

**KAJIAN TIDAK TERLAKSANANYA GANTI RUGI PADA PROSES
PENGADAAN TANAH AKIBAT KETIADAAN DOKUMEN AJB
TERHADAP BUKTI KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH**

Oleh:

Syifana Puspa Negari, I Ketut Oka Setiawan

Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Pancasila

syifsyifana27@gmail.com

ABSTRAK

Praktik pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum tidak menutup keberadaan akta jual beli sebagai bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum, karena menurut hukum pendaftaran tanah apabila terjadi jual beli maka peralihan hak dianggap telah terjadi pada saat penjual dan pembeli menandatangani aktanya di Kantor PPAT, namun kenyataannya isi akta jual beli tersebut baru dipercaya apabila dilengkapi syarat pembuatan Akta Jual Beli. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini yaitu penelitian normatif dan sifat penelitiannya yuridis normatif yakni penelitian yang bertujuan untuk mengetahui dan menelaah norma hukum tertulis atau menarik asas-asas hukum terhadap hukum positif tertulis. Dengan tujuan penelitian untuk mengetahui terjadinya gagal pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah serta mengetahui sebab akta jual beli yang tidak dapat dijadikan bukti kepemilikan pengadaan tanah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada saat panitia pelaksana pengadaan tanah melakukan kegiatan inventarisasi dan identifikasi subjek maupun objek pengadaan tanah terdapat akta jual beli sebagai bukti kepemilikan hak namun ternyata sebagian bidang tanah tersebut terintegrasi sebagai tanah aset BUMN, untuk itu perlu dilakukannya verifikasi lebih lanjut untuk mengetahui keabsahan akta jual beli namun ternyata dokumen pendukung akta jual beli tidak menunjang keabsahannya sehingga panitia meragukan kebenaran tersebut dan mengambil langkah optimasi untuk tidak memberikan ganti kerugian dan tidak lagi menjadikan bidang tanah tersebut sebagai objek pengadaan tanah tersebut.

Kata Kunci: Sengketa Tanah, Sertipikat Ganda, Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Tangerang.

ABSTRACT

The practice of land acquisition for development in the public interest does not cover the existence of a sale and purchase deed as proof of ownership or ownership of land acquisition objects for public purposes, because according to land registration law if a sale and purchase occurs, the transfer of rights is considered to have occurred when the seller and buyer worked on the deed at the PPAT office. However, in reality, the contents of the sale and purchase deed are only trusted if they are accompanied by the conditions for making a sale and purchase deed. The research method employed in writing this thesis is normative research, with a normative juridical nature, namely, research that aims to identify and examine written legal norms or derive legal principles from written positive law, with research purposes to find out the occurrence of failure to provide compensation in land acquisition and find out the reasons for the deed of sale and purchase which cannot be used as proof of ownership of land acquisition. The results showed that when the land procurement committee carried out inventory activities and assisted land acquisition subjects and objects, a sale and purchase deed was used as proof of ownership of the rights. However, some of the land parcels were integrated as BUMN land assets; therefore, it is necessary to conduct further verification to determine the legitimacy of the deed of sale and purchase. However, the supporting documents for the deed of sale and purchase did not support its validity, so the committee doubted the veracity of this and took steps to adjust, rather than providing compensation, and to no longer consider the land parcel as a delivery for the land acquisition.

Keywords: *Compensation, Land Acquisition for Development in the Public Interest, Deed of Sale and Purchase.*

A. Pendahuluan

Ketentuan hak atas tanah dalam hukum agraria, yaitu sebagai hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang menjadi haknya. Aspek tersebut memiliki keterkaitan yang tidak dapat dipisahkan dengan otoritas negara dalam menguasai, mengatur, dan memperuntukan tanah yang ada dalam batas teritorial Indonesia, namun kewenangan tersebut tidak semata dimaknai sebagai pemilik absolut atas tanah dalam pengertian kepemilikan privat. Landasan hukum hak menguasai negara sebagaimana ketentuan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria Republik Indonesia (UUPA), sebagai

bentuk batasan resmi atas kewenangan negara karena pemberian kekuasaan pada negara sepenuhnya akan mengakibatkan terjadinya pemerintahan sentralistik yang cenderung otoriter, pemerintah demikian dapat melemahkan sendi-sendi tatanan masyarakat seperti demokrasi, pemerataan, dan keadilan. Implementasi kekuasaan negara terhadap tanah yang dipergunakan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat.

