

Kepastian Hukum Atas Hak Milik Atas Tanah bagi Pemerintah yang Dipalsukan dalam Rangka Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Pandji Pratama¹, Putra Hutomo², Furcony Putri Syakura³

^{1,2,3}Program Pascasarjana, Magister Kenotariatan, Universitas Jayabaya, Indonesia

E-mail: pandjipratama1988@gmail.com¹, putrahutomo90@gmail.com², furconydoktor2018@gmail.com³

Article History:

Received: 09 Maret 2026

Revised: 27 Maret 2026

Accepted: 10 April 2026

Keywords: Kepastian Hukum, Hak Milik Atas Tanah, Pengadaan Tanah, Kepentingan Umum, Pemalsuan.

Abstract: Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis akibat hukum serta kepastian hukum atas hak milik atas tanah bagi pemerintah yang dipalsukan dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, pendekatan analitis, dan pendekatan konseptual. Sumber bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal, dan hasil penelitian, serta bahan hukum tersier seperti kamus dan ensiklopedia. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan dengan cara mengidentifikasi, menginventarisasi, dan mengklasifikasikan bahan hukum yang relevan. Analisis bahan hukum dilakukan melalui penafsiran hukum secara gramatikal dan sistematis serta konstruksi hukum melalui analogi dan penghalusan hukum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa akibat hukum terhadap klaim hak milik atas tanah yang dipalsukan adalah gugatan penggugat ditolak oleh pengadilan karena tidak terbukti secara yuridis. Dari beberapa kajian perkara dapat disimpulkan bahwa perbuatan hukum para pihak dapat menimbulkan lahir, berubah, atau hapusnya hubungan hukum serta berimplikasi pada pemberian sanksi bagi pihak yang melakukan perbuatan melawan hukum. Selain itu, kepastian hukum atas tanah yang telah dialihkan kepada pemerintah tetap terjamin karena proses pengadaan tanah telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga status tanah tersebut tetap sah sebagai aset negara meskipun terjadi gugatan di kemudian hari.

PENDAHULUAN

Tanah merupakan suatu faktor yang sangat penting dalam kehidupan suatu masyarakat,

terlebih-lebih di lingkungan masyarakat Indonesia yang sebagian besar penduduknya menggantungkan kehidupan dari tanah. Fungsi tanah bagi kehidupan manusia, yaitu sebagai tempat di mana manusia tinggal, melaksanakan aktivitas sehari-hari, menanam tumbuh-tumbuhan, hingga menjadi tempat istirahat terakhir bagi manusia.¹

Proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak hanya melibatkan aspek hukum dan perundang-undangan, meskipun berdampak langsung pada kesejahteraan sosial dan ekonomi masyarakat.² Bertambah banyaknya jumlah manusia yang memerlukan tanah untuk tempat perumahan, juga kemajuan dan perkembangan ekonomi, sosial-budaya dan teknologi menghendaki pula tersediannya tanah yang banyak misalnya untuk perkebunan, peternakan, kawasan komersial industri, perkantoran, tempat hiburan dan jalan-jalan untuk perhubungan.³ Menurut Pasal 18 UUPA menyatakan bahwa : “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang.”⁴

Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah juga mengatur proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dijelaskan dalam Pasal 49 ayat (3) dimana Hak pakai selama dipergunakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diberikan kepada: a. instansi Pemerintah Pusat; b. Pemerintah Daerah; Pemerintah Desa; dan perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional.⁵ Dalam hal ini penulis akan melakukan penelitian terhadap tiga kasus yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap (*Inkracht*), diantaranya sebagai berikut:

1. Putusan No. 2943/K/Pdt/2016 dari Mahkamah Agung yang dikabulkan dalam Permohonan Kasasi pada Tahun 2016, yaitu sengketa berawal dari klaim kepemilikan tanah berdasarkan SHM Nomor 3147 seluas 1.935 m² milik PT. Jasa Marga (Persero) yang telah dibeli dari Dewi Astuti.
2. Putusan No. 1784/K/Pdt/2015 dari Mahkamah Agung, pada Tahun 2015. Yaitu sengketa berawal dari klaim yang muncul oleh pihak lain yang mengaku sebagai pemilik sah.
3. Putusan No. 1795/K/Pdt/2014 dari Mahkamah Agung, pada Tahun 2014. Yaitu sengketa berawal dari sebagian ahli waris menolak ahli waris lainnya untuk melakukan jual beli tanah secara sepihak kepada Pemerintah.

Adapun penelitian terdahulu yang pernah meneliti dengan judul dan Bahasa yang hampir sama antara lain:

1. Tesis dengan judul: Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Yang Beritikad Baik Dengan Alat Bukti Kepemilikan Berupa Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) Dan Surat Pernyataan Penyerahan Hak Dari Pengembang PT. MU, oleh Cecilia Masidin, Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Indonesia, Tahun 2012, dengan kesimpulan Akta Jual Beli merupakan akta notariil yang bersifat akta otentik, sehingga kekuatan perlindungannya sesuai dengan perlindungan terhadap akta otentik, dan mempunyai kekuatan pembuktian terhadap pihak ketiga.⁶

¹ Sri Hajati dkk, *Politik Hukum Pertanahan Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2021, hlm. 1.

² Ian Edward Hamongan Butar Butar, dkk. “Proses Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum Menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 2012”, *Jurnal Ilmiah Dan Karya Mahasiswa*, Volume 1 Nomor 3, Juni 2023.

³ Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1977, hlm. 7.

⁴ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria, Pasal 18.

⁵ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran, Pasal 49.

⁶ Cecilia Masidin, *Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Yang Beritikad Baik Dengan Alat Bukti Kepemilikan Berupa Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) Dan Surat Pernyataan Penyerahan Hak Dari Pengembang PT. MU*, Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Indonesia, 2012.

2. Tesis dengan judul: Jaminan Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, oleh Riva Nichrum, Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Indonesia, Tahun 2012, dengan kesimpulan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.⁷
3. Tesis dengan judul: Keabsahan Penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah Negara Bekas Eigendom Di Kantor Pertanahan Kota Depok, oleh Suwarno, Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro, Tahun 2014, dengan kesimpulan bahwa sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem publikasi negatif berunsur positif, maka dalam penerbitan sertifikat negara tidak menjamin keabsahan data yang disampaikan oleh pemohon.⁸
4. Tesis dengan judul: Analisis Yuridis Pembatalan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah Akibat Sengketa Kepemilikan Hak Atas Tanah, oleh Al Ahmad Saleh, Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Sultan Agung, Tahun 2022, dengan kesimpulan seringkali terjadinya pembatalan atas sertifikat tanah di pengadilan yang berujung pada hilangnya hak seseorang untuk menggunakan dan memanfaatkan tanah.⁹
5. Tesis dengan judul: Kedudukan Hukum Sertipikat Hak Milik Atas Tanah Yang Diterbitkan Tidak Sesuai Prosedur Administrasi Di Kantor Pertanahan Kota Bau Bau, oleh Devi Nurfadillah Abas, Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Sultan Agung, Tahun 2023, dengan kesimpulan sertifikat harus mempunyai kepastian hukum yang bersifat materil.¹⁰

Berdasarkan latar belakang, putusan pengadilan serta penelitian terdahulu sebagaimana diuraikan di atas menarik perhatian peneliti untuk menuangkan dalam bentuk karya tulis Tesis berjudul **“Kepastian Hukum Atas Hak Milik Atas Tanah Bagi Pemerintah yang Dipalsukan dalam Rangka Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum.”**

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang menitikberatkan pada kajian bahan pustaka atau data sekunder. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menelaah berbagai regulasi terkait, pendekatan kasus (*case approach*) untuk membangun argumentasi hukum berdasarkan kasus konkret, pendekatan analitis untuk menilai penerapan hukum dalam praktik, serta pendekatan konseptual untuk menganalisis permasalahan berdasarkan konsep dan nilai hukum yang melatarbelakanginya. Sumber bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder seperti buku, jurnal, dan hasil penelitian, serta bahan hukum tersier seperti kamus dan ensiklopedia. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan dengan mengidentifikasi, menginventarisasi, serta mengklasifikasikan berbagai sumber hukum yang relevan. Selanjutnya, analisis bahan hukum dilakukan melalui metode penafsiran hukum, seperti penafsiran gramatikal dan sistematis, serta konstruksi hukum melalui analogi dan penghalusan hukum untuk memperoleh pemahaman dan penyelesaian terhadap permasalahan hukum yang diteliti.

