

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkembangan penduduk harus juga diimbangi dengan perkembangan prasarana dan sarana penunjang kelangsungan hidupnya yang sesuai dengan perkembangan atau kemajuan-kemajuan zaman. Pembangunan yang dilaksanakan secara teratur dan berkelanjutan pada hakekatnya adalah untuk mengimbangi kenyataan-kenyataan sehubungan dengan terjadinya perkembangan penduduk.¹

Pembangunan merupakan upaya manusia dalam mengolah dan memanfaatkan sumber daya yang dipergunakan bagi pemenuhan kebutuhan dan peningkatan kesejahteraan hidup manusia itu sendiri. Cipta, rasa, dan karsa yang dimiliki oleh manusia telah mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam untuk meningkatkan kemakmuran baik untuk generasi sekarang maupun untuk generasi yang akan datang. Pemanfaatan sumber daya alam bagi kebutuhan generasi sekarang juga mempertimbangkan dan memperhatikan generasi mendatang dalam memenuhi kebutuhannya.²

Tanah mempunyai peranan penting dalam hidup dan kehidupan masyarakat diantaranya sebagai prasarana dalam bidang perindustrian, perumahan dan jalan. Tanah dapat dinilai sebagai benda tetap yang dapat digunakan sebagai tabungan masa depan. Tanah merupakan tempat

¹Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Malang, Bayumedia Publishing, 2017, h. 1.

² I Wayan Suandra, *Hukum Pertanahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2014, h. 11

pemukiman dari sebagian besar manusia, disamping sebagai sumber penghidupan bagi manusia yang mencari nafkah melalui usaha tani dan perkebunan. Di sisi lain tanah harus dipergunakan dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat secara adil dan merata, juga harus dijaga kelestariannya.³

Secara formal, kewenangan Pemerintah untuk mengatur bidang pertanahan berdasarkan Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Kemudian ditunaskan secara kokoh dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Selanjutnya merambah ke berbagai peraturan organik dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Presiden, dan Peraturan yang diterbitkan oleh pimpinan instansi teknis di bidang pertanahan.⁴

Melalui hak menguasai dari negara inilah, maka negara selaku badan penguasa akan dapat senantiasa mengendalikan atau mengarahkan pengelolaan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sesuai dengan peraturan dan kebijakan yang ada, yaitu dalam lingkup penguasaan secara yuridis yang beraspek publik.⁵

Intensitas pembangunan yang semakin meningkat dan keterbatasan persediaan tanah membawa dampak semakin

³Achmad Rubaie, *Op.Cit.*, h.2

⁴Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung, Mandar Maju, 2010, h. 1.

⁵Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)*, Yogyakarta, Citra Media, 2017, h. 5.

sulitnya memperoleh tanah untuk berbagai keperluan, melonjaknya harga tanah secara tidak terkendali dan kecenderungan perkembangan penggunaan tanah secara tidak teratur, terutama di daerah-daerah strategis. Melonjaknya harga tanah membuat pemerintah semakin sulit melakukan pembangunan untuk penyediaan prasarana dan kepentingan umum.⁶

Seiring dengan perkembangan masyarakat memperlancar jalannya pembangunan untuk kepentingan umum, di satu pihak pemerintah memerlukan areal tanah yang cukup luas. Pada pihak lain pemegang hak atas tanah yang akan digunakan tanahnya oleh pemerintah untuk kepentingan pembangunan tidak boleh dirugikan. Untuk mengatur hal tersebut diperlukan adanya suatu peraturan hukum yang dapat diterima oleh masyarakat.⁷

Masa sekarang ini adalah sangat sulit melakukan pembangunan untuk kepentingan umum di atas tanah negara, dan sebagai jalan keluar yang ditempuh adalah dengan mengambil tanah-tanah hak. Kegiatan mengambil tanah (oleh pemerintah dalam rangka pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum) inilah yang kemudian disebut dengan pengadaan tanah.⁸

Fakta menunjukkan, pemerintah tidak mampu memenuhi penyediaan tanah untuk memenuhi semua kebutuhan pembangunan, sehingga banyak proyek pembangunan yang dilakukan harus mengambil tanah rakyat. Kegiatan mengambil tanah ini adalah satu-satunya jalan yang dapat ditempuh oleh pemerintah yaitu dengan membebaskan tanah

⁶*Ibid.*, h.7

⁷Achmad Rubaie, *Op.Cit.*, h.11.

⁸Muhammad Bakri, *Op.Cit.*, h. 28.

milik rakyat, baik yang dikuasai oleh hukum adat, maupun hak-hak lainnya yang melekat di atasnya.

Istilah pengadaan tanah menjadi pengganti istilah pembebasan tanah yang mendapat respon kurang positif di tengah-tengah masyarakat sehubungan dengan adanya permasalahan yang ditimbulkan dalam pelaksanaannya di lapangan, sekaligus bermaksud untuk menampung aspirasi berbagai kalangan dalam masyarakat sebagai reaksi terhadap eksistensi pembebasan tanah yang selama ini terjadi.⁹

Landasan hukum pengadaan tanah, maka Pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015 Tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut Perpres No. 148 Tahun 2015), membawa pengaturan yang jauh berbeda dengan yang diatur dalam peraturan-peraturan perundangan sebelumnya, baik tentang pengertian pengadaan tanah, tentang bentuk ganti rugi dan cara penetapan besarnya ganti kerugian.¹⁰

Pembangunan tetap dapat terpelihara, khususnya pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah, maka upaya hukum dari pemerintah untuk memperoleh tanah-tanah tersebut dapat dilakukan diantaranya dengan pengadaan tanah. Pengadaan tanah

⁹Mhd. Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, *Pencabutan Hak, Pembebasan dan Pengadaan Tanah*, Edisi Revisi, Mandar Madju, Bandung, 2022, h.64.

¹⁰John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, h.40.

merupakan perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk berbagai kepentingan pembangunan, khususnya bagi kepentingan umum. Prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antar pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan.¹¹

Pembangunan yang dilaksanakan untuk kepentingan umum akan berdampak pada aspek kehidupan masyarakat terutama masyarakat yang terkena lokasi pembangunan. Keagrariaan umumnya dan masalah pertanahan pada khususnya adalah merupakan suatu permasalahan yang cukup rumit dan sensitif sekali sifatnya, karena menyangkut berbagai aspek kehidupan baik bersifat sosial, ekonomi, politis, psikologis dan lain sebagainya, sehingga dalam penyelesaian masalah ini bukan hanya khusus memperhatikan aspek yuridis akan tetapi juga harus memperhatikan berbagai aspek kehidupan lainnya agar supaya penyelesaian persoalan tersebut tidak berkembang menjadi suatu keresahan yang dapat mengganggu ketertiban masyarakat.

Pembebasan tanah untuk kepentingan umum dilakukan berdasarkan ketentuan yang berlaku sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang merupakan landasan hukum yang kuat guna memperlancar pelaksanaan pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum. Ketentuan tersebut memberikan

¹¹Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Jakarta, Kompas, 2018, h. 280

kepastian hukum hak atas tanah, mengantisipasi permasalahan tanah yang akan timbul dan mengarahkan dengan fungsi sosial tanah dan rencana tata ruang. Setiap usaha apapun yang dikembangkan dalam meningkatkan kesejahteraan di bidang ekonomi, kepastian hukum adalah suatu elemen yang tidak dapat dipisahkan dari berjalannya usaha tersebut.¹²

Sengketa mengenai pengadaan tanah yang dilaksanakan oleh pemerintah terus bermunculan di antara kelompok-kelompok yang ada di tengah masyarakat yang mengharapkan suatu keadilan. Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam prakteknya menimbulkan gejolak, dimana adanya pemaksaan dari para pihak baik pemerintah yang menetapkan harga ganti rugi secara sepihak maupun pemilik tanah menuntut harga yang dianggap tidak wajar, sementara itu perangkat hukum yang ada belum mampu mengakomodir dua kepentingan yang berbeda tersebut, akhirnya terjadi pemaksaan dan intimidasi terhadap masyarakat dalam hal pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Sehingga pada satu pihak timbul kesan seakan-akan hak dan kepentingan rakyat pemilik tanah, tidak mendapat perlindungan hukum.