Dalam ketentuan Pasal 20 UUPA juga dinyatakan bahwa Hak Milik adalah hak turun menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki orang atas tanah serta mempunyai fungsi sosial. Perolehan hak yang dimaksud dapat diperoleh melalui mekanisme pengalihan hak atas tanah, yang pada praktiknya lazim dilakukan berupa perbuatan hukum jual beli. Pengertian jual beli itu sendiri dapat diposisikan sebagaimana ketentuan Pasal 1457 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) yaitu suatu persetujuan dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu barang dan pihak yang lain untuk membayar harga yang dijanjikan. Dalam konteks ini, objek jual beli yang dimaksud adalah hak atas tanah, yang secara yuridis dipahami bukan sebagai tanah secara fisik, melainkan sebagai hak hukum atas tanah. Tujuan dari pembelian tersebut adalah agar pembeli memperoleh hak penguasaan dan penggunaan atas tanah secara sah, termasuk tujuan untuk kepemilikan. Namun semenjak diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 UUPA, maka pengertian jual beli tanah menjadi suatu perbuatan hukum pemindahan hak untuk selama-lamanya yang bersifat tunai dan kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menentukan bahwa jual beli tanah harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), hal ini juga dapat diperkuat dengan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Pasal 2 ayat (1), sehingga jual beli terhadap hak atas tanah wajib dilaksanakan dihadapan PPAT dengan tujuan untuk menghasilkan kepastian dan perlindungan hukum bagi subjek hukum yang tercatat sebagai pemegang

ha katas tanah, sehingga pemegang hak atas tanah dapat dengan mudah membuktikan keabsahan penguasaan hukumnya dan juga sebagai bentuk perwujudan tertib administrasi hukum pertanahan.

Akta PPAT itu sendiri diposisikan sebagai salah satu sumber data bagi pemeliharaan data, maka wajib dibuat sedemikian rupa sehingga dapat dijadikan dasar yang kuat untuk pendaftaran pemindahan dan pembebanan hak yang bersangkutan. Dalam rangka perwujudan pemeliharaan data, akta-akta yang dibuat sesuai dengan ketentuan Pasal 21 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, juncto Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah ditentukan bahwa Akta PPAT dalam bentuk asli 2 (dua) lembar yang juga akan disampaikan kepada Kantor Pertanahan untuk keperluan pendaftaran, atau dalam akta tersebut. Ketentuan tersebut menunjukan bahwas PPAT memiliki kewajiban untuk melakukan penyimpanan yang baik terhadap akta yang dibuatnya disimpan dengan baik, untuk itu adanya kewajiban PPAT terhadap protokol.

Dewasa ini pembangunan untuk kepentingan umum menjadi salah satu bentuk perwujudan kesejahteraan rakyat, dapat dilihat dari tingkat pelaksanaan pembangunan di wilayah perkotaan yang signifikan. Namun terbatasnya ketersediaan tanah negar merupakan faktor yang menghambat dalam menunjang kebutuhan masyarakat. Akibatnya, ketika tanah yang diperlukan untuk kepentingan umum, cara perolehannya dilakukan melalui kegiatan pelepasan hak atau pengadaan tanah. Dalam hal ini, Gunanegara menyatakan bahwa proses pelepasan hak atas kepemilikan orang atas tanah dan/atau benda-benda yang ada di atasnya yang dilakukan secara sukarela untuk kepentingan umum. Kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum secara umum berlandaskan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pengadaan Tanah menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 merupakan kegiatan menyediakan

tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak, selanjutnya pihak yang berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah, saat pemberian ganti kerugian Pihak yang Berhak wajib melakukan pelepasan hak; dan menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan Objek Pengadaan Tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan. Terhadap bukti sebagaimana dimaksud perlu dipastikan sebagai satu-satunya alat bukti yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat kemudian hari, Pihak yang Berhak bertanggung jawab atas kebenaran dan keabsahan bukti penguasaan atau kepemilikan yang diserahkan.

Ketentuan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum menjelaskan yang dimaksud dengan “pemegang dasar penguasaan atas tanah” sebagaimana tersebut diatas yaitu pihak yang memiliki alat bukti yang diterbitkan oleh pejabat berwenang dengan membuktikan adanya penguasaan yang bersangkutan atas tanah yang bersangkutan, misalnya pemegang akta jual beli atas hak atas tanah yang belum balik nama, pemegang akta jual beli atas hak milik adat yang belum diterbitkan sertifikat, dan pemegang surat izin mengkhuni.

