

## TINJAUAN HUKUM PENILAI PUBLIK (APPRAISAL) DALAM MENILAI HARGA TANAH YANG MENIMBULKAN KERUGIAN<sup>1</sup>

Oleh:

Muh Azhar K.<sup>2</sup>

Firdja Baftim<sup>3</sup>

Sarah D. L. Roeroe<sup>4</sup>

### ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui standarisasi penilaian oleh tim penilai publik (*appraisal*) dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut ketentuan yang berlaku untuk dikaitkan dengan permasalahan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang menimbulkan kerugian. Sehingga dapat memahami penetapan besaran penilaian ganti rugi yang layak dan adil dalam menilai harga tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normative yuridis, dengan pendekatan undang-undang, pendekatan kasus dan pendekatan konseptual.

Kata Kunci: *Penilai Publik, Appraisal, Pengadaan Tanah*

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Pembangunan nasional secara menyeluruh diperlukan untuk mewujudkan cita-cita nasional. Infrastruktur Indonesia yang kurang mumpuni menjadi kendala penghambat kegiatan perekonomian yang menunjang kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, pembangunan berbagai infrastruktur serta sarana prasarana belakangan ini terlihat begitu masif, bahkan menjadi skala prioritas pemerintah dalam kurun 10 tahun terakhir. Setiap tahun, pemerintah mengerjakan proyek-proyek yang dimaksudkan untuk meningkatkan kehidupan setiap orang. Pembangunan fasilitas untuk kepentingan umum seperti jalan tol, rumah sakit, bandara, stasiun kereta api, bendungan, irigasi merupakan sekian program kebijakan pemerintah sebagai penunjang kesejahteraan.

Konsep pembangunan nasional untuk kepentingan umum tersebut menjadi salah satu permasalahan atas perolehan tanah untuk kepentingan umum, sebab dengan meningkatnya

pertumbuhan jumlah penduduk berkorelasi dengan permintaan tanah yang lebih banyak.<sup>5</sup> Satu sisi bahwa pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara memerlukan ruang pertanahan yang begitu besar dan terkadang tanah negara tidak mampu menutupi kebutuhan tanah atas dasar kepentingan umum, karena tanah yang tersedia saat ini adalah tanah yang telah menjadi hak milik masyarakat, oleh karena itu, tanah negara yang tersedia saat ini sudah sangat terbatas.<sup>6</sup>

Selain itu pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang menjadi permasalahan disebabkan oleh kenyataan bahwa tanah yang tersedia sering kali telah memiliki hak yang ditetapkan atau tanah yang sudah menjadi hak milik dari masyarakat itu sendiri, sehingga sulit untuk dimanfaatkan untuk proyek-proyek pembangunan infrastruk yang baru.<sup>7</sup> Jumlah tanah negara yang terbatas untuk kepentingan umum masuk dalam tanah hak milik masyarakat maka membuat situasi menjadi semakin rumit. Akibatnya, satu-satunya solusi yang dapat dilakukan adalah dengan memperoleh dan melepaskan hak-hak yang terkait dengan tanah yang ada yang kemudian di kenal dengan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Dasar hukum Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum terdapat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar (UUD) 1945, menyatakan bahwa : “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Hal ini menjadi dasar hak menguasai Negara dalam pengadaan tanah yang kemudian terkandung dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) Pasal 18 yang menyebutkan bahwa hak-hak atas tanah dapat dicabut untuk kepentingan umum, yaitu kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dan dengan cara dan pemberian ganti rugi yang layak menurut undang-undang.

Sebelum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, awalnya peraturan yang mengatur pengadaan tanah untuk kepentingan umum

<sup>5</sup> Aminuddin Salle, Abrar Saleng, *et.al*, 2010. “Bahan Ajar Hukum Agraria, Makassar”. AS Publishing. Hlm. 276.

<sup>6</sup> Nur Aisyah. (2022). Sengketa Tanah dalam Pelaksanaan Pembangunan Proyek Jalan Tol Kota Manado-Bitung (Doctoral dissertation, Universitas Hasanuddin).

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>1</sup> Artikel Skripsi

<sup>2</sup> Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 210711010456

<sup>3</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

<sup>4</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

ditetapkan berdasarkan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005. Peraturan sebelumnya ini kemudian diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan yang Mewakili Kepentingan Umum telah resmi diundangkan pada tanggal 14 Januari 2012. Undang-Undang ini telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, khususnya Nomor 2 Tahun 2012. Tujuan utama Undang-Undang ini adalah untuk menyempurnakan sistem pengadaan tanah bagi kepentingan umum yang telah ada.

Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan bahwa: "Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Dalam proses pengadaan tanah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 khususnya Pasal 27 Ayat (2), menjelaskan bahwa Pelaksanaan Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. inventarisasi dan identifikasi penggunaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah; b. penilaian Ganti Kerugian; c. musyawarah penetapan Ganti Kerugian; d. pemberian Ganti Kerugian; dan e. pelepasan tanah Instansi. Dalam hal mengamankan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, menjadi penting untuk melepaskan hak-hak atas tanah yang ada atau yang sering disebut dengan pembebasan lahan.

Melihat bunyi pasal dalam undang-undang pengadaan tanah tersebut, Pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum memberikan kompensasi kepada pemilik tanah yang sah atau mereka yang setuju untuk mengosongkan properti tersebut. Namun Pencabutan hak atas tanah demi kepentingan umum masih menjadi persoalan khususnya pada Pasal 27 Ayat (2) Huruf (c) mengenai "penilaian ganti rugi". Penilaian ganti rugi inilah menimbulkan pro dan kontra di dalam masyarakat Indonesia. Salah satu permasalahannya adalah masyarakat tidak puas dengan pembayaran ganti rugi atas tanah, sebab dalam pembebasan lahan dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum di tunjuk penilai publik dalam menilai dan menaksir tanah.

Penilai Publik menjadi pihak yang dimandatkan oleh undang-undang dalam menilai atas besaran ganti kerugian dalam pengadaan tanah sebagai penggantian yang layak dan adil. Penilai, yang ditunjuk oleh lembaga pertanahan dari Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP), bertugas menghitung nilai objek tanah secara independen dan profesional. Penilai publik secara spesifik diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri

Keuangan No. 228/PMK.01/2019, yang mencakup klasifikasi izin, bidang jasa, dan jenis badan usaha. Standar Penilaian Indonesia (SPI) adalah pedoman wajib bagi penilai dalam praktik penilaian.

Lembaga penilai publik (*appraisal*) bertanggung jawab untuk menilai suatu nilai tanah yang terlibat dalam proses pengadaan tanah.<sup>8</sup> Mereka berperan dalam memastikan bahwa penilaian tanah dilakukan secara objektif dan adil, serta memberikan dasar yang kuat untuk menentukan kompensasi yang layak kepada pemilik tanah.

