkan. Terkhusus kepada orang tua saya Ayahanda **Fahrudin Sabir, SE** dan ibunda **Irma Suryani** yang tidak pernah berhenti berdoa kepada Allah SWT dan memberikan kasih sayangnya kepada penulis.

Dalam penyelesaian penulisan tesis ini juga tidak akan sempurna tanpa adanya bimbingan, masukan, kritik dan arahan dari pembimbing, ucapan terima kasih yang tulus dan mendalam kepada **Prof. Dr. A. Suriyaman M. Pide, SH. M. Hum** selaku Pembimbing Utama dan **Dr. M. Ilham Arisaputra, SH. M.Kn** selaku Pembimbing Pendamping yang telah bersedia meluangkan waktunya dan memberikan semangat serta banyak pengetahuan bagi penulis selama penyusunan tesis ini. Serta tidak lupuk pula masukan, kritik dan saran dari Penguji kepada **Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, SH. MH, Dr. Kahar Lahae, SH. MH** dan **Dr. Sri Susyanti Nur, SH. MH** Penulis ucapkan terima kasih yang sangat mendalam atas waktu yang diluangkan.

Rampungnya tesis ini juga tidak lepas dari bantuan dan dukungan baik moril maupun materil, dorongan semangat serta motivasi dan doa dari semua pihak. Maka dengan segala kerendahan hati penulis ingin mengucapkan terimakasih yang tulus kepada:

1. Rektor Universitas Hasanuddin Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc. beserta jajarannya; Prof. drg. Muhammad Ruslin, M.Kes., Ph.D., Sp.BM(k) selaku Wakil Rektor Bidang Akademik dan Kemahasiswaan. Prof. Subehan, S.Si.,M.Pharm.,Sc.,Ph.D.,Apt selaku Wakil Rektor Bidang Perencanaan, Pengembangan, dan Keuangan. Prof. Dr. Farida Patittingi,S.H.,M.Hum selaku Wakil Rektor Bidang Sumber Daya Manusia, Alumni, dan Sistem Informasi. Prof. Dr. Eng. Adi Maulana, S.T.,M.Phill selaku Wakil

Rektor Bidang Kemitraan, Inovasi, Kewirausahaan dan Bisnis
Prof. Ir. Sumbangan Baja, M.Phill., Ph.D. selaku sekretaris
Universitas Hasanuddin.

2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H.,M.H.,M.A.P. Prof. Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., M.A. selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Sumber Daya, dan Alumni Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Dr. Ratnawati, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Kemitraan, Riset, dan Inovasi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Prof. Dr. Maskun, S.H.,LL.M. selaku Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
3. Kepada Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.Hum beserta jajarannya;
4. Bapak dan Ibu dosen Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan ilmu pengetahuan dan pengalaman selama perkuliahan berlangsung.
5. Para Narasumber yang telah memberikan kontribusi begitu besar dalam penyusunan tesis ini.
6. Ucapan terimakasih kepada saudara-saudara penulis Aulia Irfany Fakhruddin, SH. Imran Iskandar, SH. MH, Farina Fakhruddin, SE. MM, Iqbal Mappatoba, SE, Luthfiya Salsabila

Fakhruddin dan Kayla Maryam Fakhruddin yang telah memberikan motivasi, doa yang tulus dan dukungan moril sehingga penulis dapat menyelesaikan perkuliahan dan menyelesaikan tesis ini.

7. Ucapan terimakasih kepada sahabat-sahabat penulis yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu.
8. Seluruh Staf dan Karyawan Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang senantiasa membantu kelancaran administrasi.
9. Rekan-rekan Mahasiswa Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin VERUM 2019 terimakasih atas kebersamaannya dan dukungannya selama ini.
10. Ucapan terima kasih kepada Muh. Aswar Sunusi, SH (Akkas) yang tidak henti-hentinya membantu dan mensupport penulis dalam penulisan tesis ini, dan selalu mau direpotkan kapan dan di mana saja, *without you I'm nothing*.
11. Ucapan Terima Kasih untuk tim Bapper Food dalam hal ini Pak Erwin, Pak Rully, Ibu Nenden, Ibu Leni dan seluruh tim Bapper Food yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu, berawal hanya jadi reseller dan diberi kepercayaan menjadi agen, Alhamdulillah uang hasil jualan Baso Aci Bapper bisa penulis pergunakan untuk melanjutkan sekolah di jenjang pendidikan

Magister Kenotariatan, hal tersebut menjadi langkah awal penulis untuk menjadi Notaris dan PPAT nantinya.

12. Ucapan terima kasih untuk Bapper Reseller Sul-Sel dan pembeli ecer, berawal hanya punya 1 reseller dan Alhamdulillah sampai sekarang sudah mencapai puluhan reseller yang tersebar di Pulau Sulawesi, Papua bahkan ke luar negeri, percayalah berkat hasil penjualan Baso Aci Bapper penulis bisa menyelesaikan pendidikan pada Program Magister Kenotariatan.

13. Semua Pihak yang telah membantu dalam Penulisan tesis ini yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Terima kasih atas bantuan doa dan bimbingan yang telah saya terima selama ini, semoga Tuhan Yang Maha Esa selalu memberikan RahmatNya kepada kita semua. Akhir kata penulis berharap semoga tesis ini bermanfaat bagi kita semua.

Makassar, 23 Maret 2023

MAGFIRAH FAHRUDDIN

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	ix
ABSTRAK	x
ASBTRACT	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian	10
E. Orisinalitas Penelitian	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	16
A. Tinjauan Umum Pendaftaran Tanah	16
B. Tinjauan Umum Hak Milik	23
C. Tanah Negara	30
D. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum	33
E. Landasan Teori	48
Teori Kepastian Hukum	48
Teori Tanggung Jawab Hukum	50

F. Kerangka Pikir	53
G. Bagan Kerangka Pikir	54
H. Definisi Operasional	55
BAB III METODE PENELITIAN	57
A. Tipe Penelitian	57
B. Lokasi Penelitian	57
C. Populasi dan Sampel	58
D. Jenis dan Sumber Data	59
E. Teknik Pengumpulan Data	59
F. Analisis Data	60
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	61
A. Status Hukum Tanah Hasil Dari Kegiatan Pengadaan Tanah Yang Diterbitkan Sertifikat Hak Milik	61
B. Tanggung Jawab Hukum Badan Pertanahan Nasional (BPN) Dalam Penerbitan Sertifikat Hak Milik Di Atas Tanah Objek Pengadaan Tanah	97
BAB V PENUTUP	124
A. Kesimpulan	124
B. Saran	125
DAFTAR PUSTAKA	126
LAMPIRAN	133

ABSTRAK

Magfirah Fahrudin, B022192023, Sertifikat Hak Milik di atas Tanah Negara Eks Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum dibimbing oleh Suriyaman M. Pide dan Ilham Arisaputra.

Tujuan penelitian ini adalah Untuk mengetahui kedudukan hukum pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan kepastian hukum kepemilikan tanah terhadap tanah negara sisa pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Metode penelitian yang digunakan dalam penyusunan tesis ini adalah metode penelitian empiris dengan sumber data lapangan serta data sekunder yang dianalisis kualitatif dan disajikan secara deskriptif.

Hasil penelitian ini dapat disimpulkan bahwa status hukum sertifikat hak milik hasil dari kegiatan pengadaan tanah yaitu status sertifikat yang terbit dapat batal demi hukum karena BPN telah menerbitkan sertifikat yang tidak sesuai dengan syarat materil penerbitan keputusan TUN, dan terbitnya sertifikat hak milik dari kegiatan pengadaan tanah merupakan kelalaian dari pada pihak BPN Kabupaten Barru. Jika syarat materil tidak terpenuhi maka dapat batal demi hukum. Hal ini berindikasi terhadap sistem administrasi pertanahan yang mana salah satu tujuan dari pada sistem administrasi pertanahan yaitu melindungi tanah-tanah negara. Dan Tanggung jawab hukum BPN dalam penertbitan sertifikat hak milik di atas objek pengadaan tanah sesuai kewenangannya BPN dapat menerbitkan Keputusan pembatalan sertifikat, dan penyelesaian sengketa terhadap pembatalan sertifikat dapat dilaksanakan melalui Pengadilan TUN dan di luar pengadilan. Pembatalan sertifikat oleh BPN mengenai kasus pertanahan karena kesalahan prosedur dalam proses pendaftaran.

Kata Kunci ; Pengadaan Tanah; Kepentingan Umum; Hak Milik; Tanah Negara;

ABSTRACT

Magfirah Fahrudin, B022192023, Certificate of Ownership on State Land Ex Land Acquisition for Public Interests supervised by: Suriyaman M. Pide and Ilham Arisaputra.

The purpose of this study is to determine the legal position of land acquisition for the public interest and the legal certainty of land ownership for the remaining state land for land acquisition for the public interest.

The research method used in the preparation of this thesis is an empirical research method with field data sources and secondary data which are analyzed qualitatively and presented descriptively.

The results of this study can be concluded that the legal status of certificates of ownership resulting from land acquisition activities, namely the status of certificates issued can be null and void because BPN has issued certificates that are not in accordance with the material requirements for issuing TUN decisions, and the issuance of certificates of ownership rights from land acquisition activities is negligence on the part of BPN Barru Regency. If the material requirements are not met, it can be null and void. This indicates a land administration system where one of the objectives of the land administration system is to protect state lands. And the legal responsibility of BPN in issuing certificates of ownership rights over land acquisition objects in accordance with their authority, BPN can issue a decision to cancel the certificate, and settlement of disputes on the cancellation of certificates can be carried out through the TUN Court and outside the court. Cancellation of certificates by BPN regarding land cases due to procedural errors in the registration process.

Keywords ; *Land Procurement; Public interest; Right of ownership; State Land;*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) Pasal 33 ayat (3) menyebutkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sebagai suatu aturan dan norma kewenangan (*bevoegdheidsnorm*), Pasal 33 ayat (3) yang disebutkan mengatribusikan kewenangan kepada subjek hukum dalam hal ini Negara untuk melakukan perbuatan hukum terhadap sumber daya alam (bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya). Implementasi dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 kemudian lahir Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria atau dikenal sebagai Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA).¹

Tanah merupakan salah satu dari golongan harta yang dimiliki oleh manusia dan merupakan harta yang paling berharga yang dimilikinya di muka bumi ini, dan juga merupakan kebutuhan pokok bagi setiap manusia selain kebutuhan sandang pangan dan perumahan. Problematika terkait tanah tidak pernah berhenti itulah sebabnya tanah merupakan harta yang paling berharga. Jika kita melihat jauh ke belakang, dahulu tanah hanya merupakan kebutuhan dalam menunjang aktivitas pertanian, akan tetapi

¹ Muhammad Ilham Arisaputra. 2015. *Reforma Agraria Di Indonesia*. Cetakan Pertama. Jakarta: Sinar Grafika. hal 1

seiring berjalannya waktu mengalami perubahan yang drastis sesuai kebutuhan, tanah dipandang sebagai aset yang sangat penting dalam kehidupan manusia, hal ini dapat kita lihat perubahan tanah pertanian menjadi sebuah kompleks permukiman terpadu, gedung-gedung mewah dan tinggi, dan juga perubahan ke aktivitas perindustrian.

