



SKRIPSI

**KEPASTIAN HUKUM TERHADAP PERTANGGUNGJAWABAN TIM
PENILAI (APPRASIAL) DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK
KEPENTINGAN UMUM (STUDI KASUS PENGADAAN TANAH DI
BANDARA SULTAN HASANUDDIN)**

OLEH:

SURYA YUDISTIRA RAMADAN

B111 16 002

DEPARTEMEN HUKUM KEPERDATAAN

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2020

HALAMAN JUDUL

**KEPASTIAN HUKUM TERHADAP PERTANGGUNGJAWABAN TIM
PENILAI (APPASIAL) DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK
KEPENTINGAN UMUM (STUDI KASUS PENGADAAN TANAH DI
BANDARA SULTAN HASANUDDIN)**

OLEH:

SURYA YUDISTIRA RAMADAN

B11116002

SKRIPSI

**Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana Pada
Departemen Hukum Keperdataan Program Studi Ilmu Hukum**

**PEMINATAN HUKUM AGRARIA
DEPARTEMEN HUKUM KEPERDATAAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2020

PENGESAHAN SKRIPSI

KEPASTIAN HUKUM TERHADAP ERTANGGUNGJAWABAN TIM PENILAI (APPRIASIAL) DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM (Studi Kasus Pengadaan Tanah di Bandara Sultan Hasanuddin)

disusun dan diajukan oleh

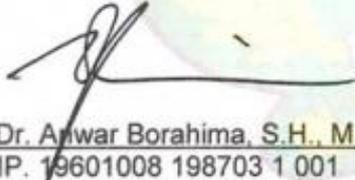
SURYA YUDISTIRA RAMADAN
B111 16 002

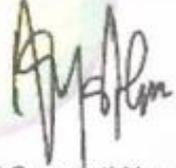
Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum Perdata Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada hari Senin, 30 November 2020 Dan Dinyatakan Diterima

Panitia Ujian

Ketua

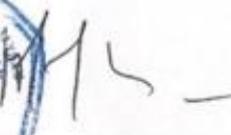
Sekretaris


Prof. Dr. Anwar Borahima, S.H., M.H.
NIP. 19601008 198703 1 001


Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H.
NIP. 19641123 199002 2 001

Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum




Dr. Maskun, S.H., LL.M.
NIP. 19761129 1999031 005

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi dari:

Nama : Surya Yudistira Ramadan

Nomor Pokok : B 111 16 002

Bagian : Hukum Keperdataan

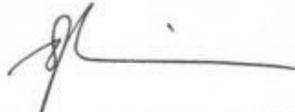
Judul :KEPASTIAN HUKUM TERHADAP
PERTANGGUNGJAWABAN TIM PENILAI
(APPRAISAL) DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK
KEPENTINGAN UMUM (STUDI KASUS
PENGADAAN TANAH DI BANDARA SULTAN
HASANUDDIN).

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian skripsi.

Makassar, 2, 11/2020

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Prof. Dr. Anwar Borahima, S.H., M.H.

NIP. 19601008 198703 1 001



Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H.

NIP. 19641123 199002 2 001



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM
KAMPUS UNHAS TAMALANREA, JALAN PERINTIS KEMERDEKAAN KM.10
Telp : (0411) 587219,546888, FAX. (0411) 587219,590846 Makassar 90245
E-mail: hukumunhas@unhas.ac.id

SURAT KETERANGAN

Nomor : -

Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin menerangkan bahwa sesuai Transkrip Akademik (terlampir) dan Persetujuan Konsultasi atas Skripsi Mahasiswa tersebut di bawah :

Nama : SURYA YUDISTIRA RAMADAN
N I M : B11116002
Program Studi : Ilmu Hukum
Departemen : Hukum Keperdataan

Dinyatakan berhak menempuh Ujian Skripsi/Koprehensip untuk memperoleh gelar Sarjan Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin di Makassar.

Demikian surat keterangan ini diberikan untuk dipergunakan seperlunya.