Penilaian akurat merupakan faktor krusial dalam transaksi jual beli, penyusunan kebijakan perpajakan, pembagian warisan, dan berbagai keperluan hukum dan ekonomi lainnya. Sehingga penting untuk memastikan bahwa proses penilaian tanah dilakukan oleh penilai publik dilaksanakan secara obyektif, transparan dan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku sehingga meminimalisir konflik yang akan terjadi pada proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Tetapi realitasnya saat ini, penilai publik menjadi salah satu permasalahan dalam pengadaan tanah, sebab masyarakat sering kali merasa tidak puas atas nominal dan besaran nilai yang ditentukan oleh penilai publik, satu sisi penilaian tersebut tersebut bersifat final ketika diberikan kepada lembaga pertanahan dalam melaksanakan musyawarah pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Contoh kasus atas permasalahan proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang disebabkan oleh penilai publik (*appraisal*), seperti pembangunan Jalan Tol Cileunyi-Sumedang-Dawuan yang melintasi beberapa Kabupaten termasuk Bandung dan Sumedang. Cakupan dengan luas pembebasan lahan pada Seksi 1 Cileunyi-Rancakalong 10,57 kilo meter persegi dan Seksi 2 sebanyak 17,05 kilo meter persegi yang dilintasi jalan tol tersebut.<sup>9</sup> Tetapi terdapat penolakan oleh masyarakat atas hasil penilaian dan penaksiran ganti rugi yang ditetapkan oleh Penilai Publik (*appraisal*) dalam rangka pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Cileunyi-Sumedang-Dawuan di Desa Cileunyi

<sup>8</sup> Dinda, C. M., & Sudarwanto, A. S. (2022). "Urgensi perlindungan hukum bagi profesi jasa penilai publik pada proyek pembebasan tanah". *Jurnal Prosiding*. Hlm. 114.

<sup>9</sup> Maulandy Rizky Bayu Kencana. "Masalah Lahan Selesai, Pembangunan Tol Cisumdawu Tuntas Akhir 2021". Dikutip pada laman: <https://www.liputan6.com/bisnis/read/4350462/masalah-lahan-selesai-pembangunan-tol-cisumdawu-tuntas-akhir-2021?page=2>. Diakses pada Pukul 21.51 WITA.

Wetan, Kabupaten Bandung, bahkan masyarakat pemilik tanah mengajukan gugatan di Pengadilan Negeri Bale Endah Bandung (Perkara Register No. 235/Pdt.G/2018/PN.Blb).<sup>10</sup>

Pemilik tanah yang mengajukan gugatan menganggap bahwa Penilai Publik tidak memperhatikan kerugian atas perusahaan usaha tekstil yang telah beroperasi sejak 1984 yang mempekerjakan banyak orang terhenti akibat proyek ini. Sehingga penilaian ganti rugi dianggap sangat rendah dan tidak wajar, hanya mencakup tanah, bangunan, dan tanaman. Padahal Penilaian sebagaimana dimandatkan oleh peraturan perundang-undangan tidak hanya terbatas penilaian atas tanah akan tetapi terdapat objek-objek lain yang perlu dinilai dalam menentukan besaran ganti rugi akibat adanya pengadaan tanah.

Peran penilai publik sebenarnya telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang ada, namun dalam beberapa kasus, pihak penilai publik dalam menjalankan tugasnya tidak mengindahkan standar operasional dalam menilai harga tanah sebagaimana yang telah diatur sebagai pedoman wajib bagi Penilai Publik dalam menilai besaran harga tanah, dengan demikian perlakuan tersebut dapat menegasikan prinsip-prinsip hukum dan menyebabkan ketidakseimbangan dalam pengadaan tanah, oleh karena itu perlu dibentuk tersendiri aturan hukum mengenai Peran Penilai dan Tanggung Jawabnya dalam menentukan besar ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.<sup>11</sup>

Berdasarkan penjelasan latar belakang diatas penulis merasa penting untuk membahas mengenai mengenai pengaturan mekanisme standar penilaian hingga kode etik Penilai Publik dalam pengadaan tanah serta akibat yang muncul pasca hasil laporan penilaian oleh penilai publik dalam menaksir harga tanah dengan memperhatikan konteks layak dan adil dalam pengadaan tanah.

## B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana standarisasi penilaian tim penilai publik (*appraisal*) dalam menilai pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut standar penilai indonesia dan perundang-undangan yang berlaku?
2. Bagaimana penetapan penilaian ganti rugi oleh Penilai Publik (*appraisal*) yang layak dan adil

<sup>10</sup> Ummi Habsyah, Hartana Hartana & Dewi Iryani, (2024). Tanggung Jawab Hukum Penilai Publik Untuk Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum Yang Berkepastian Hukum. *Jurnal Hukum, Pendidikan dan Sosial Humaniora* Volume. 1. Hlm. 339.

<sup>11</sup> Ibid.

dalam menilai harga tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum?

## C. Metode Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis yang menggunakan jenis penelitian yuridis normative dengan cara pendekatan yakni pendekatan undang-undang, pendekatan kasus dan pendekatan konseptual.

## PEMBAHASAN

### A. Standarisasi Penilaian Tim Penilai Publik (*Appraisal*) dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum menurut Standar Penilai Indonesia dan Perundang-undangan.

#### 1. Penilaian Pengadaan Tanah oleh Penilai Publik

Profesi Penilai memainkan peran krusial dalam berbagai aspek ekonomi dalam pembangunan negara, mulai dari kepentingan penjaminan pinjaman, manajemen aset, penawaran saham di bursa, tindakan korporasi, hingga penilaian bagi pengadaan tanah untuk kepentingan umum.<sup>12</sup> Pembangunan untuk kepentingan umum yang kemudian penilainnya di delegasikan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, pendelegasian tersebut mengarahkan penilai publik dalam menilai harga tanah ketika terdapat pembangunan sarana fasilitas layanan publik yang mengharuskan pemerintah membebaskan lahan dan penilaian tersebut dirangkum dalam sebuah laporan nilai wajar ganti rugi yang perlu ditunaikan oleh pemerintah kepada masyarakat yang merasakan dampak akibat pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Lembaga Profesi Penilai Publik dalam menilai pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebelum ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, konsep Lembaga Penilai atau Tim Penilai Harga Tanah sebelumnya diatur dalam kerangka Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 yang kemudian direvisi dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006. Saat itu, sebagaimana tercantum dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, tanggung jawab penilaian harga tanah berada di tangan Panitia Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum. Akan tetapi, panitia ini sering kali kurang objektif

<sup>12</sup> Veronika. N. Lestari, Dwi Cahyono & Susanto, O. A. (2019). "Perlunya penilaian properti pada kantor jasa penilai public". *Journal Community Development and Society. Journal Community Development and Society*, Volume 1.1. Hlm. 20-33.

dalam melakukan penilaian, sehingga cenderung memihak kepada badan usaha yang membutuhkan tanah dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan mengabaikan kepentingan pemilik tanah yang termasuk didalamnya hak atas tanah, hal tersebut sejalan dengan pandangan Roscoe Pound dalam konteks *social engineering* yang harus dilakukan oleh hukum adalah menata kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat sedemikian rupa sehingga tercapai keseimbangan proporsional guna terbangunnya suatu struktur masyarakat yang secara maksimum mencapai kepuasan terhadap kebutuhan dengan seminimum mungkin menghindari konflik dan pemborosan.<sup>13</sup>

Mewujudkan keseimbangan kepentingan antara pemegang hak atas tanah dengan pemerintah dapat terkendala manakala hukum tidak memberikan rambu-rambu atau metode yang harus digunakan dalam menentukan nilai/harga tanah atas pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Tanpa adanya kejelasan standar metode penilaian tanah maka sangat dimungkinkan Penilai Publik atau Penilai Pertanahan menggunakan metode yang berbeda-beda yang berdampak pada perbedaan hasil penilaian. Sehingga penilaian perlu menggunakan metode penilaian yang standar untuk menghindari kerugian masyarakat pemegang hak atas tanah.