Dari ketentuan penjabar, tidak menutup keberadaan akta jual beli sebagai bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum, karena akta jual beli menurut hukum adat memuat asas tunai yakni sebagai bentuk penyerahan hak dan pembayaran harga tanah dilakukan pada saat yang sama, dan asas terang yang mempunyai arti bahwa jual beli tanah dilakukan secara terbuka dan tidak ditutupi, asas terang ini terpenuhi ketika jual beli dilakukan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Berdasarkan kasus dalam penelitian ini, terdapat akta jual beli yang dijadikan dasar kepemilikan hak atas tanah yang dikeluarkan oleh salah satu PPAT di Kota Bekasi untuk juga dijadikan dasar bukti kepemilikan hak atas objek pengadaan tanah sebagai dasar pemberian ganti kerugian Pengadaan

Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum terhadap objek pengadaan tanah di Kota Bekasi, namun Kantor Pertanahan perlu terlebih dahulu melakukan verifikasi atau dalam hal ini memastikan kelengkapan dasar pembuatan sebagai dokumen pendukung yang menunjukkan keabsahan akta jual beli dimaksud, dengan pertimbangan tertentu diantaranya terkait akta jual beli yang tidak dikeluarkan langsung oleh Kantor Pertanahan sehingga perlu dibuktikan dokumen dan kepastian hukumnya sejalan dengan anjuran Pemerintah untuk melakukan Pendaftaran Tanah agar dengan mudahnya dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar, serta bentuk antisipasi mengingat bahwa terdapat kemungkinan pemalsuan dokumen ditengah sengketa kepemilikan objek Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum.

Selanjutnya dalam ketentuan yang mengatur terkait Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tidak memuat aturan terkait hal maupun keadaan yang membatalkan ganti kerugian melainkan hanya ketentuan penitipan ganti kerugian ke Pengadilan Negeri setempat terhadap kondisi-kondisi yang ditentukan dalam ketentuan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Menurut hukum pendaftaran tanah dalam jual beli peralihan hak dianggap telah terjadi pada saat penjual dan pembeli menandatangani akta nya di kantor Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Berdasarkan latar belakang permasalahan sebagaimana yang telah diuraikan di atas, maka pokok permasalahan yang akan dibahas adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh ketiadaan dokumen pendukung berupa Akta Jual Beli terhadap kegagalan proses pemberian ganti rugi dalam pelaksanaan pengadaan tanah?
2. Mengapa keberadaan Akta Jual Beli yang dianggap belum cukup untuk membuktikan kepemilikan dalam Pengadaan Tanah?

B. Metode Penelitian

Penelitian hukum normatif sering disebut dengan penelitian hukum doktriner dengan pendekatan kuantitatif, karena penelitian dilakukan atau ditujukan pada peraturan perundang-undangan atau bahan hukum terkait, untuk penelitian ini akan didukung dengan wawancara sebagai pendukung data sekunder. Pada penelitian hukum normatif, terdapat tiga bahan hukum yang digunakan penelitian ini yaitu pada sumber data sekunder, yaitu bahan hukum primer, sekunder, tersier.

C. Hasil Penelitian

1. Ketiadaan Dokumen Pendukung Berupa Akta Jual Beli Terhadap Kegagalan Proses Pemberian Ganti Rugi Dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah

Pada dasarnya implementasi tahap pelaksanaan berdasarkan peraturan pengadaan tanah yang di dahului dengan penetapan lokasi, bertujuan agar bidang tanah objek pengadaan tanah tersebut tidak menjadi objek perbuatan hukum yang menyebabkan beralihnya suatu hak atas tanah tanpa keterlibatan lembaga pertanahan, ditegaskan dalam ketentuan Pasal 27 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 bahwa setelah penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, pihak yang berhak hanya dapat mengalihkan hak atas tanahnya kepada instansi yang memerlukan tanah melalui lembaga pertanahan. Sehingga tahapan-tahapan yang akan dilakukan oleh Panitia Pelaksana Pengadaan Tanah setelah dilakukannya penetapan lokasi akan menghasilkan data yang relevan, yakni kesesuaian data fisik maupun yuridis objek terdampak pengadaan tanah maupun pihak yang berhak menerima ganti kerugian.

