

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Hukum memiliki peranan yang besar dalam kehidupan bermasyarakat, dan dalam peranannya mengatur kehidupan bermasyarakat, hukum telah mengalami perubahan dan penyesuaian. Indonesia sebagai negara yang meletakkan hukum sebagai kekuatan tertinggi berlandaskan Pancasila dan UUD 1945 telah memberikan jaminan bagi seluruh warga negaranya untuk mendapatkan kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum yang berintikan pada kebenaran dan keadilan, Undang-Undang Dasar 1945 menjadi dasar landasan dalam membentuk pemerintah negara Indonesia, menjelaskan secara tegas bahwa “Negara Indonesia berdasar atas hukum”, Jaminan kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum tersebut tentunya membutuhkan upaya konkret agar terselenggara dengan seksama sebagai bentuk pertanggung jawaban negara bagi kemakmuran seluruh rakyat Indonesia, karena Indonesia sebagai negara hukum, prinsip dari negara hukum adalah menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum, Hal ini memberi pengertian bahwa lalu lintas hukum dalam kehidupan masyarakat memerlukan adanya alat bukti yang menentukan dengan jelas hak dan kewajiban mengenai subjek hukum dalam masyarakat.¹

Pertambahan penduduk di Indonesia menyebabkan meningkatnya kebutuhan fasilitas umum seperti jalan umum, jalan tol, pelabuhan, Bandar udara,

¹ Eugenius Sumaryono, *Etika Profesi Hukum (Norma-Norma Bagi Penegak Hukum)*, (Yogyakarta: Kanisius, 2008), hlm. 124.

terminal, transportasi, fasilitas keselamatan umum, gedung perkantoran, prasarana pendidikan, prasarana olahraga dan lain sebagainya. Peningkatan fasilitas umum menyebabkan pemerintah Indonesia membangun infrastruktur yang dimana dalam membangun infrastruktur sangat memerlukan tanah yang menjadi modal dasarnya. Pembangunan infrastruktur merupakan kewajiban dari sebuah Negara demi mencapai kesejahteraan dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia yang tertuang didalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Setiap individu memiliki hak untuk memiliki kepemilikan atas tanah. Namun tanah juga harus dipertimbangkan peruntukannya demi kepentingan umum. Untuk itu maka setiap warga negara harus mengetahui secara jelas batasan-batasan dan menyadari bahwa kepentingan masyarakat juga layak diperhatikan seperti pembangunan infrastruktur jalan yakni jalan tol atau jalan bebas hambatan. Dalam rangka melaksanakan pembangunan infrastruktur jalan tol, diperlukan ketersediaan tanah yang cukup demi kegiatan pembangunan dan memenuhi kebutuhan khalayak umum. Melihat berbagai kebutuhan tanah yang mendasar bagi rakyat tidak dapat dipungkiri bahwa kepentingan dasar bagi masyarakat luas perlu dipenuhi seperti akses jalan tanpa hambatan.

Tanah adalah elemen penting untuk mencapai kesejahteraan hidup masyarakat maka dari itu sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, diperlukan peran pemerintah dalam menjalankan pembangunan guna mencapai kesejahteraan masyarakat. Sebagaimana sudah tertulis di atas bahwa untuk mencapai kesejahteraan hidup masyarakat dan

perkembangan pembangunan di Indonesia, peran pemerintah sangatlah penting dalam hal ini. Upaya pemerintah dalam rangka pembangunan nasional adalah pembangunan untuk kepentingan umum, seperti pembangunan jalan raya, jalan bebas hambatan (jalan tol), pemukiman rakyat, pasar tradisional, pembangunan kanal, pembangunan taman kota dan sebagainya. Dalam menyelenggarakan pembangunan untuk kepentingan umum tersebut, perlu dilakukan proses pengadaan tanah terlebih dahulu.²

Dalam Pasal 2 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mengatur mengenai :

Pasal 2

Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk :

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Pasal 6

Hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Berdasarkan penjelasan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tersebut dapat disimpulkan bahwa hak milik seseorang itu terkandung hak dari