Pemerintah dalam menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan maka pemerintah menerbitkan suatu aturan hukum yang dituangkan dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria atau Undang-undang pokok agraria (UUPA). UUPA menjadi tolak ukur dalam meletakkan dasar-dasar demi menjamin kepastian hukum hak atas suatu bidang tanah untuk seluruh masyarakat Indonesia. Dalam Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) secara jelas Pasal 19 ayat (1) menjelaskan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.²

Bunyi Pasal 19 yang disebutkan oleh UUPA merupakan instrument pemerintah terhadap seluruh wilayah di Indonesia untuk melakukan pendaftaran tanah, tujuan dari pada pendaftaran tanah ini untuk menjamin kepastian hukum dan memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, yang mana output dari pada pendaftaran tanah tersebut menghasilkan buku tanah yang dicetak dalam

² Adrian Sutedi, 2007, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika, hal .112

bentuk sertifikat tanah.³ Dari ketentuan dalam UUPA, dapat dilihat negara memberikan hak-hak atas tanah kepada perorangan atau badan hukum (subjek hak) bahkan menjamin, mengakui, melindungi hak-hak tersebut untuk dimanfaatkan dalam rangka mensejahterakan kehidupannya dan tidak boleh diambil secara sewenang-wenang oleh siapapun.⁴

Aturan mengenai pendaftaran tanah selanjutnya disempurnakan melalui peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No. 24 Tahun 1997). Peraturan Pemerintah ini telah disempurnakan dan merupakan perubahan atas aturan sebelumnya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 (PP No. 10 Tahun 1961), melihat jangka waktu terbitnya peraturan pemerintah antara PP No. 10 Tahun 1961 dan PP No. 24 Tahun 1997 berjarak 36 tahun, selama perjalanan 36 tahun tersebut PP No. 10 Tahun 1961 belum memberikan hasil yang signifikan khususnya dalam hal pendaftaran tanah, maka dari pada itu dibuatlah aturan pemerintah dalam hal pendaftaran tanah yang baru melalui PP No. 24 Tahun 1997.⁵

Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, disebutkan alas hak yang diberi istilah data yuridis

³ *Ibid*

⁴ Sri Susyanti Nur, 2015, *Aspek Hukum Pendaftaran Tanah Bekas Milik Asing Sebagai Aset Pemerintah Daerah*, Jurnal Hasanuddin Law Review, Volume. 1 Nomor. 1, hlm.91

⁵ Urip Santoso, 2011, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Cetakan Kedua, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hal.266.

yakni keterangan mengenai status hukum, bidang tanah, pemegang haknya dan pihak lain serta bahan-bahan lain yang membebaninya. Secara perdata, dengan adanya hubungan antara yang mempunyai tanah dengan tanahnya yang dibuktikan dengan penguasaan fisik secara nyata di lapangan atau ada alas hak berupa data yuridis berarti telah dilandasi dengan suatu hak, tanah tersebut sudah berada dalam penguasaannya atau menjadi miliknya.⁶

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia menempatkan Negara sebagai pemegang hak atas sumber daya alam yang ada di Indonesia. Negara berhak menguasai segala kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat (Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945).

Berkaitan dengan tanah yang dikuasai oleh Negara dibedakan dalam Dua jenis yaitu tanah Negara bebas (*vrij lands domain*) dan tanah Negara tidak bebas (*onvrij lands domain*). Tanah negara bebas” adalah tanah- tanah yang belum dimiliki atau diusahakan oleh orang atau badan hukum apapun, juga tanah-tanah yang tidak dikuasai, diduduki dan dimanfaatkan rakyat, “Tanah negara tidak bebas” adalah tanah-tanah yang sudah dan sedang dikuasai, diduduki, digunakan dan dimanfaatkan secara nyata oleh rakyat berdasarkan hukum-hukum adatnya.⁷

⁶ Sri Susyanti Nur, *Op.Cit*

⁷ Cornelis Van Vollen Hoven, 2013, *Orang Indonesia dan Tanahnya*, Yogyakarta: STPN Press, hal.XV.

Pada masa sekarang ini sangat sulit melakukan pembangunan untuk kepentingan umum diatas tanah negara. Kenyataan menunjukkan bahwa pembangunan membutuhkan tanah, tetapi di sisi lain tanah Negara bebas yang tersedia untuk memenuhi kebutuhan tersebut semakin terbatas, karena tanah yang ada sebagian telah dikuasai/dimiliki oleh masyarakat dengan suatu hak Agar momentum pembangunan tetap dapat terpelihara, khususnya pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum yang memerlukan bidang tanah, maka upaya hukum dari pemerintah untuk memperoleh tanah-tanah tersebut dalam memenuhi pembangunan antara lain dilakukan melalui pendekatan pembebasan hak maupun pencabutan hak.

Menjamin kepentingan hukum yang berhak dalam pengadaan tanah dengan cara memberi ganti rugi yang layak terhadap pihak yang tanahnya digunakan untuk pengadaan tanah bagi kepentingan umum, setelah dilakukan pembayaran ganti rugi maka pihak yang menerima ganti rugi wajib melakukan pelepasan hak dan menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan Objek Pengadaan Tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan (Pasal 41 ayat 2 UU Nomor 2 tahun 2012).

Kebijakan mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum diatur dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Namun terjadi perubahan dalam Undang-Undang

Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Dalam perubahannya hanya merubah dan menambahkan beberapa isi pasal saja sehingga undang-undang Nomor 2 tahun 2012 tetap berlaku atau bahkan peraturan perundangan lainnya yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum masih dinyatakan berlaku selama tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Mekanisme atau Prosedur pengadaan tanah menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 diselenggarakan melalui 4 tahapan, yaitu: a. tahapan perencanaan, b. tahapan persiapan, c. tahapan pelaksanaan dan d. tahapan penyerahan hasil.⁸ Pada tahapan perencanaan proses pengadaan tanah dilakukan dengan melibatkan para pemangku kepentingan yaitu diantaranya instansi yang memerlukan tanah dan kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan. Pada tahapan persiapan setelah dokumen perencanaan diterima oleh gubernur maka gubernur membuat tim persiapan yang beranggotakan bupati/walikota, perangkat daerah instansi terkait dan instansi yang mengurus bidang pertanahan. Pada tahapan pelaksanaan dilakukan setelah penetapan lokasi, pelaksanaan pengadaan tanah diselenggarakan oleh menteri dan dilakukan oleh kepala kantor wilayah selaku ketua pengadaan tanah Unit Pelaksanaan Pengadaan Tanah di Kantor Wilayah BPN Provinsi atau Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, pada

⁸ Cici Mindan Cahyani, 2021, *Kajian Yuridis Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum Pasca Berlakunya Undan-undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja*, Jurnal Private Law, Vol. 1 Issue. 2, Fakultas Hukum Universitas Mataram, hal.163

tahapan ini meliputi Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, Penilaian Ganti Kerugian, Pemberian ganti kerugian dan Pelepasan hak atas tanah. Pada tahapan penyerahan hasil Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah menyerahkan hasil pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah disertai data pengadaan tanah.⁹

Kantor Pertanahan adalah unit kerja (Instansi vertikal) Badan Pertanahan Nasional di wilayah Kabupaten atau Kota, yang salah satu tugasnya melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah. Kewenangan Kantor Pertanahan berada di bawah dan bertanggung-jawab kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan dipimpin oleh seorang Kepala Kantor.¹⁰

Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan lembaga pemerintah bukan kementerian di Indonesia yang berperan melaksanakan tugas pemerintahan di bidang Pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lembaga tersebut dibentuk berdasarkan surat keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 tahun 1988 yang diperbaharui dengan berlakunya Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 *jo* Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020, BPN bertugas membantu presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi

⁹ *Ibid*, hal.164

¹⁰ Dwi Laksa Marabintang, Suriyaman M Pide, 2022, *Balik Nama Pada Sertifikat Yang Mengandung unsur Perbuatan Melawan Hukum*, Jurnal Hukum Widya Yuridika, Volume. 5 Nomor. 2, hlm.454

pertanahan, baik berdasarkan UUPA maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, penguasaan hak-hak tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Presiden.¹¹

Selain bertugas dalam melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, BPN juga menyelenggarakan fungsi melakukan perumusan dan melaksanakan fungsi kebijakan di bidang pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan. Tahapan pelaksanaan pengadaan tanah diselenggarakan oleh menteri dan dilakukan oleh kepala kantor wilayah selaku ketua pengadaan tanah Unit Pelaksanaan Pengadaan Tanah di Kantor Wilayah BPN Provinsi atau Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Pada tahun 2006 BPN selaku ketua pengadaan tanah unit pelaksanaan pengadaan tanah dan Pemerintah Kabupaten Barru melaksanakan pengadaan tanah yang akan digunakan untuk kepentingan umum, pelaksanaan pengadaan tanah tersebut digunakan untuk pembangunan jalan menuju ke Pelabuhan Garongkong di Kecamatan Barru Kelurahan Mangempang. Setelah dilakukan pelepasan hak maka dilakukan penyerahan kepada instansi yang memerlukan tanah. Sehingga tanah tersebut menjadi tanah negara bebas dan dapat dilakukan

¹¹ *Ibid*, hlm.455

pembangunan untuk kepentingan umum. Namun dikemudian hari setelah pembangunan untuk fasilitas umum selesai dikerjakan, terdapat lahan ataupun tanah yang masih tersisa dari pembangunan fasilitas umum tersebut.

Tanah negara yang bersasal dari sisa pembangunan fasilitas umum tersebut berdampingan dengan tanah milik masyarakat. Tanah negara yang bergandengan dengan tanah warga tersebut, dimanfaatkan serta mengambil keuntungan tanah sisa milik Negara yang tidak terpakai oleh pemerintah daerah dan diklaim bahwa tanah tersebut merupakan tanah miliknya yang mana tanah sisa milik negara dari asset pemda tersebut berdekatan dengan tanah yang dimilikinya yang mana tanah tersebut berasal dari pengadaan tanah untuk kepentingan umum, hingga seiring berjalannya waktu tanah negara dari pada warga tersebut disatukan dan dibuatkan sertifikat hak milik atas tanah.

Hal tersebut di atas tanpa diketahui dan disadari oleh pihak Pemerintah Daerah Kab. Barru, pihak pemda tidak menyadari atas adanya kepemilikan hak milik atas tanah tanpa sepengatuan pihak terkait, Permasalahan yang kemudian timbul adalah sertifikat hak milik yang dimiliki oleh masyarakat merupakan proses pembuatan sertifikat sebagaimana mestinya yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan melalui tahap yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Apakah BPN serta merta tidak mengetahui bahwa sertifikat tanah yang dibuat oleh oknum tersebut merupakan tanah

milik Negara. Hal tersebut dianggap kelalaian dari pada pihak pertanahan karena telah menerbitkan sertifikat hak milik terhadap tanah yang berasal dari tanah negara tanpa melalui prosedur dan proses peralihan hak dari tanah negara menjadi hak milik.

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan diatas, maka penulis tertarik membuat tesis dengan judul “**Sertifikat Hak Milik Di Atas Tanah Negara Eks Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum**”.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah status hukum tanah hasil dari kegiatan pengadaan tanah yang diterbitkan sertifikat hak milik di atasnya?
2. Bagaimanakah tanggung jawab hukum Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam penerbitan sertifikat hak milik di atas tanah objek pengadaan tanah?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk status hukum tanah hasil dari kegiatan pengadaan tanah yang diterbitkan sertifikat hak milik di atasnya.
2. Untuk mengetahui tanggung jawab hukum Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam penerbitan sertifikat hak milik di atas tanah objek pengadaan tanah.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan manfaat

akademis untuk pengembangan ilmu hukum, terutama hukum pertanahan.

2. Manfaat Praktis

Penulis berharap dengan penelitian ini dapat memberikan masukan kepada badan penyelenggara pertanahan. dapat membantu para pihak agar terhindar dari persengketaan.