Selanjutnya, lembaga pertanahan dalam hal ini panitia pelaksana pengadaan tanah dapat memasuki tahap inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang nantinya juga akan diumumkan di kantor desa/kelurahan, kantor kecamatan, dan

tempat pelaksana pengadaan tanah. Pada tahap ini diberikan jangka waktu selama 14 (empat belas) hari untuk dapat mengajukan sanggahan terhadap hasil inventarisasi dan identifikasi yang diumumkan. Dalam penelitian ini terdapat masyarakat yang menyanggah atau keberatan terkait bidang tanahnya yang tidak terinventarisasi dan teridentifikasi objek pengadaan tanah, padahal secara fisik pihak dimaksud memiliki bukti kepemilikan berupa Akta Jual Beli yang dikeluarkan oleh PPAT.

Sanggahan yang disampaikan oleh seorang masyarakat dikarenakan hasil inventarisasi dan identifikasi panitia pelaksana pengadaan tanah menunjukan bahwa tanah tersebut berbatasan langsung dengan tanah aset Badan Usaha Milik Negara (BUMN), sehingga panitia pengadaan tanah terlebih dahulu perlu mengetahui kepemilikan yang sesungguhnya terhadap bidang tanah objek pengadaan tanah. Pada praktiknya, kondisi tersebut yang menjadikan akta jual Beli memiliki kelemahan dan diragukan sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah, namun ditegaskan dalam ketentuan Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa:

“Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Ketentuan tersebut menunjukan bahwa bentuk peralihan hak yang dituangkan dalam akta dapat dibenarkan keabsahannya karena mumpuni untuk menjadi dasar pendaftaran tanah terhadap kepemilikan hak atas tanah di Kantor Pertanahan. Perbuatan peralihan haknya dituangkan dalam akta PPAT, sebagai salah satu sumber utama dalam rangka pemeliharaan data pendaftaran tanah sehingga akta tersebut juga dapat dijadikan sebagai alat untuk membuktikan telah dilakukannya suatu perbuatan hukum. Akta PPAT berkedudukan sebagai akta otentik, sebagaimana dituangkan dalam Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), akta

otentik merupakan akta yang dibuat dalam bentuk yang sudah ditentukan oleh undang-undang oleh atau dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu. Kekuatan pembuktian yang melekat pada akta otentik adalah kekuatan yang sempurna, artinya menunjukkan bahwa pembuktiannya cukup dengan akta itu sendiri kecuali adanya bukti lawan yang membuktikan lain atau membuktikan sebaliknya dari akta tersebut.

Keberadaan akta jual beli merupakan akta otentik sebagai pembuktian yang sempurna diperkuat dengan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), menyatakan bahwa hukum tanah nasional merupakan hukum adat dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agraria, sehingga jual beli yang dilakukan menurut hukum adat yang memuat asas-asas utama yaitu:

- a) Asas tunai, merupakan asas yang menunjukkan bahwa penyerahan hak dan pembayaran harga tanah untuk jual beli dilakukan pada saat bersamaan. Selain itu, asas ini juga menunjukkan bahwa pembayaran dilaksanakan secara lunas sesuai dengan kesepakatan harga yang dituangkan dalam akta jual beli; dan
- b) Asas terang, merupakan asas yang mempunyai arti bahwa jual beli dilakukan terbuka dan tidak ada yang ditutupi. Pemenuhan asas terang ketika jual beli tanah dilakukan dihadapan PPAT sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah jo. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

Mengenai pemenuhan asas terang dengan melakukan dihadapan PPAT, memiliki tujuan agar adanya jaminan terhadap keabsahan tentang status tanah, kejelasan identitas pemegang hak dan keabsahan bahwa pelaksanaan jual beli tanah dilakukan sesuai hukum yang berlaku dan telah

memenuhi asas terang serta adanya perwakilan dari warga desa sebagai bentuk perwujudan asas publisitas untuk jual beli tanah dihadapan PPAT minimal terdapat 2 (dua) orang saksi yaitu terdiri dari Kepala Desa/Camat dan seseorang dalam wilayah desa dimana terdapat tanah yang menjadi objek jual beli.