Pengadaan tanah membawa konsekuensi pada berkurang harapan pemegang hak atas tanah terhadap tanah dan benda-benda berada di atasnya yang selama ini dikuasainya. Lazim terjadi pada pengadaan

¹²Muhammad Yamin, *Beberapa Dimensi Filosofis Hukum Agraria*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2013, h. 46.

tanah untuk kepentingan umum terjadi konflik antara yang memerlukan tanah (pemerintah) dengan masyarakat. Pemegang hak atas tanah. Pemegang hak atas tanah akan menerima ganti rugi harga tanah, bangunan dan tanaman tidak sesuai dengan nilai sebenarnya.¹³

Konflik antara pemegang hak atas tanah dengan panitia pengadaan tanah terjadi apabila proses pengadaan tanah tidak mempertimbangkan penetapan harga ganti rugi berdasarkan musyawarah. Pengadaan tanah yang dapat menyulut sengketa pada umumnya karena ganti rugi yang tidak memadai dan pembebasan yang tidak demokratis dan cenderung manipulatif, penolakan pemilik tanah untuk menyerahkan tanahnya atau tanah miliknya, ketidakpastian hidup pasca penggusuran serta penggunaan atau melakukan kekerasan dalam proses pembebasan/pengadaan tanah.¹⁴

Permasalahan pokok yang menjadi kendala pengadaan tanah untuk pembangunan proyek adalah mengenai ketidak sepakatan harga ganti rugi tanah masyarakat yang terkena proyek pengadaan tanah, yang mana kemudian pemerintah mengambil inisiatif untuk tetap melaksanakan proyek pembangunan untuk kepentingan umum dan mengambil jalan keluar yaitu jika pemilik tetap menolak penyerahan ganti rugi atau tidak menerima penawaran penyerahan ganti rugi, panitia membuat berita

¹³Dadang Juliantoro, *Sengketa Agraria, Modal dan Transformasi Tanah Rakyat dan Demokrasi*, Forum LSM/LPSM, Yogyakarta, 2015, h. 117.

¹⁴Abdurrahman, *Aneka Masalah Hukum Agraria Dalam Pembangunan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2018, hal 1.

acaranya. Apabila pemilik tetap menolak, maka panitia memerintahkan agar instansi yang memerlukan tanah menitipkan uang ganti ruginya ke Pengadilan Negeri.¹⁵

Salah satu kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yaitu pengadaan tanah untuk proyek Jalan Tol Ruas Tebing Tinggi – Kuala Tanjung yang dalam prakteknya timbul sengketa karena tidak ada kesepakatan bersama sehingga diajukan permohonan konsinyasi ke Pengadilan Negeri Medan.

Tata cara pengajuan konsinyasi ke Pengadilan Negeri di atur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Dan Penitipan Ganti Kerugian Ke Pengadilan Negeri Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, didalam ketentuan Pasal 25 sampai dengan Pasal 29.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) Direktorat Jenderal Bina Marga melalui Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) Pengadaan Tanah Jalan Tol Ruas Tebing Tinggi – Kuala Tanjung pada tahun 2021 tanah/lahan yang diperlukan untuk Pembangunan Jalan Tol Ruas Tebing Tinggi – Kuala Tanjung yang berlokasi di Kabupaten Batu Bara dan Kabupaten Serdang Bedagai Provinsi Sumatera Utara adalah seluas 3.439.209 M², sedangkan tanah yang telah dibebaskan adalah seluas 2.139.704 M², sehingga masih

¹⁵Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Djambatan, Jakarta, 2010, h. LXIII.

ada seluas 1.299.505 M² tanah lagi yang belum dapat dibebaskan, dikarenakan masih terdapat warga yang mengajukan keberatan ke pengadilan terhadap besaran harga yang ditetapkan oleh penilai, dan sebagian lagi masih dipersengketakan kepemilikannya.

Sehubungan dengan hal tersebut, penyelesaian pembebasan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Ruas Tebing Tinggi – Kuala Tanjung dilakukan dengan cara penitipan uang ganti kerugian ke pengadilan negeri setempat (konsinyasi) yang berakhir dengan eksekusi pengosongan. Pola ini diterapkan karena adanya beberapa bidang tanah yang di harapkan oleh Kementerian PUPR untuk dilakukan ganti rugi bagi Pembangunan Jalan Tol ternyata pemilik tanah masih mengajukan keberatan harga ke pengadilan setempat dan beberapa bidang tanah lagi masih dipersengketakan kepemilikannya. Mengingat Pembangunan Jalan Tol adalah merupakan Proyek Strategis Nasional yang dipandang mendesak sehingga tidak mungkin ditunda pelaksanaan pembangunannya apalagi dihentikan pembangunannya.

Panitia Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pembangunan Jalan Tol juga telah menyepakati bahwa untuk percepatan penyelesaian pembebasan Tanah Pembangunan Jalan Tol Ruas Tebing Tinggi – Kuala Tanjung akan dilakukan dengan cara konsinyasi ke Pengadilan Negeri Kisaran, Pengadilan Negeri Sei Rampah, dan Pengadilan Negeri Simalungun.

Berdasarkan wawancara dengan Larry Marlinthon Sirait, ST., yang saat itu menjabat sebagai Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) Kementerian PUPR untuk Pengadaan Tanah Jalan Tol Ruas Tebing Tinggi – Kuala Tanjung, bahwa banyak pihak yang berhak (warga pemilik tanah) yang tidak setuju terhadap nilai ganti kerugian yang ditetapkan oleh Penilai, dan ada juga yang objek tanahnya masih dipersengketakan kepemilikannya yang total luas tanah yang belum dapat dibebaskan adalah seluas 2.139.704 M² (dua ribu seratus tiga puluh sembilan ribu tujuh ratus empat meter persegi). Sehingga untuk menghindari kesalahan dalam pemberian uang ganti kerugian tanah kepada pihak yang berhak atas pembayaran tanah/lahan tersebut dan untuk mempercepat proses pengadaan tanah untuk pembangunan jalan TOL, maka langkah yang ditempuh adalah melalui penitipan uang (konsinyasi) ke Pengadilan Negeri Kisaran, Pengadilan Negeri Sei Rampah, dan Pengadilan Negeri Simalungun.¹⁶

Prosedur pertama yang dilakukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah dalam hal ini Kantor Wilayah Kementerian Agraria dan Tata Ruang Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sumatera Utara yakni membuat validasi terhadap objek atau bidang tanah yang uang ganti kerugiannya akan dititipkan ke pengadilan negeri setempat. Selanjutnya Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah melalui PPK (Pejabat Pembuat Komitmen) Pengadaan Tanah Jalan Tol Tebing Tinggi – Kuala Tanjung membuat permohonan kepada pengadilan negeri setempat untuk

¹⁶ Wawancara dengan Larry Marlinthon Sirait, Pejabat Pembuat Komitmen di Kementerian PUPR untuk Pengadaan Tanah Jalan Tol Tebing Tinggi – Kuala Tanjung, Senin, 04 September 2023 Pukul 10.00 Wib.

dinyatakan sah penitipan uang ganti kerugian atas tanah berikut bangunan ataupun tanaman di atasnya milik warga tersebut.

Dengan dilakukannya konsinyasi maka putuslah hubungan hukum pemilik tanah dengan tanah yang menjadi objek ganti kerugian tersebut. Maka pemerintah dapat melanjutkan pembangunan di atas lahan atau tanah sebagai objek ganti kerugian tanpa menunggu putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, serta pihak-pihak pemilik tanah yang berperkara di Pengadilan tidak dapat menghentikan ataupun melakukan protes terhadap jalannya proses pembangunan di lahan atau tanah yang menjadi objek ganti kerugian.

Mengetahui dan membahas secara lebih jelas dalam mengungkapkan proses penyelesaian konsinyasi ganti rugi dalam pengadaan tanah jalan tol ruas Tebing Tinggi – Kuala Tanjung, maka dipilih tesis yang berjudul, **“Konsinyasi Uang Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Jalan Tol Ruas Tebing Tinggi – Kuala Tanjung (Studi Kasus Di Kementerian PUPR Di Kota Tebing Tinggi)”**.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana proses pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Tebing Tinggi – Kuala Tanjung ?

2. Bagaimana mekanisme konsinyasi ganti rugi pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Tebing Tinggi – Kuala Tanjung ?
3. Bagaimana hambatan-hambatan yang timbul dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Tebing Tinggi – Kuala Tanjung dan upaya mengatasinya ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan penelitian tesis ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis proses pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Tebing Tinggi – Kuala Tanjung.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis mekanisme konsinyasi ganti rugi pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Tebing Tinggi – Kuala Tanjung.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis hambatan-hambatan yang timbul dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Tebing Tinggi – Kuala Tanjung dan upaya mengatasinya.

Kegiatan penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat yaitu:

1. Secara teoritis penelitian ini diharapkan berguna sebagai bahan untuk pengembangan wawasan dan kajian lebih lanjut bagi teoritis yang ingin mengetahui dan memperdalam tentang masalah proses penyelesaian konsinyasi ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol.
2. Secara praktis hasil penelitian ini dapat menjadi referensi bagi pelaksana pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan

umum, serta masyarakat yang memiliki atau menguasai tanah yang akan digunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum, khususnya mengenai adanya penitipan ganti kerugian (konsinyasi) di Pengadilan Negeri dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol.

D. Kerangka Teori dan Konsepstual

1. Kerangka Teori

Seiring dengan perkembangan masyarakat, hukum pun mengalami perkembangan. Kontinuitas perkembangan ilmu hukum selain bergantung pada metodologi, aktivitas penelitian dan imajinasi sosial sangat ditentukan oleh teori.¹⁷ Perkembangan ilmu pengetahuan tidak lepas dari teori hukum sebagai landasannya dan tugas teori hukum adalah untuk: “menjelaskan nilai-nilai hukum dan postulat-postulatnya hingga dasar-dasar filsafatnya yang paling dalam, sehingga penelitian ini tidak terlepas dari teori-teori ahli hukum yang di bahas dalam bahasa dan sistem pemikiran para ahli hukum sendiri.¹⁸

Teori dalam dunia ilmu berfungsi untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi, sedangkan kerangka teori merupakan landasan dari teori atau dukungan teori dalam membangun atau memperkuat kebenaran dari permasalahan

¹⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, 2016, h.6.