Hermanto Siregar menjelaskan bahwa dalam perspektif ekonomi nilai tanah dijadikan bagian dari suatu parameter kegiatan ekonomi dalam masyarakat untuk suatu fungsi produksi apabila tanah tersebut secara formal telah didaftar. Jika tanah tersebut belum didaftar, terlantar, dan dinilai secara tidak tepat akan mengakibatkan suatu fungsi produksi menjadi kecil. Konsekuensinya apabila tanah sebagai kapital dihargai secara tidak tepat maka produktivitas marjinal perekonomian menjadi lebih rendah, sehingga perekonomian berada pada wilayah yang *irrasional* atau tidak efisien.<sup>14</sup>

Ketimpangan atas kerugian yang dapat dialami oleh masyarakat tersebutlah mendorong lahirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang membentuk lembaga penilai yang bertugas menentukan besaran ganti rugi. Dalam Pasal 31 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang

Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum menegaskan pentingnya peran penilai publik yang profesional dan kredibel dalam memastikan nilai ganti rugi yang wajar dan menjadi dasar negosiasi. Meskipun Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tidak menentukan standarisasi secara spesifik mengenai metode penilaian tanah yang harus digunakan oleh Penilai Pertanahan dalam menilai tanah untuk kepentingan umum.

Kewajiban utama Penilai terhadap pemberi tugas adalah memberikan penilaian yang akurat dan wajar, serta memastikan semua pihak yang terlibat dalam proses pengadaan tanah diperlakukan secara adil dan layak. Sanksi administratif yang berlaku bagi Penilai Publik sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 228/PMK.01/2019, meliputi berbagai konsekuensi seperti peringatan formal, pembatasan penilaian objek tertentu, pembatasan pemberian wilayah layanan tertentu, pembekuan izin, atau bahkan pencabutan izin penilaiannya.

Memberikan penilaian yang akurat dan wajar ganti rugi pengadaan tanah untuk kepentingan umum, penilai publik perlu dan harus memperhatikan Petunjuk Teknis Standar Penilaian Indonesia (SPI) 306 dan mematuhi peraturan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum serta Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 101/PMK.01/2014 tentang Penilaian Publik dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagai acuan atau pedoman dalam menilai tanah, bakan mulai dari tahapan awal mengumpulkan informasi mengenai objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Proses penilaian pengadaan tanah dalam rangka pelaksanaan penilaian terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum, Penilai harus mematuhi segala aspek persyaratan dalam melaksanakan penilaian tanah baik yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan maupun standar penilaian Indonesia (SPI) yang menjadi dasar fundamental dalam proses penilaian pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 101 Tahun 2014 tentang Penilai Publik: Pasal 1 ayat 4: "Standar Penilaian Indonesia yang selanjutnya disingkat SPI adalah pedoman dasar yang wajib dipatuhi oleh Penilai dalam melakukan Penilaian." Pasal 4 ayat 2: "Proses penilaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dilakukan sesuai dengan SPI."

<sup>13</sup> Roscoe Pund dalam Bernard L. Tanya dkk, (2010) "Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi". Genta Publishing: Yogyakarta. Hlm. 155.

<sup>14</sup> Hermanto Siregar. "Politik Dan Kebijakan Penilaian Tanah Dan Aset Pertanahan" disampaikan dalam Workshop Nasional Politik, Arah, dan Kebijakan Penilaian Tanah dan Aset Pertanahan, Jakarta: 23 November 2007.

## 2. Standarisasi Menilai Pengadaan Tanah dalam Standar Penilai Indonesia

Proses tahapan awal sebagai standar dalam pelaksanaan penilaian oleh tim penilai publik (*appraisal*) dengan mencermati dan mengetahui lingkup penugasan sesuai dengan tujuan penilaian yang akan dilaksanakan. Persyaratan dari Lingkup Penugasan sebagai mana dimaksud oleh Standar Penilai Indonesia (SPI 103) harus digunakan Penilai secara konsisten, dimana sistematika dan isinya dijelaskan sebagai berikut:

### 1. Status Penilai

Penilai memulai proses menilai pengadaan tanah dengan membuat sebuah pernyataan yang menyatakan bahwa Identitas Penilai sebagai individu atau instansi/Kantor Jasa Penilai Publik; Penilai juga wajib dalam posisi untuk memberikan penilaian objektif dan tidak memihak; Penilai tidak mempunyai atau mempunyai potensi benturan kepentingan dengan subyek dan atau objek penilaian; dan Penilai memiliki kompetensi untuk melakukan penilaian.<sup>15</sup> Status penilai tersebut sebagai suatu jaminan atas kejelasan untuk menghindari terjadinya konflik kepentingan dalam pengadaan tanah yang tentu dapat merugikan pemilik tanah dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

### 2. Pemberi Tugas dan Pengguna Laporan

Pihak Pemberi tugas dan Pengguna laporan adalah Lembaga Pertanahan sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Penilaian dilakukan bertujuan agar pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum bukan ditujukan kepada Lembaga Pertanahan, maka ketentuan sebagaimana yang dimaksud dalam KEPI dan SPI harus diberlakukan, dan nama Pemberi Tugas dan Pengguna Laporan harus diungkapkan secara jelas serta dilengkapi dengan alamat resmi. Hal ini dilaksanakan untuk menjunjung prinsip transparansi dan keterbukaan sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

### 3. Maksud dan Tujuan Penilaian

Maksud dan Tujuan Penilaian disini adalah penilai publik memberikan opini Nilai Penggantian Wajar yang akan digunakan untuk tujuan pengadaaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Penilai dapat melengkapi tujuan penilaian tersebut dengan menyebutkan

spesifik pekerjaannya, sehingga dapat memberikan informasi yang lebih jelas.

### 4. Objek penilaian

Pengadaan tanah tentunya mempunyai objek yang harus di nilai dalam hal ini tanah, oleh karena itu penilai harus mendapatkan informasi secara jelas dari Pemberi Tugas mengenai objek penilaian yang akan dinilai. Objek penilaian yang dicantumkan dalam lingkup penugasan harus berdasarkan kepada daftar nominatif hasil inventarisasi dan identifikasi yang dilakukan Lembaga Pertanahan atau institusi lainnya sepanjang relevan dan diakui secara benar. Penilai akan melaksanakan penilaian sesuai dengan rincian objek penilaian tersebut. Penilai harus mengklarifikasi dan membatasi dirinya untuk tidak melakukan pekerjaan selain yang diatur oleh Lingkup Penugasan.

### 5. Bentuk kepemilikan Tanah

Penilai publik juga harus mencermati mengenai bukti penguasaan dan/atau kepemilikan tanah yang harus dinyatakan sesuai dengan informasi dari Lembaga Pertanahan sebagaimana yang diatur dalam peraturan dan perundangan yang berlaku. Informasi tentang penguasaan dan/atau kepemilikan terdapat dalam Daftar Nominatif berdasarkan hasil inventarisasi dan identifikasi yang dilakukan Lembaga Pertanahan

### 6. Tingkat kedalaman investigasi

Penilai harus mengungkapkan bahwa investigasi yang dilakukan dibatasi oleh data dan informasi yang menyangkut fisik dan legal atas objek penilaian diperoleh dari hasil inventarisasi dan identifikasi yang dilakukan oleh Lembaga Pertanahan selaku pihak yang memiliki wewenang dalam pengadaan tanah sesuai peraturan dan ketentuan yang berlaku. Verifikasi yang dilakukan Penilai terhadap keseluruhan atau bagian dari objek penilaian, merupakan bagian dari keperluan dan kepentingan pelaksanaan penilaian.