E. Orisinalitas Penelitian

Orisinalitas penelitian ini memuat uraian sistematis mengenai hasil-hasil karya ilmiah lainnya yang pernah dilakukan oleh peneliti terdahulu atau hampir sama namun objeknya berbeda. Untuk memetakan penelitian atau pemikiran yang sudah ada, literatur yang berkaitan dengan penyusunan tesis ini, adalah:

1. Tesis Irpan Suriadiata tahun 2013 yang berjudul “Aspek Hukum Penjualan Tanah Aset Daerah”. Adapun isu hukum pada tesis ini adalah:
 - a. Bagaimanakah pengaturan hukum dalam Pengelolaan tanah aset daerah dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia?
 - b. Bagaimanakah bentuk pengaturan hukum penjualan tanah aset daerah dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia dan legalitas penjualan tanah aset daerah?

Adapun hasil penelitiannya adalah:

- a. Salah satu bentuk pemindah tangan atas barang milik daerah adalah penjualan. Dalam Pasal 61 ayat (1) Permendagri No. 17

Tahun 2007 dijelaskan bahwa Penjualan barang milik daerah dilaksanakan dengan pertimbangan: (a) untuk optimalisasi barang milik daerah yang berlebih atau idle, (b) secara ekonomis lebih menguntungkan bagi daerah apabila dijual; dan,(c) sebagai pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan, kemudian pada ayat (2) dijelaskan bahwa Penjualan barang milik daerah dilakukan secara lelang, kecuali dalam hal-hal tertentu. Dalam ketentuan Pasal 70 Permendagri No. 17 tahun 2007 disebutkan bahwa: Pemindahtanganan barang milik daerah berupa tanah dan atau bangunan melalui pelepasan hak dengan ganti rugi, dapat diproses dengan pertimbangan menguntungkan daerah. Terhadap pengelolaan barang milik daerah, Pasal 5 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah, menyebutkan bahwa: "Kepala Daerah sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan barang milik daerah berwenang dan bertanggung jawab atas pembinaan dan pelaksanaan pengelolaan barang milik daerah.

- b. Ketentuan dasar yang mengatur tentang tanah di Indonesia adalah UUPA, dan dalam Dalam penjelasan Pasal 44 dan Pasal 45 UUPA disebutkan bahwa "Negara tidak dapat menyewakan tanah, karena Negara bukan pemilik tanah". Penjelasan Pasal 44 dan Pasal 45 UUPA tersebut secara lebih luas dapat diartikan bahwa karena Negara bukan sebagai pemilik tanah, maka Negara tidak dapat

menjual tanah. Hal ini juga sesuai dengan ketentuan Pasal 1471 KUH Perdata yang mengatakan bahwa jual beli barang orang lain adalah batal.

Sebagaimana terdapat dalam penjelasan umum UUPA, bahwa keberadaan UUPA tersebut adalah menjadi undang-undang pokok yang memuat tentang asas-asas untuk membuat peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tanah di Indonesia, sehingga dengan demikian seluruh peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tanah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan atau asas-asas yang terkandung dalam UUPA tersebut, dengan konsekwensi apabila ada peraturan yang mengatur tentang tanah yang bertentangan dengan UUPA maka peraturan perundang-undangan tersebut harus dikesampingkan.

2. Tesis Dwi Fratmawati tahun 2006 yang berjudul “Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Semarang”. Adapun isu hukum pada tesis ini adalah:
 - a. Bagaimana Proses/Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Pelebaran Jalan Ngaliyan – Mijen Semarang?
 - b. Hambatan-hambatan apa yang timbul dan upaya-upaya untuk mengatasi hambatan-hambatan yang timbul dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah dan Proses Pemberian ganti kerugiannya untuk Pembangunan Pelebaran Jalan Ngaliyan – Mijen Semarang.

Adapun hasil penelitiannya adalah:

- a. Proses pelaksanaan pengadaan tanah tidak melalui panitia pengadaan tanah sebagaimana yang diatur dalam peraturan yang berlaku yaitu Keppres No.55/1993, tetapi melalui tim yang dibentuk Pemerintah Kotamadya Semarang. Besarnya ganti rugi uang yang diberikan kepada warga yang tanahnya terkepras sebesar Rp.20.000,-/m², dengan perincian Rp.15.000,- sebagai uang ganti rugi dan Rp.5.000,- sebagai uang tali asih, ditambah tanah pengganti berlokasi di Jatisari.
- b. Pelaksanaan Pembangunan Pelebaran Jalan Ngaliyan – Mijen sampai sekarang belum selesai karena terbatasnya dana yang tersedia di Pemkot melalui APBD dan masih adanya masyarakat yang belum mengambil ganti rugi sehingga tanahnya tidak dapat dibebaskan.

Perbedaan mendasar penelitian penulis dengan penelitian sebelumnya adalah penelitian sebelumnya membahas mengenai pengaturan hukum penjualan tanah aset daerah dalam peraturan perundang-undangan hal terserbut sesuai dengan ketentuan dasar yang mengatur tentang tanah di Indonesia adalah UUPA, dan dalam Dalam penjelasan Pasal 44 dan Pasal 45 UUPA disebutkan bahwa "Negara tidak dapat menyewakan tanah, karena Negara bukan pemilik tanah". Penjelasan Pasal 44 dan Pasal 45 UUPA tersebut secara lebih luas dapat diartikan bahwa karena Negara bukan sebagai pemilik tanah, maka

Negara tidak dapat menjual tanah. Sebagaimana terdapat dalam penjelasan umum UUPA, bahwa keberadaan UUPA tersebut adalah menjadi undang-undang pokok yang memuat tentang asas-asas untuk membuat peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tanah di Indonesia. Dan Proses/Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Pelebaran Jalan haruslah sesuai dengan prosedur pelaksanaan pengadaan tanah yang diatur dalam peraturan yang berlaku yaitu Keppres No.55/1993. Sedangkan isu hukum dari penelitian penulis yaitu lebih memfokuskan terhadap kepemilikan hak atas tanah Negara yang berasal dari pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Pendaftaran Tanah

Tanah Upaya pemerintah dalam menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan dengan melaksanakan pendaftaran tanah di wilayah Republik Indonesia, hal ini sesuai dengan amanah undang-undang yaitu UUPA Pasal 19 ayat (1) yang menyatakan bahwa “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Pendaftaran tanah merupakan upaya yang dilakukan pemerintah secara berkesinambungan dan teratur yang terdiri dari pengumpulan data, pengolahan data, pembukuan serta penyajian data dan pemeliharaan data baik secara fisik maupun secara yuridis, kemudian diaplikasikan dalam wujud peta dan gambar, dan juga termasuk pemberian bukti hak atas bidang tanah dalam bentuk hak kepemilikan dan hak-hak yang membebani.¹²

Istilah pendaftaran tanah juga dikenal dalam bahasa asing yaitu *cadastre* yang merupakan teknik untuk melakukan perekaman, istilah tersebut digunakan pada zaman Romawi kuno yang peruntukkannya sebagai pajak tanah. Istilah *cadastre* juga digunakan sebagai istilah dalam hal pendaftaran hak atas suatu bidang tanah ataupun terhadap

¹² Boedi Harsono, 1997, *Hukum Agraria Indonesia-Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, hal. 427

barang/benda tidak bergerak.¹³ *Cadastre* juga berarti *Recht Cadaster/Legal Cadaster* yang merupakan jaminan terhadap kepastian hukum dalam pendaftaran tanah yang meliputi kepastian status hak, subjek hak, kepastian terhadap objek hak yang didaftar dan output dari pada pendaftaran tanah tersebut yaitu terbitnya sertifikat sebagai alas hak dan tanda bukti.¹⁴

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Pasal 1 angka 1 juga menyatakan:

“Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidangbidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”

Pelaksanaan pendaftaran tanah yang diadakan oleh pemerintah merupakan kegiatan yang dilakukan pemerintah untuk melindungi dan memberikan jaminan kepastian hukum atas suatu bidang tanah. Hal ini sesuai dengan yang dijelaskan dalam UUPA Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2), bahwa:

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan - ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi :
 - a. pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah;

¹³ A.P.Parlindungan, 1999, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia (Berdasarkan PP.No24/1997dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah PP. 37 Tahun 1998)*, Cetakan Pertama, Bandung: CV.Mandar Maju, hal.18

¹⁴ Adrian Sutedi, 2017, *Sertipikat Hak Atas Tanah*, Cetakan keempat. Jakarta: Sinar Grafika, hal. 59

- b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
- c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Penjelasan lebih lanjut dalam aturan yang telah disebutkan oleh UUPA, dijelaskan dalam peraturan pemerintah, PP No. 24 Tahun 1997

Pasal 11 dan Pasal 12 menyatakan bahwa:

Pasal 11

“Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah”.

Pasal 12

- (1) Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi:
 - a. Pengumpulan dan pengolahan data fisik;
 - b. Pembuktian hak dan pembukuannya;
 - c. Penerbitan sertifikat;
 - d. Penyajian data fisik dan data yuridis;
 - e. Penyimpanan daftar umum dan dokumen
- (2) Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi:
 - a. Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.
 - b. pendaftaran pemeliharaan dan pembebanan hak;

Berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997 di atas, diketahui bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah merupakan rangkaian proses untuk mendapatkan jaminan dan kepastian hukum atas suatu bidang tanah, pelaksanaan pendaftaran tanah dimulai dengan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan juga pemeliharaan data pendaftaran tanah. Maksud dari pada kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali merupakan serangkaian proses pendaftaran tanah yang dimana tanah yang akan didaftarkan belum pernah dilakukan pendaftaran tanah sebelumnya, dan dalam pelaksanaannya pendaftaran tanah pada saat pertama kali dapat

dilakukan dengan cara, yaitu Pendaftaran Tanah Secara Sistematis dan Pendaftaran Tanah Secara Sporadik.

1. Pendaftaran secara sistematis

Pendaftaran tanah pada saat pertama kali yang dilakukan dengan cara sistematis dilaksanakan melalui proses adjudikasi, yaitu “melakukan proses pengumpulan data, proses penetapan dan kebenaran data fisik maupun data yuridis terhadap satu ataupun beberapa objek tanah yang akan didaftarkan” (Pasal 1 angka 1 PP No. 24 Tahun 1997). Pendaftaran tanah dengan cara sistematis juga merupakan kegiatan yang dipelopori oleh pemerintah dalam pendaftaran tanah dan hal ini dilakukan dengan serentak terhadap semua objek tanah yang belum dilakukan pendaftaran tanah pada suatu desa ataupun kelurahan. Pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sistematis dilaksanakan melalui 2 cara, yaitu secara sistematis yang dilakukan oleh pemerintah dan secara sistematis melalui swadaya masyarakat, pemerintah dalam hal ini BPN Kabupaten/kota dibantu oleh panitia adjudikasi untuk melakukan pendaftaran tanah.

2. Pendaftaran secara sporadik

Pendaftaran tanah pada saat pertama kali yang dilakukan dengan cara sporadik dilaksanakan melalui proses permintaan pelaksanaan pendaftaran tanah oleh pihak yang berkepentingan dalam suatu wilayah desa ataupun kelurahan terhadap satu ataupun beberapa objek tanah yang akan didaftarkan secara massal maupun individual. Pendaftaran tanah secara sporadik dilakukan melalui proses penyiapan dokumen yang dibutuhkan dan kemudian melakukan pengajuan permohonan pendaftaran tanah kepada Kantor Pertanahan kabupaten/kota dan segala biaya yang berkaitan dengan proses ini ditanggung oleh pemohon.¹⁵

PP No. 24 Tahun 1997 selain memuat aturan mengenai pendaftaran tanah juga memuat asas-asas yang terkandung dalam pendaftaran tanah, adapun asas yang terdapat pada PP No. 24 Tahun 1997 Pasal 2 yaitu, asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka.