¹⁸ W. Friedman, *Teori dan Filsafat Umum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2016, h. 2.

yang dianalisis.¹⁹ Teori merupakan serangkaian, asumsi, konsep, definisi dan proposal untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.²⁰ Teori memberikan penjelasan melalui cara mengorganisasikan dan mensistematisasikan masalah yang dibicarakannya.²¹ Untuk melakukan analisis suatu penelitian diperlukan pisau analisis berupa kerangka teori.

Kerangka teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Teori Keadilan

Teori lainnya yang dipergunakan dalam tesis ini adalah teori keadilan pemikiran Roscoe Pound yang menganut teori *Sociological Jurisprudence* yang menitik beratkan pendekatan hukum ke masyarakat. Menurut *Sociological Jurisprudence*, hukum yang baik haruslah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) di masyarakat.²² Teori Roscoe Pound dikembangkan oleh Mochtar Kusumaatmadja menyebutkan dimana hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat (*a tool of social engineering*).²³

Kepentingan pembangunan, dimana pembangunan merupakan proses perubahan terencana dan berjangka dari suatu kondisi menuju kondisi yang lebih baik dalam rangka untuk kemakmuran rakyat secara keseluruhan. Setiap kegiatan untuk kepentingan umum yang

¹⁹J.J.J.M. Wuisman, *Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial*, UI press, Jakarta, 2016, h. 203.

²⁰Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2016, h. 19

²¹Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, h. 253

²²Dayat Limbong, *Penataan Lahan Usaha PK-5 Ketertiban vc Kelangsungan Hidup*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2016, h. 15.

²³ *Ibid.*, h. 16.

membutuhkan tanah-tanah rakyat seharusnya memerlukan cakupan visi, misi, dan bidang kerja yang kedepannya jelas-jelas terukur.

Konsep kepentingan umum harus dilaksanakan sejalan dengan terwujudnya negara, dimana hukum merupakan sarana utama untuk mewujudkan kepentingan umum. Hukum tidak mempunyai pilihan lain kecuali disamping menjamin kepentingan umum juga melindungi kepentingan perorangan agar keadilan dapat terlaksana. Hal ini berarti bahwa hukum sendiri tidak dapat dipisahkan dari norma keadilan, karena hukum adalah pengejawantahan dari prinsip-prinsip keadilan.²⁴

Memenuhi kebutuhan akan pembangunan fisik tersebut, masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah diharapkan dapat berperan serta dengan cara merelakan tanah yang dimilikinya untuk diserahkan kepada pihak yang membutuhkan, tentunya dengan mengikuti ketentuan yang ada, sebab pada dasarnya hak atas tanah itu mempunyai fungsi sosial, sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 6 UUPA.²⁵

Walaupun hak atas tanah yang dipunyai oleh seseorang atau badan hukum berfungsi sosial, hak atas tanah tersebut sesuai dengan hukum tanah nasional dilindungi dari gangguan pihak mana pun dan hak atas tanah tersebut tidak boleh dirampas dengan sewenang-wenang serta dengan secara melawan hukum termasuk oleh penguasa. Oleh karenanya dalam rangka mengisi dan melaksanakan pembangunan untuk sarana

²⁴Tholahah Hasan, *Pertanahan Dalam Perspektif Agama Islam dan Budaya Muslim*, Yogyakarta, STPN, 2019, h. 37

²⁵Y.W. Sunindhia dan Ninik Widiyanti. *Op.Cit.* h. 59

kepentingan umum perlu adanya pengadaan tanah yang merupakan langkah pertama yang dilakukan untuk meningkatkan/menunjang pembangunan melalui musyawarah dan mufakat dengan pemilik/pemegang hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Musyawarah yang dilakukan terkait dengan pemberian ganti rugi secara wajar sesuai dengan ketentuan yang berlaku, sama dengan pembayaran ganti rugi terhadap hak-hak lainnya atas tanah, bangunan dan tanaman dengan tata cara yang diatur dalam Perpres Nomor 65 Tahun 2006.

Pembebasan tanah berdasarkan kriteria kepentingan umum yang ada harus tetap memperhatikan aspek keadilan dalam pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak.²⁶ Penjelasan Pasal 2 huruf b Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan keadilan yang dimaksud “memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik”.²⁷

Ditematkannya asas keadilan di dalam peraturan pengadaan tanah, hal tersebut mencerminkan keadilan distributive sebagaimana dikemukakan oleh Aristoteles. Keadilan distributif ialah menyangkut soal pembagian barang dan kehormatan kepada masing-masing orang sesuai dengan tempatnya dalam masyarakat. Ia menghendaki agar orang-orang

²⁶Sahnan, “Penerapan Prinsip Keadilan Dalam Pembebasan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum”, *Jurnal IUS*, Volume III No.9 Desember 2015, h.422.

²⁷ Adrian Sutedi, *Op.Cit*, h.80.

yang mempunyai kedudukan sama memperoleh perlakuan yang sama pula dihadapan hukum.²⁸

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum harus dilakukan dengan prinsip keadilan, yaitu dengan penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang diusahakan dengan cara seimbang dan dilakukan dengan cara musyawarah. Perlakuan yang seimbang antara pemilik tanah dan yang membutuhkan tanah adalah merupakan pemenuhan rasa keadilan bagi masing-masing pihak sehingga pemerintah harus bertindak secara adil dan dilaksanakan dengan etika moral yang tinggi.

b. Teori Perlindungan Hukum

Teori perlindungan hukum merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang wujud atau bentuk atau tujuan perlindungan, subjek hukum yang dilindungi serta objek perlindungan yang diberikan oleh hukum kepada subjeknya. Unsur-unsur yang tercantum dalam definisi teori ini meliputi adanya wujud atau bentuk perlindungan atau tujuan perlindungan, subjek hukum dan objek perlindungan hukum. Dalam setiap perundang-undangan, yang menjadi wujud atau bentuk atau tujuan perlindungan yang diberikan kepada subjek dan objek perlindungannya berbeda antara satu dengan yang lainnya.²⁹

Teori perlindungan hukum berfokus kepada perlindungan hukum yang diberikan kepada masyarakat. Masyarakat yang disasarkan pada

²⁸Satjipto Rahardjo, *Op.Cit*, h. 258.

²⁹ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, h. 263.

teori ini, yaitu masyarakat yang berada pada posisi yang lemah, baik secara ekonomis maupun lemah dari aspek yuridis.³⁰ Sudikno Mertokusumo berpendapat bahwa dalam fungsinya sebagai perlindungan kepentingan manusia, hukum mempunyai tujuan. Hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai. Adapun tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan. Dengan tercapainya ketertiban di dalam masyarakat diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi. Dalam mencapai tujuannya itu hukum bertugas membagi hak dan kewajiban antar perorangan di dalam masyarakat, membagi wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.³¹

Teori perlindungan hukum pada dasarnya merupakan teori yang berkaitan dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat. Roscou Pound mengemukakan hukum merupakan alat rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*). Kepentingan manusia adalah suatu tuntutan yang dilindungi dan dipenuhi manusia dalam bidang hukum. Roscou Pound membagi kepentingan manusia yang dilindungi hukum menjadi tiga macam, yaitu kepentingan umum, kepentingan masyarakat dan kepentingan individual.³² Bila dikaitkan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka tiga macam kepentingan tersebut saling bersinggungan satu sama lain.

³⁰ *Ibid.*, h. 259.

³¹ Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit.*, h. 71.

³² Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini, *Op.Cit.*, h. 266.

Pemikiran mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum diantaranya adalah dengan berlandaskan pada hak menguasai negara atas tanah, yang diatur dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI 1945 yang secara tegas menyatakan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar- besar kemakmuran rakyat”.³³

Pengadaan tanah merupakan suatu lembaga yang digunakan untuk memperoleh tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Perolehan tanah dilakukan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah.³⁴ Wujud penghormatan hak-hak bagi pemegang hak atas tanah, pihak yang memerlukan tanah dalam hal ini instansi pemerintah memberikan ganti rugi yang layak atas dasar kesepakatan kedua belah pihak melalui musyawarah.³⁵

Bentuk perlindungan hukum yang diberikan bagi pemegang hak atas tanah yaitu penetapan ganti rugi didasarkan atas musyawarah, ganti rugi yang layak yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah, serta pengajuan keberatan terhadap besarnya ganti rugi. Penitipan

³³Adrian Sutedi, *Peralihan Hak atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, h.38.

³⁴AP. Parlindungan, *Aneka Hukum Agraria*, Alumni, Bandung, 2013, h. 19.