Pelaksanaan penilaian atau investigasi terhadap tanah untuk kepentingan umum dibatasi penyelesaiannya dalam masa 30 (tiga puluh) hari kerja sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Pasal 68 Ayat 3 menyebutkan Penilai atau Penilai Publik menyelesaikan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak berita acara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditandatangani.

### 7. Sifat dan Sumber Informasi

Peninjauan data dan informasi, sebagaimana yang ditentukan oleh Standar Penilai Indonesia, penilai harus mempertimbangkan hal-hal berikut:

<sup>15</sup> Standar Penilai Indonesia 103: Komite Penyusun Standar Penilaian Indonesia (KPSPI) Masyarakat Profesi Penilai Indonesia (MAPPI), 2018.

(a). Materialitas informasi terhadap kesimpulan nilai; (b). Kompetensi dari pihak ketiga; (c) Independensi pihak ketiga terhadap objek penilaian atau pengguna penilaian; dan (d). Sejauh mana informasi tersebut termasuk ke domain publik.

Proses Kedua yang perlu dilaksanakan oleh Penilai Publik dalam menilai Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum yakni tahapan yang lebih teknis yaitu implementasi penilaian oleh tim penilai dalam menaksir harga tanah. Implementasi penilaian tersebut meliputi tahapan Investigasi, penerapan pendekatan penilaian dan penyusunan kertas kerja penilaian (SPI 104). Bila merujuk pada Standar Penilai Indonesia, secara sederhana tahapan investigasi ini merupakan prosedur yang penting dan harus dilaksanakan oleh Penilai.

Investigasi yang dilakukan dalam tugas penilaian harus didasarkan kepada tujuan penilaian sesuai dengan Lingkup Penugasan yang diatur dalam perjanjian tugas dan sesuai dengan Dasar Nilai yang akan dilaporkan. Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam prosedur investigasi oleh tim penilai yakni proses pengumpulan data yang cukup dan dapat dilakukan dengan cara inspeksi atau turun langsung ke lapangan dengan penelaahan, penghitungan dan analisis yang dilakukan dengan cara yang benar. Penilai harus menentukan batasan, sejauh mana data yang dibutuhkan adalah cukup untuk tujuan penilaian.<sup>16</sup>

Namun apabila setelah dilakukan Investigasi ternyata dijumpai hal-hal yang tidak sesuai dengan apa yang diatur dalam Lingkup Penugasan yang telah disepakati; seperti data dari pemberi tugas maupun pihak lain tidak sesuai atau tidak memadai yang akan mengakibatkan hasil penilaian tidak dapat diyakini dan dipercaya (*credible*), maka Lingkup Penugasan harus disesuaikan dan didiskusikan kepada pemberi tugas. Perubahan atau penyesuaian terhadap adanya perbedaan data dan informasi, harus dinyatakan dalam berita acara yang disetujui oleh pemberi tugas dalam hal ini Badan Pertanahan.

Penilai juga perlu mempertimbangkan informasi yang diperoleh dapat dipercaya atau diandalkan, tanpa mempengaruhi kredibilitas hasil penilaian. Oleh karena itu penilai dalam tahapan awal ketika penilai mendapatkan penugasan penilaian maka harus memperhatikan dengan detail data yang diterima sehingga ketika dalam mengambil Keputusan tidak menimbulkan permasalahan yang kemudian merugikan masyarakat pemilik tanah. Pertimbangan tersebut dapat dilakukan dengan melakukan *review*, jika memiliki keraguan atas kredibilitas atau keandalannya, maka informasi tersebut agar tidak

digunakan. Objek penilaian tanah dalam penugasan ini diperhitungkan berdasarkan besarnya kerugian kepada masyarakat atas tanah bersangkutan. Adapun kerugian dimaksud terdiri dari kerugian fisik maupun kerugian non fisik. Kerugian fisik dalam Petunjuk Teknis SPI 306 Butir 4.2.2 yang termasuk objek kerugian fisik meliputi:<sup>17</sup>

- a. Tanah; dengan peruntukan seperti pertanian, permukiman, industri atau komersial
- b. Ruang atas tanah dan bawah tanah; (lihat Hak Guna Ruang Atas Tanah meliputi hak atas permukaan bumi tempat pondasi bangunan dan hak untuk menguasai ruang udara seluas bangunan tersebut serta hak kepemilikan bangunan, dan Hak Guna Ruang Bawah Tanah meliputi hak atas permukaan bumi yang merupakan pintu masuk/keluar tubuh bumi dan hak membangun dan memakai ruang dalam tubuh bumi, serta hak milik atas bangunan yang berbentuk ruang dalam tubuh bumi)
- c. Bangunan; dapat terdiri bangunan residensial, industri, komersil
- d. Tanaman; dapat terdiri dari tanaman semusim, hortikultura atau tanaman keras/tahunan
- e. Benda yang berkaitan dengan tanah; seperti utilitas dan sarana pelengkap bangunan.

Akan tetapi dalam hal menentukan nilai pengganti terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum, Standar Penilai Indonesia menjabarkan terdapat 3 metode pendekatan yang berlaku universal dan dapat dilakukan oleh penilai dalam melakukan penilaian atas besaran kerugian fisik dan non fisik, yaitu pendekatan pasar, pendekatan pendapatan dan pendekatan biaya. Penggunaan pendekatan bergantung pada jenis objek yang dinilai. Misalnya, untuk menilai kerugian fisik berupa tanah dan bangunan penilai dapat menggunakan pendekatan pasar.

Pendekatan utama yang sering digunakan sebagai metode menentukan harga ganti rugi fisik oleh penilai adalah metode pendekatan nilai pasar dengan objek sejenis. Cara ini sering disebut dengan metode triangulasi atau validasi data penjualan properti pembanding yang didapatkan di sekitar objek penilaian, untuk selanjutnya dibandingkan dengan data properti pembanding ditempat lain yang memiliki karakteristik sejenis dan sebanding dengan objek penilaian. baik yang telah terjadi maupun properti yang masih dalam

<sup>17</sup> Standar Penilai Indonesia 306: Komite Penyusun Standar Penilaian Indonesia (KPSPI) Masyarakat Profesi Penilai Indonesia (MAPPI), 2015.

tahap penawaran penjualan dari suatu proses jual beli.<sup>18</sup> Selanjutnya dalam Standar Penilai Indonesia menjabarkan bahwa yang termasuk objek kerugian non-fisik meliputi<sup>19</sup>:

1. Penggantian terhadap kerugian pelepasan hak dari pemilik tanah yang akan diberikan premi serta diukur dalam bentuk uang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penggantian ini dapat meliputi hal-hal yang berkaitan dengan:
  - a. adanya potensi kehilangan pekerjaan atau kehilangan bisnis termasuk alih profesi.
  - b. kerugian emosional (*solatium*), merupakan kerugian tidak berwujud yang dikaitkan dengan pengambilalihan tanah yang digunakan sebagai tempat tinggal dari pemilik
2. Biaya transaksi, dapat meliputi biaya pindah dan pajak sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Kompensasi masa tunggu (bunga), yaitu sejumlah dana yang diperhitungkan sebagai pengganti adanya perbedaan waktu antara tanggal penilaian dengan perkiraan tanggal pembayaran ganti kerugian.
4. Kerugian sisa tanah, adalah turunnya nilai tanah akibat pengambilan sebagian bidang tanah. Dalam hal sisa tanah tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukannya, maka dapat diperhitungkan penggantian atas keseluruhan bidang tanahnya.
5. Kerusakan fisik lain, misalnya bagian bangunan yang terpotong akibat pengadaan tanah sehingga membutuhkan biaya perbaikan agar dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Setelah mendapatkan besaran ganti rugi yang harus dibayarkan kepada para pemilik tanah, Penilai Publik harus membuat laporan penilaian. Laporan penilaian merupakan suatu dokumen yang mencantumkan instruksi penugasan, tujuan dan dasar penilaian, dan hasil analisis yang menghasilkan opini nilai.<sup>20</sup>