Berdasarkan hasil penelitian, panitia pelaksana pengadaan tanah tetap menempuh upaya analitis untuk membuktikan keabsahan akta jual beli yang dijadikan sebagai bukti kepemilikan objek pengadaan tanah, yakni dengan menelusuri informasi melalui PPAT yang mengeluarkan akta jual beli, namun ternyata PPAT yang mengeluarkan akta tersebut telah meninggal dunia dan seharusnya terdapat protokol PPAT yang dapat menunjang informasi data yang dibutuhkan karena panitia pelaksana pengadaan tanah perlu mengetahui dasar perolehan awal hak atas tanah tersebut yang menjadi dasar jual beli namun pembuktian melalui protokol PPAT juga tidak memadai dan tidak dapat memenuhi aspek-aspek pembuktian yang dibutuhkan sehingga menimbulkan keraguan dari panitia pelaksana pengadaan tanah terhadap peralihan hak melalui jual beli yang sudah dituangkan dalam akta tersebut. Sesungguhnya hal yang juga perlu diketahui dalam jual beli yaitu apabila jual beli tidak dihadapan PPAT maka perbuatan hukum tersebut tetaplah sah karena kesepakatan terkait jual beli pada dasarnya mengacu dengan unsur-unsur perjanjian yang dipenuhi sebagaimana dituangkan pada ketentuan Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) namun kondisi tersebut yang justru dapat memberikan dampak yang diterima ialah mengalami kesulitan dalam proses pendaftaran hak atas tanah yang dibelinya, selain itu juga kelemahan dalam pembuktian atas keabsahan jual beli tersebut. Untuk itu, dalam penelitian ini perbuatan hukum melalui jual beli telah dituangkan dalam akta jual beli yang dibuat oleh PPAT memiliki pengakuan hak secara sah dimata hukum.

Ganti kerugian yang diberikan kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang sudah dilakukan dan ditetapkan dalam musyawarah

bentuk ganti kerugian, Pasal 41 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan bahwa pada saat pemberian ganti kerugian Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian wajib:

1. Melakukan pelepasan hak; dan
2. Menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan Objek Pengadaan Tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan;

Bukti sebagaimana dimaksud merupakan satu-satunya alat bukti yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat dikemudian hari, dalam hal ini pihak yang berhak menerima ganti kerugian tersebut bertanggung jawab penuh atas kebenaran dan keabsahan bukti penguasaan atau kepemilikan yang diserahkan. Maka dalam tahap ini menunjukkan bahwa baik pihak yang berhak maupun dari negara itu sendiri perlu memenuhi hak dan kewajibannya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, yang apabila pihak yang berhak tidak dapat menyerahkan bukti kepemilikan yang sah dan satu-satunya tersebut maka pemberian ganti kerugian karena upaya ini dilakukan sebagai bentuk perwujudan pemerintah dalam menjaga terjadinya kerugian negara karena kesalahan dalam memberikan kerugian kepada pihak yang berhak.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum tidak menuangkan ketentuan terkait kondisi yang dapat menjadikan gagalnya pemberian ganti kerugian dalam praktik pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Namun berdasarkan hasil penelitian melalui wawancara Kepala Seksi Pengadaan Tanah yaitu upaya yang ditempuh apabila saat penelitian terhadap dasar terbitnya akta jual beli sebagai bukti kepemilikan objek pengadaan tanah tidak menunjang penuh aspek pembuktian melainkan menimbulkan keraguan terhadap keabsahan akta jual beli maka ganti rugi tersebut dapat dibatalkan dengan pertimbangan bahwa untuk menghindari adanya kerugian negara karena ketidak pastian pihak yang

berhak dan/atau menjadikan adanya ketidak sesuaian pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak.

Kemudian menurut pendapat Dr. Ali Abdullah, S.H., M.M., M.Kn pada Seminar Hasil Penelitian Tesis (SHPT) yang dilangsungkan pada hari Jumat tanggal 09 Juni 2023, menyampaikan bahwa karena dalam praktik pengadaan tanah untuk kepentingan umum melibatkan peran kerja tim maka perlu adanya penelurusan lebih lanjut terlebih dahulu terkait keabsahan akta jual beli hingga dapat memberikan rekomendasi mengenai langkah yang perlu ditempuh.