Makassar, Desember 2020

a.n. Dekan,
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset



Prof. Dr. Hamzah Halim SH.,MH
NIP. 19721221 199903 1 003

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Saya yang betanda tangan dibawah ini:

Nama : Surya Yudistira Ramadan

Nomor Induk Mahasiswa : B11116002

Judul :KEPASTIAN HUKUM TERHADAP
PERTANGGUNGJAWABAN TIM PENILAI
(APPRASIAL) DALAM PENGADAAN TANAH
UNTUK KEPENTINGAN UMUM (STUDI
KASUS PENGADAAN TANAH DI BANDARA
SULTAN HASANUDDIN).

Bahwa benar ada Karya ilmiah saya dan bebas dari plagianisme (duplikasi). Demikianlah Surat Pernyataan ini dibuat, jika dikemudian hari ditemukan bukti ketidakeaslian atas Karya Ilmiah ini maka saya bersedia mempertanggungjawabkan sesuai Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 30 November 2020

Yang Bersangkutan



SURYA YUDISTIRA RAMADAN

ABSTRAK

Surya Yudistira Ramadan (B11116002) dengan judul “Kepastian Hukum Terhadap Pertanggungjawaban Tim Penilai (Appraisal) Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Pengadaan Tanah Di Bandara Sultan Hasanuddin)” Dibawah bimbingan **Anwar Borahima** sebagai Pembimbing Utama dan **Sri Susyanti Nur** sebagai Pembimbing Pendamping).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pemenuhan prinsip transparansi dalam penunjukkan appraisal dan prinsip kemandirian appraisal dalam melakukan penilaian serta bentuk pertanggungjawaban appraisal dalam menilai ganti kerugian tanah untuk kepentingan umum.

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian normatif yang teknik pengumpulan datanya memperhatikan aturan-aturan serta literatur dan pandangan ahli terkait dengan objek penelitian serta dilakukan juga wawancara dengan pihak terkait dalam pengadaan tanah yang berlokasi di Kota Makassar dan Kabupaten Maros.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) Penunjukan appraisal dalam pengadaan tanah untuk pengembangan Bandara Sultan Hasanuddin dilakukan dengan cara lelang manual yang transparansi dari lelang ini sangat kurang karena hanya menyediakan data harga perkiraan sendiri untuk jasa appraisal dan syarat-syarat mengikuti lelang yang sesuai dengan aturan yang berlaku, serta lelang ini pesertanya sangat terbatas dan tidak diketahui penyebab peserta lelang gugur dalam proses penunjukkan tim penilai serta kemandirian appraisal dalam melakukan penentuan nilai masih terpengaruh oleh beberapa pihak; (2) Pertanggungjawaban appraisal dalam melakukan penilaian dan penentuan harga ganti kerugian yang sangat tinggi yang menyebabkan terjadinya pemborosan dan kebocoran uang negara serta integritas tim penilai yang sangat kurang dalam proses penilaian karena terdapat data yang kurang lengkap yang disajikan oleh Panitia Pengadaan Tanah (P2T) namun tidak dipertanyakan.

Kata Kunci: Kepastian Hukum, Pertanggungjawaban, Appraisal, Pengadaan Tanah

ABSTRACT

Surya Yudistira Ramadan (B1111600 2) the title "Legal Satisfaction On The Assessment Of The Assessment Team (Appraisal) In Procurement Of Land For Fublic Interest (Case Study On Land Procumerent In The Sultan Hasanuddin Airport)" The guidance by **Anwar Borahima** as Supervisor main and **Sri Susyanti Nur** as co-Supervisor.

This study aims to see the fulfillment of transparency in the assessment and the principle of self-reliance in assessing and the form of assessing accountability for assessing land losses for the public interest.

This study uses a normative type of research which the data management techniques pay attention to the rules and literature and expert views related to the object of research as well as interviews with parties involved in land acquisition located in Makassar City and Maros Regency.

The results of the research show that: (1) Appraisal appointment in land acquisition for the development of Sultan Hasanuddin Airport is carried out by means of manual auction, the transparency of this auction is very lacking because it provides its own estimation data for appraisal services and conditions for participating in the auction in accordance with the appropriate regulations. As well as this auction, the participants are very limited and it is not known that the auction participant failed in the process of appointing the assessment team and the independent assessment in determining the value by several parties: (2) Accountability of the appraisal in assessing and determining the price for compensation which is very high it causes waste and leakage of state money and lack of integrity of the assessment team in the production process due to incomplete data presented by the Panitia Pengadaan Tanah (P2T) but not questioned.