⁷ Riva Nichrum, *Jaminan Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Indonesia, 2012.

⁸ Suwarno, *Keabsahan Penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah Negara Bekas Eigendom Di Kantor Pertanahan Kota Depok*, Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro, 2014.

⁹ Al Ahmad Saleh, *Analisis Yuridis Pembatalan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah Akibat Sengketa Kepemilikan Hak Atas Tanah*, Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Sultan Agung, 2022.

¹⁰ Devi Nurfadillah Abas, *Kedudukan Hukum Sertipikat Hak Milik Atas Tanah Yang Diterbitkan Tidak Sesuai Prosedur Administrasi Di Kantor Pertanahan Kota Bau Bau*, Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Sultan Agung, 2023.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Akibat Hukum Atas Hak Milik Atas Tanah Bagi Pemerintah Yang Dipalsukan Dalam Rangka Peingadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.

Teori Akibat Hukum.

Ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945 merupakan cerminan dari asas hak menguasai negara atas tanah, yang diartikan bahwa negara bukan sebagai pemilik tetapi pihak yang diberikan kuasa oleh Rakyat Indonesia untuk mengatur/menguasai sumber daya alam yang ada di Indonesia.

Dengan demikian konsep dari hak menguasai negara dalam hukum agraria nasional merupakan dasar dibuat dan diundangkannya UUPA sebagai perwujudan cita-cita bangsa Indonesia sebagai pemegang hak penguasaan negara, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang kemudian dalam UUPA diatur kembali pelaksanaannya dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA.¹¹

Akibat hukum adalah suatu hasil yang disebabkan oleh perbuatan yang dilakukan oleh subjek hukum.¹² Lebih lanjut, Soeroso menjelaskan bahwa akibat hukum muncul dari segala perbuatan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum, baik perorangan maupun badan hukum, terhadap objek hukum tertentu.¹³ Akibat yang muncul dari perbuatan hukum tersebut diatur oleh hukum, karena akibat itu bisa dianggap sebagai kehendak dari yang melakukan hukum.¹⁴

Rumusan Permasalahan Akibat Hukum Hak Milik Atas Tanah Bagi Pemerintah Yang Dipalsukan Dalam Rangka Peingadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum..

Berdasarkan kerangka teori akibat hukum, perbuatan hukum dalam proses pengadaan tanah oleh pemerintah dapat dijelaskan sebagai rangkaian tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah (sebagai subjek hukum publik) yang secara sadar ditujukan untuk menimbulkan akibat hukum tertentu berupa perolehan tanah bagi kepentingan umum, dengan pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun, dalam praktiknya, akibat hukum yang diperoleh tidak selalu sesuai tujuan. Dalam beberapa kasus, perbuatan hukum pemerintah dalam pengadaan tanah justru melahirkan sengketa akibat sengketa dalam hak kepemilikan tanah.

Fenomena Kasus Akibat Hukum Hak Milik Atas Tanah Bagi Pemerintah Yang Dipalsukan Dalam Rangka Peingadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.

Untuk memahami akibat hukum dalam pengadaan tanah oleh pemerintah, digunakan tiga kasus yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (Inkracht), yaitu Putusan MA No. 2943/K/Pdt/2016, Putusan MA No. 1784/K/Pdt/2015, dan Putusan MA No. 1795/K/Pdt/2014.

a. Perkara Dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 2943/K/Pdt/2016.

1) Duduk Perkara.

Perkara ini berawal dari sengketa kepemilikan sebidang tanah di Jalan Raya Caman, Jatibening, Pondok Gede, Kota Bekasi, dengan luas yang dipersengketakan sekitar 1.935 m². Penggugat, Haji Muhammad Fikri Gani, mengklaim bahwa dirinya adalah pemilik sah atas sebidang tanah tersebut berdasarkan rangkaian Akta Jual Beli tanah adat yang diperolehnya pada akhir tahun 1980-an dan awal 1990-an. Ia berpendapat bahwa

¹¹ Putra Hutomo, *Kedudukan Hak Pengelolaan (HPL) Dalam Hukum Agraria Nasional Teori Dan Praktik Dalam Hukum Agraria Nasional, Cet. II*, CV. Medika Pustaka Utama, Bandung, 2002, hlm. 15.

¹² Ahmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Ghalia, Jakarta, hlm. 192.

¹³ Soeroso, R., *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 1993, hlm. 28

¹⁴ *Ibid*, hlm. 291-292.

kepemilikannya atas tanah tersebut sudah jelas, tetapi ternyata diterbitkan SHM Nomor 3147 atas nama Dewi Astuti atas tanah tersebut yang kemudian dipergunakan oleh PT. Jasa Marga untuk proses pembebasan lahan pembangunan Off Ramp Caman Tol Jakarta–Cikampek.

Menurut Penggugat, terbitnya SHM No. 3147 tersebut merupakan hasil dari pemalsuan dokumen yang dilakukan oleh oknum pejabat kelurahan, yaitu Sdr. Ilyas dan Sdr. Nasarudin di mana keduanya telah dipidana melalui putusan pidana PN Bekasi tahun 2004. Mereka terbukti memalsukan dokumen-dokumen dasar pertanahan untuk menerbitkan SHM No. 3147 atas nama Dewi Astuti. Penggugat berpendapat bahwa pembayaran untuk pembebasan lahan sebesar Rp 835.380.000 untuk luas sekitar 1.190 m² adalah pembayaran yang keliru, sebab tanah itu sebenarnya milik dirinya. Berdasarkan fakta-fakta yang ada, Penggugat kemudian mengajukan gugatan perdata ke PN Bekasi, menuntut agar SHM 3147 dinyatakan batal, kepemilikan tanah ditegaskan sebagai miliknya, serta PT. Jasa Marga dihukum membayar ganti rugi Rp 13.545.000.000.

2) **Pertimbangan dan Putusan Majelis Hakim.**

Terhadap objek perkara sengketa tanah, PN Bekasi dalam Amar Putusan No. 283/Pdt.G/2014 PN. Bks tertanggal 10 Juni 2015 menyatakan sebagai berikut:

- a) Mengabulkan gugatan Penggugat untuk sebagian;
- b) Menyatakan bahwa Seirtifikat Tanah Nomor 3147 tidak mempunyai kekuatan hukum;
- c) Menyatakan bahwa Penggugat Haji Muhammad Fikri Gani berhak untuk memiliki tanah seluas 1.780 m², dengan batas-batas:
Sebelah Timur: Sambungan jalan setapak;
Sebelah Selatan: rumah bapak Sariman;
Sebelah Barat: jalan setapak dan rumah Hj. Usup;
Sebelah Utara: Perumahan East Point;
Yang terletak di Jalan Raya Caman RT.004/001 Kelurahan Jatibening, Kecamatan Pondok Gede, Kota Bekasi.
- d) Menghukum Para Tergugat untuk membayar biaya perkara sebesar Rp. 1.966.000,-
- e) Menolak gugatan Penggugat untuk selain dan selebihnya.¹⁵

b. **Perkara Dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 1795 K/Pdt/2014.**

1) **Duduk Perkara.**

Perkara ini berawal dari langkah Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Utara dalam menjalankan fungsi pelayanan publik di bidang persampahan. Pemerintah merencanakan pembangunan Tempat Pembuangan Akhir (TPA) dan membutuhkan tanah seluas ±5 hektare di Dusun Jugil, Desa Sambik Bangkol, Kecamatan Gangga. Setelah melalui kajian teknis dan survei lapangan, lokasi ini dinyatakan paling layak dibandingkan dua lokasi alternatif lainnya.