¹⁵ Urip Santoso, 2015, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Prenadamedia Group, hal.172

Adapun penjelasan mengenai asas tersebut adalah sebagai berikut:¹⁶

1. Asas Sederhana
Asas sederhana yang berarti segala ketentuan pokok ataupun prosedur dalam pendaftaran tanah dibuat lebih efisien agar lebih mudah untuk dipahami bagi semua pihak yang berkepentingan khususnya terhadap pemegang hak atas suatu bidang tanah.
2. Asas Aman
Asas aman mempunyai tujuan agar pendaftaran dilaksanakan secara teliti, hati-hati, dan cermat sehingga hasil yang didapatkan dalam pendaftaran tanah tersebut memberikan jaminan terhadap kepastian hukum yang sesuai dengan tujuan dari pada pendaftaran tanah.
3. Asas Terjangkau
Asas terjangkau bertujuan memberikan pelayanan yang terjangkau kepada para pihak yang berkepentingan dan tetap memperhatikan kemampuan serta kebutuhan bagi pihak yang memiliki ekonomi lemah.
4. Asas Mutakhir
Asas mutakhir mempunyai tujuan yaitu pemeliharaan data terkait pendaftaran tanah yang dilakukan secara berkesinambungan dan terus menerus sehingga data yang diperoleh dari lapangan dapat terjaga dengan baik pada kantor pertanahan dan masyarakat yang membutuhkan bisa dengan mudah mendapatkan data yang akurat setiap saat.
5. Asas Terbuka
Asas terbuka yang berarti segala bentuk data fisik maupun data yuridis yang ingin diperoleh dan diketahui dapat diakses setiap saat oleh semua pihak di kantor pertanahan.

Soedikno mertokusumo memberikan uraian tentang asas pendaftaran tanah, menurutnya dalam asas pendaftaran tanah terdapat 2 asas, yaitu:¹⁷

1. Asas Spesialitas (*Specialiteit*)
Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah diketahui bahwa secara teknis pelaksanaan pendaftaran meliputi proses pengukuran, proses pemetaan, dan proses pendaftaran peralihan

¹⁶ *Ibid*, hal.18

¹⁷ Joshua Melvin Arung La'bi, 2021, *Analisi Hukum Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) terhadap Tanah Tongkonan di Kabupaten Toraja Utara*, Tesis Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, hal.37

dilaksanakan berdasarkan peraturan perundangan-undangan. Dan berdasarkan proses tersebut pelaksanaan pendaftaran tanah dapat jaminan dan kepastian hukum terkait data fisik yang berhubungan dengan luas tanah, letak batasan-batasan tanah dan posisi letak tanah.

2. Asas Publisitas (*Openbaarheid*)

Data yuridis yang dimiliki oleh kantor pertanahan bersifat terbuka untuk kepentingan umum yang berarti setiap orang dan siapapun itu berhak untuk melihat data yuridis yang ada di kantor pertanahan, data yuridis yang memuat tentang siapa subjek hukum yang memegang dan mempunyai hak atas suatu bidang tanah serta segala proses peralihan dan pembebanan dalam keterangan surat tanah.

Unsur-unsur yang terkandung dalam pendaftaran tanah berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997, diuraikan dalam Pasal 1 angka 1, sebagai berikut:¹⁸

1. Serangkaian Kegiatan

Kegiatan pendaftaran tanah memiliki urutan dan merupakan kesatuan dalam proses pendaftaran, dimulai dari kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, dan segala peralihan terhadap hak atas tanah.

2. Diadakan oleh pemerintah

Sesuai dengan yang diamanahkan oleh undang-undang, bahwa kegiatan pendaftaran tanah dilaksanakan oleh pemerintah dan merupakan tanggung jawab dan tugas pemerintah dalam memberikan jaminan dan kepastian hukum terhadap tanah, dalam hal ini dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN).

3. Berkesinambungan dan Secara terus-menerus

Kegiatan pendaftaran tanah yang dilaksnakan pada waktu pertama kali merupakan tolak ukur data yang terkumpul dan akan terus disesuaikan dengan perubahan sesuai keadaan fisik terakhir.

4. Teratur

Dalam kegiatan pendaftaran tanah terdapat berbagai proses yang akan dilalui sesuai dengan peraturan perundang-undangan, karena hasil yang didapatkan dari proses pendaftaran tanah merupakan bukti data dan jaminan kepastian hukum.

¹⁸ Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Jakarta: Prenadamedia Group, hal 287

Menurut Jimmi Jose Sembiring¹⁹ bahwa tujuan diadakannya pendaftaran tanah, yaitu:

1. Memberikan kepastian hukum dan juga perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah dan satuan rumah susun, yang membuktikan bahwa dirinya sebagai subjek hukum sebagai pemegang hak atas objek tanah.
2. Memberikan informasi terhadap pihak-pihak yang memiliki kepentingan termasuk pemerintah dalam mendapatkan data yang diperlukan terhadap bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
3. Memberikan dampak positif terhadap tertibnya administrasi di bidang pertanahan.

UUPA mengatur tentang pendaftaran tanah yang mempunyai tujuan memberikan jaminan dan kepastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah. Tujuan pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997, yaitu:

1. Memberikan kepastian hukum atas pemegang hak bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak yang lainnya yang memberikan bukti bahwa dirinya sebagai pemilik dan pemegang hak atas suatu bidang tanah.
2. Memberikan dan menyajikan informasi data kepada pihak yang berkepentingan termasuk dalam hal ini pemerintah.
3. Sebagai langkah agar tertibnya administrasi pertanahan.

Berdasarkan uraian di atas maka tujuan diadakannya pendaftaran tanah yaitu:

1. Memberikan jaminan dan kepastian hukum terhadap pemegang hak atas suatu bidang tanah, objek hak atas tanah berupa, lokasi tanah, batasan tanah, dan juga luasnya.
2. Memberikan kepastian hukum terhadap subjek hak yaitu pemilik dari pada objek hak.
3. Memberikan kepastian hukum terhadap jenis hak atas tanah.²⁰

¹⁹ Eka Nurcahya, 2019, *Pelaksanaan Program Nasional Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Oleh Pemerintah Desa Wonoharjo Kecamatan Pangandaran Kabupaten Pangandaran*, Jurnal Dinamika, Volume 6 Nomor 2, Ciamis: Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Galuh, hal. 79

²⁰ M. Arba, 2017, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hal, 153

B. Tinjauan Umum Hak Milik

Hak milik seperti yang disebutkan dalam UUPA Pasal 20 adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh, yang setiap orang dapat memiliki hak atas tanah dengan mengingat ketentuan yang ada dalam Pasal 6 UUPA. Berdasarkan pengertian ini maka dapat diketahui ciri-ciri dari pada hak milik sebagai berikut:²¹

1. Hak milik merupakan hak yang terkuat jika membandingkan dengan hak yang lainnya.
2. Hak milik dapat dibebani hak lainnya.
3. Hak milik tidak memiliki jangka waktu.
4. Hak milik merupakan hak yang bisa diwakafkan.
5. Hak milik hanya warga Indonesia yang dapat memilikinya dan badan usaha.

Berdasarkan hal di atas dapat diketahui bahwa hak milik memiliki sifat tersendiri dibanding hak-hak atas tanah lainnya, hak yang dapat diwariskan secara turun-temurun, mempunyai kekuatan hukum yang paling kuat dibanding hak atas tanah lainnya. Hal ini bukan berarti hak milik atas tanah merupakan hal yang mutlak, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat.

Subjek hak milik sebagaimana diatur dalam UUPA Pasal 21, yaitu sebagai berikut:

- (1) Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik.
- (2) Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.
- (3) Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga-negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-undang ini kehilangan kewarga-

²¹ *Ibid*, hal.98

negaraannya wajib melepaskan hak itu didalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarga-negaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

- (4) Selama seseorang disamping kewarga-negaraan Indonesianya mempunyai kewarga-negaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) pasal ini.

Penetapan terhadap hak milik yang diatur dalam UUPA sebagaimana yang telah disebutkan di atas pada prinsipnya hanya orang perorangan yang dapat memiliki hak milik, dan berkewarganegaraan tunggal dan bukan warga Negara asing yang belum berkewarganegaraan Indonesia. Badan hukum yang sudah ditetapkan oleh pemerintah yang berhak memiliki hak milik, hal ini diatur dalam aturan lain, yaitu dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 38 Tahun 1963. PP No. 38 Tahun 1963 Pasal 1 mengatur tentang badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah yang berhak memiliki hak milik, yaitu:

1. Bank-bank yang didirikan oleh Negara.
2. Perkumpulan Koperasi Pertanian yang telah didirikan oleh pemerintah berdasarkan Undang-undang Nomor 79 Tahun 1958.
3. Badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/agraria setelah mendengar Menteri Agama.
4. Badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/agraria setelah ditunjuk oleh Menteri Sosial.

Badan hukum yang telah disebutkan, ditunjuk berdasarkan pertimbangan demi melancarkan tugas dari pada badan hukum tersebut dan juga untuk keperluan yang sifatnya menghendaki penguasaan tanah dengan hak milik, pemberian hak milik terhadap badan hukum yang

ditetapkan oleh pemerintah dengan persyaratan yaitu:

1. Bank Negara diberikan keistimewaan untuk memiliki hak milik dengan syarat digunakan sebagai tempat untuk membuat suatu bangunan dalam menjalankan tugasnya serta digunakan untuk keperluan lain seperti pembangunan perumahan untuk pegawai (Pasal 2 PP No. 38 Tahun 1963).
2. Koperasi pertanian yang diberikan hak milik terhadap tanah pertanian tidak melebihi dari pada batas maksimum yang telah ditetapkan oleh pemerintah (Pasal 3 PP No. 38 Tahun 1963).
3. Badan keagamaan dan badan sosial yang diberikan hak milik untuk keperluan yang berhubungan dengan keagamaan dan juga sosial (Pasal 4 PP No. 38 Tahun 1963).

Ketentuan mengenai pertanahan dalam Pasal 22 UUPA mengatur tentang terjadinya hak milik, terjadinya hak milik dipengaruhi oleh beberapa hal, antara lain:

1. Hak milik dapat terjadi karena hukum adat yang telah diatur oleh pemerintah.
2. Disamping itu hak milik juga dapat terjadi karena:
3. Penetapan yang telah ditetapkan oleh pemerintah, beserta tata cara dan syarat-syaratnya.
4. Ketentuan undang-undang.

Menurut Urip Santoso, hak milik dapat terjadi melalui dua cara, yaitu:²²

1. Secara Originair Hak milik dapat terjadi karena hukum adat, penetapan pemerintah, dan undang-undang.
2. Secara Derivatif Hak milik dapat terjadi karena peralihan tanah

²² Urip Santoso, *Op.Cit.* hal.98

yang diperoleh dari subjek hukum yang lain yang sebelumnya telah berstatus sebagai hak milik.