³⁵Y.W. Sunindhia dan Ninik Widiyanti. *Pembaharuan Hukum Agraria (Beberapa Pemikiran)*, Bima Aksara, Jakarta, 2018. h. 47.

ganti rugi tidak bisa dijadikan dasar untuk mengambil tanah pemegang hak atas tanah oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanah.³⁶

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum sering tidak dapat berjalan dengan mulus. Salah satunya disebabkan karena pemegang hak atas tanah enggan melepaskan tanahnya, umumnya karena merasa haknya tidak terlindungi, terutama haknya untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak.³⁷ Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, harus dapat memberikan dampak positif bagi masyarakat luas yang terkena dampak pengadaan tanah, dengan berpegang pada asas bahwa dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, orang atau badan hukum yang melepas tanahnya untuk kepentingan pembangunan, harus dapat memberikan kehidupan yang secara ekonomis lebih baik dari pada sebelumnya. Praktek pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum tahapan yang paling krusial adalah proses musyawarah untuk menyepakati besaran ganti rugi hak atas tanah.

c. Teori Kepastian Hukum

Hukum harus menjamin kepastian pada pihak yang satu terhadap pihak yang lain. Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus

³⁶Rizky Amalia, "Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Penetapan Ganti Rugi Terkait Dengan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum", *Jurnal Yuridika*, Volume 27 No 3, September-Desember 2012, h.267.

³⁷Hasan Basri, "Keadilan dan Kepastian Hukum bagi Pemegang Hak atas Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum", *Jurnal Hukum*, Program Pasca Sarjana Universitas Mataram, 2013, h.76.

menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.³⁸ Hukum bertugas menjamin adanya kepastian hukum (*recht zekerheid*) dalam pergaulan manusia.³⁹

Teori kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian yaitu :

- 1) Adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan.
- 2) Berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibabankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.⁴⁰

Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah di putuskan.⁴¹ Teori kepastian hukum menegaskan bahwa tugas hukum itu menjamin kepastian hukum dalam hubungan-hubungan pergaulan kemasyarakatan. Terjadi kepastian yang dicapai “oleh karena hukum”. Dalam tugas itu tersimpul dua tugas lain yakni hukum harus menjamin keadilan maupun hukum harus tetap berguna. Akibatnya kadang-kadang yang adil terpaksa dikorbankan untuk yang berguna.

³⁸ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, h.59

³⁹ Liza Erwina, *Ilmu Hukum*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2012, h.34.

⁴⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Pranada Media Group, Jakarta, 2018, h. 158

⁴¹ *Ibid.*, h. 159.

Ada 2 (dua) macam pengertian “kepastian hukum” yaitu kepastian oleh karena hukum dan kepastian dalam atau dari hukum. Kepastian dalam hukum tercapai kalau hukum itu sebanyak-banyaknya hukum undang-undang dan bahwa dalam undang-undang itu tidak ada ketentuan-ketentuan yang bertentangan, undang-undang itu dibuat berdasarkan “*rechtswerkelijkheid*” (kenyataan hukum) dan dalam undang-undang tersebut tidak dapat istilah-istilah yang dapat di tafsirkan berlain-lainan.⁴²

Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan untuk menciptakan ketertiban dalam masyarakat. Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum terutama untuk norma hukum tertulis. Menurut Fence M. Wantu, “hukum tanpa nilai kepastian hukum akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang”.⁴³

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis.⁴⁴ Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma.

⁴² M. Solly Lubis, *Diktat Teori Hukum*, disampaikan pada Rangkaian Sari Kuliah Semester II, Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum, USU Medan, 2017, h. 43

⁴³ R. Tony Prayogo, *Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil Dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/Pmk/2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13 NO. 02 - Juni 2016, h.194.

⁴⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 2011, h.13

Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk.⁴⁵

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.⁴⁶

Kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan untuk menciptakan ketertiban dalam masyarakat. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-

⁴⁵ CST Kansil, *Kamus Istilah Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2019, h. 385

⁴⁶ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2011, h.23

undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.

Menurut Sudikno Mertokusumo terdapat 8 (delapan) asas yang harus dipenuhi oleh hukum, yang apabila tidak terpenuhi, maka hukum akan gagal untuk disebut sebagai hukum, atau dengan kata lain harus terdapat kepastian hukum. Kedelapan asas tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Suatu sistem hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan, tidak berdasarkan putusan-putusan sesat untuk hal-hal tertentu;
- 2) Peraturan tersebut diumumkan kepada publik;
- 3) Tidak berlaku surut, karena akan merusak integritas sistem;
- 4) Dibuat dalam rumusan yang dimengerti oleh umum;
- 5) Tidak boleh ada peraturan yang saling bertentangan;
- 6) Tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang bisa dilakukan;
- 7) Tidak boleh sering diubah-ubah;
- 8) Harus ada kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan sehari-hari.⁴⁷

Berdasarkan pendapat di atas dapat dikatakan bahwa harus ada kepastian antara peraturan dan pelaksanaannya, dengan demikian sudah memasuki ranah aksi, perilaku, dan faktor-faktor yang mempengaruhi bagaimana hukum positif dijalankan. Dari uraian-uraian mengenai kepastian hukum di atas, maka kepastian dapat mengandung beberapa arti, yakni adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, dan dapat dilaksanakan. Hukum harus berlaku

⁴⁷ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 2018, h. 160

tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan sehingga siapapun dapat memahami makna atas suatu ketentuan hukum. Hukum yang satu dengan yang lain tidak boleh kontradiktif sehingga tidak menjadi sumber keraguan. Kepastian hukum menjadi perangkat hukum suatu negara yang mengandung kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, serta dapat dilaksanakan, yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara sesuai dengan budaya masyarakat yang ada.

Kepastian hukum merupakan jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Menurut Gustav Radbruch keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Beliau berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya hukum positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.⁴⁸

Menurut Cicut Sutiarto bahwa kepastian hukum yang berdasarkan keadilan harus selalu ditanamkan untuk menciptakan budaya hukum yang tepat waktu.⁴⁹ Pemerintah dalam pengadaaan tanah untuk kepentingan umum harus memberikan kepastian hukum setelah kebijakan tersebut

⁴⁸ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Gunung Agung, Jakarta, 2012, h. 82.

⁴⁹Cicut Sutiarto, *Pelaksanaan Putusan Arbitrase dalam Sengketa Bisnis*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2011, h. 160.

berlaku. Beberapa masyarakat yang telah memiliki sertifikat tentunya akan mendapatkan kepastian hukum dengan bentuk perlindungan hukum sebagai bukti apabila nantinya mendapatkan gugatan dari pihak lain.

Pemerintah dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada setiap pemilik hak atas tanah, maka pemerintah memberikan fasilitas berupa pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah dimaksudkan untuk memperoleh sertifikat tanah sebagai alat bukti yang sah dan kuat. Pendaftaran tanah merupakan mandat atau perintah yang harus dilakukan untuk dapat melaksanakan tertib administrasi yaitu untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah dilakukan pendaftaran tanah diseluruh wilayah republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.⁵⁰

2. Kerangka Konseptual

Konsepsi adalah salah satu bagian terpenting dari teori. Peranan konsep dalam penelitian adalah untuk menghubungkan dunia teori dan observasi, antara abstraksi dan realitas.⁵¹ Konsep diartikan sebagai kata yang menyatakan abstraksi yang digeneralisasikan dari hal-hal yang khusus, yang disebut dengan definisi operasional.⁵²

Kerangka konsepstual yang digunakan dalam melakukan penelitian ini adalah sebagai berikut :

⁵⁰Setiyo Utomo, "Problematika Proses Pengadaan Tanah ", *Jurnal Justisia*, Vol. 5 No 2 Tahun 2020, h.23

⁵¹Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Jakarta, 2019, h. 34.

⁵²Sumadi Suryabrata, *Metode Penelitian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2018, hal 3

- a. Konsinyasi adalah pembayaran ganti rugi untuk pengadaan tanah dilakukan oleh Instansi Pemerintah untuk kepentingan umum, dengan catatan memang tidak ada kesepakatan diantara kedua belah pihak: yang membutuhkan tanah dan pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda yang ada di atas tanah tersebut.⁵³
- b. Ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Pengadaan tanah merupakan setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberi ganti rugi kepada yang melepaskan hak atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.
- c. Pengadaan tanah adalah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat diantara pemegang hak/penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi.⁵⁴
- d. Tanah adalah tempat bermukim bagi umat manusia disamping sebagai sumber kehidupan bagi mereka yang mencari nafkah melalui usaha.⁵⁵

⁵³Adrian Sutedi, *Op.Cit*, h. 225

⁵⁴Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Pasal 1 ayat 1 Tahun 1975.