Hasil identifikasi menunjukkan bahwa bidang tanah yang akan dibebaskan dikuasai oleh tiga warga, yaitu Tergugat III, Tergugat IV, dan Tergugat V. Ketiganya memperoleh tanah melalui warisan atau jual-beli sah atas bidang-bidang yang sebelumnya merupakan bagian dari SHM 1222, sertifikat lama atas nama Amaq Sekiasim dan Amaq Sumarni. Tanah tersebut kemudian disertifikatkan melalui program reforma agraria sehingga terbit 3 (tiga) SHM baru, yaitu SHM 326, SHM 327, dan SHM 335.

Setelah verifikasi selesai, pemerintah membayar ganti rugi sesuai luas dan nilai tanah

¹⁵ Putusan Pengadilan Negeri Bekasi Nomor 283/Pdt.G/2014 PN. Bks tertanggal 10 Juni 2015, hlm. 44.

masing-masing pemilik, dan para pemilik menandatangani surat pelepasan hak. Masalah muncul ketika Tergugat II dan sejumlah ahli waris lain mengajukan keberatan setelah pembayaran selesai. Mereka mengklaim bahwa tanah tersebut merupakan tanah warisan keluarga berdasarkan SHM 1222, dan penjualan oleh Tergugat III, IV, dan V dianggap sebagai penjualan sepihak atas tanah keluarga.

Dalam beberapa kesempatan, Tergugat II menyampaikan keberatan kepada pemerintah dan bahkan mengirimkan surat pencegahan agar BPN tidak memproses balik nama kepada pemerintah. Namun, Tergugat II tidak dapat menunjukkan fisik SHM 1222 yang diklaim sebagai dasar hak mereka. BPN (Tergugat VIII dan IX) memberikan jawaban yang membingungkan, di satu sisi mengakui penerbitan SHM baru melalui reforma agraria, di sisi lain tetap mencatat SHM 1222 sebagai sertifikat yang masih “hidup.” Akibatnya, ketika pemerintah mengajukan permohonan Hak Pakai, berkas ditolak dengan alasan adanya “penyelidikan kejaksaan” dan ketidakjelasan status SHM 1222.

Ketika pemerintah hendak melakukan pemanfaatan tanah, Tergugat I, Tergugat II, dan beberapa ahli waris melakukan penghadangan fisik dengan cara menutup akses, membayar preman, dan membawa senjata tajam untuk mengintimidasi. Akibatnya, pemerintah tidak dapat memasuki dan menguasai tanah tersebut. Atas dasar itu, Bupati Lombok Utara selaku Penggugat mengajukan gugatan perbuatan melawan hukum (PMH) terhadap para pemangku klaim dan terhadap pejabat BPN karena dianggap melakukan tindakan mal-administrasi.

2) Pertimbangan dan Putusan Majelis Hakim.

PN Mataram melalui Putusan No. 156/Pdt.G/2012/PN.MTR mengabulkan gugatan Penggugat untuk sebagian, dengan amar sebagai berikut:

- a) Menyatakan Tergugat III, IV, V melakukan PMH;
- b) Menyatakan Tergugat VIII (BPN) melakukan PMH oleh penguasa;
- c) Menghukum para Tergugat untuk membayar ganti rugi materil Rp 797.468.000, tanggung renteng;
- d) Menolak gugatan selebihnya.¹⁶

Pada tahap selanjutnya, PT Mataram melalui Putusan No. 159/PDT/2013/PT.MTR menguatkan putusan PN secara penuh. Para Tergugat kemudian mengajukan kasasi. Para Pemohon Kasasi (Tergugat I, VI, VII dan ahli waris lainnya) mengajukan kasasi dengan alasan bahwa 1) tanah tersebut masih tercatat dalam SHM 1222 yang belum pernah dibagi; 2) pemerintah dianggap mengetahui ada sengketa; dan 3) PN dan PT salah menilai bukti. Namun, Mahkamah Agung menilai bahwa seluruh alasan kasasi tidak dapat dibenarkan. Dalam pertimbangannya, Mahkamah Agung menemukan bahwa:

- a) *Judex fact* tidak salah menerapkan hukum. Pemerintah telah melalui seluruh prosedur formal pengadaan tanah untuk kepentingan umum: penetapan lokasi, sosialisasi, identifikasi, inventarisasi, pengumuman data, hingga pembayaran ganti rugi. Tidak ada keberatan dari para Tergugat pada tahap ini.
- b) Tergugat II tidak pernah dapat menunjukkan sertifikat SHM 1222 sehingga klaim kepemilikan mereka tidak dapat dibuktikan.
- c) SHM 1222 telah terurai secara substantif melalui pembagian waris dan reforma agraria sehingga tidak lagi memiliki kekuatan pembuktian.
Ini menjadi dasar bahwa klaim para Tergugat tidak memiliki landasan yuridis.
- d) Penghadangan fisik dan tindakan menghalangi pemerintah merupakan perbuatan

¹⁶ Putusan Pengadilan Negeri Mataram melalui Putusan Nomor 156/Pdt.G/2012/PN.MTR.

melawan hukum.

- e) Tindakan pejabat BPN yang memberikan informasi tidak pasti dan menunda proses balik nama merupakan PMH oleh penguasa.¹⁷

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Mahkamah Agung akhirnya memutuskan 1) menolak permohonan kasasi Para Pemohon Kasasi; 2) menguatkan putusan PT Mataram; dan 3) menghukum Para Pemohon Kasasi membayar biaya perkara.

c. Perkara Dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 1784 K/Pdt/2015.

1) Duduk Perkara.

Perkara ini berawal dari proyek pengadaan tanah untuk Jalan Tol Ulujami–Pondok Aren (JORR). Pada proses pembebasan tanah, sebagian bidang tanah telah dibebaskan pemerintah pada tahun 1984, termasuk tanah Girik C 512 Persil 17 S.III seluas 5.764 m², yang benar dibeli oleh Pemprov DKI Jakarta dari Dedy Rahmat. Dari bidang itu, seluas 2.518 m² (Peta I/82) terkena proyek jalan tol.

Untuk menghindari sengketa, PT. Jasa Marga menitipkan uang ganti rugi (*consignatie*) sebesar Rp 17,7 miliar di PN Jakarta Selatan yang terdiri dari: 1) Peta 82: 2.518 m² (senilai Rp 3,817 Miliar); dan 2) Peta 84: 9.164 m² (senilai Rp 13,89 Miliar). Namun, kemudian ahli waris Kiha binti Rasim (Pemilik Girik C 766 Persil 30 S.II) mengklaim bahwa tanah 2.518 m² pada Peta 82 adalah milik mereka, dan menggugat PT. Jasa Marga untuk mencairkan uang ganti rugi Rp 3,817 Miliar.

2) Pertimbangan dan Putusan Majelis Hakim

Melalui Putusan No. 204/Pdt.G/2012/PN Jkt. Sel.), Pengadilan Negeri Jakarta Selatan memutuskan sebagai berikut:

- a) Dalam Perkara Pokok (gugatan ahli waris): Menolak seluruh gugatan Penggugat Asal (ahli waris Kiha).
- b) Dalam Intervensi (Pemprov DKI): Mengabulkan seluruhnya.
- c) Putusan dinyatakan *uitvoerbaar bij voorraad* (dapat dieksekusi segera).

Pengadaan Tanah oleh Pemerintah.