Terjadinya hak milik dalam hukum adat dilakukan dengan pengadaan pembukaan lahan baru seperti pengadaan tanah ulayat, ketentuan terhadap pengadaan tanah baru dalam hukum adat diatur dalam peraturan pemerintah dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 6 Tahun 1972 yang memberikan kewenangan kepada kepala daerah (bupati/walikota), kepala kantor pertanahan, dan juga camat untuk memberi izin terhadap permohonan pembukaan tanah. Camat dapat memberikan izin terhadap pembukaan tanah sesuai Permendagri, akan tetapi menteri dalam negeri mengeluarkan surat yang diinstruksikan kepada para camat agar kiranya tidak menggunakan kewenangan seperti yang disebutkan dalam permendagri, surat tersebut tertanggal 22 Mei 1984 Nomor 593/570/SJ.²³

Hak milik yang terjadi karena ketentuan undang-undang yang dimana hak milik yang diberikan karena undang-undang yang telah menetapkan kepemilikan terhadap tanah, sebagai salah satu contoh hak milik yang berasal dari tanah bekas adat yang dikonversikan. Tanah adat pada hakikatnya adalah tanah hak, akan tetapi dalam UUPA tanah yang berasal dari tanah adat dapat dikonversikan menjadi hak milik. Konversi merupakan penyesuaian terhadap hak atas tanah dengan peraturan yang lama menjadi hak atas tanah dengan peraturan yang baru. Konversi ini

²³ Boedi Harsono, 2008, *Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan. hal.326

juga dapat terjadi terhadap hak atas tanah yang tunduk pada hukum Barat (eigendom, erfpacht, postal). Berdasarkan ketentuan yang tertuang dalam UUPA Konversi terhadap hak atas tanah ke aturan hukum yang baru dapat berubah menjadi hak milik, hak guna usaha (HGU), hak guna bangunan (HGB) dan hak pakai.²⁴

Hak milik seperti yang disebutkan dalam Pasal 20 UUPA, adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh, yang setiap orang dapat memiliki hak atas tanah, hak atas tanah yang dapat beralih dan dapat dialihkan kepada pihak lain menurut ketentuan ini adalah hak milik. Kata beralih dapat berarti hak milik atas tanah dapat dipindahkan kepemilikannya kepada pihak lain dengan memperhatikan aturan hukum yang berlaku, seperti dengan adanya jual beli, tukar-menukar, hibah, inbreng, kepada pihak lain. Kata beralih dapat juga berarti peralihan hak milik atas tanah yang terjadi karena adanya peristiwa hukum yang terjadi, peristiwa hukum pada peralihan hak milik atas tanah yaitu peralihan karena meninggalnya pemegang hak milik kepada ahli warisnya, sehingga dengan adanya peristiwa hukum tersebut maka ahli waris mempunyai kewajiban untuk melakukan pendaftaran peralihan hak karena pewarisan.²⁵

Segala bentuk perubahan yang ada pada hak milik harus didaftarkan pada Kantor Pertanahan kabupaten/kota setempat hal sesuai

²⁴ *Ibid*, hal. 319-320

²⁵ Sembiring Jimmy Joses, 2019, *Panduan Mengurus Sertipikat Tanah*, Jakarta: Visimedia, hal. 5

yang disebutkan dalam Pasal 23 UUPA, bentuk perubahan tidak hanya mencakup tentang peralihan hak, pembebanan dengan hak lain, dan hapusnya status terhadap hak milik juga harus didaftarkan pada kantor pertanahan kabupaten/kota, hal ini sesuai dengan aturan yang termuat dalam undang-undang yang disahkan pada 24 September 1960 yaitu UUPA.²⁶

Hak milik atas suatu bidang tanah dapat hilang jika hak milik tersebut hapus, hapusnya hak milik diatur dalam Pasal 27 UUPA, hak milik hapus bila:

- a. tanahnya jatuh kepada negara,
 1. karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18;
 2. karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
 3. karena diterlantarkan;
 4. karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan 26 ayat (2).
- b. tanahnya musnah.

Uraian mengenai aturan yang terdapat pada Pasal 27 UUPA adalah sebagai berikut:²⁷

1. Tanahnya jatuh kepada negara
Hak milik dapat hilang status kepemilikan jika hak yang dalam penguasaannya jatuh pada Negara karena beberapa faktor, faktor tersebut adalah:
 - a. Karena hak kepemilikannya dicabut.
Hak kepemilikan atas suatu bidang tanah dicabut karena pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, untuk kepentingan Negara, serta untuk kepentingan bersama rakyat, dengan memberikan ganti rugi yang layak dengan cara yang telah diatur oleh UUPA Pasal 18. Aturan ini sebagai jaminan kepada rakyat Indonesia terhadap hak-hak atas tanahnya, pencabutan hak milik dapat dilakukan dengan syarat digunakan sebagai pengadaan tanah untuk kepentingan umum, kepentingan bangsa dan Negara dan

²⁶ *Ibid*

²⁷ Boedi Harsono, *Op.Clt*, hal.334-337

juga untuk kepentingan bersama rakyat Indonesia, dengan tetap memperhatikan prosedur yang telah ditetapkan oleh undang-undang yaitu memberikan ganti rugi yang layak terhadap pemilik hak atas tanah. Pencabutan hak milik hanya dapat dilaksanakan apabila dalam proses pelaksanaannya dilakukan sesuai aturan perundang-undangan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya, setelah melalui proses yang telah diatur oleh undang-undang maka tanah yang awal mulanya berstatus sebagai hak milik maka berubah menjadi tanah Negara.

- b. Karena pemilik atas tanah menyerahkan tanahnya dengan sukarela.

Hak milik atas suatu bidang tanah dapat hilang status kepemilikannya apabila tanah miliknya dilepaskan secara sukarela, dengan pelepasan hak yang dilakukan oleh pemilik atas tanah maka tanah miliknya menjadi tanah Negara.

- c. Karena diterlantarkan

Tanah yang merupakan hak milik dapat hapus hak kepemilikannya karena tanah tersebut diterlantarkan oleh pemiliknya, tidak digunakan sebagaimana mestinya tujuan dan sifat tanah, hal ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Tanah yang diterlantarkan akan menjadi tanah Negara.

- d. Karena pemegang hak milik tidak memiliki syarat sebagai subjek hak.

UUPA mengatur tentang hak milik yang dapat hapus karena subjek dari pada hak milik atas tanah tersebut tidak memiliki syarat sebagai pemegang hak milik (Pasal 21 ayat (3) UUPA), dalam aturan tersebut disebutkan bahwa, orang asing yang memperoleh hak milik yang didapatkan melalui pewarisan tanpa wasiat dan percampuran harta karena alasan perkawinan setelah berlakunya UUPA, juga berlaku terhadap warga Negara Indonesia yang kehilangan kewarganegaraannya dan memiliki hak milik, setelah berlakunya UUPA maka diwajibkan baginya untuk melepaskan hak kepemilikan yang dimilikinya dengan jangka waktu satu tahun setelah kehilangan kewarganegaraannya. Dan apabila setelah jangka waktu satu tahun tersebut tidak melepaskan hak miliknya, maka hak milik yang melekat padanya akan hapus karena hukum dan objek haknya jatuh kepada Negara dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lainnya tetap berlangsung.

UUPA juga menyebutkan bahwa setiap transaksi jual beli,

penukaran, pemberian hibah dengan wasiat, dan perbuatan-perbuatan baik secara langsung maupun secara tidak langsung memindahkan hak kepemilikan kepada pihak asing, kepada badan hukum kecuali yang telah ditetapkan oleh pemerintah, perbuatan-perbuatan tersebut adalah batal karena hukum dan tanah hak milik melalui perbuatan-perbuatan tersebut jatuh kepada Negara dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lainnya tetap berlangsung.

2. Tanahya Musnah.

Kata musnah pada kalimat tersebut dipahami sebagai pengertian secara yuridis yang mengandung arti bahwa tanah yang secara fisik tidak dapat digunakan sebagaimana mestinya tanah yang layak untuk digunakan, dalam hal ini contohnya tanah yang disebabkan oleh adanya bencana alam longsor, terkikis oleh abrasi pantai dan erosi sungai. Tanah yang terkena bencana alam meskipun dalam kenyataannya tanah tersebut dapat ditemukan dan dapat dilihat secara fisik, akan tetapi tanah tersebut dalam penggunaannya tidak dapat lagi untuk digunakan sebagaimana mestinya dan ditempati secara layak, maka tanah tersebut dapat dikatakan musnah dan tanah yang terkena dampak dari bencana alam yang penggunaannya tidak layak lagi untuk digunakan, hak dari pada tanah tersebut akan hapus dan menjadi tanah Negara.

C. Tanah Negara

Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) Pasal 2 menjelaskan bahwa, yang dimaksud dengan tanah Negara tanah yang dikuasai oleh negara. Dalam UUPA Pasal 2 ayat (1) disebutkan bahwa:

“Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”.

Aturan mengenai pendaftaran tanah dalam Pasal 1 UU No. 24 Tahun 1997 juga menyebutkan bahwa tanah Negara adalah tanah yang tanah yang dikuasai langsung oleh tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah. Para pakar dan praktisi hukum agraria

memberikan definisi terkait tanah Negara, yaitu:

Menurut Maria Sumardjono²⁸ bahwa;

“Tanah Negara merupakan tanah yang tidak melekat sesuatu hak pada pihak lain yaitu, hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak pengelolaan, tanah wakaf dan tanah ulayat”.

Menurut Boedi Harsono:

“Tanah Negara merupakan bidang tanah yang langsung dikuasai oleh Negara”.²⁹

Menurut Achmad Ali bahwa:

“Tanah Negara tanah negara adalah tanah yang tidak dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah sesuai ketentuan yang berlaku”.³⁰

Istilah tanah Negara sering digunakan dalam praktik administrasi pertanahan yang mana otoritas dan kewenangannya diberikan kepada badan pertanahan nasional. A.P Parlindungan mengatakan bahwa penggunaan istilah tanah Negara tidak dikenal dalam UUPA melainkan hanya sebatas tanah yang dikuasai oleh Negara.³¹ Tanah Negara mempunyai konotasi bahwa segala bentuk tanah yang dimiliki oleh Negara adalah tanah milik Negara, namun tidak demikian akan tetapi

²⁸ Maria S.W. Sumardjono, 2010, *Tanah Untuk Kesejahteraan Rakyat*, Yogyakarta: Penerbit Bagian Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Gadjad Mada, hal.2

²⁹ Boedi Harsono, 2007, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional Perkembangan Pemikiran Perkembangan Pemikiran dan Hasilnya Sampai Menjelang Kelahiran UUPA tanggal 24 September 2007*, Jakarta: penerbit Universitas Trisakti, hal. 53

³⁰ Ali Achmad Chomzah, 2002, *Hukum Pertanahan*, Jakarta: Prestasi Pustaka, hlm 1

³¹ Julius Sembiring, 2016, *Tanah Negara Edisi Revisi*, Jakarta: Kencana, hal. 9

tanah tersebut merupakan tanah yang dikuasai oleh Negara.

Istilah tanah Negara dapat digunakan kapan saja selama konsepsi makna dan artinya sesuai dengan yang telah diatur dalam UUPA. Maksud dari pada tanah Negara dalam UUPA bukanlah tanah “milik” Negara yang dimana tanah hak milik yaitu adanya hubungan antara Negara dan tanah yang bersifat hukum privat, akan tetapi Negara hanya menguasai tanah yang memiliki hubungan hukum yang bersifat publik. Adanya hubungan hukum yang bersifat publik antara Negara dan tanah-tanah yang dikuasai, maka Negara memiliki wewenang atas pengelolaan tanah yang nantinya akan diatribusikan ke berbagai macam otoritas. Tanah-tanah yang disebut sebagai tanah Negara meliputi: tanah yang bukan berasal dari tanah wakaf, tanah yang bukan hak pengelolaan, bukan dari tanah hak ulayat, dan bukan tanah yang berasal dari kawasan hutan.³²

Ketentuan dalam UUPA yang menyebutkan tanah Negara, yaitu:

1. Pasal 21 ayat (3)
Orang asing dan atau warga negara Indonesia dan/atau seseorang yang berkewarganegaraan rangkap yang memperoleh hak milik namun kemudian kehilangan kewarganegaraannya, maka dalam waktu 1 (satu) tahun harus melepaskan haknya tersebut. Jika tidak, maka hak milik tersebut jatuh kepada negara.
2. Pasal 26 ayat (2)
Pemindahan/peralihan hak milik kepada orang asing /orang Indonesia yang berkewarganegaraan rangkap/badan hukum yang tidak di tunjuk mempunyai akibat batal demi hukum, dan tanah nya jatuh kepada negara.
3. Pasal 24a
Hapusnya hak milik dan tanahnya jatuh kepada negara, di

³² Boedi Harsono, *Op.cit*, hal. 242

karenakan pencabutan hak; karena penyerahan dengan suka rela oleh pemiliknya; karena di telantarkan.