Keywords: Legal Satisfication, The Assessment, Appraisal, Procument Of Land

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirahim

Assalammu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT. yang telah memberikan limpahan rahmat, karunia, serta hidayah-NYA sehingga penulis dapat berhasil menyelesaikan tugas akhir skripsi ini sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan jenjang Studi Strata Satu (S1) pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dengan judul skripsi ***“Kepastian Hukum Terhadap Pertanggungjawaban Tim Penilai (Appraisal) Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Pengadaan Tanah Di Bandara Sultan Hasanuddin ”***.

Pada penyelesaian skripsi ini sejak penyusunan proposal, penelitian, hingga penyusunan skripsi ini penulis menghadapi berbagai macam kendala, rintangan dan hambatan, namun berkat bantuan, bimbingan maupun motivasi dari berbagai pihak pada akhirnya skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Rektor Universitas Hasanuddin Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A. dan Terimakasih kepada Bapak Prof. Dr. Anwar Borahima, SH., MH. sebagai pembimbing utama dan kepada Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, SH., MH. sebagai pembimbing pendamping. Terimakasih pula saya ucapkan kepada Yusran dan Andi Irawati serta H. Andi Idris dan Hj. Andi Kurnia sebagai orang tua penulis, yang selama ini memberikan perhatian, semangat serta

doa yang tulus demi kesuksesan penulis selama proses pendidikan, penulis menyampaikan hormat dan terimakasih. Saudara penulis Miftahul Rezki Ramadhan, Fauzi Annur Ramadan, Fauzan Aditya Kurniawan dan Muhammad Indra yang juga selalu memberikan semangat dan doa demi kesuksesan selama pendidikan dan terimakasih juga kepada seluruh civitas akademika Universitas Hasanuddin terutama untuk civitas akademika Fakultas Hukum yang telah banyak membantu penulis dalam proses perkuliahan sejak tahun 2016.

Terimakasih yang sebesar-besarnya saya sampaikan juga kepada:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Palubuhu, M.A, selaku Rektor Universitas Hasanuddin dan wakil Rektor Universitas Hasanuddin Prof. Dr. Ir. Muh. Restu, MP. , Prof. Dr. Ir. Sumbangan Baja, M.Sc., Prof. Dr. drg. A.Arsunan, M.Kes dan Prof. dr. Muh. Nasrum Massi, Ph.D.
2. Prof. Dr. Hj. Farida Patittingi, SH., MH, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan wakil Dekan Fakultas Hukum Prof. Dr. Hamzah, S.H., M.H. , Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H. , Dr. Muhammad Hasrul, S.H., M.H. dan Ketua Program Studi S1 Ilmu Hukum Bapak Dr. Maskun, S.H., LLM
3. Dr. Winner Sitorus, SH., MH., LLM, selaku Ketua Departemen Hukum Keperdataan dan Dr. Aulia Rifai, S.H., M.H. selaku sekretaris Departemen Hukum Keperdataan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
4. Prof. Dr. Anwar Borahima, SH., MH. selaku pembimbing utama dan kepada Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, SH., MH. selaku pembimbing

pendamping yang telah meluangkan banyak waktu, tenaga dan pemikirannya untuk membimbing penulis dalam menyelesaikan skripsi dengan selalu sabar yang setiap saat bisa selalu dihubungi;

5. Dr. Kahar Lahae, S.H., M.H selaku Penguji I dan Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn. selaku Penguji II yang telah memberikan saran dan kritik yang bermanfaat demi kesempurnaan skripsi ini;
6. Prof. Dr. Syukri Yakub, SH., MH., selaku Penasehat Akademik yang telah banyak memberikan nasihat dan arahan selama penulis menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
7. Segenap Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan ilmu pengetahuan dan pembelajaran yang diberikan kepada penulis selama dibangku kuliah.
8. Ibu Amaliyah, S.H., M.H. , Ibu Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H. , Ibu Dr. Andi Syawiah Syafiddin,S.H., M.H. , Ibu Andi Kurniawati, S.H., M.H., selaku pembina ukm P2KMK yang setiap saat selalu memberikan perhatian dan masukan dalam berproses di fakultas.
9. Ibu Dr. Andi Tenri Famauri, S.H., M.H. , Ibu Dr. Ratnawati, S.H., M.H., Ibu Dr. Birkah Latif, S.H., M.H.,LLM. Yang senantiasa memberikan nasihat dan nilai-nilai kehidupan yang sangat bermanfaat bagi penulis.
10. Keluarga besar *Student Volunteer* Universitas Hasanuddin terkhusus untuk kapten bapak Suharman Hamzah, S.T., M.T., Ph.D. dan ibu Diyah Yumeina R.D., Ph.D. serta semua teman-teman SV.