Sebagaimana diatur di dalam UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, pengadaan tanah adalah “kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.” Ganti kerugian, sebagaimana dijelaskan di dalam Pasal 1 angka (10) UU No. 2 Tahun 2012 mengacu pada “penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.” Sementara itu, dalam Pasal 1 angka (3) UU No. 2 Tahun 2012 selanjutnya dijelaskan bahwa “pihak yang berhak” mengacu pada pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah.

a. Pengadaan Tanah dalam Perkara Putusan MA No. 2943 K/Pdt/2016.

Berdasarkan perkara dalam Putusan MA No. 2943 K/Pdt/2016, dapat diketahui kegiatan, ganti kerugian, dan pihak yang berhak dalam pengadaan tanah adalah sebagai berikut.

1) Kegiatan menyediakan tanah.

Tanah dengan luas sekitar 1.935 m² yang terletak di Jalan Raya Caman, Jatibening, Pondok Gede, Kota Bekasi sebagai pengadaan tanah yang dilakukan oleh PT. Jasa Marga dengan tujuan pembangunan *Off Ramp* Caman Tol Jakarta–Cikampek PT. Jasa Marga.

2) Ganti kerugian.

Ganti kerugian dilakukan oleh PT. Jasa Marga sebesar Rp 835.380.000 kepada Dewi Astuti selaku pemegang hak SHM No. 3147.

3) Pihak yang berhak.

¹⁷ Putusan Mahkamah Agung Nomor 1795 K/Pdt/2014.

Berdasarkan SHM No. 3147, pihak yang berhak adalah Dewi Astuti. Namun, Haji Muhammad Fikri Gani sebagai Penggugat mengklaim bahwa dirinya adalah pemilik sah berdasarkan rangkaian Akta Jual Beli tanah adat yang diperolehnya pada akhir tahun 1980-an dan awal 1990. Sengketa klaim kepemilikan ini terjadi karena SHM No. 3147 atas nama Dewi Astuti diterbitkan atas dasar hasil pemalsuan dokumen yang dilakukan oleh oknum pejabat kelurahan, yaitu Sdr. Ilyas dan Sdr. Nasarudin di mana keduanya telah dipidana melalui putusan pidana Pengadilan Negeri Bekasi tahun 2004. Keduanya terbukti memalsukan dokumen-dokumen dasar pertanahan untuk menerbitkan SHM No. 3147 atas nama Dewi Astuti.

Meskipun demikian, Majelis Hakim MA memutuskan bahwa peralihan hak atas tanah dari Dewi Astuti kepada PT. Jasa Marga telah sah. PT. Jasa Marga dinilai telah memenuhi prosedur yuridis dan beritikad baik dan tidak mengetahui bahwa SHM No. 3147 diterbitkan atas dasar pemalsuan oleh pejabat kelurahan.

b. Pengadaan Tanah dalam Perkara Putusan MA No. 1795 K/Pdt/2014.

Berdasarkan perkara dalam Putusan MA No. 1795 K/Pdt/2014, dapat diketahui kegiatan, ganti kerugian, dan pihak yang berhak dalam pengadaan tanah adalah sebagai berikut:

1) Kegiatan menyediakan tanah.

Tanah seluas ± 5 hektare di Dusun Jugil, Desa Sambik Bangkol, Kecamatan Gangga, Kabupaten Lombok Utara. Pengadaan dilakukan oleh Pemkab Lombok Utara untuk pembangunan Tempat Pembuangan Akhir (TPA).

2) Ganti kerugian.

Pemkab Lombok Utara membayar ganti rugi sesuai luas dan nilai tanah masing-masing pemilik dengan total Rp 797.468.000.

3) Pihak yang berhak.

Berdasarkan hasil identifikasi Pemkab Lombok Utara, bidang tanah yang akan dibebaskan dikuasai oleh tiga warga, yaitu Tergugat III, Tergugat IV, dan Tergugat V. Ketiganya memperoleh tanah melalui warisan atau jual-beli sah atas bidang-bidang yang sebelumnya merupakan bagian dari SHM 1222, sertifikat lama atas nama Amaq Sekiasim dan Amaq Sumarni. Tanah tersebut kemudian disertifikatkan melalui program reforma agraria sehingga terbit 3 (tiga) SHM baru, yaitu SHM 326, SHM 327, dan SHM 335.

Masalah muncul ketika Tergugat II dan sejumlah ahli waris lain mengajukan keberatan setelah pembayaran ganti rugi selesai. Mereka mengklaim bahwa tanah tersebut merupakan tanah warisan keluarga berdasarkan SHM 1222, dan penjualan oleh Tergugat III, IV, dan V dianggap sebagai penjualan sepihak atas tanah keluarga.

Namun, Majelis Hakim MA memutuskan bahwa Pemkab Lombok Utara adalah pemilik sah karena telah melalui seluruh prosedur formal pengadaan tanah untuk kepentingan umum, melalui penetapan lokasi, sosialisasi, identifikasi, inventarisasi, pengumuman data, hingga pembayaran ganti rugi. Selain itu, Tergugat II tidak pernah dapat menunjukkan sertifikat SHM 1222 sehingga klaim kepemilikan mereka tidak dapat dibuktikan.

a. Pengadaan Tanah dalam Perkara Putusan MA No. 1784 K/Pdt/2015.

Berdasarkan perkara dalam Putusan MA No. 1784 K/Pdt/2015, dapat diketahui kegiatan, ganti kerugian, dan pihak yang berhak dalam pengadaan tanah adalah sebagai berikut:

1) Kegiatan menyediakan tanah.

Tanah seluas 11.682 m² di Kelurahan Pesanggarahan, Kecamatan Pesanggarahan, Jakarta Selatan. Pengadaan tanah dilakukan oleh Pemprov PT. Jasa Marga untuk pembangunan

Jalan Tol Ulujami–Pondok Aren (JORR).

2) Ganti kerugian

PT. Jasa Marga menitipkan uang ganti rugi (*consignatie*) sebesar Rp 17,7 Miliar di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan.

3) Pihak yang berhak

Ahli waris Kiha binti Rasim (Pemilik Girik C 766 Persil 30 S.II) mengklaim bahwa tanah 2.518 m² pada Peta 82 adalah milik mereka. Namun, Pemprov DKI mengklaim bahwa tanah tersebut sudah dibeli oleh pemerintah sejak 1984. Majelis Hakim MA kemudian memutuskan bahwa Pemprov DKI adalah pemilik sah atas hak kepemilikan tanah tersebut. Oleh karena itu, PT. Jasa Marga harus memberikan ganti rugi kepada Pemprov DKI, bukan ahli waris Kiha.

Implikasi terhadap Kepastian Hukum

Berdasarkan putusan-putusan yang dianalisis, terlihat bahwa kepastian hukum diwujudkan melalui konsistensi penerapan norma, kepatuhan terhadap prosedur pengadaan tanah, serta perlindungan terhadap pihak yang beritikad baik. Dalam konteks ini, pengadilan cenderung menempatkan prosedur formal dan kelengkapan administrasi sebagai instrumen utama untuk menilai keabsahan perolehan tanah oleh negara, sehingga memberikan prediktabilitas dan stabilitas hukum bagi pelaksana pengadaan tanah.

Kepastian hukum selanjutnya berimplikasi pada berkurangnya risiko sengketa lanjutan yang dapat menghambat pemanfaatan tanah bagi kepentingan umum. Dengan adanya kepastian mengenai status penguasaan dan kepemilikan tanah pasca pengadaan, negara memperoleh legitimasi hukum untuk mengelola tanah sebagai aset publik, sementara masyarakat memperoleh jaminan bahwa pelepasan hak atas tanah dilakukan secara layak dan adil. Oleh karena itu, kepastian hukum tidak hanya berfungsi sebagai perlindungan individual, tetapi juga sebagai prasyarat bagi efektivitas kebijakan dan akuntabilitas pengelolaan aset negara.