4. Pasal 28 ayat (1)
Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara.
5. Pasal 37
Terjadinya hak guna bangunan di atas tanah yang di kuasai langsung oleh negara.
6. Pasal 41 ayat (1)
Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang di kuasai langsung oleh negara.
7. Pasal 43 ayat (1)
Sepanjang mengenai tanah yang langsung dikuasai oleh negara, maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang.

D. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Hukum tanah nasional dikenal istilah pengadaan tanah, pengertian pengadaan tanah menurut pendapat beberapa ahli, pengadaan tanah menurut Sumardjono “Kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah guna memperoleh tanah dalam rangka pembangunan untuk kepentingan umum”.³³

Menurut Salindeho pengadaan tanah yaitu:

“Penyediaan dan pengadaan tanah merupakan serangkaian kegiatan pemerintah dalam menyediakan atau mengadakan tanah yang akan digunakan untuk keperluan pemerintah yang akan digunakan untuk pembangunan proyek sesuai program pemerintah”.³⁴

³³ Maria W Sumardjono, 2009, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Jakarta: Kompas, hal.280

³⁴ John Salindeho, 1993, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Jakarta: Grafika, hal.31

Menurut Iskandar pengadaan tanah memiliki 3 unsur yaitu:

1. Pemenuhan lahan dalam rangka pembangunan untuk kepentingan umum maka dilakukan kegiatan pengadaan tanah.
2. Pemberian ganti kerugian atas lahan yang digunakan dalam pengadaan tanah.
3. Melepaskan hubungan hukum antara pemilik tanah kepada pihak lain dalam hal ini pemerintah.³⁵

Menurut Imam Koeswahyono pengadaan tanah adalah:

“Serangkaian perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk memenuhi kebutuhan atas tanah bagi kepentingan tertentu dengan memberikan ganti kerugian kepada pemilik hak atas tanah sesuai tata cara yang telah ditentukan”.³⁶

Boedi Harsono berpendapat bahwa:

“Perbuatan hukum yang berupa melepaskan hubungan hukum yang semula ada antara pemegang hak dan tanahnya yang diperlukan, dengan pemberian imbalan dalam bentuk uang, fasilitas atau lainnya, melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat antara empunya tanah dan pihak yang memerlukannya”.³⁷

Selain dari beberapa pendapat ahli di atas pengertian mengenai pengadaan tanah juga dapat di lihat dalam beberapa literatur peraturan perundang-undangan. Pengadaan tanah pertama kali digunakan dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dalam Pasal 1 ayat (1) Keppres tersebut menyebutkan bahwa “Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak atas tanah tersebut”.

³⁵ Iskandar Mudakir. 2010. *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*. Jakarta: Jala Permata Aksara, hal.2

³⁶ Imam Koeswahyono, 2008, *Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Umum Bagi Umum*, Jakarta: Sinar Grafika, hal.1

³⁷ Boedi Harsono, 2000, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Jakarta: Djambatan, hal.40

Pengertian terhadap pengadaan tanah yang diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Perpres No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum memberikan pengertian bahwa “Pengadaan tanah merupakan serangkaian kegiatan pemerintah untuk mendapatkan tanah yang dilakukan dengan cara pemberian ganti rugi terhadap subjek hukum yang melepaskan tanahnya, bangunan, tanaman dan segala sesuatu yang berkaitan atas tanah tersebut”.

Pada tahun 2012 pemerintah mengesahkan aturan baru yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dalam Pasal 1 angka 2 undang-undang ini, pengadaan tanah didefinisikan sebagai: “Melakukan kegiatan penyediaan tanah dengan memberikan ganti rugi yang layak terhadap pihak yang berhak”.

Di samping pengadaan tanah, perlu juga untuk mengetahui definisi dari pada kepentingan umum, karena dalam pengadaan tanah banyaknya peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Memberikan definisi tentang kepentingan umum bukanlah sesuatu yang mudah, karena hal ini sangatlah rentan, mengingat penilaian tentang kepentingan umum sangat subjektif dan terlalu abstrak untuk memahaminya, sehingga jika hal ini tidak diatur dengan jelas, maka akan menimbulkan multi tafsir dan ketidakpastian hukum yang digunakan

oleh pejabat terkait untuk bertindak sewenang-wenang, namun hal ini telah diatur dalam Perpres No. 65 Tahun 2006.

Definisi kepentingan umum telah diatur secara limitatif dan konkrit, adapun definisi kepentingan umum dalam Pasal 5 Perpres 65 Tahun 2006 yaitu:

1. Jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
2. Waduk, bendungan, bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya;
3. Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal;
4. Fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;
5. Tempat pembuangan sampah;
6. Cagar alam dan cagar budaya;
7. Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Kepentingan umum dalam Pasal 18 UUPA mengatakan bahwa “Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat”.

Sedangkan definisi dari kepentingan umum dalam Pasal 1 angka 6 Undang-undang No. 2 tahun 2012 menyebutkan bahwa:

“Kepentingan umum merupakan kepentingan bangsa, kepentingan Negara dan juga kepentingan masyarakat yang diadakan oleh pemerintah untuk kemakmuran rakyat”.

Tanah untuk kepentingan umum digunakan untuk pembangunan sebagaimana dalam Pasal 10 UU No. 2 Tahun 2012 *jo* Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (UU Ciptaker) yang menyatakan:

Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) digunakan untuk pembangunan:

- a. pertahanan dan keamanan nasional;
- b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- g. jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- j. fasilitas keselamatan umum;
- k. tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. cagar alam dan cagar budaya;
- n. kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;
- o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- q. prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- r. pasar umum dan lapangan parkir umum.
- s. kawasan Industri Hulu dan Hilir Minyak dan Gas yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;
- t. kawasan Ekonomi Khusus yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;
- u. kawasan Industri yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;
- v. kawasan Pariwisata yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;
- w. kawasan Ketahanan Pangan yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah; dan
- x. kawasan pengembangan teknologi yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah.

Selain dari beberapa literatur peraturan perundang-undangan mengenai definisi kepentingan umum di atas pengertian mengenai kepentingan umum juga diartikan oleh beberapa ahli, sebagai berikut:

Oloan Sitorus memberikan pengertian tentang kepentingan umum yaitu:

“Kepentingan umum adalah kebutuhan akan kepentingan orang banyak yang mempunyai tujuan yang luas”.³⁸

Salindeho memberikan pengertian tentang kepentingan umum sebagai:

“Kepentingan bangsa dan Negara dan juga kepentingan khalayak umum dengan tetap memperhatikan dari segi sosial, politik, psikologis dan hak atas dasar pembangunan nasional.”³⁹

Menurut Sumardjono kepentingan umum yaitu:

“Serangkaian kegiatan untuk memperoleh tanah yang dilaksanakan pemerintah untuk pemenuhan pembangunan, diselenggarakan untuk mencapai kemakmuran rakyat, dengan tetap memberi perlindungan hak individu warga Negara”.⁴⁰

Menurut Iskandar kepentingan umum adalah:

“Kepentingan yang menyangkut seluruh lapisan masyarakat tanpa memandang golongan, suku, agama, ras dan status sosial. Kepentingan umum juga dapat berarti kepentingan yang menyangkut hajat orang banyak bahkan orang meninggal sekalipun karena orang yang telah meninggalpun masih

³⁸ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, 2004, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Yogyakarta : Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, hal. 6

³⁹ John Salindeho, *Op.cit*, hal.40

⁴⁰ Sumardjono, *Op.cit*, hal.180

memerlukan sarana pemakaman”.⁴¹

Berdasarkan dari beberapa pendapat ahli dan juga pendapat dari beberapa aturan perundang-undangan yang telah disebutkan, maka dapat disimpulkan bahwa kepentingan umum merupakan kepentingan yang diperuntukkan kepada masyarakat yang mana kepentingan tersebut dapat dirasakan manfaatnya secara keseluruhan dan secara langsung.

Tahapan pengadaan tanah untuk kepentingan umum haruslah dipersiapkan dengan matang oleh pemerintah sehingga tidak menimbulkan konflik yang merugikan banyak pihak, adapun tahap-tahapan pada kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum⁴² adalah sebagai berikut:

1. Tahapan Perencanaan

Kegiatan pengadaan tanah didasarkan pada skala prioritas pembangunan dalam rencana pembangunan skala jangka menengah, pembangunan rencana strategis, rencana pembangunan instansi pemerintahan yang memerlukan tanah yang disesuaikan dengan rencana tata ruang. Pada tahapan perencanaan perlu disusun dokumen perencanaan untuk pengadaan tanah, dalam dokumen tersebut meliputi (Pasal 15 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2012):

- a. Tujuan dan maksud dari pada perencanaan pembangunan
- b. Penyesuaian konsep rencana pembangunan yang dikonsepsikan oleh pemerintah daerah dan konsep perencanaan tata ruang wilayah.

⁴¹ Iskandar, *Op.cit.* hal.12

⁴² Manto Siregar, 2018, *Pengadaan Tanah Dalam Rangka Percepatan Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan Dalam Upaya Mewujudkan Proyek 35.000 MW*, Jurnal Hasanuddin Law Review (Harlev), Vol.7, hal.31

- c. Lokasi pengadaan tanah
- d. Luas keseluruhan tanah yang akan dibutuhkan.
- e. Situasi status tanah.
- f. Estimasi waktu yang dibutuhkan dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
- g. Estimasi waktu yang dibutuhkan dalam pelaksanaan pembangunan fasilitas umum.
- h. Perkiraan nilai ganti rugi tanah (rencana anggaran biaya)
- i. Validasi pimpinan dokumen perencanaan dari instansi terkait.

Penyusunan dokumen perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan pada studi kelayakan, penyusunan dokumen tersebut dibuat sesuai dengan peraturan perundang-undangan,⁴³ dokumen perencanaan mencakup hal-hal sebagai berikut:

- a. Survey ekonomi dan social
- b. Kelayakan lokasi pembangunan
- c. Analisis perencanaan anggaran biaya dan analisis dampak pembangunan terhadap wilayah dan masyarakat.
- d. Estimasi perkiraan harga pembebasan lahan
- e. Analisis terhadap dampak lingkungan (Amdal) dan dampak sosial yang kemungkinan akan timbul disebabkan pengadaan tanah dan juga bangunan yang akan dibangun
- f. Studi kelayakan lain yang diperlukan.

Penyusunan dokumen perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan pada studi kelayakan ditetapkan oleh instansi yang memerlukan tanah lalu diserahkan kepada pemerintah provinsi untuk penetapan lokasi.

2. Tahap Persiapan

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam pelaksanaannya gubernur membentuk sebuah tim persiapan dalam kurun waktu 10 hari

⁴³ Manto Siregar, *Op.cit*, hal. 32

kerja,⁴⁴ dan beranggotakan:

- a. Bupati/wali kota
- b. SKPD (Satuan Kerja Pemerintah Daerah) Provinsi
- c. Instansi yang membutuhkan tanah
- d. Instansi yang berkaitan lainnya

Tugas tim persiapan:

- a. Melakukan pemberitahuan rencana pembangunan (Pasal 16 UU No. 2 Tahun 2012).