⁵⁵Abdurrahman, *Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, h. 25

- e. Kepentingan Umum menurut Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Pengertian kepentingan umum ini mengalami beberapa perubahan mulai dari ketentuan dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006. Kata kepentingan umum juga tercantum dalam Pasal 18 UUPA yang berbunyi 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 Kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat.
- f. Pembangunan dalam arti seluas-luasnya meliputi segi dari kehidupan masyarakat dan tidak hanya segi kehidupan ekonomi belaka, maka dalam pembangunan tersebut maka peranan hukum mutlak diperlukan.⁵⁶
- g. Jalan tol adalah jalan umum atau tertutup di mana para penggunanya dikenakan biaya untuk melintasinya sesuai tarif yang berlaku. Jalan ini merupakan suatu bentuk pemberian tarif pada jalan yang umumnya diterapkan untuk menutupi biaya pembangunan dan perawatan jalan

E. Asumsi

⁵⁶Mochtar Kusumaatmaja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2012, h. 19.

Asumsi atau anggapan dasar ini merupakan suatu gambaran sangkaan, perkiraan, satu pendapat atau kesimpulan sementara, atau suatu teori sementara yang belum dibuktikan. Menurut Suharsimi Arikunto bahwa asumsi atau anggapan dasar adalah sebuah titik tolak pemikiran yang kebenarannya diterima oleh penyelidik.⁵⁷ Berdasarkan dari pengertian asumsi di atas, maka asumsi yang dikemukakan dalam penelitian ini adalah:

1. Pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol apabila adanya keberatan mengenai besarnya jumlah ganti kerugian (antara pemerintah dengan masyarakat) secara yuridis dibenarkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
2. Mekanisme konsinyasi ganti rugi pembebasan tanah untuk kepentingan umum yang dipergunakan untuk pembangunan jalan tol adalah dilakukan penitipan ganti kerugian ke Pengadilan Negeri terjadi karena disebabkan oleh pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya.
3. Hambatan-hambatan dalam mekanisme ganti rugi tanah yang digunakan untuk proyek pembangunan jalan tol adalah ketidaksepakatan tentang besaran ganti kerugian karena masih ada puluhan kepala keluarga yang meminta uang ganti rugi melebihi anggaran yang dialokasikan.

⁵⁷ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2016, h.65

F. Keaslian Penulisan

Tesis ini berjudul “Konsinyasi Uang Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Jalan Tol Ruas Tebing Tinggi – Kuala Tanjung Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 (Studi Kasus Di Kementerian PUPR di Kota Tebing Tinggi). Penulisan tesis ini dimulai dengan mengumpulkan bahan-bahan yang berkaitan dengan konsinyasi ganti rugi dalam pengadaan tanah, baik melalui literatur yang diperoleh dari perpustakaan maupun media cetak maupun elektronik dan disamping itu juga diadakan penelitian. Sehubungan dengan keaslian judul tesis ini dilakukan pemeriksaan pada perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara untuk membuktikan bahwa judul tesis tersebut belum ada atau belum terdapat di Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara. Dengan demikian penelitian ini adalah asli adanya dan secara akademis dapat dipertanggung jawabkan. Meskipun ada peneliti-peneliti pendahulu yang pernah melakukan penelitian mengenai masalah pengadaan tanah untuk kepentingan umum, namun secara judul dan substansi pokok permasalahan yang dibahas sangat jauh berbeda dengan penelitian ini.

Adapun penelitian tesis yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut yang pernah dilakukan adalah :

1. Penelitian Tesis oleh Syafruddin Kalo, pada tahun 1997, dengan judul “Pelaksanaan ganti rugi dalam pelepasan hak-hak atas tanah untuk

kepentingan umum (Studi Kasus Proyek Jalan Lingkar Selatan Di Kotamadya Medan)". Adapun permasalahan yang dibahas adalah:

- a. Bagaimana implementasi dari Keppres Nomor 55 Tahun 1993 dalam pelaksanaan ganti rugi pada Proyek Jalan Lingkar Selatan di Medan?
 - b. Hal-hal apa yang menjadi kendala dalam proses pelaksanaan ganti rugi terhadap pelepasan hak atas tanah pada Proyek Jalan Lingkar Selatan di Medan ?
 - c. Solusi apa yang ditempuh jika sebagian masyarakat tidak berkeinginan untuk menerima ganti rugi yang telah ditetapkan dalam pelebaran Jalan Lingkar Selatan di Medan ?
2. Penelitian Tesis oleh Elfriza Meutia, tahun 2014, dengan judul "Pelaksanaan Pelepasan Hak Atas Tanah Pada Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum". Adapun permasalahan yang dibahas adalah:
- a. Apakah pelaksanaan pelepasan hak atas tanah untuk pembangunan pelabuhan Ulee Lheu sudah sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku ?
 - b. Adakah hambatan yang ditemui pada pelaksanaan pelepasan hak atas tanah untuk pembangunan pelabuhan Ulee Lheue ?
 - c. Bagaimanakah upaya-upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan yang ditemui dilapangan ?

3. Penelitian Tesis oleh Bukhari, tahun 2018, dengan judul “Problematika Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum : Studi Kasus Pada Pembangunan Kampus Unimal Di Desa Reuleut Timur, Kecamatan Muara Batu, Kabupaten Aceh Utara”.

Adapun permasalahan yang dibahas adalah :

- a. Apakah Pelaksanaan pelepasan hak atas tanah untuk pembangunan kampus Universitas Malikussaleh sudah sesuai dengan prosedur?
- b. Hambatan apa yang ditemui pada pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan kampus Universitas Malikussaleh?
- c. Upaya apa sajakah yang dilakukan untuk mengatasi hambatan yang ditemui antara pemilik tanah dan Universitas Malikussaleh di lapangan?

Penelitian ini, baik permasalahan maupun pembahasan adalah berbeda sehingga penelitian ini adalah asli dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademis.

G. Metode Penelitian

Metodeologi penelitian merupakan penelitian yang menyajikan bagaimana cara atau prosedur maupun langkah-langkah yang harus diambil dalam suatu penelitian secara sistematis dan logis sehingga dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.⁵⁸ Penelitian hukum pada

⁵⁸Sutrisno Hadi, *Metodologi Riset nasional*, Akmil, Magelang, 2017, h. 8

dasarnya dibagi dalam 2 (dua) jenis yaitu penelitian normatif dan penelitian empiris. Penelitian normatif merupakan penelitian dengan menggunakan data sekunder sehingga disebut pula penelitian kepustakaan, sedangkan yang dimaksud dengan penelitian empiris adalah penelitian secara langsung di masyarakat ada yang melalui questioner (daftar pertanyaan) ataupun wawancara langsung.⁵⁹

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Ditinjau dari sudut metode yang dipakai maka penelitian ini dapat digolongkan dalam jenis penelitian hukum sosiologis (empiris), yaitu sebagai usaha melihat pengaruh berlakunya hukum positif terhadap kehidupan masyarakat, karena dalam penelitian ini penulis langsung melakukan penelitian pada lokasi atau tempat yang diteliti guna memberikan gambaran secara lengkap dan jelas tentang permasalahan yang sedang diteliti. Selain itu dalam penelitian hukum sosiologis melihat korelasi antara hukum dengan masyarakat, sehingga mampu mengungkap efektifitas berlakunya hukum dalam masyarakat.

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis yaitu penelitian yang menggambarkan, menelaah, menjelaskan serta menganalisa peraturan perundang-undangan yang berkaitan pada tujuan penelitian ini. Tujuan dalam penelitian deskriptif adalah untuk menggambarkan secara tepat sifat-sifat individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk

⁵⁹Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, Jakarta, 2015, h. 1.

menentukan frekuensi atau penyebaran suatu gejala atau frekuensi adanya hubungan tertentu antara gejala dan gejala lain dalam masyarakat.⁶⁰ Maksud utama analisis terhadap bahan hukum adalah mengetahui makna yang dikandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam aturan undang-undang secara konseptual, sekaligus mengetahui penerapannya dalam praktik dan putusan-putusan hukum.⁶¹

2. Metode Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis normatif dan yuridis empiris. Yuridis normatif adalah penelitian yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan, teori-teori dan konsep-konsep yang berhubungan langsung dengan penelitian ini”.⁶² Sedangkan yuridis empiris adalah dengan melakukan penelitian langsung kelapangan melalui wawancara.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*) yaitu penelitian dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan mengenai pengadaan tanah dan konsinyasi. Selain itu, penelitian ini juga akan difokuskan hanya pada kasus pengadaan tanah dalam pembangunan jalan tol Tebing Tinggi – Kuala Tanjung.

⁶⁰ Kontjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Gramedia, Jakarta, 2017, h. 42.

⁶¹ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2018, h. 310

⁶² *Ibid.*, h. 35

3. Sumber Data

Pengumpulan data adalah bagian penting dalam suatu penelitian, karena dengan pengumpulan data akan diperoleh data yang diperlukan untuk selanjutnya dianalisis sesuai kehendak yang diharapkan. Penelitian ini menggunakan metode pengumpulan data kepustakaan.⁶³

Sumber data penelitian ini adalah :

a. Data primer.