11. Seluruh Staf dan Pegawai Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah banyak membantu selama penulis menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
12. Kantor Pertanahan Kabupaten Maros, Kantor Kecamatan Mandai dan Masyarakat Desa Baji Mangngai serta KJJJ di Kota Makassar telah meluangkan waktu untuk dilakukan wawancara dan pengumpulan data sebagai tempat peneliatan penulis.
13. Hans Kelsen yang kebersamainya sembari pendaftaran tahap pertama SNMPTN 2016 yang sama-sama berjuang untuk mendapatkan gelar S.H yakni Faried, Ciko, Najad, Rahim, Eky, Clara, Melda, Muhajir, Reni, Al, Arma. Terimakasih saya ucapkan telah kebersamainya hingga akhir perjuangan kita semua.
14. Sahabat seperjuangan Hukum A 2016 yang telah memberikan dorongan kepada penulis untuk tetap menjaga semangat dan membangunkan dikala terlalu terlena dengan hal-hal yang tidak penting terkhusus buat Adhim, Imran, Risman, Mila, Hamka, Besse, Nida, Filda, Audi, Wildan, Arni, Faika, Yudi, Royan, Anggun, Elen, Mukmin dan teman-teman yang lain. Terimakasih atas semua kehangatan dan kekebaratan yang terjalin selama ini.
15. Keluarga besar DIKTUM 2016 yang selalu memberikan dukungan serta semangat dan banyak membantu dalam proses belajar di kampus terkhusus untuk Uma, Iki, Nupe, Ethy, Wahid, Iksan, Fally, Niswid, Refo, Abing, Appang, Huznul, Sanny, dan Aidil SH.

16. Keluarga Besar PMB-UH LATENRITATTA terkhusus La Tea Ri Duni 2016 telah menjadi wadah bagi penulis untuk mengembangkan *soft skill* selama berkuliah di Unhas dan juga sebagai tempat kembali saat merindukan kampung halaman Bone tercinta.
17. Keluarga besar LP2KI yang menjadi rumah di fakultas tentunya dan telah menjadi keluarga yang sangat baik dan ramah serta tempat ternyaman untuk menceritakan semua keluh dan kesa selama proses pembelajaran di fakultas dan menjadi tempat bertukar pikiran dengan teman-teman.
18. Kepada teman KKN Tematik Pulau Sebatik Gel.102 terkhusus Posko KKN Desa Seberang ,Kecamatan Sebatik Utara, Kabupaten Nunukan yang telah kebersamai selama kurang lebih 45 hari di batas Indonesia-Malaysia dan tentunya selalu kompak dalam menjalankan program kerja selama ber-KKN.
19. Segenap pihak yang telah memberikan dukungan, kritikan, saran, serta doa, yang penulis tidak sempat sebutkan satu persatu. Semoga Allah SWT. membalas kebaikan kita semua.

Atas segala bentuk dukungan, bantuan dan kerja sama yang telah diberikan dengan ikhlas kepada penulis selama menyelesaikan studi hingga rampungnya skripsi ini, tak ada kata yang dapat terucapkan selain terima kasih. Semoga amal kebajikan yang telah disumbangkan memperoleh balasan yang lebih baik dari Allah SWT.