² Soedharyo Soimin, *Status Hak dan Pengadaan Tanah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1993), hlm 82

masyarakat.³ Apabila Pasal 6 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 dicermati, tampak beberapa hal yang dapat dipandang sebagai sifat dari fungsi sosial hak milik atas tanah yang dimaksudkan sebagai penegasan pokok pembatasan kebebasan individu. Sifat fungsi sosial antara lain:⁴

1. Penggunaan tanah harus sesuai dengan keadaan tanahnya, sifat, dan tujuan pemberian haknya sehingga menurut UUPA tanah yang ditelantarkan adalah bertentangan dengan fungsi sosial;
2. Penggunaan tanah harus sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan oleh pemerintah;
3. Jika kepentingan umum menghendaki didesaknya kepentingan individu sehingga mengalami kerugian maka kepadanya harus diberikan ganti kerugian;
4. Tanah bukan barang komoditi perdagangan sehingga tidak dibenarkan menjadikan tanah sebagai objek spekulasi.

Dalam hal kepemilikan tanah di Indonesia Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 telah mengatur bahwa kepemilikan tanah dapat dibuktikan dengan adanya surat-surat/dokumen kepemilikan tanah yang sah secara hukum yakni berupa sertifikat hak atas tanah yang. Pemilik tanah dapat memanfaatkan tanah yang dimilikinya sesuai dengan peruntukannya dengan syarat tidak melanggar ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku.⁵

Tidak hanya UUPA dan Undang-Undang Pengadaan Tanah, terdapat peraturan yang dapat digunakan sebagai pedoman untuk pengadaan tanah yakni Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 Atas Perubahan Keempat Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan

³ AP. Parlindungan, *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Land Reform*, (Bandung: Mandar Maju, 1994), hlm . 87

⁴ Yusriadi, *Industrialisasi & Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm. 32.

⁵ Siska, *Ketidaksesuaian Biaya Ganti Rugi Pengadaan Jalan Tol Dari Perspektif Hukum Pengadaan Tanah (Studi Kasus Penetapan Nomor 84/PDT.P/2013/PN.KAG*, (Karawaci : Universitas Pelita Harapan, 2019), hlm.3

Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Peraturan ini berpihak pada kepentingan umum dimana kepentingan umum didefinisikan sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah seperti misalnya dibangunnya jalan tol sebagai bagian dari infrastruktur. Untuk melakukan pembangunan jalan tol diperlukan banyak persiapan dimana perlu pengadaan tanah. Pengadaan tanah bagi kegiatan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.⁶

Menurut Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum juncto Pasal 1 angka 10 Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, menjelaskan:

“Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.”⁷

Yang dapat diberikan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut Pasal 33 UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum juncto Pasal 65 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 tentang :

“Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yaitu tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai.”

⁶ MARIA, S.W. Sumardjono, Ibid, hlm 74

⁷ Bernhad Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta : Margaretha Pustaka, 2011), hlm. 369

Bentuk ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditetapkan dalam Pasal 36 UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum juncto Pasal 74 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yaitu:

“Berupa uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham atau bentuk lain yang disetujui kedua belah pihak.”

Pengadaan tanah dalam hal penaksiran mengenai besarnya ganti rugi, panitia pengadaan tanah melakukan pembebasan tanah harus dengan mengadakan musyawarah antara para pemilik/pemegang hak atas tanah dan/atau benda/tanaman yang ada di atasnya berdasarkan harga umum setempat. Menurut Ali Achmad Chomzah bahwa:

Tanah-tanah yang dikelola oleh Badan Pertanahan Nasional, “ apabila tanah-tanah tersebut dilihat dari salah satu aspek yaitu, sifat dari jenis tanah, perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan, status hukum atas tanah dan kepastian hak atas tanah”.⁸

Untuk penaksiran mengenai besarnya ganti rugi, adanya peran dari pihak-pihak terkait yaitu salah satu nya adalah appraisal atau tim penilai yang disebut dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 adalah Penilai Pertanahan atau penilai. Lebih jelasnya mengenai definisi penilai, diatur di dalam Undang-undang Nomor 12 tahun 2012 dalam Pasal 1 ayat 11:

“Penilai pertanahan, yang selanjutnya disebut Penilai, adalah orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Lembaga Pertanahan untuk menghitung nilai/harga objek pengadaan tanah.”