Pendekatan untuk menilai kerugian non fisik berupa biaya transaksi, penilai dapat menggunakan pendekatan biaya dan pendekatan pendapatan. Standar penenerapan penghitungan kerugian non fisik oleh penilai publik dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum telah diatur jelas dalam Standar Penilai Publik (SPI) 306 bahwa seluruh aspek yang diperhitungkan sebagai bagian dari potensi kerugian non fisik

harus didasarkan instruksi penugasan dari Pemberi Tugas. Bila Penilai tidak menerima atau ragu atas adanya instruksi tersebut, maka Penilai dapat melakukan konfirmasi tertulis atau membuat kesepakatan dalam suatu berita acara diantara Penilai dengan Pemberi Tugas. Satu sisi hal tersebut dapat menjadi celah pemerintah untuk mengelak dalam ganti rugi tanah sebab dalam menghitung besaran tim penilai harus melakukan konfirmasi atas kesepakatan dengan pemberi penugasan terkait aspek ganti rugi non-fisik.

Implementasi pendekatan pendapatan dalam menilai kerugian non fisik seperti kerugian atas kehilangan pekerjaan atau bisnis termasuk alih profesi.<sup>21</sup> Standar Penilai Publik (SPI) menjabarkan yang patut di perhatikan atas ganti rugi non-fisik yang mempengaruhi pekerjaan atau bisnis dengan Kegiatan usaha atau bisnis yang dilakukan permanen seperti tempat jualan, warung, rumah makan atau sejenisnya; metode pendekatan pendapatan pada kategori permanen ini dapat dihitung berdasarkan potensi pendapatan usaha (pendapatan bersih ditambah dengan kewajiban beban biaya usaha yang perlu ditanggung selama perpindahan, seperti biaya karyawan tetap) Bila tidak diatur lain, lamanya kehilangan potensi usaha tersebut dapat dipertimbangkan selama rata-rata 3 bulan

Kerugian yang lain yakni pribadi atau profesi: penjahit pakaian, pertukangan, ahli potong rambut atau sejenis lainnya. kerugian non fisik dapat dihitung didasarkan potensi penghasilan dari pekerja/profesi pada bulan terakhir, yang diperkirakan akan hilang selama kepindahan/mencari tempat baru. Bila tidak diatur lain, lamanya kehilangan potensi usaha tersebut dapat dipertimbangkan selama rata-rata 6 bulan. Berdasarkan Standar Penilai Publik, Penilai juga menghitung kerugian emosional (*solatium*) pemilik tanah, Kerugian emosional atau solatium yang dimaksud merupakan kompensasi yang diberikan kepada pemilik rumah tinggal atas kerugian non-finansial dikarenakan harus pindah, akibat adanya pengambil alihan tanah untuk kepentingan umum. Besaran solatium dalam bentuk persentase dari indikasi Nilai Pasar rumah tinggal (tanah dan bangunan) sebagaimana diatur dalam juknis SPI ini dengan kesepakatan dari pemberi tugas. Implementasi pendekatan pendapatan dalam menilai kerugian non fisik dalam bentuk kerugian emosional tersebut dapat menggunakan pendekatan biaya.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Standar Penilai Indonesia 306 Tahun 2015.  
Op. Cit.

<sup>21</sup> Ingriany Supit. (2017). "Pengadaan Tanah Oleh Pemerintah Daerah Berdasarkan Harga Pasar Dan Nilai Objek Pajak (NJOP)". Journal *Lex Administratum*, Volume 5.4. Hal 23.

Penilaian jumlah kompensasi kerugian, kondisi yang relevan harus diperhitungkan, termasuk:

- a) kepentingan pemilik atas rumah yang dimiliki berhubungan dengan pemberian kompensasi yang wajar; jangka waktu pemilik telah memiliki dan/atau menempati rumah sepanjang disepakati para pihak yang terkait; dan ketidak nyamanan pemilik karena keharusan pindah rumah (bila ditempati sendiri).
- b) Kriteria penghitungan solatium dapat dilakukan dengan memperhatikan kriteria lama masa tinggal dan/atau fungsi bangunan rumah sebagai sarana hunian; luas tapak tanah yang wajar; potensi HBU.

Suatu laporan penilaian dapat juga menjelaskan proses analisis yang dilakukan dalam pelaksanaan penilaian, dan menyatakan informasi penting yang digunakan dalam analisis.<sup>22</sup> Jadi besaran ganti rugi atas tanah para pemilik hak atas tanah yang akan diberikan, hasil analisis yang menghasilkan opini tentang besaran ganti rugi atas objek-objek penilaian tersebut, serta detail besaran harga aset yang dinilai semuanya tercantum dalam laporan penilaian tersebut. Penilai Publik wajib untuk menilai semua objek yang berada diatas tanah tanah para pemilik hak atas tanah sesuai dengan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 101/PMK.01/2014 tentang Penilai Publik untuk menghindari kemungkinan melakukan kesalahan dalam melakukan penilaian tersebut.

## **B. Penetapan Penilaian Ganti Rugi oleh Penilai Publik (*Appraisal*) yang Layak dan Adil dalam Menilai Harga Tanah dalam pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum.**

### **1. Konsep Ganti Rugi Pengadaan Tanah yang Layak dan Adil**

Pertimbangan hakim dalam menentukan kriteria “alasan sangat mendesak” sebagaimana yang diuraikan dalam Pasal 7 ayat (2) sangat penting dalam misi peradilan untuk melindungi hak-hak anak dari dampak buruk yang dapat timbul akibat perkawinan yang dilakukan pada usia yang tidak tepat.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria, membahas tertib pengadaan tanah, tanah bahwa

tanah tidak hanya dapat digunakan untuk atau dikuasai oleh kelompok atau individu tertentu dan tidak boleh melampaui batas peruntukannya. Hal ini berkaitan dengan prinsip-prinsip dasar Hukum Tanah Nasional. Menurut penjelasan umum Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, salah satu asas Hukum Tanah Nasional adalah bahwa hak atas tanah harus memiliki fungsi sosial.

Prinsip tanah memiliki fungsi sosial, artinya, tanah mempunyai batasan kepemilikan.<sup>23</sup> Ketentuan dalam norma pokok agrarian menentukan asas yang menjabarkan, tidak mungkin bagi seseorang untuk menggunakan tanahnya hanya untuk kepentingan pribadi, terutama jika itu merugikan masyarakat. Penggunaan tanah harus sesuai dengan sifat, tujuan, dan keadaannya sehingga memberikan kesejahteraan dan kebahagiaan bagi individu yang memiliki, serta masyarakat dan negara.<sup>24</sup> Akibatnya, orang yang memiliki hak atas tanah harus memberikan hak atas tanahnya kepada negara jika tanah tersebut bermanfaat atau menguntungkan masyarakat dan negara.