Berdasarkan kondisi sebagaimana diuraikan sebelumnya bidang tanah tersebut berbatasan langsung dengan tanah aset Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan sebagian bidang tanah teridentifikasi tanah aset namun dilain sisi kepemilikan aset tersebut juga tidak dapat dibuktikan sepenuhnya karena tidak adanya pencatatan yang sempurna tetapi kondisi tersebut masih dapat diterima dengan pertimbangan bahwa adanya kemungkinan saat sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum upaya pencatatan aset masih tidak memadai, tidak lengkap terkait riwayat perolehan dan pelepasan haknya bahkan saksi yang sulit untuk dihadirkan, karena sesungguhnya eksistensi pencatatan aset dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum ini diperlukan, mengacu pada ketentuan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, bahwa pelepasan objek pengadaan tanah tidak terhadap tanah instansi diberikan ganti kerugian karena ganti kerugian atas objek tanahnya tidak diberikan dalam bentuk tanah dan/atau bangunan melainkan dengan relokasi, dan dalam ketentuan lanjutannya apabila bidang tanah teridentifikasi sebagai tanah aset Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) maupun Badan Usaha Milik Negara (BUMN) maka ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk uang namun harus diberikan kepada badan-badan usaha negara yang memiliki kompetensi dalam penguasaan bidang tanah tersebut.

Tindakan yang diambil bersifat sebagai kebijakan dengan menyesuaikan situasi kondisi yang terjadi namun tentu akan menghasilkan

akibat hukum yakni menghasilkan bentuk ketidak pastian hukum dalam praktik pengadaan tanah. Seharusnya, perlu digaris bawahi bahwa praktik pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum melekat dengan asas kepastian, yang berarti bahwa secara praktiknya memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada pihak yang berhak untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak. Maka dalam pengambilan tindakan hukum perlu mempertimbangkan kondisi namun dengan tidak mengesampingkan peraturan perundang-undangan serta hak seseorang individu yang terdampak pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Langkah yang ditempuh seharusnya dapat sejalan sebagaimana Teori Hukum Progresif yang digagas oleh Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, S.H, yaitu menempatkan hubungan antara hukum dan manusia dengan pandangan bahwa hukum adalah untuk manusia sehingga tidak menjadikan hukum sebagai sesuatu yang mutlak, otonom dan final karena hukum ditentukan kemampuannya untuk mengabdikan kepada manusia. Kemudian terhadap langkah yang ditempuh dapat mencapai kualitas kesempurnaan yang mencerminkan keadilan, kesejahteraan, kepedulian kepada rakyat sebagaimana prinsip dalam kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang mengedepankan kemanusiaan, demokratis dan adil serta dapat menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan amanah yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

2. Akta Jual Beli Yang Dianggap Belum Cukup Untuk Membuktikan Kepemilikan Dalam Pengadaan Tanah

Akta jual beli memiliki kekuatan hukum yang kuat sebagai bukti sah dan melalui mekanisme sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, sehingga dapat dijadikan sebagai bukti kepemilikan tertulis yang menggambarkan

perjanjian jual beli antara penjual dan pembeli. Akta tersebut menuangkan secara jelas terkait pihak-pihak yang terlibat, objek yang dijual, harga transaksi, serta syarat dan ketentuan yang disepakati oleh para pihak, maka yang tertuang dalam akta tersebut dapat menegakkan hak-hak kepemilikan. Selain itu juga menjadi bentuk perlindungan hukum secara sah kepada para pihak yang terlibat didalamnya, apabila adanya pihak yang merasa dirugikan atau mengalami pelanggaran terhadap haknya satu sama lain dapat menggunakan akta jual beli sebagai dasar untuk menuntut hak-haknya melalui jalur hukum yang berlaku. Hak yang semula tertuang dapat berasal dari hak milik adat dengan dasar bukti kepemilikan berupa girik, untuk itu peran PPAT saat menyaksikan transaksi kegiatan jual perlu kehati-hatian dengan pemenuhan asas tunai dan terang agar akta jual beli dapat dipertanggung jawabkan menjadi dasar peralihan hak.

Pasal 40 ayat (1) Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan terkait upaya tindak lanjut kekuatan hukum akta jual beli, bahwa selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal ditandatangani akta yang bersangkutan, PPAT wajib menyampaikan akta yang dibuatnya berikut dokumen-dokumen yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan untuk didaftar, sehingga seharusnya kondisi ketidak pastian hukum di masyarakat tidak terjadi. Berdasarkan hasil penelitian menunjukan bahwa akta jual beli tersebut tidak ditindak lanjuti dengan proses pendaftaran tanah sebagaimana ketentuan Pasal 19 UUPA bahwa untuk menjamin kepastian diadakannya pendaftaran tanah, sehingga hal tersebut yang menjadikan panitia pelaksana pengadaan tanah memiliki keraguan untuk melakukan validasi terhadap keabsahan akta jual beli tersebut walaupun secara unsur-unsur yang tertuang dalam akta sudah terpenuhi.