Analisis Kepastian Hukum Atas Hak Milik Atas Tanah Bagi Pemerintah yang Dipalsukan dalam Rangka Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Teori Kepastian Hukum

Menurut Jan Michiel Otto, kepastian hukum pada dasarnya memiliki dimensi yuridis yang kuat. Namun, Otto tidak membatasi kepastian hukum semata-mata pada keberadaan norma tertulis, melainkan berupaya memperluas pemahamannya melalui perumusan kondisi-kondisi yang memungkinkan kepastian hukum terwujud dalam praktik. Otto kemudian menegaskan bahwa kepastian hukum tidak hanya bergantung pada kondisi-kondisi tersebut, tetapi juga mensyaratkan peran aktif institusi penegak hukum dalam menegakkan dan menjamin berlakunya hukum. Penegakan hukum yang konsisten menjadi prasyarat bagi terwujudnya ketertiban dan keadilan dalam kehidupan bermasyarakat. Dengan demikian, kepastian hukum dapat dipahami sebagai pelaksanaan hukum yang sesuai dengan norma yang telah ditetapkan, sehingga masyarakat memiliki keyakinan bahwa hukum yang berlaku benar-benar dapat dijalankan dan ditegakkan secara nyata.

Kepastian Hukum pada Hak Atas Tanah

Kepastian hukum akan aturan pertanahan nasional telah diatur dalam UUPA yang menjadi acuan utama, tentunya didukung oleh lembaga yang berwenang untuk menangani masalah pertanahan di Indonesia yakni kantor pertanahan atau yang lebih dikenal sebagai Badan Pertanahan Nasional untuk mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah dengan menerbitkan sertipikat hak atas tanah sebagai tanda bukti kepemilikan tanah bagi subjek hukum yang berhak memiliki.¹⁸

¹⁸ Amoury Adi Sudiro, Ananda Prawira Putra, “*Kepastian Hukum Terhadap Hak Atas Pendaftaran Tanah dan Hak Kepemilikan*”

Sengketa pertanahan membutuhkan penanganan dan perhatian khusus dari berbagai pihak, karena pembangunan yang terjadi sekarang meluas di berbagai bidang, sehingga harus ada jaminan kepastian hak atas tanah. Sengketa pertanahan baru dapat diketahui sejak pihak yang berkepentingan merasa dirugikan baik atas tanah yang sudah bersertipikat maupun yang belum bersertipikat.¹⁹ Peraturan-peraturan tentang pertanahan yang mengatur segala aktivitas penggunaan tanah di Indonesia yaitu Peraturan Nomor 5 Tahun 1960 (Lembaran Negara 1960 Nomor 104) telah menentukan bahwa tanah-tanah di Indonesia wajib diinventarisasi, peraturan ini dibuat untuk menghindari terjadinya perselisihan antara tiap-tiap orang yang membutuhkan tanah tersebut.²⁰

Konsep kepastian hukum sebagaimana dirumuskan oleh Jan Michiel Otto menjadi relevan dalam konteks pengaturan dan perlindungan hak atas tanah, mengingat tanah merupakan objek hukum yang memiliki nilai sosial, ekonomi, dan politik yang tinggi. Kepastian hukum dalam bidang pertanahan tidak hanya menuntut adanya norma hukum yang jelas dan tertulis, tetapi juga konsistensi negara dalam menetapkan, melaksanakan, dan menegakkan aturan mengenai status, subjek, dan peralihan hak atas tanah.

Di Indonesia, tanah pada dasarnya dikuasai oleh negara sesuai amanat Pasal 3 ayat (3) UUD NRI 1945 yang berbunyi: “bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.” Amanat ini juga ditetapkan dalam TAP MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 selanjutnya dimanifestasikan di dalam Pasal 2 UUPA. Di dalam pasal tersebut, ditentukan bahwa hak penguasaan negara melahirkan kewenangan untuk pemerintah “a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.”

Selanjutnya, di dalam Pasal 2 ayat (3) ditegaskan bahwa hak penguasaan negara bertujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan ketentuan tersebut, setiap pihak yang telah memiliki hak atas tanah tidak lantas dapat berbuat sewenang-wenang, melainkan tunduk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

a. Jenis-Jenis Hak atas Tanah.

Dalam UUPA, ditetapkan bahwa terdapat sejumlah macam hak atas tanah yang diakui di Indonesia. Jenis-jenis hak atas tanah itu adalah sebagai berikut:

- 1) Hak untuk menguasai.
Hak ini bersifat eksklusif di mana pemilik berwenang menentukan penggunaan tanahnya.
- 2) Hak untuk menggunakan.
Pemilik dengan hak ini berwenang untuk menggunakan tanah sesuai dengan kebutuhan selama sesuai dengan hukum, regulasi, dan kesepakatan yang berlaku di wilayah tersebut.
- 3) Hak untuk mengalihkan.
Pemilik dengan hak ini berwenang mengalihkan hak kepemilikannya kepada pihak lain melalui proses jual beli atau warisan. Hak ini memberikan fleksibilitas kepada pemilik tanah untuk menentukan nasib kepemilikan tanahnya di masa depan.

Atas Tanah yang Telah Didaftarkan,” Jurnal Magister Ilmu Hukum: Hukum dan Kesejahteraan 5, No. 1, 2020, hlm. 28.

¹⁹ Syarifah Lia Malini Sari, Lathifah Hanim, “Kepastian Hukum dalam Penyelesaian Sengketa Timbulnya Tumpang Tindih Sertipikat Hak Milik (SHM) Atas Tanah (Studi Kasus di Kantor Pertanahan/Agraria dan Tata Ruang Kota Pontianak),” Jurnal Akta, vol. 4, No. 1, 2017, hlm. 34.

²⁰ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, Penjelasan Umum Pasal 19.

- 4) Hak untuk menikmati hasil.
Pemilik tanah memiliki hak untuk menikmati hasil-hasil ekonomi dari tanah, seperti memperoleh hasil pertanian atau sewa properti.
- 5) Hak untuk melakukan perubahan.
Hak ini merupakan kewenangan bagi pemilik untuk melakukan perubahan pada tanahnya, misalnya mendirikan bangunan atau mengubah fungsi atau penggunaan tanah.
- 6) Keterbatasan hak.
Kendati memiliki hak-hak tertentu, hak pemilik tanah dapat dibatasi oleh regulasi pemerintah, hukum lingkungan, atau hak-hak pihak ketiga tertentu, seperti hak tanah adat atau hak penggunaan tanah untuk konservasi.
- 7) Hak dan tanggung jawab hukum.
Pemilik tanah memiliki tanggung jawab hukum terkait dengan penggunaan tanahnya, seperti membayar pajak properti, mematuhi peraturan zonasi, dan melindungi hak-hak tetangga.

b. Tahapan Pengadaan Tanah oleh Pemerintah.

Tahapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum secara tegas ditentukan dalam Pasal 13 UU No. 2 Tahun 2012, yang menyatakan bahwa pengadaan tanah diselenggarakan melalui empat tahap, yaitu perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil. Ketentuan ini menegaskan bahwa pengadaan tanah bukanlah tindakan administratif yang bersifat seketika, melainkan suatu proses hukum berjenjang yang harus dilalui secara berurutan dan tidak dapat dilewati salah satunya.

1) Tahap Perencanaan.