Pihak yang berhak wajib melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum setelah pemberian Ganti Kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Menurut Soedharyo Soeimin, pengadaan tanah adalah proses melepaskan hubungan hukum yang ada di antara pemegang hak atas tanah melalui pemberian ganti rugi.<sup>25</sup> Hal ini sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 9 ayat 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, yang menyatakan bahwa Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan pemberian ganti rugi yang layak dan adil.

Pasal tersebut menyatakan setiap pemilik hak atas tanah yang terkena kegiatan pengadaan yanah untuk kepentingan umum mendapat perlindungan ganti rugi yang diberikan dalam kegiatan pengadaan tanah harus layak dan sesuai dengan peraturan undang-undang. Hal ini dilakukan untuk mencegah masyarakat yang tanahnya terkena kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan

<sup>23</sup> Dulmuzid, Sukaria Sinulingga, and Sugiharto Pujangkoro, (2019). “Analisis Penetapan Nilai Pengganti Wajar Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Di Kota Lhokseumawe,” *JMK (Jurnal Manajemen Dan Kewirausahaan)* Volume 4.2.

<sup>24</sup> Triana Rejekiningsih. (2016). “Asas fungsi sosial hak atas tanah pada negara hukum (suatu tinjauan dari teori, yuridis dan penerapannya di indonesia)”. *Yustisia*, Volume 5(2). Hlm. 298.

<sup>25</sup> Soedharyo Soeimin, (2001). “*Status Hak dan Pembebasan Tanah*”. Sinar Grafika: Jakarta. Hal. 76.

umum merasa dirugikan secara moral dan materiil.<sup>26</sup>

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus selaras dengan kebutuhan negara dalam memenuhi kewajibannya terhadap masyarakat. Oleh karena itu, distribusi tanah untuk kepentingan umum harus memperhatikan prinsip-prinsip atau asas berikut: asas keadilan, asas kesepakatan, proses pengadaan tanah harus dilakukan atas kemanfaatan, asas kepastian hukum, asas musyawarah, asas keterbukaan, asas partisipasi, asas kesetaraan, asas minimalisasi<sup>27</sup>

Berdasarkan prinsip-prinsip di atas, pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat dilakukan secara adil, transparan, dan memberikan manfaat bagi semua pihak yang terlibat. Meskipun pengadaan tanah dilakukan untuk kepentingan umum, tidak boleh merugikan pihak mana pun, baik pemilik tanah maupun pihak lain. Jika hak atas tanah terkena dampak pengadaan tanah, pemilik tanah harus mendapat ganti rugi atas tanahnya. Setiap orang atas tanahnya ketika dihadapkan dengan pembangunan untuk kepentingan umum harus diberikan kompensasi yang layak.

Undang-Undang Pokok Agraria juga menegaskan bahwa perlunya melindungi kepentingan masyarakat agraris guna tercapainya ganti rugi yang layak dan adil, sebab masyarakat Indonesia tergolongan pada kelas ekonomi lemah atau prasejahtera. Hal ini menunjukkan bahwa harus ada pemilihan yang hati-hati antara kepentingan umum pada masyarakat agraris Indonesia, yang notabene masih lemah bila dibandingkan dengan masyarakat perkotaan.<sup>28</sup>

Terminologi pengadaan tanah untuk kepentingan umum “untuk rakyat banyak” terlihat sudah jelas, namun jika dipahami secara tertib mendalam dan melihat realita di lapangan cenderung menimbulkan permasalahan. Penyimpangan penafsiran cenderung dilakukan di dalam praktiknya seperti pengadaan tanah untuk kepentingan umum Jalan Tol Manado-Bitung yang di rasa masyarakat yang terkena dampak pembebasan lahan di Kelurahan Wangurer Kota Bitung merasa kurang adil dalam penetapan harga yang sama. Fenomena dan kenyataan tersebut

menuntut untuk di lakukan penjelasan, paling tidak sosialisasi tentang pembakuan penafsiran arti “rakyat banyak” dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum.<sup>29</sup>

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum bertujuan untuk memberikan kesejahteraan yang lebih pada masyarakat banyak dan tidak bermaksud untuk orientasi keuntungan ekonomis belaka. Ganti rugi atas pengadaan tanah untuk kepentingan umum secara lebih luas adalah kepentingan bangsa dan negara yang termasuk di dalamnya ke pentingan pribadi maupun golongan. Tetapi bila mengoptik lebih jauh kegiatan pembangunan yang di lakukan oleh Pemerintah cenderung meninggikan kepentingan individu bukan berarti negara tidak mengakui kepentingan individu sebagai hakekat pribadi manusia, justru dalam kepentingan umum terletak pembatasan terhadap kepentingan individu. Kepentingan individu tidak bertumpu kepada asas *ius suum cueque tribuere*. Akan tetapi kepentingan individu termasuk dalam kepentingan umum atau kepentingan masyarakat dan bangsa yang berlandaskan pada keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>30</sup>

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum telah menyebutkan bahwa ciri-ciri dari kegiatan yang termasuk dalam pengadaan Ganti rugi yang layak dan adil untuk kepentingan umum adalah kegiatan pembangunan yang dimiliki, dan dilakukan oleh pemerintah dan bersifat nonprofit. Sehingga terdapat prinsip dalam tidak mencari keuntungan dengan artian bahwa batasan dari kalimat tersebut adalah: fungsi pengadaan tanah untuk kepentingan umum benar-benar berbeda dengan kepentingan swasta yang bertujuan untuk mencari keuntungan

## 2. Penerapan Penetapan Besaran Ganti Rugi yang Layak dan Adil

Konsep Ganti Kerugian yang Adil dan layak dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum salah satunya bertumpu pada konsep keadilan. Keadilan merupakan salah satu cita-cita hukum yang berangkat dari nilai-nilai moral manusia. Keadilan sebagai konsep filosofis yang mengandung pengertian abstrak bahwa suatu sistem perundang-undangan yang tepat memerlukan dua keistimewaan, yaitu eksistensi peraturan perundang-undangan tersebut; penerapan umum dari peraturan-peraturan tersebut; Dalam pengadaan tanah pada aspek keadilan diletakkan sebagai dasar penentuan

<sup>26</sup> A.P Parlindungan, (2003). “*Tanya Jawab Hukum Agraria dan Pertanahan*” Mandar Maju: Bandung, Hlm. 21.

<sup>27</sup> H. Achmad Rubaie, (2007). “*Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*”. Bayumedia Publishing: Surabaya. Hlm. 29-36.

<sup>28</sup> Andrian Sutedi, (2008). “*Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Cetakan kedua*”. Sinar Grafika: Jakarta. Hlm.70-71.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Notonagoro, (1961). “*Pancasila Falsafah Negara*”. Airlangga, Surabaya. Hlm. 11.

bentuk dan besarnya ganti kerugian yang harus diberikan kepada pemilik tanah dan orang-orang yang terkait dengan tanah yang dicabut

Mengulik maksud dari kata adil dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum di jabarkan dalam penjelasan Pasal 2 Huruf (b) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang menyatakan bahwa yang dimaksud dengan keadilan yaitu memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.