Penulis menyadari bahwa penulisan ini masih mempunyai banyak kekurangan dari berbagai aspek yang disebabkan karena keterbatasan

penulis yang masih dalam proses atau tahap belajar, sehingga penulis sangat mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun demi kesempurnaan skripsi ini agar kiranya skripsi ini dapat memberikan manfaat kepada kita semua khususnya bagi penulis sendiri dan terutama untuk perkembangan hukum di Indonesia dalam bidang pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Wassalamualaikum warahmatullahi Wabarakatuh

Makassar,

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	ii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....	iii
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN.....	iv
ABSTRAK.....	v
ABSTRACT.....	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI.....	xiv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	9
D. Kegunaan Penelitian	9
E. Keaslian Penelitian.....	9
F. Metode Penelitian	11
BAB II PRINSIP TRANSPARANSI DALAM PENUNJUKAN APPRAISAL DAN PRINSIP KEMANDIRIAN DALAM MENILAI	15
A. Tanah.....	15
1. Pengertian Tanah	15
2. Hak Atas Tanah.....	17
3. Fungsi Tanah	21
B. Pengadaan Tanah.....	24
1. Pengertian Pengadaan Tanah.....	24
2. Asas-Asas Pengadaan Tanah.....	26
3. Tahapan Pengadaan Tanah.....	29
4. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum	35
C. Klasifikasi Bidang Jasa Penilai (Appraisal).....	38
D. Penunjukan Appraisal Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Ditinjau Dari Prinsip Transparansi Dan Prinsip Kemandirian Dalam Menilai.....	41
1. Prinsip Transparansi dalam Penunjukkan Tim Penilai.....	41
2. Kemandirian Penilai dalam Melakukan Proses Penilaian...	52
BAB III PERTANGGUNGJAWABAN APPRAISAL DALAM MENILAI GANTI KERUGIAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM.....	60
A. Teori Kepastian Hukum.....	60
B. Appraisal Secara Umum	63

1. Pengertian Appraisal	63
2. Tugas dan Wewenang.....	65
C. Tanggungjawab Appraisal.....	67
1. Ganti kerugian pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum	67
2. Pertanggungjawaban Appraisal dalam Menjalankan Tugas	69
D. Pertanggungjawaban Appraisal dalam Menilai Ganti Kerugian Tanah Untuk Kepentingan Umum	71
BAB IV PENUTUP.....	79
A. Kesimpulan	79
B. Saran.....	81

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada umat manusia dimuka bumi. Tanah menjadi kebutuhan dasar manusia. Sejak lahir sampai meninggal dunia, manusia membutuhkan tanah untuk tempat tinggal dan sumber kehidupan. Tanah merupakan kebutuhan hidup manusia yang sangat mendasar. Manusia hidup serta melakukan aktivitas di atas tanah sehingga setiap saat manusia selalu berhubungan dengan tanah. Dapat dikatakan hampir semua kegiatan hidup manusia baik secara langsung maupun tidak langsung selalu memerlukan tanah.¹

Pembangunan infrastruktur menjadi salah satu unggulan dan program prioritas dalam pemerintahan Joko Widodo dan Jusuf Kalla. Kebijakan yang tertuang dalam Nawa Cita dan diimplementasikan melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) ketiga (2015-2019) menjadi dasar giatnya pembangunan pada pemerintahan ini. Pembangunan infrastruktur diharapkan dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi dan mengembangkan konektivitas sebagai perwujudan jalan ideologi menuju kemandirian bangsa. Infrastruktur dalam pandangan ahli merupakan usaha penyediaan barang dan jasa untuk kepentingan umum.

¹Muhammad Ilham Arisaputra. 2013. *Penerapan Prinsip-prinsip GOOD GOVERNANCE dalam Peyelenggaraan Reforma Agraria di Indonesia*. Jurnal Yuridika. Vol. 28 No. 2. Mei-Agustus. hlm. 188

Instalasi bangunan tidak memberikan manfaat secara langsung tetapi menyediakan input untuk pertumbuhan ekonomi dan sosial. Bentuk pembangunan infrastruktur meliputi penyediaan fasilitas dasar dan bentuk lainnya seperti jembatan, jalan, kereta api dan pembangunan lainnya yang bertujuan untuk menunjang keperluan industri, sosial, dan ekonomi.²

Tanah adalah permukaan bumi, baik yang berupa daratan maupun yang tertutup air dalam batas tertentu sepanjang penggunaan dan pemanfaatannya terkait langsung dengan permukaan bumi, termasuk ruang di atas dan di dalam tubuh bumi (Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 Tentang Perkebunan). Turunan kata tanah mempunyai pengertian urusan mengenai tanah adalah pertanahan. Pengertian pertanahan adalah suatu kebijakan yang digariskan oleh pemerintah di dalam mengatur hubungan-hubungan hukum antara tanah dengan orang sebagaimana yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 dan dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).³