Maka dalam penelitian ini dapat menghasilkan pembahasan bahwa berdasarkan ketentuan hukum pendaftaran tanah dan pengadaan tanah akta jual beli dapat dijadikan sebagai bukti kepemilikan termasuk bukti yang menunjukan kepemilikan seseorang terhadap objek pengadaan tanah, namun karena keraguan karena ketiadaan dokumen pendukung terhadap akta jual

beli menjadikan akta tersebut tidak dapat dijadikan sebagai bukti kepemilikan objek pengadaan tanah. Keraguan karena ketiadaan dokumen pendukung akta jual beli seharusnya dapat diklasifikasikan sebagai kondisi khusus yang juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, sebagaimana ketentuan Pasal 42 ayat (2), yaitu adanya upaya penitipan ganti kerugian yang dapat dilakukan terhadap objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian:

1. Sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
2. Masih dipersengketakan kepemilikannya;
3. Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
4. Menjadi jaminan di bank.

Kondisi yang terjadi dalam penelitian ini ialah objek pengadaan tanah masih dipersengketakan kepemilikannya, karena pada praktiknya bukan sepenuhnya karena akta jual beli yang tidak dapat dijadikan sebagai bukti kepemilikan objek pengadaan tanah melainkan karena adanya keraguan sebab ketiadaan dokumen pendukung akta jual beli disaat bidang atau objek tanah dimaksud berbatasan langsung dengan tanah aset Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Kemudian langkah yang ditempuh yaitu dengan melakukan upaya optimasi yakni merubah penetapan lokasi yang semula sudah ditetapkan terhadap bidang tanah dimaksud justru menjadi tidak dapat ditetapkan sebagai lokasi atau objek pengadaan tanah hingga gagalnya ganti kerugian. Sesungguhnya mengacu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 terhadap bidang tanah yang sudah ditetapkan dalam lokasi pengadaan tanah maka objek tanah tersebut akan mengikat dengan sendirinya terhadap tahap pelaksana pengadaan tanah termasuk pemberian ganti kerugian. Kemudian menurut pendapat Prof. Dr. K. Oka Setiawan, S.H., M.H., Sp.N pada Seminar Hasil Penelitian Tesis (SHPT) yang dilangsungkan pada hari Jumat tanggal 09 Juni 2023, langkah yang ditempuh merupakan bentuk persangkaan dikarenakan secara tidak langsung menunjukan dan hanya mengakui bahwa hanya sertipikat sebagai satu-satunya bukti yang absolut, seharusnya dalam hal ini persangkaan tidak dilakukan sesuatu yang belum diperlihatkan secara terang.

Kondisi lainnya dapat ditempuh dengan penitipan ganti kerugian, dan dapat menghasilkan bentuk kepastian hukum dalam praktik pengadaan tanah itu sendiri, karena terhadap keraguan atas ketiadaan dokumen pendukung akta jual beli tersebut dapat dilimpahkan pengambilan keputusannya kepada kompetensi pengadilan dengan mempertimbangkan sesuai hukum yang berlaku terkait bukti-bukti kepemilikan maupun penguasaan terhadap bidang tanah, baik terhadap tanah milik perorangan, instansi pemerintah, maupun badan usaha milik daerah atau negara.

D. Kesimpulan

Berdasarkan analisis yang diteliti di atas tentang pemaparan sertipikat ganda tersebut, maka dapat diambil kesimpulan yakni:

1. Implementasi peraturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum terhadap Pembangunan Jalan Tol Bekasi – Cawang – Kampung Melayu (BECAKAYU) di wilayah Kota Bekasi dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 melalui Panitia Pelaksana Pengadaan Tanah beserta tahapan-tahapan yang diatur didalamnya. Pada saat dilakukan tahap inventarisasi dan identifikasi subjek serta objek pengadaan tanah terdapat pihak terdampak dengan bukti kepemilikan berupa Akta Jual Beli, namun pada saat Tim Panitia melakukan penelusuran keabsahannya untuk di validasi, bidang tanah tersebut terintegrasi sebagian tanah aset BUMN dan dokumen pendukung Akta Jual Beli tidak dapat menunjang keabsahan pembuktian bukti kepemilikan, untuk itu tim melakukan upaya optimasi agar keraguan tersebut tidak menghasilkan bentuk kerugian negara dan tidak menghambat keberlangsungan kegiatan pengadaan tanah.
2. Akta Jual Beli diakui keberadaannya untuk dijadikan sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah terhadap objek pengadaan tanah namun dikarenakan lemahnya pembuktian Akta Jual Beli karena minimnya dokumen Akta Jual Beli, dan dalam hal ini Tim Panitia Pelaksana