Berdasarkan penjelasan tersebut, kelayakan tercemin dalam sebuah keadilan apabila hasil penilaian pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat memperbaiki kondisi sosial ekonomi pemilik tanah yang mendapat ganti rugi, dan paling tidak setara dengan keadaan sebelum pencabutan atau pembebasan hak mereka; kemudian pihak yang membutuhkan tanah juga dapat memperoleh tanah sesuai rencana dan peruntukannya serta memperoleh perlindungan hukum; dan semuanya harus dirumuskan oleh hukum dalam bentuk hak dan kewajiban serta mencerminkan keadilan yang diterima dan dirasakan oleh para pihak pemilik tanah.<sup>31</sup> Berkenaan dengan harga yang layak dan dengan memperhatikan situasi dan kondisi saat ini, tidak salah jika mengadopsi pandangan Schenk yang menuturkan bahwa harga ganti rugi pengadaan tanah untuk kepentingan umum seyogianya adalah harta barang sekiranya seperti terjadi jual beli biasa atas dasar komersil sehingga pencabutan hak tersebut bukan sebagai suatu ancaman dan pemilik bersedia menerima harga itu.<sup>32</sup>

Standar Penilai Indonesia sebenarnya sudah cukup jelas sebagai rambu-rambu pedoman kepada penilai dalam menentukan nilai yang layak, karena penilai publik mempunyai posisi sangat sentral dalam menentukan ganti rugi sebagaimana telah dimandatkan oleh undang-undang dalam menilai harga tanah atas pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Oleh karena itu, dalam menentukan nilai besaran ganti rugi, penilai

<sup>31</sup> Sahnan Sahnani, M. Yazid Fathoni, and Musakir Salat. "Penerapan prinsip keadilan dalam pembebasan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum." *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan Volume 3.3*. Hlm. 96.

<sup>32</sup> Dinas Pertanahan dan Pemetaan Propinsi DKI Jakarta & Fakultas Matematika dan Ilmu Pengetahuan Alam Universitas Indonesia, Model Prediksi Harga Tanah Propinsi DKI Jakarta", Executive Summary. Hlm. 6-17.

harus memperhatikan kondisi dan situasi tertentu dalam penilaian ganti kerugian agar hasil nilai, setidaknya tidak mengubah atau mengurangi kesejahteraan pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.<sup>33</sup> Akan tetapi apaila pelaksanaan dengan ganti kerugian yang layak dan adil tidak dilaksanakan dengan baik maka akan menimbulkan konflik pada masyarakat. Seperti halnya pembangunan Jalan Tol Cileunyi-Sumedang-Dawuan di Desa Cileunyi Wetan, Kabupaten Bandung, tidak memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan masyarakat pemilik tanah. Usaha teknis yang telah beroperasi sejak 1984 dan mempekerjakan banyak orang terhenti akibat proyek ini.<sup>34</sup> Penilaian ganti rugi dianggap sangat rendah dan tidak wajar tanpa mengindahkan standar-standar yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan Standar Penilai Indonesia (SPI) yang menjadi pedoman wajib dalam menilai pembebasan lahan untuk kepentingan umum.

Akibat kesalahan penilai publik dalam menilai tanah yang tidak disandarkan pada standarisasi yang ada, maka menimbulkan penolakan karena dianggap penilaian tersebut tidak memenuhi unsur layak dan adil dalam pengadaan tanah. Perselisihan-perselisihan hasil penilaian pengadaan tanah akibat kesalahan penilai yang akhirnya berujung pada upaya hukum di pengadilan sebagai upaya terakhir dalam menjamin rasa keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum bagi masyarakat.<sup>35</sup>

Pembebasan lahan untuk kepentingan umum pada Jalan Tol Cileunyi-Sumedang-Dawuan di Desa Cileunyi Wetan, Kabupaten Bandung hanya satu dari sekian banyak permasalahan akibat kesalahan penilai dalam melaksanakan penilaian dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Padahal dalam menilai tanah menurut Pasal 33 UU No. 2 Tahun 2012, penilaian tidak hanya mencakup tanah, ruang atas dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda terkait tanah, akan tetapi kerugian lain yang dapat dinilai. Maksud kerugian lain yang dapat dinilai yakni nilai non fisik terdapat di dalam SPI 306 yang perlu dihitung termasuk di dalamnya: kerugian usaha yakni kerugian adanya potensi kehilangan pekerjaan atau kehilangan bisnis, termasuk peralihan profesi dan kerugian emosional (*soliarium*) adalah kerugian immateriil yang terkait

<sup>33</sup> Munir Fuady, (2013). "Perbuatan Melawan Hukum: Pendekatan Kontemporer". PT. Citra Aditya Bakti: Bandung. Hlm. 10.

<sup>34</sup> Ummi Habsyah, Hartana Hartana & Dewi Iryani, (2024). *Loc. Cit.*

<sup>35</sup> *Ibid.*

dengan pengambil alihan tanah yang digunakan sebagai tempat tinggal oleh pemiliknya.

Biaya transaksi dapat mencakup biaya pemindahan dan pajak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; kompensasi lainnya yaitu masa tunggu (bunga) merupakan sejumlah dana yang dihitung sebagai pengganti perbedaan waktu antara tanggal penilaian dan perkiraan tanggal pembayaran ganti kerugian; Kerugian sisa tanah adalah penurunan nilai tanah akibat pengambilan sebagian dari bidang tanah. Apabila sisa tanah tidak dapat digunakan sesuai dengan peruntukannya, maka dapat dihitung kompensasi untuk keseluruhan bidang tanah tersebut. Dan Kerusakan fisik lainnya, seperti bagian bangunan yang terpotong akibat pengadaan tanah, sehingga memerlukan biaya perbaikan agar dapat berfungsi dengan semestinya.

Penilaian oleh penilai publik ketika implementasinya dilaksanakan secara objektif dan transparan sebagaimana amanat peraturan perundang-undangan dan standar penilai Indonesia maka dapat menciptakan hasil penilaian yang layak dan adil. Pada aspek lain, Penilai Publik juga mempunyai beban moril maupun materil dalam tanggung jawab atas integritas laporan hasil penilaiannya, dengan tetap mempertahankan tanggung jawab sampai sengketa yang mungkin timbul diselesaikan, baik melalui penyelesaian pengadilan maupun kesepakatan bersama. Kerangka perundang-undangan yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum diuraikan dalam Pasal 11 dan 12 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, yang mengatur bahwa pemerintah bertugas memfasilitasi proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Setelah diperoleh, tanah tersebut akan dikuasai oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah.

Ketentuan tersebut dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum mengenai kewenangan pemerintah dalam melaksanakan kegiatan pengadaan tanah. Penilai wajib melakukan investigasi atau telaah umum penilaian dengan senantiasa menjunjung tinggi prinsip integritas dan objektivitas, serta menyadari sepenuhnya tugasnya terhadap masyarakat yang mempercayai keahliannya. Tanggung jawabnya tidak terbatas pada Pemberi Tugas; Penilai harus menerapkan standar etika dan mengakui akuntabilitasnya kepada semua pemangku kepentingan terkait. Termasuk di dalamnya mematuhi hukum dan mengambil tindakan yang diperlukan untuk memperbaiki segala kerugian yang menjadi tanggungjawab atas timbulnya permasalahan dari penilaiannya.