Tim persiapan yang dibentuk oleh gubernur pada pelaksanaan rencana pengadaan tanah memberitahukan kepada masyarakat terkait rencana lokasi pembangunan paling lama 20 hari kerja setelah gubernur menerima secara resmi dokumen perencanaan pengadaan tanah. Pemberitahuan yang dilakukan dapat secara langsung dengan cara sosialisasi, tatap muka dan surat pemberitahuan. Pemberitahuan dapat pula dilakukan secara tidak langsung via media cetak dan media elektronik (Pasal 17 UU No. 2 Tahun 2012).

- b. Pendataan lokasi rencana pembangunan (Pasal 18 ayat (2) UU No. 2 Tahun 2012).

Tim persiapan melakukan pendataan lokasi rencana pembangunan, dengan melakukan pengumpulan data dan objek pengadaan tanah yang dilakukan aparat desa/kelurahan paling lama 30 hari semenjak pemberitahuan

⁴⁴ *Ibid*, hal.33

adanya rencana pembangunan (Pasal 18 ayat (2) UU No. 2 Tahun 2012).

- c. Melakukan konsultasi publik terkait rencana pembangunan (Pasal 16 UU No. 2 Tahun 2012).

Pengadaan rencana pembangunan membutuhkan kesepakatan dari pihak yang berkaitan dan masyarakat yang berdampak, dilaksanakan 60 hari sejak lokasi sementara rencana pembangunan disepakati dalam berita acara kesepakatan. Apabila dalam melakukan konsultasi publik terkait rencana pembangunan tidak menghasilkan kesepakatan, maka dilakukan konsultasi ulang terkait rencana pembangunan paling lambat 30 hari sejak berita acara kesepakatan ulang ditanda tangani (Pasal 20 UU No. 2 Tahun 2012), dan jika dalam konsultasi ulang terkait rencana pembangunan tidak menghasilkan kata sepakat dan masih ada pihak yang merasa keberatan, maka tim persiapan mengkoordinasikannya kepada gubernur dan gubernur membentuk tim kajian kajian keberatan (Pasal 21 UU No. 2 Tahun 2012), tim kajian keberatan yang dibentuk oleh gubernur terdiri atas:

- 1) Sekretaris daerah propinsi
- 2) Kepala kantor pertanahan
- 3) Instansi perencanaan pembangunan daerah

- 4) Kepala kantor Hukum dan HAM
- 5) Bupati atau walikota
- 6) Akademisi Adapun tugas dari pada tim kajian keberatan yang dibentuk gubernur (Pasal 21 UU No. 2 Tahun 2012) adalah sebagai berikut:
 - a) Mengumpulkan dan menganalisis masalah yang terjadi
 - b) Melakukan pertemuan bersama pihak yang merasa keberatan
 - c) Membuat rekomendasi diterima maupun ditolak Berdasarkan rekomendasi dari tim kajian keberatan yang dibentuk, maka gubernur mengeluarkan surat pemberitahuan terkait diterima atau ditolaknya keberatan terkait lokasi yang akan direncanakan untuk pembangunan. Penanganan keberatan dilakukan selama 14 hari setelah keberatan diterima (Pasal 21 ayat (5) UU No. 2 Tahun 2012). Apabila dalam surat yang dikeluarkan oleh gubernur menerima keberatan maka pihak terkait dalam hal ini instansi yang membutuhkan tanah membatalkan rencana pengadaan tanah untuk pembangunan dan memindahkan lokasi rencana pembangunan ke tempat lain (Pasal 22 UU No. 2 Tahun 2012). Jika ada

keberatan perihal setelah penetapan lokasi rencana pembangunan, maka pihak yang menetapkan lokasi rencana pembangunan dapat mengajukan gugatan ke PTUN (Pengadilan Tata Usaha Negara) selambat-lambatnya 30 hari kerja sejak penetapan lokasi. PTUN memberikan putusan diterima atau ditolaknya gugatan paling lama 30 hari setelah gugatan diterima. Adapun pihak yang keberatan atas putusan PTUN dapat mengajukan kasasi ke MA (Mahkamah Agung) paling lama 14 hari kerja. MA memberikan putusan paling lama 30 hari kerja setelah kasasi diterima. Berdasarkan putusan pengadilan maka dapat dijadikan dasar hukum diteruskan atau tidak pengadaan tanah untuk kepentingan umum (Pasal 23 UU No. 2 Tahun 2012). Gubernur bersama dengan timnya mengumumkan terkait penetapan lokasi pengadaan tanah rencana pembangunan untuk kepentingan umum, pengumuman tersebut dilakukan untuk memberitahukan kepada masyarakat akan adanya pembangunan untuk kepentingan umum di lokasi tersebut (Pasal 26 UU No. 2 Tahun 2012).

- d. Persiapan penetapan lokasi pembangunan Penetapan lokasi pembangunan dibuat atas dasar kesepakatan antara tim

persiapan dengan pihak yang berhak. Penetapan lokasi pembangunan ditetapkan dengan jangka waktu berlakunya hanya 2 tahun dan dapat dilakukan perpanjangan jangka waktu penetapan lokasi selama 1 tahun (Pasal 24 UU No. 2 Tahun 2012).

e. Pengumuman lokasi pembangunan Pengumuman atas lokasi pembangunan yang digunakan untuk kepentingan umum dilakukan paling lambat 3 hari sejak pengumuman penetapan lokasi pembangunan ditetapkan, pengumuman lokasi pembangunan dilakukan dengan cara sebagai berikut:⁴⁵

- 1) Menempelkan pengumuman pada kantor desa/kelurahan lokasi pembangunan.
- 2) Melakukan pengumuman via media cetak dan atau media elektronik.

3. Tahap Pelaksanaan

Berdasarkan pada penetapan lokasi perencanaan pembangunan untuk kepentingan umum, pihak yang membutuhkan tanah melakukan pengajuan pelaksanaan terhadap pengadaan tanah dengan melengkapi dokumen perencanaan dan penetapan lokasi pembangunan kepada ketua pelaksana kegiatan pengadaan tanah. Penyelenggaraan kegiatan pengadaan tanah diberikan wewenang kepada Kepala Kantor Pertanahan

⁴⁵ *Ibid*, hal. 37

sebagai Ketua Pelaksana dengan pertimbangan bahwa kegiatan pengadaan tanah dapat dilaksanakan lebih efektif dan efisien. Adapun susunan anggota pelaksana pengadaan tanah adalah sebagai berikut:⁴⁶

- a. Pejabat dalam lingkup Kantor Wilayah BPN
- b. Kepala Kantor Pertanahan lokasi diadakannya kegiatan pengadaan tanah.
- c. Pejabat Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) provinsi di bidang pertanahan
- d. Camat lokasi diadakannya kegiatan pengadaan tanah.
- e. Kepala desa/kelurahan lokasi diadakannya kegiatan pengadaan tanah.

Secara umum kegiatan pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum meliputi (Pasal 27 UU No. 2 Tahun 2012):

- a. Mengidentifikasi penguasaan, kepemilikan dan pemanfaatan tanah.
- b. Melakukan penilaian terhadap besaran ganti rugi.
- c. Musyawarah terkait penetapan nilai ganti rugi.
- d. Memberikan ganti rugi
- e. Pelepasan hak

4. Tahap Penyerahan Hasil

Pada tahap penyerahan hasil kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, ketua pelaksana melakukan penyerahan hasil dari pengadaan tanah kepada pihak atau instansi yang membutuhkan tanah dengan melampirkan data pengadaan tanah, yang dilaksanakan paling lama 7 hari kerja semenjak proses pelepasan hak tanah disertai berita acara pengadaan tanah. Setelah proses penyerahan dilakukan maka pihak atau instansi terkait wajib melaksanakan pendaftaran tanah untuk

⁴⁶ *Ibid*, hal.38

diterbitkan sertifikat dan kemudian proses pembangunan dapat dimulai.⁴⁷

Penyerahan hasil pengadaan tanah dapat dilakukan oleh Badan pertanahan kepada pihak yang berhak atau instansi terkait yang membutuhkan tanah setelah melalui proses sebagai berikut:

- a. Memberikan ganti rugi kepada masyarakat dan melakukan pelepasan hak (Pasal 41 UU No. 2 Tahun 2012).
- b. Melakukan pemberian ganti rugi yang ditiptkan di Pengadilan (kepada pihak yang keberatan pada tahap persiapan, dengan adanya putusan dari pengadilan bahwa kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat diteruskan) (Pasal 42 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2020).
- c. Melakukan pendaftaran tanah (sertifikasi) setelah pelepasan hak (Pasal 50 UU No. 2 Tahun 2012).
- d. Melakukan kegiatan pembangunan setelah serah terima hasil pengadaan tanah (Pasal 48 ayat (2) UU No. 2 Tahun 2012).
- e. Tahap Pemantauan dan Evaluasi Tahap pemantauan dan evaluasi hasil penyerahan kegiatan pengadaan tanah dilaksanakan oleh lembaga pertanahan (Pasal 51 ayat (2) UU No. 2 Tahun 2012).

Dasar Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Indonesia merupakan Negara hukum, hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Berdasarkan hal tersebut segala sesuatu di Indonesia yang berkaitan dengan hukum wajib memiliki aturan yang dituangkan dalam

⁴⁷ *Ibid*, hal. 43

peraturan perundang-undangan.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan prinsip dan asas yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Negara mempunyai wewenang hak untuk menguasai kekayaan alam Indonesia, wewenang Negara tersebut diantaranya mengatur dan juga menyelenggarakan penggunaan, melakukan pemeliharaan terhadap kekayaan alam Indonesia dan salah satu kekayaan alam yang dikuasai Negara yaitu tanah.

Adapun aturan mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja

E. Landasan Teori

1. Teori Kepastian Hukum

Menurut Dominikus Rato kepastian adalah suatu keadaan yang pasti, ketentuan dan juga ketetapan. Hukum itu sendiri harus bersifat adil dan pasti, pasti dalam artian sebagai sesuatu yang dijadikan pedoman untuk melakukan sesuatu, dan adil dalam artian sebagai sesuatu yang dinilai wajar dalam menunjang suatu tatanan. Karena bersifat adil maka

hukum dapat dijalankan sesuai dengan fungsinya. Kepastian hukum merupakan suatu pertanyaan dan hanya bisa dijawab dengan teori normatif dan bukan sosiologi.⁴⁸

Sudikno Mertokusumo memberikan definisi kepastian hukum sebagai: “Jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan”.⁴⁹ Hans Kelsen dalam Peter Mahmud Marzuki, mengemukakan bahwa:

“Hukum merupakan sebuah sistem norma, dan norma merupakan pernyataan yang memberi tekanan pada sebuah aspek yang seharusnya atau *Das Sollen*, aspek yang seharusnya disertai dengan aturan dalam melakukan sesuatu. Norma-norma dapat disebut sebagai produk dalam bentuk aturan sesuai dengan aksi seseorang yang *deliberative*. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan dalam masyarakat dijadikan sebagai batasan untuk melakukan suatu tindakan terhadap individu, dengan adanya aturan dalam masyarakat maka dalam pelaksanaannya aturan-aturan yang ada dalam masyarakat menimbulkan kepastian hukum.⁵⁰

Apabila diamati dalam pandangan teori normatif maka kepastian hukum dapat memberikan arti sebagai suatu aturan yang dibuat dan diundangkan secara jelas dan logis. Jelas yang berarti tidak memberikan keraguan (multi tafsir) dan logis. Kepastian dan keadilan dijadikan sebagai sesuatu yang bukan hanya sekedar tuntutan moral, akan tetapi

⁴⁸ Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, hal. 59

⁴⁹ Sudikno Mertokusumo, 2007, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, hal. 160

⁵⁰ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana, hal. 158

memberikan ciri-ciri hukum secara faktual.⁵¹

Berdasarkan dari beberapa uraian yang telah disebutkan terkait kepastian hukum, hal tersebut memberikan penjelasan bahwa kepastian hukum dapat berarti adanya kejelasan yang tidak memberikan multi tafsir, kontradiktif dan dapat dijalankan. Hukum harus berlaku tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan, sehingga siapapun dapat memahami makna atas suatu ketentuan hukum.