Sumber data utama dalam penelitian digunakan data primer sebagai data pendukung yang diperoleh dari wawancara dengan pihak-pihak yang telah ditentukan sebagai informan atau narasumber dikhususkan untuk pemecahan masalah yang masih memerlukan informasi lebih lanjut dalam memastikan validitas data-data sekunder yang telah diperoleh.

b. Data sekunder

Data sekunder yang dimaksud antara lain meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier berupa norma dasar, perundang-undangan, hasil penelitian ilmiah, buku-buku, dan lain-lain sebagainya.⁶⁴

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini berasal dari data sekunder yang diperoleh melalui :

- 1) Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang berhubungan dan mengikat, seperti :

⁶³Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum, Suatu Pengantar*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, h.10

⁶⁴Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, h.30

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- c. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- d. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembanguna Untuk Kepentingan Umum.
- e. Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- g. Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- h. Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- i. Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 Tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- j. Peraturan Mahkamah Agung No.3 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian Ke

Pengadilan Negeri Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

k. Peraturan Mahkamah Agung No.2 Tahun 2016 Tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pada Peradilan Tata Usaha Negara.

l. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian Ke Pengadilan Negeri Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

m. Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2021 tentang Ketentuan Tenggang Waktu Penyelesaian Permohonan Penitipan Ganti Kerugian Berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian Ke Pengadilan Negeri Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

2) Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan hukum dari buku teks yang berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan kalsik para sarjana yang memiliki kalsifikasi

tinggi.⁶⁵ Bahan hukum sekunder terdiri dari semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer sebagaimana yang terdapat dalam kumpulan pustaka yang bersifat sebagai penunjang dari bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder ini bisa berasal dari buku-buku, hasil-hasil penelitian dan hasil karya ilmiah dari kalangan hukum.

- 3) Bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, ensiklopedia dan majalah yang berkaitan dengan tema yang diteliti.⁶⁶

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan untuk memperoleh data dalam penelitian ini adalah :

- a. Wawancara (*Interview*)

Wawancara atau *interview* merupakan salah satu metode dalam mengumpulkan data dengan pola khusus yaitu dalam bentuk interaksi dimana pewawancara mengajukan pertanyaan seputar masalah penelitian kepada responden. Dalam melakukan wawancara ini, pewawancara menggunakan metode wawancara terstruktur yang merupakan suatu metode wawancara dimana pewawancara telah

⁶⁵ *Ibid*, h. 41.

⁶⁶ *Ibid*, h. 43.

menyiapkan terlebih dahulu daftar pertanyaan yang hendak disampaikan kepada responden.

b. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan dilakukan untuk mengumpulkan data sekunder melalui pengkajian terhadap peraturan perundang-undangan, buku-buku teks, teori-teori literatur-literatur, tulisan-tulisan para pakar hukum, dan bahan kuliah yang berkaitan dengan penelitian ini.⁶⁷

Alat pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah meliputi studi dokumen untuk mendapatkan konsepsi teori atau doktrin, pendapat atau pemikiran konseptual dan penelitian pendahuluan yang berhubungan dengan objek yang diteliti dapat berupa peraturan perundang-undangan dan karya ilmiah, dan kasus-kasus yang terjadi melalui putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum.⁶⁸

a. Studi dokumen

Memperoleh data sekunder perlu dilakukan studi dokumentasi yaitu dengan cara mempelajari peraturan-peraturan, teori-teori dan dokumen-dokumen lain yang berhubungan dengan penyelesaian konsinyasi ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

b. Pedoman wawancara

Pedoman wawancara adalah panduan dalam melakukan kegiatan wawancara yang terstruktur dan telah ditetapkan oleh pewawancara

⁶⁷Riduan, *Metode & Teknik Menyusun Tesis*, Bina Cipta, Bandung, 2014, h. 97.

⁶⁸*Ibid*, h. 98.

dalam mengumpulkan data-data penelitian. Para informan yang dipilih untuk mendukung penelitian ini yaitu Pejabat Pembuat Komitmen Pengadaan Tanah Jalan Tol Tebing Tinggi – Kuala Tanjung pada Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR), Hakim Pengadilan Negeri Kisaran, Hakim Pengadilan Negeri Simalungun, dan Hakim Pengadilan Negeri Sei Rampah serta warga masyarakat yang tanahnya terdampak dalam pengadaan untuk jalan tol.

5. Analisis Data

Analisis data adalah suatu proses mengatur, mengurutkan, mengelompokkan, memberikan kode dan mengategorikannya hingga kemudian mengorganisasikan dalam suatu bentuk pengelolaan data untuk menemukan tema dan hipotesis kerja yang diangkat menjadi teori substantif.⁶⁹ Untuk menemukan teori dari data tersebut maka menggunakan metode kualitatif adalah penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan serta norma-norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.⁷⁰

⁶⁹ Lexy J Moleong, *Op.Cit*, h. 103

⁷⁰ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, h.105.

BAB II

PROSES PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN JALAN TOL TEBING TINGGI – KUALA TANJUNG

A. Pengertian Pengadaan Tanah

Istilah pengadaan tanah secara yuridis pertama kali dikenal sejak keluarnya Keputusan Presiden No.55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut. Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 sebagai pengganti Keputusan Presiden diatas, disebutkan bahwa pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah. Kemudian Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 mengubah lagi pengertian pengadaan tanah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberi ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.⁷¹

Konsepsi pengadaaan tanah terbaru dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyatakan bahwa

⁷¹ Yul Ernis et.al, *Pelaksanaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 2013, h. 25

pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pihak yang berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki obyek pengadaan tanah.⁷² Obyek pengadaan tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan dan tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai.⁷³

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dapat disimpulkan dengan berlakunya ketentuan terbaru tersebut dalam pengadaan tanah tidak ada lagi istilah “pencabutan hak atas tanah”. Hal ini berarti tidak ada lagi unsur-unsur pemaksaan kehendak untuk dilakukannya pencabutan hak atas tanah terhadap tanah yang dibutuhkan dalam pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.⁷⁴

Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yaitu “Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pengadaaan tanah dilakukan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dengan pemberian ganti rugi kepada pemegang haknya atau yang melepaskanya.

⁷² Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

⁷³ Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

⁷⁴ Feronika Suhadak, “Problematik Yuridis Pengadaan Tanah Untuk Jalan Tol”, *Artikel Jurnal Ilmu Sosial*, Universitas Negeri Surabaya, 2012, h.101.

Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja serta Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. Perubahan ini memperluas instrumen pengadaan tanah untuk kepentingan umum terhadap Kawasan Industri Hulu dan Hilir Minyak dan Gas yang diperakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, dan Badan Usaha Milik Daerah. Kawasan Ekonomi Khusus, industri, pariwisata, ketahanan pangan dan/atau pengembangan teknologi yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah.

Menurut Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum bahwa pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja juga mengatur bahwa terhadap tanah dengan luas tidak lebih dari 5 (lima) hektar, konsultasi publik dapat dilakukan secara langsung antara instansi yang memerlukan tanah dengan pihak yang berhak dengan penetapan lokasi hanya dilakukan oleh bupati/wali kota. Pasal 34 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja juga mengubah ketentuan mengenai Nilai Ganti Kerugian.

Besaran ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian penilai diatur bersifat final dan mengikat.

Terkait dengan ganti kerugian, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja juga memperkuat peran lembaga konsinyasi (penitipan) Pengadilan sehingga proses pembayaran ganti kerugian menjadi lebih jelas dan mudah. Dengan diterapkannya perubahan-perubahan terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini, maka proses pembangunan infrastruktur diharapkan menjadi lebih mudah dan memberi manfaat bagi seluruh *stakeholder* dalam proses pembangunan infrastruktur.

Proses pengadaan tanah di Indonesia harus sesuai dengan asas yang dianut dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kata asas di dalam bahasa Inggris disebut *principle*, yang memiliki hubungan erat dengan kata *principium* (latin). *Principium* ialah permulaan, awal mula, sumber, asal, pangkal, pokok, dasar, sebab.⁷⁵

Mahadi membahas asas dengan mengemukakan pendapat dari C.W. Paton, *a principle is the broad reason, which lies at the base of rule or law* (asas adalah suatu alam pikiran yang dirumuskan secara luas dan yang mendasari adanya suatu norma).⁷⁶ Terlihat jelas bahwa asas merupakan suatu dasar yang digunakan untuk tumpuan, sebagai tempat

114 ⁷⁵ Syamsul Arifin, *Falsafah Hukum Edisi Revisi*, UNIBA Press, Batam, 2011, h.