⁸ Ali Achmad Chomzah,, *Hukum Agraria*, (Jakarta: Prestasi Pustakanya, 2003), hlm. 11

Permasalahan utama dalam Undang-Undang terkait pengadaan tanah atau pembebasan lahan atas program pemerintah, ialah polemic antara penafsiran atas definisi “Tim penilai”, apakah yang dimaksud dengan tim “penilai” ialah penilai appraisal independen dari Kantor Jasa Peniali Publik (KJPP) ataukah appraisal berlisensi namun appraisal tersebut adalah pegawai negeri sipil dan berlisensi dari pihak pemerintah itu sendiri. Nilai ganti kerugian yang dinilai oleh Penilai merupakan nilai pada saat pengumuman Penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, dan merupakan nilai tunggal untuk per bidang tanah. Perkiraan nilai tanah, menguraikan perkiraan nilai ganti kerugian obyek pengadaan tanah, meliputi: tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai. Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, Pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah ditandatangani Berita Acara hasil musyawarah.⁹

Dalam Pasal 28 Peraturan Perka BPN nomor 3 Tahun 2007 yang menegaskan:

Tim penilai harga tanah melakukan penilaian harga tanah berdasarkan pada Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) atau nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan, dan dapat berpedoman pada variable-variabel sebagai berikut:¹⁰

1. Lokasi dan letak tanah
2. Status tanah
3. Peruntukan tanah
4. Kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada.
5. Sarana dan prasarana yang tersedia.

⁹ <https://www.hukum-hukum.com/2015/10/pembebasan-lahan-oleh-pemerintah-antara.html>

¹⁰ <https://www.negarahukum.com/hukum/lembaga-tim-penilai-harga-tanah-dalam-pengadaan-tanah-bagi-pembangunan-untuk-kepentingan-umum.html>

6. Faktor lainnya yang mempengaruhi harga tanah.

Dalam hal ini penulis mengambil dua permasalahan yang menceritakan mengenai pengajuan keberatan ganti rugi atas pembangun jalan tol sebagai sarana untuk kepentingan umum pada permasalahan yang pertama yaitu dibangunnya jalan tol Serpong – Kunciran sebagaimana dijelaskan pada Register Perkara Nomor: 333/Pdt.G/2018/PN. Tng yang dimana ada pihak yang merasa dirugikan dalam hal ini yaitu Komang Ani Susana, tanah miliknya yang terletak di Kelurahan Paku Jaya, Kecamatan Serpong Utara, Kota Tangerang telah digunakan untuk pembangunan jalan tol Serpong – Kunciran. Terhadap permasalahan ini peran dari pihak Appraisal sendiri yaitu mengeluarkan daftar penilaian atas ganti rugi terhadap rencana pembangunan Tol Serpong – Kunciran, apakah sudah sesuai dengan harga yang wajar Kemudian peran dari Kantor Pertanahan Tangerang Selatan adalah menjelaskan mengenai daftar ganti rugi tersebut yang telah dibuat oleh appraisal atau tim penilai. Penilaian atas tanah yang dibuat oleh tim appraisal atau tim penilai tersebut bersumber kepada Nilai Objek Pajak Pada Daerah tersebut.¹¹

Mengenai permasalahan yang kedua mengenai pembangunan tol Cibitung – Cilincing dengan, adanya pihak yang merasa dirugikan yaitu Yohanes Stanley dan Purnama Halim yang merupakan pemilik sah atas sebidang tanah yang terletak di Desa Buni Bakti, Kecamatan Babelan, Kabupaten Bekasi. Untuk peran appraisal pada permasalahan ini sama halnya dengan peran appraisal pada permasalahan yang pertama yaitu hanya mengeluarkan daftar penilaian ganti rugi atas tanah