2. Teori Tanggung Jawab Hukum

Teori tanggung jawab hukum adalah teori yang memberikan analisis mengenai tanggung jawab terhadap subjek hukum ataupun pelaku yang telah melakukan perbuatan melawan hukum atau perbuatan pidana untuk memikul biaya atau kerugian atau melaksanakan pidana atas kesalahannya maupun karena kealpaannya.⁵²

Menurut Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa: “seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subyek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan.⁵³ Lebih lanjut Hans Kelsen menyatakan bahwa:⁵⁴

⁵¹ Cst Kansil, Christine S.T Kansil, Engelen R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, 2009, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta, hal. 385

⁵² Salim HS, Erlies Septiana Nurbani, 2014, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, Buku Kedua, Jakarta: Rajawali Pres, hal. 7

⁵³ Hans Kelsen, sebagaimana diterjemahkan oleh Somardi, 2007, *General Theory Of law and State, Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik*, Jakarta: BEE Media Indonesia, hal.81

⁵⁴ *Ibid*, hal.83

“Kegagalan untuk melakukan kehati-hatian yang diharuskan oleh hukum disebut kekhilafan (*negligence*); dan kekhilafan biasanya dipandang sebagai satu jenis lain dari kesalahan (*culpa*), walaupun tidak sekeras kesalahan yang terpenuhi karena mengantisipasi dan menghendaki, dengan atau tanpa maksud jahat, akibat yang membahayakan.”

Hans Kelsen selanjutnya membagi mengenai tanggungjawab terdiri dari:⁵⁵

1. Pertanggungjawaban individu yaitu seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri;
2. Pertanggungjawaban kolektif berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain;
3. Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian;
4. Pertanggungjawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan.

Tanggung jawab dalam kamus hukum dapat diistilahkan sebagai *liability* dan *responsibility*. Istilah *liability* menunjuk pada pertanggung jawaban hukum yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggung jawaban politik.⁵⁶

Teori tanggung jawab lebih menekankan pada makna tanggung jawab yang lahir dari ketentuan Peraturan Perundang-Undangan sehingga teori tanggungjawab dimaknai dalam arti *liability*, sebagai suatu konsep yang terkait dengan kewajiban hukum seseorang yang bertanggung jawab

⁵⁵ Hans Kelsen, sebagaimana diterjemahkan oleh Raisul Mutaqien, 2006, *Teori Hukum Murni*, Bandung: Nusa Media, hal.140.

⁵⁶ Ridwan HR, 2014, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hal.337.

secara hukum atas perbuatan tertentu bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatannya bertentangan dengan hukum.⁵⁷

Dalam penyelenggaraan suatu Negara dan pemerintahan, pertanggung jawaban itu melekat pada jabatan yang juga telah dilekati dengan kewenangan, dalam perspektif hukum publik, adanya kewenangan inilah yang memunculkan adanya pertanggungjawaban, sejalan dengan prinsip umum; “*geenbevegdedheid zonder verantwoordelijkheid; thereis no authority without responsibility; la sulthota bila mas-uliyat*” (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban).⁵⁸ Menurut Abdulkadir Muhammad teori tanggung jawab dalam perbuatan melanggar hukum (*tort liability*) dibagi menjadi beberapa teori, yaitu :⁵⁹

1. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengan sengaja (*intentional tort liability*), tergugat harus sudah melakukan perbuatan sedemikian rupa sehingga merugikan penggugat atau mengetahui bahwa apa yang dilakukan tergugat akan mengakibatkan kerugian.
2. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*negligence tort liability*), didasarkan pada konsep kesalahan (*concept of fault*) yang berkaitan dengan moral dan hukum yang sudah bercampur baur (*interminglend*).
3. Tanggung jawab mutlak akibat perbuatan melanggar hukum tanpa mempersoalkan kesalahan (*strict liability*), didasarkan pada perbuatannya baik secara sengaja maupun tidak sengaja.

⁵⁷ Busyra Azheri, 2011, *Corporate Social Responsibility dari Voluntary menjadi Mandotary*, Jakarta: Raja Grafindo Perss, hal.54.

⁵⁸ *Ibid*, hal.352

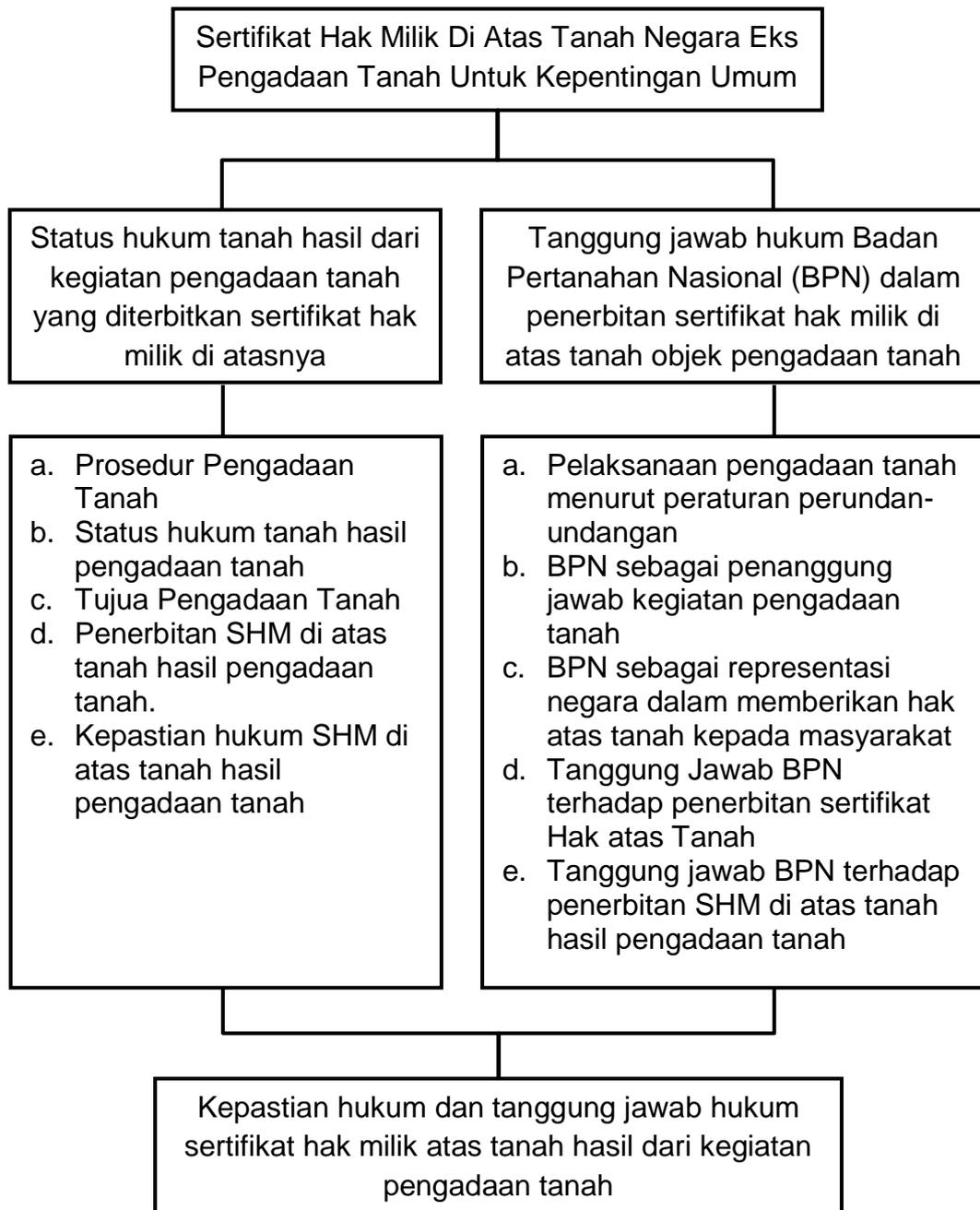
⁵⁹ Abdulkadir Muhammad, 2010, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 336

F. Kerangka Pikir

Penelitian ini difokuskan terhadap dua permasalahan penelitian, yaitu: (i) Status hukum tanah hasil dari kegiatan pengadaan tanah yang diterbitkan sertifikat hak milik di atasnya; dan (ii) Tanggung jawab hukum Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam penerbitan sertifikat hak milik di atas tanah objek pengadaan tanah.

Pada permasalahan Status hukum tanah hasil dari kegiatan pengadaan tanah yang diterbitkan sertifikat hak milik di atasnya, peneliti akan mengkaji dan menganalisis terkait bentuk pelaksanaan hukum pemanfaatan tanah Negara yang mana pemanfaatan tanah Negara tersebut berasal dari sisa pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pemanfaatan sisa tanah Negara yang berasal dari pengadaan tanah untuk kepentingan umum digunakan, dimanfaatkan dan dimiliki oleh pihak yang mengklaim bahwa tanah yang berasal dari sisa pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah tanah miliknya dan mengajukan permohonan sertifikat hak milik kepada otoritas pertanahan. Indikator yang digunakan dalam hal ini mengenai penerbitan sertifikat hak milik oleh otoritas pertanahan yang berwenang dalam memberikan dan menerbitkan sertifikat. Dan untuk permasalahan yang kedua peneliti akan mengkaji dan menganalisis Tanggung jawab hukum Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam penerbitan sertifikat hak milik di atas tanah objek pengadaan tanah. Indikator yang digunakan dalam hal ini mengenai tanggung jawab BPN dalam penerbitan sertifikat hak milik di atas tanah objek pengadaan tanah.

G. Bagan Kerangka Pikir



H. Definisi Operasional

Adapun definisi operasional dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Status Hukum adalah ketentuan atau peraturan yang tertulis maupun tidak tertulis tersusun secara baik serta teratur yang sifatnya mengikat yang mengatur dan menyediakan sanksi bagi yang melanggarnya.
2. Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak atas tanah tersebut.
3. Sertifikat Hak Milik (SHM) adalah Jenis sertifikat yang pemiliknya memiliki hak penuh atas kepemilikan tanah pada kawasan dengan luas tertentu yang telah disebutkan dalam sertifikat tersebut.
4. Tanggung Jawab Hukum adalah kewajiban untuk melakukan sesuatu atau berperilaku menurut cara tertentu tidak menyimpang dari peraturan yang ada.
5. Kepentingan Umum adalah istilah untuk menyebut kesejahteraan masyarakat umum atau kesejahteraan bersama. Kepentingan umum biasanya dilawankan dengan istilah kepentingan pribadi/perusahaan yang memiliki orientasi yang berbeda.
6. Eks adalah bekas atau kondisi sesuatu yang sudah pernah digunakan atau dipakai.

7. Tanah Negara adalah tanah yang tidak dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah sesuai ketentuan yang berlaku.
8. Otoritas adalah kekuasaan yang sah yang diberikan kepada lembaga dalam masyarakat yang memungkinkan para pejabatnya menjalankan fungsinya.
9. Izin adalah perkenaan atau pernyataan mengabdikan. Dalam Hukum Administrasi Negara yaitu perbuatan bersegi satu yang diaplikasikan dalam peraturan berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ketentuan peraturan perundang-undangan.