⁷⁶ *Ibid*, h.115.

untuk menyandarkan dan mengembalikan sesuatu hal yang hendak dijelaskan.⁷⁷

Berikut asas-asas pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu:

- a. Asas kemanusiaan adalah pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat, dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- b. Asas keadilan adalah memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.
- c. Asas kemanfaatan adalah hasil pengadaan tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara.
- d. Asas kepastian adalah memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada pihak yang berhak untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak.
- e. Asas keterbukaan adalah pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah.
- f. Asas kesepakatan adalah proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.
- g. Asas keikutsertaan adalah dukungan dalam penyelenggaraan pengadaan tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan.⁷⁸

Asas-asas dalam pengadaan tanah ini menjadi acuan dan pengingat bagi pemerintah dalam melaksanakan kegiatan pengadaan tanah bagi kepentingan umum, sehingga pengadaan tanah tidak dilakukan sewenang-wenang tanpa melindungi hak dan kepentingan dari pemilik

⁷⁷ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2011, h. 5

⁷⁸ Pasal 2 dan Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

tanah yang menjadi korban atas pengadaan tanah walaupun kelak akan digunakan untuk kepentingan umum.⁷⁹

B. Tujuan Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum merupakan salah satu manifestasi dari fungsi sosial hak atas tanah. Hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat.⁸⁰

Pengadaan tanah dipandang sebagai langkah awal dari pelaksanaan pembangunan yang merata untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat atau masyarakat itu sendiri. Pengadaan tanah bagi kepentingan umum hanya dapat dilakukan atas dasar persetujuan dari pemegang hak atas tanah mengenai dasar dan bentuk ganti rugi yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah itu sendiri. Perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum.⁸¹

⁷⁹Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2014, h.114.

⁸⁰Purnadi Purbacaraka dan A. Ridwan Halim, *Sendi-Sendi Hukum Agraria*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2013, h. 79.

⁸¹Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Jakarta, 2013, h.82.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum itu diartikan sebagai kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan maupun yang menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah, untuk digunakan bagi kepentingan umum.⁸²

Tujuan pengadaan tanah menurut Pasal 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yaitu untuk menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak. Mencapai tujuan tersebut maka dalam regulasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mensyaratkan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dilaksanakan dengan berlandaskan kepada asas-asas:

1. Kemanusiaan
Pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat, dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
2. Keadilan
Memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang baik.
3. Kemanfaatan
Hasil pengadaan tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.
4. Kepastian

⁸² Sudaryo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, h.16.

- Memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada pihak yang berhak untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak.
5. Keterbukaan
Pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah.
 6. Kesepakatan
Proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.
 7. Keikutsertaan
Dukungan dalam penyelenggaraan pengadaan tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan.
 8. Kesejahteraan
Pengadaan tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan Pihak yang berhak dan masyarakat secara luas.
 9. Keberlanjutan
Kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus menerus, berkesinambungan, untuk mencapai tujuan yang diharapkan.
 10. Keselarasan
Pengadaan tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.⁸³

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 memiliki nilai lebih dibandingkan regulasi-regulasi sebelumnya, dikarenakan mulai dari Kepres 55 Tahun 1993 hingga Perpres 65 Tahun 2006 yang mengatur mengenai pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, tidak ada satupun pencantuman pasal-pasal yang mengatur masalah prinsip-prinsip atau asas yang melandasi pelaksanaan pengadaan tanah tersebut. Artinya semua regulasi terdahulu yang berkaitan dengan masalah pengadaan tanah minim asas.

⁸³Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Op.Cit*, h.113.

Pelaksanaan pengadaan dilaksanakan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional selaku ketua pelaksana pengadaan tanah. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dapat menugaskan Kepala Kantor Pertanahan sebagai ketua pelaksana pengadaan tanah dimana tujuannya ialah untuk perceptana pelayanan pengadaan tanah untuk pembangunan.⁸⁴ Selanjutnya, Gubernur bersama instansi yang memerlukan tanah mengumumkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, pengumuman dimaksudkan untuk pemberitahuan kepada masyarakat bahwa di lokasi tersebut akan dilaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum.⁸⁵

Penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan umum tersebut bagi pihak yang berhak hanya dapat mengalihkan hak atas tanahnya kepada instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan, maka berdasarkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah kepada Lembaga Pertanahan.⁸⁶ Pengadaan tanah pada prinsipnya dilaksanakan oleh Lembaga Pertanahan, yang dalam

⁸⁴ Jarot Widya Muliawan, *Cara Mudah Pahami Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Buku Litera, Yogyakarta, 2016, h. 53

⁸⁵ Pasal 26 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, berbunyi:

- (1) Gubernur bersama Instansi yang memerlukan tanah mengumumkan penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- (2) Pengumuman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dimaksudkan untuk pemberitahuan kepada masyarakat bahwa di lokasi tersebut akan dilaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum.

⁸⁶ Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

pelaksanaannya dapat mengikut sertakan atau berkoordinasi dengan pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten/kota.⁸⁷

C. Pelaksanaan Pengadaan Tanah

Secara umum tanah dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu tanah negara dan tanah hak. Tanah negara adalah tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Langsung dikuasai artinya tidak ada hak pihak lain di atas tanah tersebut. Tanah tersebut disebut juga tanah negara bebas.⁸⁸ Penggunaan istilah tanah negara bermula pada jaman Hindia Belanda. Sesuai dengan konsep hubungan antara pemerintah Hindia Belanda dengan tanah yang berupa hubungan kepemilikan dengan suatu pernyataan yang dikenal dengan nama *Domein Verklaring* yang menyatakan bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak *eigendomnya* adalah domein atau milik negara.⁸⁹

Adanya konsep domein negara tersebut, maka tanah-tanah hak milik adat disebut tanah negara tidak bebas atau *onvrij landsdomein* karena sudah dilekati dengan suatu hak, tetapi di luar itu semua tanah disebut sebagai tanah negara bebas *Vrij Landsdomein*.⁹⁰ Akibat hukum pernyataan tersebut merugikan hak atas tanah yang dipunyai rakyat sebagai perseorangan serta hak ulayat yang dipunyai oleh masyarakat

⁸⁷ Yul Ernis et.al, *Op.Cit*, h. 39

⁸⁸ K. Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2012, h. 31.

⁸⁹ Boedi Harsono, *Op.Cit*, h. 45

⁹⁰ *Ibid.*, h.46.

hukum adat, karena berbeda dengan tanah-tanah hak barat, di atas tanah-tanah hakadat tersebut pada umumnya tidak ada alat bukti haknya.

Berdasarkan uraian di atas, maka yang disebut tanah negara adalah tanah-tanah yang tidak dilekati dengan suatu hak yakni hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai atas tanah negara, hak pengelolaan serta tanah ulayat dan tanah wakaf. Adapun ruang lingkup tanah negara meliputi:

1. Tanah-tanah yang diserahkan secara sukarela oleh pemiliknya.
2. Tanah-tanah hak yang berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang lagi.
3. Tanah-tanah yang pemegang haknya meninggal dunia tanpa ahli waris.
4. Tanah-tanah yang ditelantarkan.
5. Tanah-tanah yang diambil untuk kepentingan umum.⁹¹

Menurut UUPA, seluruh tanah di wilayah negara Republik Indonesia dikuasai oleh negara. Apabila di atas tanah itu tidak ada hak pihak tertentu maka tanah tersebut merupakan tanah yang langsung dikuasai negara dan apabila di atas tanah itu terdapat hak pihak tertentu maka tanah tersebut merupakan tanah hak.⁹² Tanah hak merupakan tanah yang dikuasai oleh negara tetapi penguasaannya tidak langsung sebab ada hak pihak tertentu yang ada di atasnya. Apabila hak pihak tertentu tersebut dihapus maka tanah yang bersangkutan menjadi tanah yang langsung dikuasai negara. Selain tanah negara terdapat juga tanah hak. Tanah hak merupakan tanah yang dipunyai oleh perseorangan atau

⁹¹ Maria S.W. Soemarjono, *Op.Cit.* h. 62

⁹² Soetomo, *Pembebasan Pencabutan dan Permohonan Hak Atas Tanah*, Universitas Brawijaya, Malang, 2011, h. 27

badan hukum dengan suatu hak atas tanah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.⁹³ Jadi di atas tanah tersebut terdapat salah satu hak atas tanah seperti yang ditetapkan dalam UUPA.

Tanah yang berstatus tanah negara dapat dimintakan suatu hak untuk kepentingan tertentu dan menurut prosedur tertentu. Tanah negara yang dapat dimohon suatu hak atas tanah dapat berupa :

1. Tanah negara yang masih kosong atau murni, Tanah negara murni adalah tanah negara yang dikuasai secara langsung dan belum dibebani suatu hak apapun.
2. Tanah hak yang habis jangka waktunya. HGU, HGB, dan Hak Pakai mempunyai jangka waktu yang terbatas. Dengan lewatnya jangka waktu berlakunya tersebut maka hak atas tanah tersebut hapus dan tanahnya menjadi tanah negara.
3. Tanah negara yang berasal dari pelepasan hak oleh pemiliknya secara sukarela. Pemegang hak atas tanah dapat melepas haknya. Dengan melepaskan haknya itu maka tanah yang bersangkutan menjadi tanah negara. Dalam praktek pelepasan hak atas tanah sering terjadi tetapi biasanya bukan asal lepas saja tetapi ada sangkut pautnya dengan pihak yang membutuhkan tanah tersebut. Pemegang hak melepaskan haknya agar pihak yang membutuhkan tanah memohon hak yang diperlukan. Si pelepas hak akan menerima uang ganti rugi dari pihak yang membutuhkan tanah. Hal tersebut dikenal dengan istilah pembebasan hak.⁹⁴

Perolehan tanah adalah suatu tahapan-tahapan kegiatan yang harus dilalui oleh seseorang, badan hukum, instansi pemerintah untuk memperoleh hak atas tanah bagi kegiatan pembangunan. Hukum tanah nasional menyediakan cara memperoleh tanah dengan melihat keadaan sebagai berikut :

⁹³ Muhammad Yamin, *Jawaban Singkat Pertanyaan-Pertanyaan Dalam Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Edisi Revisi, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2013, h. 31

⁹⁴ *Ibid.*

1. Status tanah yang tersedia, tanahnya merupakan tanah negara atau tanah hak.
2. Apabila tanah hak, apakah pemegang haknya bersedia atau tidak menyerahkan hak atas tanahnya tersebut.
3. Apabila pemeganghak bersedia menyerahkan atau memindahkan haknya, apakah yang memerlukan tanah memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah yang bersangkutan atau tidak memenuhi syarat.⁹⁵

Sistem perolehan tanah berdasarkan kriteria di atas baik untuk keperluan usaha maupun untuk kepentingan umum dapat dilakukan sebagai berikut:

1. Tanah Negara.

Cara perolehan tanah negara ditempuh dengan cara permohonan hak baru atas tanah.