Perencanaan pengadaan tanah harus didasarkan pada rencana tata ruang wilayah serta rencana pembangunan nasional atau daerah. Pasal 14 ayat (2) UU No. 2 Tahun 2012 secara eksplisit mensyaratkan keterkaitan antara rencana pengadaan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, rencana pembangunan jangka menengah, rencana strategis instansi, serta rencana kerja instansi yang memerlukan tanah. Dengan demikian, tahap perencanaan berfungsi sebagai mekanisme penyaring awal untuk memastikan bahwa kebutuhan tanah benar-benar bersumber dari kebijakan pembangunan yang sah dan bukan dari kepentingan sektoral atau ad hoc. Maria S.W. Sumardjono menegaskan bahwa keterkaitan pengadaan tanah dengan rencana tata ruang merupakan instrumen utama untuk mencegah konflik agraria dan memastikan legitimasi kepentingan umum yang diklaim oleh pemerintah.²¹

Secara administratif, hasil tahap perencanaan diwujudkan dalam dokumen perencanaan pengadaan tanah. Pasal 15 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2012 menentukan bahwa dokumen ini sekurang-kurangnya memuat maksud dan tujuan rencana pembangunan, kesesuaian dengan rencana tata ruang, letak dan luas tanah yang dibutuhkan, status tanah, perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah, perkiraan nilai tanah, serta rencana penganggaran. Dokumen perencanaan ini memiliki fungsi hukum yang sangat penting karena menjadi dasar bagi seluruh tindakan administratif berikutnya, termasuk pemberitahuan rencana pembangunan, pendataan awal, hingga penetapan lokasi oleh gubernur. Tanpa dokumen perencanaan yang sah dan lengkap, seluruh proses pengadaan tanah berpotensi cacat prosedur sejak awal.

Pasal 15 ayat (2) UU No. 2 Tahun 2012 menambahkan bahwa dokumen perencanaan pengadaan tanah harus disusun berdasarkan studi kelayakan. Studi kelayakan ini mencakup aspek teknis, ekonomis, lingkungan, dan sosial. Dari perspektif hukum administrasi negara,

²¹ Maria S.W. Sumardjono, *Op. Cit*, hlm. 28–31.

keberadaan studi kelayakan menunjukkan bahwa perencanaan pengadaan tanah tidak hanya bersifat formal, tetapi juga harus mempertimbangkan dampak nyata pembangunan terhadap masyarakat dan lingkungan sekitar. Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa asas kehati-hatian dan asas rasionalitas merupakan bagian dari asas umum pemerintahan yang baik, yang menuntut agar setiap tindakan pemerintahan didasarkan pada pertimbangan yang matang dan dapat dipertanggungjawabkan.²²

Dalam konteks perlindungan hak atas tanah, tahap perencanaan memiliki fungsi preventif yang sangat strategis. Dengan adanya identifikasi awal mengenai status tanah dan perkiraan nilai tanah, pemerintah diharapkan dapat mengantisipasi potensi sengketa sejak dini. Perencanaan yang baik memungkinkan pemerintah untuk menghindari lokasi-lokasi yang bermasalah secara yuridis, seperti tanah dengan status kepemilikan ganda, tanah adat yang belum terpetakan dengan jelas, atau tanah yang berada dalam sengketa aktif. Boedi Harsono menyatakan bahwa banyak sengketa pengadaan tanah di Indonesia berakar pada perencanaan yang lemah dan pengabaian kondisi sosial-yuridis tanah sejak tahap awal.²³

2) Tahap Persiapan Pengadaan Tanah.

Tahap persiapan pengadaan tanah merupakan tahap krusial yang menjembatani perencanaan dengan pelaksanaan. Pada tahap ini, kebijakan pengadaan tanah yang telah dirumuskan secara konseptual dalam dokumen perencanaan diuji secara sosial, yuridis, dan administratif di lapangan. UU No. 2 Tahun 2012 mengatur tahap persiapan dalam Pasal 16 sampai dengan Pasal 26, yang menegaskan bahwa pengadaan tanah tidak boleh dilakukan secara tertutup, melainkan harus melibatkan masyarakat yang terdampak melalui mekanisme pemberitahuan, pendataan, dan konsultasi publik.

Tahap persiapan diawali dengan pemberitahuan rencana pembangunan kepada masyarakat. Pasal 16 UU No. 2 Tahun 2012 menentukan bahwa instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi menyampaikan pemberitahuan rencana pembangunan kepada masyarakat di lokasi rencana pembangunan. Pemberitahuan ini merupakan perwujudan asas keterbukaan dan asas keikutsertaan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2012. Secara normatif, pemberitahuan rencana pembangunan bertujuan untuk memastikan bahwa masyarakat tidak berada dalam posisi “dikejutkan” oleh tindakan pengadaan tanah, melainkan memperoleh informasi sejak awal mengenai maksud, tujuan, dan dampak pembangunan. Maria S.W. Sumardjono menegaskan bahwa keterbukaan informasi pada tahap awal merupakan prasyarat legitimasi sosial pengadaan tanah dan sarana pencegahan konflik agraria.²⁴

Pemberitahuan rencana pembangunan dapat dilakukan secara langsung maupun tidak langsung, sebagaimana diatur dalam Pasal 17 UU No. 2 Tahun 2012. Pemberitahuan langsung dilakukan melalui sosialisasi atau pertemuan dengan masyarakat setempat, sedangkan pemberitahuan tidak langsung dilakukan melalui media cetak, media elektronik, atau sarana informasi lain. Dari perspektif hukum administrasi negara, bentuk pemberitahuan ini tidak bersifat simbolik semata, tetapi merupakan kewajiban hukum pemerintah. Kelalaian atau cacat dalam pemberitahuan rencana pembangunan dapat dipandang sebagai pelanggaran asas keterbukaan dan berpotensi menimbulkan cacat prosedural yang memengaruhi keabsahan tahap-tahap berikutnya.²⁵

²² Philipus M. Hadjon, *Op. Cit.*, hlm. 87–90.

²³ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 489–491.

²⁴ Maria S.W. Sumardjono, *Op. Cit.*, hlm. 31–34.

²⁵ Philipus M. Hadjon, *Op. Cit.*, hlm. 92–94.

Setelah pemberitahuan rencana pembangunan, tahap persiapan dilanjutkan dengan pendataan awal lokasi pembangunan. Pasal 18 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2012 menentukan bahwa pendataan awal dilakukan untuk memperoleh data awal mengenai pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah. Pendataan ini meliputi identifikasi subjek hukum yang menguasai atau memiliki tanah serta objek fisik dan yuridis tanah yang akan terkena pengadaan. Pasal 18 ayat (2) menetapkan bahwa pendataan awal harus diselesaikan dalam jangka waktu paling lama 30 hari kerja. Ketentuan batas waktu ini menunjukkan bahwa pendataan awal bukan sekadar kegiatan teknis, melainkan tahapan hukum yang harus dilaksanakan secara cermat namun tetap efisien.

3) Tahap Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

Tahap pelaksanaan pengadaan tanah merupakan tahap operasional yang secara langsung berimplikasi pada berakhirnya hak atas tanah pihak yang berhak dan beralihnya tanah ke dalam penguasaan negara. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mengatur tahap pelaksanaan dalam Pasal 27 sampai dengan Pasal 47. Pada tahap inilah kewenangan publik negara diwujudkan secara konkret melalui serangkaian tindakan administratif dan teknis yang menentukan sah atau tidaknya perolehan tanah untuk kepentingan umum.

Pelaksanaan pengadaan tanah dimulai setelah adanya penetapan lokasi pembangunan. Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menentukan bahwa pelaksanaan pengadaan tanah meliputi inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah; penilaian ganti kerugian; musyawarah penetapan ganti kerugian; pemberian ganti kerugian; serta pelepasan hak. Rangkaian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan pengadaan tanah bukan satu tindakan tunggal, melainkan proses berlapis yang saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain.