Pengadaan Tanah secara tidak langsung dengan upaya persangkaan, meyakini bahwa bukti kepemilikan yang kuat dan sah hanyalah sertifikat, padahal Akta Jual Beli sudah memuat esensi alat bukti hak hanya saja belum dilakukannya pendaftaran untuk memperluas asas terang dan memenuhi asas publisitas.

E. Daftar Pustaka

1. Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960
Tentang Pokok-Pokok Agraria
_____, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah
bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum
_____, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015
Tentang Badan Pertanahan Nasional
_____, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan
atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan
Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah
_____, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Hak Pengelolaan,
Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah

2. Buku-Buku

Eka, Irene Sihombing, *Segi-Segi Hukum Tanah Nasional Dalam
Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, (Jakarta: Universitas
Trisakti, 2017).
Fitri, Ria, *Hukum Agraria Bidang Petanahan Setelah Otonomi Daerah*,
(Banda Aceh: Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, 2008).
Gunanegara, *Rakyat dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk
Pembangunan*, (Jakarta: Tata Nusa, 2008).
Harsono, Boedi, *Badan Pertanahan Nasional, Deputi Bidang Pengukuran
Dan Pendaftaran Tanah*, (Makalah Seminar tentang Pendaftaran
Tanah Di Bidang Hak Tanggungan dan PPAT, 1990).
Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*,
(Jakarta, Djambatan. 2008).
Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-
Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta:
Universitas Trisakti. 2015).
Hartono, Sunaryati, *Penelitian Hukum Indonesia pada Akhir ke-20*,
(Bandung: Alumni, 1994).
Hidjaz, Kamal, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem
Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, (Makassar: Pustaka Refleksi,
2010).

- HS, Salim, *Teknik Pembuatan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2016).
- Kelsen, Hans (a), *sebagaimana diterjemahkan oleh Somardi, 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, 2007).
- Mas, Marwan, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2003).
- Mertokusumo, Sudikno, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1981).
- Muhammad, Abdulkadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004).
- Perangin, Effendi, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, (Jakarta: Rajawali Press, 1991).
- Rahardjo, Satjipto, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesi Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009).
- Santoso, Urip, *Hukum Agraria dan Hak-Hak atas Tanah*, (Jakarta: Kencana, 2009).
- Santoso, Urip, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2010).
- Santoso, Urip, *Perolehan Hak atas Tanah*, (Jakarta: Kencana, 2015).
- Santoso, Urip, *Hak atas Tanah dan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun*, (Jakarta: Kencana, 2017).
- Santoso, Urip, *Hukum Agraria Kajian Komperhensif*, (Jakarta: Kencana, 2017).
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta, UI Press, 2010).
- Snellbecker, Lexy. J. Moleong, *Metodelogi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2002).
- Sugianto, dkk, *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum: Sebuah Analisis dalam Prespektif Hukum dan Dampak terhadap Prilaku Ekonomi Masyarakat*, (Yogyakarta: Deepublish).
- Sugiyono, *Metode Penelitian Bisnis*, (Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D), (Bandung: Alfabeta, 2009).
- Sutedi Adrin, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2007).
- S.W. Maria Sumardjono, *Dinamia Pengaturan Pengadaan Tanah di Indonesia Dari Keputusan Presiden Sampai Undang-Undang*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015).

3. Jurnal

- Amala Meralda, 2021, *Protokol Administrasi dan Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Terhadap Pembatalan Akta Yang Dibuatnya*, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia.
- Luh Ni Juni Wira Astuti Dewi, dkk, 2022, *Perlindungan Hukum Terhadap Klien Yang Protokolnya Dialihkan Kepada Pejabat Pembuat Akta*

Tanah Lain (Studi Di Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng).

4. Internet

lsc.bohn.go.id, diakses pada tanggal 7 Januari 2023.

Hukumonline.com diakses pada tanggal 7 Januari 2023.