2. Tanah Hak

Cara perolehan tanah hak ditempuh melalui musyawarah untuk mencapaikesepakatan, baik mengenai penyerahan haknya maupun mengenai besarnya ganti rugi, yaitu dapat ditempuh dengan cara :

- a. Pemindahan hak, jika pihak yang memerlukan tanah memenuhi syarat sebagai pemegang hak. Perolehan Hak Atas Tanah adalah perubahan hak yang sengaja dilakukan dengan tujuan agar hak atas tanah berpindah dan yang mengalihkan kepada yang menerima pengalihan pemindahan hak dapat dilakukan dengan cara:

- 1) Jual beli tanah.
- 2) Hibah tanah.

⁹⁵ Boedi Harsono, *Op. Cit*, hal .310

3) Tukar menukar tanah.⁹⁶

Cara ini dapat ditempuh apabila yang memerlukan tanah memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah dan pemilik tanah secara sukarela menjual tanah tersebut. Apabila yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak, maka dikenai ketentuan Pasal 26 ayat (2) Undang-undang Pokok Agraria dan jual beli menjadi batal demi hukum. Isi ketentuan Pasal 26 ayat (2) Undang-undang Pokok Agraria adalah sebagai berikut : Setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksud untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga negara yang disamping kewarganegaraan Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam Pasal 21 ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.

Proses jual beli diatur menurut ketentuan Pasal 37 ayat (2) Peraturan Pemerintah Noinor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dilakukan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

⁹⁶ Lieke Lianadevi Tugali,, *Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Kertas Putih Communication, Jakarta, 2010, h.71.

serta disaksikan oleh dua orang saksi. Yang perlu diperhatikan dalam jual beli penjual harus mempunyai wewenang untuk menjual dan pembeli harus memenuhi syarat sebagai subyek hak atas tanah yang dijual tersebut.

- b. Pelepasan hak, jika yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak, diikuti dengan pemberian hak baru yang sesuai. Cara ini ditempuh apabila yang membutuhkan tanah tidak memenuhi syarat pemegang hak atas tanah. Pelepasan hak atas tanah adalah kegiatan pelepasan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah. Jadi setiap hak atas tanah dapat diserahkan secara sukarela kepada negara. Penyerahan sukarela ini yang disebut dengan pelepasan hak.

Pelaksanaan pengadaan tanah meliputi :

1. Inventarisasi dan Identifikasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah.
2. Penilaian Ganti Kerugian.
3. Musyawarah Penetapan Ganti Kerugian.
4. Pemberian Ganti Kerugian.
5. Pelepasan Tanah Instansi.⁹⁷

Uraian pelaksanaan pengadaan tanah, sebagai berikut:

1. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah meliputi 2 (dua) kegiatan yang mana kegiatan ini dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja., sebagai berikut:

⁹⁷ Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

- a. Pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah.
- b. Pengumpulan data pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah.⁹⁸

Hasil dari kegiatan di atas wajib diumumkan di kantor desa/kelurahan, kantor kecamatan, dan tempat Pengadaan Tanah dilakukan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dimana wajib diumumkan secara bertahap, parsial, atau keseluruhan. Pengumuman hasil inventarisasi dan identifikasi, meliputi subjek hak, luas, letak, dan peta bidang tanah objek pengadaan tanah. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian apabila keberatan dengan hasil inventarisasi dapat mengajukan keberatan kepada Lembaga Pertanahan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diumumkan hasil inventarisasi dan setelah diajukan keberatan dilakukan verifikasi dan perbaikan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan keberatan atas hasil inventarisasi.⁹⁹

2. Penilaian ganti kerugian dilakukan oleh Lembaga Pertanahan dengan menetapkan Penilai. Penilai melakukan penilaian terhadap besarnya nilai ganti rugi yang harus dibayar oleh instansi yang membutuhkan tanah demi kepentingan umum dimana penilai tersebut meliputi per bidang tanah, yaitu:

⁹⁸ Pasal 28 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

⁹⁹ Pasal 29 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

- a. Tanah.
- b. Ruang atas tanah dan bawah tanah.
- c. Bangunan.
- d. Tanaman.
- e. Benda yang berkaitan dengan tanah.
- f. Kerugian lain yang dapat dinilai.¹⁰⁰

Ganti rugi yang diberi kepada pihak yang berhak meliputi:

- a. Uang.
- b. Tanah pengganti.
- c. Permukiman kembali.
- d. Kepemilikan saham
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.¹⁰¹

3. Musyawarah penetapan ganti rugi dilakukan oleh Lembaga Pertanahan dengan pihak yang berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian dimana hasil kesepakatan dalam musyawarah akan menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.¹⁰² Kesepakatan tidak terjadi maka mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan ganti kerugian. Pengadilan negeri memutuskan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam waktu paling lama 30

¹⁰⁰Pasal 31 dan Pasal 33 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

¹⁰¹Pasal 36 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

¹⁰²Pasal 37 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

(tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan. Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia. Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima. Putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.¹⁰³ Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, tetapi tidak mengajukan keberatan dalam waktu yang telah ditentukan maka pihak yang berhak dianggap menerima bentuk dan besarnya ganti kerugian.¹⁰⁴

4. Pemberian ganti kerugian atas objek pengadaan tanah yang diberikan langsung kepada pihak yang berhak.¹⁰⁵ Ganti kerugian diberikan kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah dan/atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung. Pada saat pemberian ganti kerugian pihak yang berhak menerima ganti kerugian wajib melakukan beberapa hal, yaitu :
 - a. Melakukan pelepasan hak;

¹⁰³Pasal 38 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

¹⁰⁴Pasal 39 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

¹⁰⁵Pasal 40 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

- b. Menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan.

Bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah merupakan satu-satunya alat bukti yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat di kemudian hari. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian bertanggungjawab atas kebenaran dan keabsahan bukti penguasaan atau kepemilikan yang diserahkan. Tuntutan pihak lain atas objek pengadaan tanah yang telah diserahkan kepada instansi yang memerlukan tanah menjadi tanggung jawab pihak yang berhak menerima ganti kerugian.¹⁰⁶ Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah atau putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung ganti kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat (artinya, setiap upaya untuk melakukan penolakan ganti rugi telah dilakukan). Penitipan ganti kerugian juga dilakukan terhadap beberapa hal, yaitu:

- a. Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau b)
- b. 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;
 - 4) Menjadi jaminan di bank.¹⁰⁷

¹⁰⁶Pasal 41 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

¹⁰⁷Pasal 42 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Pada saat pelaksanaan pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak maka telah dilaksanakan atau pemberian ganti kerugian sudah dititipkan di pengadilan negeri maka kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.¹⁰⁸ Pihak yang berhak menerima ganti kerugian atau instansi yang memperoleh tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat diberikan insentif perpajakan.

5. Pelepasan tanah instansi merupakan pelepasan objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dimiliki pemerintah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan barang milik negara/daerah. Pelepasan objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dikuasai oleh pemerintah atau dikuasai/dimiliki oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah oleh pejabat yang berwenang atau pejabat yang diberi pelimpahan kewenangan untuk itu. Pelepasan objek pengadaan tanah tidak diberikan ganti kerugian, kecuali:
 - a. Objek pengadaan tanah yang telah berdiri bangunan yang dipergunakan secara aktif untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan;
 - b. Objek pengadaan tanah yang dimiliki/dikuasai oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah;
 - c. Objek pengadaan tanah kas desa.¹⁰⁹

¹⁰⁸Pasal 43 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

¹⁰⁹Pasal 46 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Pelepasan objek pengadaan tanah instansi dilaksanakan paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum. Apabila pelepasan objek pengadaan tanah belum selesai dalam waktu yang telah ditentukan dinyatakan telah dilepaskan dan menjadi tanah negara dan dapat langsung digunakan untuk pembangunan bagi kepentingan umum.