Menurut Hans Kelsen, pengertian tanggung jawab secara *inheren* terkait dengan kewajiban yang ditentukan oleh aturan hukum. Jika kewajiban ini tidak dipenuhi, maka akan berakibat pada sanksi yang diberlakukan sebagai sarana kepatuhan terhadap standar hukum.<sup>36</sup>

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. Standarisasi mengenai penilaian pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sebenarnya telah diatur dalam pelbagai aturan yang ada, penilai publik harus mematuhi Petunjuk Teknis Standar Penilaian Indonesia (SPI) dan mematuhi peraturan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan untuk Kepentingan Umum Penilai Publik serta aturan turunan lainnya yang mengatur mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang mengatur secara rinci pedoman atau metode dalam menilai harga tanah.
2. Penilai Publik mempunyai posisi sentral dalam mewujudkan ganti rugi atas pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang layak dan adil sebagaimana telah dimandatkan oleh peraturan perundang-undangan dalam menilai harga tanah atas pengadaan tanah untuk kepentingan umum termasuk memuat instrumen penting dari tujuan hukum yakni prinsip keadilan, kemanfaatan dan kepastian, akan tetapi dalam implementasinya ganti rugi yang layak yang adil tidak terpenuhi dalam beberapa kasus pengadaan tanah, karena penilai publik hanya menghitung kerugian fisik dari harga tanah dan benda yang berkaitan dengan tanah padahal ganti rugi yang layak termasuk didalamnya kerugian non-fisik yakni kerugian atas kehilangan mata pencarian, kerugian masa tunggu hingga kerugian emosional dari pemilik hak atas tanah.

### B. Saran

1. Perlunya sebuah aturan mengenai metode penghitungan besaran nilai ganti rugi yang baku selain telah ditentukan oleh Standar Penilai Indonesia dalam sebuah peraturan perundang-undangan dalam rangka menaksir harga tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sehingga tidak terdapat standar ganda dalam menilai besaran ganti

<sup>36</sup> Jimly Asshidiqie & M. Ali Safa'at, (2006). "Teori Hans Kelsen Tentang Hukum". Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI: Jakarta. Hlm. 57.

rugi pengadaan tanah. Dengan adanya metode penilaian besaran ganti rugi yang terkodifikasi dalam sebuah peraturan perundang-undangan penilai publik mempunyai indikator yang jelas dalam menentukan penilaian besaran ganti rugi yang dilandaskan pada kata layak dan adil, serta dapat mewujudkan kepastian hukum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

- Perlunya keterlibatan penilai publik pada tahapan proses musyawarah pengadaan tanah sebagai tanggung jawab atas hasil laporan penilaian pengadaan tanah kepada masyarakat dengan menjabarkan rincian hasil penilaianya sebagai bentuk transparansi, objektifitas serta tanggung jawab penilaian oleh penilai publik sehingga masyarakat dapat memahami hasil penilaian oleh penilai publik sesuai standar-standar penilaian yang diimplementasikan dalam laporan hasil penilaian pengadaan tanah, tujuannya agar fungsi musyawarah pengadaan tanah dapat dilaksanakan secara maksimal guna mencapai mufakat antara pihak yang berkepentingan maupun yang terkait dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum termasuk penilai publik, sehingga musyawarah pengadaan tanah sebagai tonggak dalam meminimalisir konflik yang timbul atas pengadaan tanah.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Asshidiqie, Jimly & M. Ali Safa'at. (2006). "Teori Hans Kelsen Tentang Hukum". Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI: Jakarta.
- Fuady, Munir. (2013). "Perbuatan Melawan Hukum: Pendekatan Kontemporer". PT. Citra Aditya
- Notonagoro, (1961). "Pancasila Falsafah Negara". Airlangga: Surabaya.
- Parlindungan, A.P., (2003). "Tanya Jawab Hukum Agraria dan Pertanahan". Mandar Maju: Bandung
- Pound, Roscoe. dalam Bernard L. Tanya dkk, (2010). "Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi". Genta Publishing: Yogyakarta.
- Rubaie, H. Achmad. (2007). "Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum". Bayumedia Publishing: Surabaya.
- Salle, Aminuddin. Abrar Saleng, et.al, (2010). "Bahan Ajar Hukum Agraria, Makassar". AS Publishing.

Soimin, Soedharyo. (2001). "Status Hak dan Pembebasan Tanah". Sinar Grafika: Jakarta.

Soerianegara. (1977). "Pengelolaan Sumber Daya Alam bagian I". Sekolah Pasca Sarjana. Institut Pertanian Bogor: Bogor.

Sutedi, Adrian. (2008). "Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembagunan, Cetakan kedua". Sinar Grafika: Jakarta.

### JURNAL

Aisyah, Nur, (2022). "Sengketa Tanah dalam Pelaksanaan Pembangunan Proyek Jalan Tol Kota Manado-Bitung" (*Doctoral dissertation*, Universitas Hasanuddin).

C. M. Dinda, & Sudarwanto, A. S. (2022). "Urgensi perlindungan hukum bagi profesi jasa penilai publik pada proyek pembebasan tanah". *Jurnal Prosiding*.

Dulmuzid, Sukaria Sinulingga, and Sugiharto Pujangkoro, (2019). "Analisis Penetapan Nilai Pengganti Wajar Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Di Kota Lhokseumawe," *JMK (Jurnal Manajemen Dan Kewirausahaan)* Volume 4.2.

Habsyah, Ummi. Hartana Hartana & Dewi Iryani, (2024). "Tanggung Jawab Hukum Penilai Publik Untuk Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum Yang Berkepastian Hukum". *Jurnal Hukum, Pendidikan dan Sosial Humaniora* Volume. 1.

Lestari, Veronika. N., Dwi Cahyono & Susanto, O. A. (2019). "Perlunya penilaian properti pada kantor jasa penilai publik". *Journal Community Development and Society. Journal Community Development and Society*, Volume 1.1.

N. M. Rokib. (2022). "Perlindungan Hukum terhadap Penilai untuk Tujuan Lelang Eksekusi Hak Tanggungan" (*Doctoral dissertation*, Universitas Islam Sultan Agung Semarang).

Rejekiningsih, Triana. (2016). "Asas fungsi sosial hak atas tanah pada negara hukum (suatu tinjauan dari teori, yuridis dan penerapannya di indonesia)". *Yustisia*, Volume 5(2).

Sahnani, Sahnani., M. Yazid Fathoni, and Musakir Salat. "Penerapan prinsip keadilan dalam pembebasan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum." *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* Volume 3.3

Supit, Ingriany. (2017). Pengadaan Tanah Oleh Pemerintah Daerah Berdasarkan Harga Pasar Dan Nilai Objek Pajak (Njop). *Jurnal Lex Administratum*, Volume 5.4.

## PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia  
Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang  
Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang  
Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk  
Kepentingan Umum.

Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021 tentang  
Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi  
Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2023 tentang  
Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi  
Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 228/PMK.01/  
2019 Tentang Penilai Publik (Perubahan  
Kedua atas Peraturan Menteri Keuangan  
Nomor 101/ PMK. 01/ Tahun 2014 Tentang  
Penilai Publik)

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 56/PMK.01/ 2017  
Tentang Penilai Publik. (Perubahan Pertama  
atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 101/  
PMK. 01/ Tahun 2014 Tentang Penilai  
Publik)

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 101/ PMK.  
01/2014 Tentang Penilai Publik

## INTERNET

Maulandy Rizky Bayu Kencana. “*Masalah Lahan  
Selesai, Pembangunan Tol Cisumdawu Tuntas  
Akhir 2021*”. Dikutip pada laman:  
<https://www.liputan6.com/bisnis/read/4350462/masalah-lahan-selesai-pembangunan-tol-cisumdawu-tuntas-akhir-2021?page=2>.  
Diakses pada Pukul 21.51 WITA.