Inventarisasi dan identifikasi merupakan langkah awal dalam tahap pelaksanaan. Pasal 28 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan bahwa inventarisasi dan identifikasi dilakukan melalui pengukuran dan pemetaan bidang tanah serta pengumpulan data yuridis pihak yang berhak. Kegiatan ini memiliki fungsi hukum yang sangat penting karena menghasilkan daftar nominatif pihak yang berhak beserta objek pengadaan tanah yang menjadi dasar pemberian ganti kerugian. Kesalahan dalam inventarisasi dan identifikasi dapat berdampak langsung pada pelanggaran hak pihak yang berhak atau munculnya klaim ganti kerugian dari pihak yang tidak berhak. Boedi Harsono menegaskan bahwa tahap ini merupakan titik paling rawan sengketa dalam pengadaan tanah, terutama di wilayah dengan riwayat administrasi pertanahan yang lemah.²⁶

Setelah inventarisasi dan identifikasi, pelaksanaan pengadaan tanah berlanjut pada penilaian ganti kerugian. Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menentukan bahwa penilaian ganti kerugian dilakukan oleh Penilai independen yang ditetapkan oleh Lembaga Pertanahan. Penilai bertugas menentukan nilai ganti kerugian secara profesional dan objektif terhadap setiap bidang tanah. Pasal 33 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menegaskan bahwa objek penilaian meliputi tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, serta kerugian lain yang dapat dinilai. Ketentuan ini menunjukkan bahwa ganti kerugian tidak dibatasi pada nilai tanah semata, melainkan mencakup seluruh dampak ekonomis dan sosial yang timbul akibat pengadaan tanah.

Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menegaskan bahwa nilai ganti kerugian yang dinilai oleh Penilai merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi

²⁶ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 491–494.

pembangunan. Penentuan waktu penilaian ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dan mencegah spekulasi harga tanah. Maria S.W. Sumardjono menekankan bahwa independensi penilai dan kepastian waktu penilaian merupakan dua pilar utama untuk menjamin keadilan substantif dalam pemberian ganti kerugian.²⁷

4) Tahap Penyerahan Hasil Pengadaan Tanah.

Tahap penyerahan hasil pengadaan tanah merupakan tahap akhir dalam rangkaian pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, sekaligus menjadi titik transisi dari rezim hukum pengadaan tanah ke rezim hukum pengelolaan aset negara. UU No. 2 Tahun 2012 mengatur tahap ini dalam Pasal 48 sampai dengan Pasal 51. Tahap penyerahan hasil menegaskan bahwa pengadaan tanah tidak berhenti pada penghapusan hak atas tanah pihak yang berhak, tetapi harus ditindaklanjuti dengan pengelolaan tanah oleh instansi pemerintah secara sah, tertib, dan akuntabel.

Pasal 48 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2012 menentukan bahwa Lembaga Pertanahan menyerahkan hasil pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah setelah ganti kerugian diberikan atau dititipkan di pengadilan dan pelepasan hak telah dilakukan. Ketentuan ini menunjukkan bahwa penyerahan hasil pengadaan tanah bersifat kondisional, yakni hanya dapat dilakukan apabila seluruh kewajiban negara terhadap pihak yang berhak telah dipenuhi. Dengan demikian, penyerahan hasil merupakan indikator bahwa hubungan hukum privat atas tanah telah berakhir secara sah dan tidak lagi menyisakan kewajiban kompensasi terhadap pemegang hak sebelumnya.

Sejak dilakukannya penyerahan hasil pengadaan tanah, instansi yang memerlukan tanah memperoleh kewenangan hukum untuk menggunakan tanah tersebut bagi pelaksanaan pembangunan. Pasal 48 ayat (2) menegaskan bahwa instansi yang memerlukan tanah dapat mulai melaksanakan kegiatan pembangunan setelah penyerahan hasil pengadaan tanah dilakukan. Ketentuan ini memiliki implikasi hukum yang penting, karena pembangunan yang dilakukan sebelum adanya penyerahan hasil pengadaan tanah berpotensi dikualifikasikan sebagai tindakan tanpa dasar hukum yang sah. Oleh karena itu, tahap penyerahan hasil berfungsi sebagai legitimasi yuridis bagi dimulainya aktivitas pembangunan fisik oleh pemerintah.

Tahap penyerahan hasil juga berkaitan erat dengan kewajiban pendaftaran tanah. Pasal 50 UU No. 2 Tahun 2012 menyatakan bahwa instansi yang memperoleh tanah wajib mendaftarkan tanah hasil pengadaan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pendaftaran tanah ini merupakan perwujudan dari asas kepastian hukum dalam hukum pertanahan. Sertifikasi tanah atas nama pemerintah berfungsi sebagai alat bukti hak yang kuat dan menjadi dasar pengamanan yuridis atas tanah hasil pengadaan. Boedi Harsono menegaskan bahwa pendaftaran tanah merupakan elemen kunci dalam sistem hukum pertanahan nasional, karena tanpa pendaftaran, penguasaan tanah oleh negara akan sulit dipertahankan dalam sengketa hukum.²⁸

Dalam perspektif hukum keuangan negara, tahap penyerahan hasil pengadaan tanah menandai lahirnya kewajiban untuk menempatkan tanah tersebut dalam rezim Barang Milik Negara atau Barang Milik Daerah. Tanah yang telah diserahkan kepada instansi pemerintah dan didaftarkan atas nama pemerintah harus dicatat sebagai aset tetap dalam sistem administrasi BMN atau BMD. Penempatan tanah hasil pengadaan tanah sebagai BMN tidak bersifat opsional, melainkan merupakan konsekuensi hukum dari penggunaan anggaran

²⁷ Maria S.W. Sumardjono, *Op. Cit.*, hlm. 45–48.

²⁸ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 504–506.

negara dalam perolehan tanah. Erman Rajagukguk menegaskan bahwa aset yang diperoleh melalui APBN atau APBD wajib dicatat dan dikelola sesuai dengan prinsip akuntabilitas dan transparansi keuangan negara.²⁹

Kepastian Hukum Pengadaan Tanah dan Barang Milik Negara.

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di Indonesia tidak terlepas dari berbagai permasalahan yang dapat menghambat kelancaran proses pelaksanaannya. Oleh karena itu, untuk mempercepat penyelesaian permasalahan yang muncul dalam pengadaan tanah diperlukan peran aktif serta kolaborasi dari berbagai pihak yang berkepentingan (stakeholder) untuk bekerja sama dengan pelaksana pengadaan tanah.³⁰

Kepastian hukum dalam pengadaan tanah memiliki keterkaitan erat dengan pengaturan Barang Milik Negara (BMN), karena tanah yang diperoleh negara melalui mekanisme pengadaan tanah pada akhirnya berpotensi menjadi bagian dari kekayaan negara yang dikuasai atau dimiliki secara sah. Kepastian hukum pada tahap pengadaan tanah, mulai dari perencanaan, penetapan lokasi, musyawarah penetapan ganti kerugian, hingga pelepasan atau pencabutan hak, menjadi prasyarat utama agar perolehan tanah oleh negara memenuhi asas legalitas dan dapat dicatatkan sebagai BMN tanpa menimbulkan risiko hukum di kemudian hari.

Tanpa adanya kepastian hukum dalam proses tersebut, status penguasaan tanah oleh negara rentan dipersoalkan, baik melalui sengketa perdata, sengketa tata usaha negara, maupun keberatan administratif. Hal ini pada akhirnya dapat menghambat proses pencatatan, pengamanan, serta pemanfaatan tanah sebagai BMN. Dengan demikian, kepastian hukum dalam pengadaan tanah berfungsi sebagai jembatan normatif antara proses perolehan tanah oleh negara dan legitimasi hukum atas pengelolaan tanah tersebut sebagai BMN, sekaligus menjamin akuntabilitas pengelolaan aset negara serta perlindungan hak pihak yang melepaskan tanahnya.