¹¹ Putusan Pengadilan Negeri Tangerang Nomor 333/Pdt.G/2018/PN. TNG

apakan sudah dengan harga yang wajar, namun untuk peran Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi adalah bernegosiasi terhadap para pemilik tanah yang sah yang salah satunya adalah Purnama Halim dan Yohanes Stanley atas daftar penilaian ganti rugi yang dibuat oleh appraisal dan atas harga ganti rugi tersebut langsung diserahkan ke Pengadilan Negeri yang sebagaimana dijelaskan pada Nomor Registrasi Perkara : 451/Pdt.G/2017/PN Bks.

Berdasarkan uraian tersebut di atas penulis bermaksud melakukan penulisan dengan judul ; **“Peran Penentuan Harga Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Yang Diberikan Oleh Appraisal dan Kantor Pertanahan Dalam Rangka Memenuhi Unsur Keadilan”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana menetapkan harga untuk ganti rugi terhadap tanah yang digunakan untuk kepentingan umum?
2. Bagaimana penyelesaian hukum jika terjadi sengketa apabila harga untuk ganti rugi tersebut tidak sesuai dengan kesepakatan?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang sudah dikemukakan sebelumnya, maka tujuan penulis dalam penelitian ini adalah untuk :

1. Mengetahui penetapan harga ganti rugi terhadap tanah yang digunakan untuk kepentingan umum.

2. Mengetahui jika terjadi sengketa apabila harga yang ditetapkan untuk ganti rugi tersebut tidak sesuai dengan kesepakatan.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman setiap orang dalam meningkatkan pengetahuan di bidang hukum sehubungan dengan penerapan ganti rugi yang digunakan untuk kepentingan umum serta memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan studi ilmu hukum serta menambah bahan kepustakaan ilmu hukum khususnya tentang Ilmu Pertanahan dan mengenai ganti kerugian yang bertujuan untuk kepentingan umum yang berhubungan dengan hukum pertanahan.

2. Manfaat Praktis

Secara tidak langsung ingin memberikan sumbangan pemikiran dari hasil penelitian yang dilakukan, Kepada para penilai serta Kantor Pertanahan dalam perhitungan mengenai ganti rugi atas tanah yang akan dibuat untuk kepentingan umum.

1.5 Sistematika Penelitian

BAB I PENDAHULUAN

Materi tulisan bab ini merupakan dari bab-bab selanjutnya yang saling berkaitan untuk membahas tema pokok dari tesis ini, yang disusun secara sistematis dalam latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulis.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam tinjauan Pustaka terdapat 2 sub bahasan yaitu, teori dan landasan konseptual. Terdapat pada uraian secara lebih komprehensif secara garis besar mengenai Ganti rugi sesuai dengan penerapan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

BAB III METODE PENELITIAN

Penulis dalam bab ini akan menguraikan tentang Pengertian Penelitian Hukum, Jenis-jenis Penelitian Hukum, Sumber data, Teknik Pengumpulan data dan Analisa data. Penelitian ini merupakan kegiatan ilmiah yang berupaya memperoleh suatu masalah. Oleh karena itu, penelitian sebagai sarana dalam pengembangan ilmu pengetahuan bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran-kebenaran secara sistematis, analisis dan konstruktif terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.

BAB IV HASIL DAN ANALISA PENELITIAN

Pada bab ini akan diuraikan mengenai permasalahan penelitian berikut dengan pemecahan terhadap masalah hukum yang dihadapi, dilandasi pada teori hukum, prinsip hukum, serta peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisikan kesimpulan atas penelitian yang dilakukan yang diberikan atas masalah hukum yang telah ditemukan solusinya berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan atas isu hukum, dan saran yang berupa rekomendasi yang ditujukan untuk manfaat penelitian hukum yang bersifat normatif, dengan menghasilkan sebuah prekripsi di masa yang akan datang.