Dalam sistem hukum keuangan negara Indonesia, pengertian Barang Milik Negara (BMN) dirumuskan secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Pasal 1 angka 10 undang-undang tersebut menyatakan bahwa Barang Milik Negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Selanjutnya, Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 menegaskan bahwa BMN meliputi barang berwujud maupun tidak berwujud, termasuk di dalamnya tanah yang dikuasai dan dikelola oleh kementerian atau lembaga sebagai pengguna barang. Rumusan ini menunjukkan bahwa tanah secara eksplisit diposisikan sebagai bagian dari rezim BMN apabila perolehannya bersumber dari keuangan negara atau diperoleh secara sah oleh pemerintah.

Hubungan antara pengadaan tanah dan BMN dapat dipahami sebagai hubungan antara proses perolehan dan status hukum aset. Pengadaan tanah merupakan tahap awal yang bersifat konstitutif terhadap lahirnya penguasaan negara atas tanah yang sebelumnya berada dalam penguasaan subjek hukum privat. Melalui pelepasan hak atau pencabutan hak yang disertai dengan pemberian ganti kerugian, hubungan hukum antara pemegang hak lama dengan tanah tersebut berakhir, dan tanah tersebut beralih menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Pada tahap inilah tanah hasil pengadaan tanah secara yuridis harus ditindaklanjuti dengan penetapan dan pencatatan sebagai Barang Milik Negara, sehingga penguasaan negara tidak hanya bersifat faktual, tetapi juga teradministrasi dalam sistem keuangan dan pengelolaan aset negara.

Dalam konteks pembangunan untuk kepentingan umum, keterkaitan ini menjadi semakin

²⁹ Erman Rajagukguk, *Op. Cit*, hlm. 118–121.

³⁰ Andri Kristanto, *Mengenal Lebih Dekat Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia*, Gava Media, Yogyakarta, 2025, hlm. 247.

penting. Pembangunan infrastruktur seperti jalan, bendungan, pelabuhan, fasilitas pendidikan, fasilitas kesehatan, dan sarana publik lainnya merupakan perwujudan kewajiban negara untuk memenuhi kepentingan umum. Tanah yang diperoleh melalui pengadaan tanah untuk tujuan tersebut bukan hanya sekadar tanah negara dalam pengertian agraria, tetapi juga merupakan aset negara yang harus dikelola sesuai dengan prinsip pengelolaan BMN, yaitu tertib administrasi, tertib hukum, dan tertib fisik.

Dengan demikian, pengadaan tanah tidak dapat dipandang semata-mata sebagai persoalan pertanahan, tetapi juga sebagai bagian integral dari tata kelola keuangan negara. Dapat disimpulkan bahwa kepastian hukum dalam pengadaan tanah memiliki keterkaitan erat dengan pengaturan Barang Milik Negara, khususnya dalam hal penetapan tanah hasil pengadaan tanah sebagai BMN yang memiliki implikasi hukum administrasi yang penting. Sebagai Barang Milik Negara, tanah tersebut wajib dicatat, disertifikatkan atas nama pemerintah, serta dikelola dan dimanfaatkan sesuai dengan tugas dan fungsi instansi pengguna.

KESIMPULAN

1. Akibat hukum atas hak milik atas tanah bagi Pemerintah yang dipalsukan dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah terhadap sertifikat yang diklaim oleh penggugat tersebut ternyata tidak terbukti secara yuridis sehingga pengadilan menolak gugatan tersebut. Dari tiga kajian perkara, dapat disimpulkan bahwa perbuatan hukum para pihak membuat lahir, berubah, atau hapusnya keadaan hukum, hubungan hukum, dan dijatuhkannya sanksi. Dimana Majelis Hakim meinalak guigatan dan meinjatuihkan sanksi keipada para pihak yang meilakuikan peirbuiatan meilawan huikuim.
2. Kepastian hukum atas hak milik atas tanah bagi Pemerintah yang dipalsukan dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah status peralihan tanah yang dilakukan oleh Pemerintah tidak berubah karena telah melalui prosedur pengadaan tanah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021. Dimana peraturan tersebut mengatur tahapan pengadaan tanah yang terdiri dari perencanaan, persiapan, pelaksanaan dan penyerahan hingga dapat dicatatkan sebagai Barang Milik Negara. Bila dikemudian hari terjadi gugatan, maka Majelis Hakim akan memutuskan untuk menolak gugatan sehingga memberikan kepastian hukum atas hak milik atas tanah tersebut.

DAFTAR REFERENSI

Buku

- Ahmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Ghalia, Jakarta, 2015.
- Ali Ahmad Chomzah, *Hukum Agraria: Pertanahan Indonesia*, Prestasi Publisher, Jakarta, Ed.2, 2002.
- Andri Kristanto, *Mengenal Lebih Dekat Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia*, Gava Media, Yogyakarta, 2025.
- Boedi Harsono, *Undang-Undang Pokok Agraria*, Djambatan, Jakarta, 1981.
- Maria S.W. Soemardjono, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2001.
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- Putra Hutomo, *Kedudukan Hak Pengelolaan (HPL) Dalam Hukum Agraria Nasional Teori Dan Praktik Dalam Hukum Agraria Nasional*, CV. Medika Pustaka Utama, Bandung, Cet. II, 2002.
- Soeroso. R, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 1993.

Sri Hajati dkk, *Politik Hukum Pertanahan Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2021.
Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1977.

Jurnal

- Amoury Adi Sudiro, Ananda Prawira Putra, “*Kepastian Hukum Terhadap Hak Atas Pendaftaran Tanah dan Hak Kepemilikan Atas Tanah yang Telah Didaftarkan*,” *Jurnal Magister Ilmu Hukum: Hukum dan Kesejahteraan* 5, No. 1, 2020, hlm. 28.
- Ian Edward Hamongan Butar Butar, dkk. “*Proses Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum Menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 2012*”, *Jurnal Ilmiah Dan Karya Mahasiswa*, Volume 1 Nomor 3, Juni 2023.
- Maria S.W. Sumardjono, “*Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum: Antara Kepentingan Negara dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*,” *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 23 No. 2 (2011), hlm. 221–224.
- Syarifah Lia Malini Sari, Lathifah Hanim, “*Kepastian Hukum dalam Penyelesaian Sengketa Timbulnya Tumpang Tindih Sertipikat Hak Milik (SHM) Atas Tanah (Studi Kasus di Kantor Pertanahan/Agraria dan Tata Ruang Kota Pontianak)*,” *Jurnal Akta*, vol. 4, No. 1, 2017, hlm. 34.

Literatur Dan Karya Ilmiah

- Al Ahmad Saleh, *Analisis Yuridis Pembatalan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah Akibat Sengketa Kepemilikan Hak Atas Tanah*, Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Sultan Agung, 2022.
- Cecilia Masidin, *Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Yang Beritikad Baik Dengan Alat Bukti Kepemilikan Berupa Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) Dan Surat Pernyataan Penyerahan Hak Dari Pengembang PT. MU*, Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Indonesia, 2012.
- Devi Nurfadillah Abas, *Kedudukan Hukum Sertipikat Hak Milik Atas Tanah Yang Diterbitkan Tidak Sesuai Prosedur Administrasi Di Kantor Pertanahan Kota Bau Bau*, Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Sultan Agung, 2023.
- Riva Nichrum, *Jaminan Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Indonesia, 2012.
- Suwarno, *Keabsahan Penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah Negara Bekas Eigendom Di Kantor Pertanahan Kota Depok*, Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro, 2014.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), beserta amandemennya.
- Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata).
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2023 Tentang Perubahan Atas

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Agraria / Tata Ruang Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2025 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2022 Tentang Pelimpahan Kewenangan Penetapan Hak Atas Tanah.

Putusan

Putusan Mahkamah Agung, Nomor : 2943/K/Pdt/2016.

Putusan Mahkamah Agung, Nomor : 1784/K/Pdt/2015.

Putusan Mahkamah Agung, Nomor : 1795/K/Pdt/2014.