²Agus Suntoro. 2019. *Penilaian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum: Perspektif Ham*. Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanahan Vol. 5. No.1. hlm.14

³Evi Fajriantina Lova. 2016. *Pengadaan Tanah Dalam pembangunan Infrastruktur Jalan Tol Oleh Badan Usaha Milik Negara (Persero)*, Jurnal Hukum, Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

Kebutuhan akan tanah untuk pembangunan memberikan peluang untuk melakukan pengadaan tanah oleh negara guna berbagai proyek baik untuk kepentingan umum maupun untuk kepentingan swasta/bisnis, baik dalam skala kecil maupun dalam skala besar. Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum pada dewasa ini semakin meningkat seiring dan sejalan dengan kemajuan dan dinamisasi masyarakat, baik di perkotaan maupun pedesaan.⁴ Kewenangan Pemerintah untuk melakukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum didasarkan pada asas bahwa semua hak atas tanah berfungsi sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria⁵ (Selanjutnya disebut UUPA) yang menentukan: “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.

Penjelasan Pasal 6 tersebut menentukan:

“Hak atas tanah apapun 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. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari pada haknya, hingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara, tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya

⁴*Ibid.*

⁵ Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Nomor 104 Tahun 1960, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLNRI) Nomor 2043. Dalam Evi Fajriantina Lova, 2016, *Pengadaan Tanah Dalam pembangunan Infrastruktur Jalan Tol Oleh Badan Usaha Milik Negara (Persero)*, *Jurnal Hukum*, Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

akan tercapai tujuan pokok kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.”

Pengertian yang lebih *holistic*, kata tanah sering disebut juga dengan agrarian. Istilah agrarian di dalam peraturan perundang-undangan pertama kali dicantumkan dalam UUPA. Pengertian agraria di dalam UUPA adalah sangat luas sebagaimana disebut dalam Pasal 1 ayat (2) undang-undang tersebut, yaitu meliputi bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.⁶

Pelaksanaan pembangunan dewasa ini, di samping meningkatkan kesejahteraan masyarakat ternyata menimbulkan permasalahan. Permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan di antaranya adalah masalah penyediaan tanah untuk pembangunan itu sendiri, karena tanah negara yang dikuasai langsung oleh negara terbatas atau dapat dikatakan hampir tidak ada lagi. Pada fakta empiris, sudah menjadi rahasia umum di kalangan masyarakat, bahwa setiap pembangunan fisik senantiasa melahirkan permasalahan, baik permasalahan materi maupun non-materi, sehingga tidaklah mengherankan pembangunan fisik yang dilaksanakan pemerintah dan/atau pemerintah daerah, terkadang diperhadapkan dengan berbagai permasalahan-permasalahan panjang yang membutuhkan penanganan yang serius.⁷

⁶ Waskito dan Hadi Arnowo. 2017. *Pertanahan, Agraria dan Tata Ruang*. Jakarta: Kecana. hlm.4

⁷ Hardianto Djanggih dan Salle. 2017. *Aspek Hukum Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum*. Pandecta. Jurnal Unnes. Volume 12. Nomor 2

Permasalahan-permasalahan yang terkait dengan pengadaan tanah, berorientasi pada terciptanya kepastian hukum tentang letak dan luas tanah yang dibutuhkan, jenis hak atas tanah yang ada di atas tanah objek pengadaan tanah, serta besarnya uang ganti kerugian. Persoalan-persoalan yang mengganggu pelaksanaan pengadaan tanah tersebut, hendaknya tidak dibiarkan berlangsung terus tanpa ada penyelesaian. Namun harus dicari upaya pemecahan masalahnya, sehingga tercipta ketenteraman di masyarakat.⁸

Tim Penilai harga tanah atau yang dikenal sebagai appraisal dibutuhkan dalam pengadaan tanah untuk menentukan harga tafsiran suatu tanah jika dilakukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, agar tidak terjadi perbedaan harga tafsiran antara pihak yang membutuhkan tanah dan pihak yang punya hak atas tanah sesuai dengan yang diatur pada Pasal 1 angka (11) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum selanjutnya ditulis UU Nomor 2 Tahun 2012 yaitu appraisal bertugas untuk menghitung nilai/harga objek pengadaan tanah, yang mana appraisal ini ditunjuk oleh Tim Panitia Pengadaan Tanah yang melakukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Ketentuan Umum Pasal 1 angka (12) UU Nomor 2 Tahun 2012 diatur bahwa penilai pertanahan yang selanjutnya disebut tim Penilai, adalah orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik

⁸*Ibid.*

penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapatkan lisensi dari Lembaga Pertanahan untuk menghitung nilai/harga objek tanah. Pada praktiknya appraisal ini adalah mereka yang telah paham dan mempunyai hak untuk menilai harga tanah di suatu tempat dengan memerhatikan berbagai hal sesuai dengan keahlian mereka.

Tim appraisal dalam pengadaan tanah ini hanya berfungsi sebagai lembaga koordinasi dari panitia pengadaan tanah, standar ganti kerugian tetap berpatokan pada standar yang ditetapkan oleh pemerintah. Hal ini mengakibatkan Tim appraisal yang diharapkan independen dan bersikap profesional mustahil untuk berjalan sebagai salah satu fungsi Tim appraisal yang akan memberikan standar ganti kerugian yang layak.

Penunjukkan appraisal juga harus menjadi pokok penting yang harus diketahui bersama, sehingga perlu adanya transparansi terkait dengan bagaimana cara dan proses penunjukan appraisal ini. Salah satu hal yang kemudian menjadi pertimbangan mengapa hal ini perlu diketahui karena jika suatu saat terjadi masalah yang menyimpang dan menyalahi aturan Kode Etik Penilai Indonesia maka pemberian sanksi bisa dengan mudah diberikan dan juga perihal pertanggungjawaban bisa dengan cepat diketahui jika appraisal ini dalam melakukan penilaian terhadap tanah untuk kepentingan umum tidak menimbulkan kerugian baik pada pihak yang melepaskan hak ataupun pihak yang membutuhkan tanah. Terkait dengan banyaknya pihak yang kemudian turut andil dalam suatu pengadaan tanah untuk kepentingan umum perlu juga di perhatikan sifat kemandirian dari

appraisal ini apakah tidak terdapat intervensi dari beberapa pihak dalam proses penilaian pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Kewenangan panitia pengadaan tanah untuk melaksanakan pengadaan tanah sekaligus melakukan penilaian terhadap harga tanah yang akan dibebaskan, guna melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum dalam implementasi sering kali tidak dapat bersikap objektif. Penetapan harga tanah yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah cenderung berpihak pada pihak yang membutuhkan tanah dan mengabaikan kepentingan pihak pemilik atau pemegang hak atas tanah tetapi dalam proses pengadaan tanah ini panitia pengadaan tanahlah yang melakukan tindak pidana korupsi dan memperkaya diri sendiri dengan terbukti bersalah dan melanggar Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi juncto Pasal 55 KUHP.⁹

Salah satu fenomena yang terjadi yaitu pada pengadaan tanah untuk perluasan Bandara Sultan Hasanuddin Kabupaten Maros yang mana dalam proses pengadaan tanahnya terjadi sebuah tindak pidana korupsi yang kemudian melibatkan ketua pengadaan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum untuk pengembangan Bandara Sultan Hasanuddin adalah seorang pejabat yang menggunakan keuangan negara tidak dapat dikategorikan sebagai tindakan yang “merugikan keuangan

⁹ Jaksa Penuntut Umum (JPU), Ady Haryadi Annas dalam Artikel di tribun-timur.com dengan judul Kasus Korupsi Lahan Bandara, Kepala BPN Maros Divonis 3 Tahun Penjara, <https://makassar.tribunnews.com/2017/12/29/kasus-korupsi-lahan-bandara-kepala-bpn-maros-divonis-3-tahun-penjara>.

negara” jika pejabat bersangkutan bertindak sesuai hukum yang berlaku.¹⁰ Selanjutnya, dalam kasus ini tim appraisal yang semestinya menjadi tolak ukur dalam menilai harga ganti kerugian terhadap pembebasan tanah tersebut hanya menjadi saksi hal ini terjadi karena adanya pemberian ganti kerugian yang jumlah nominalnya sangat jauh di atas harga seharusnya sehingga mengakibatkan kerugian negara. Berdasarkan gambaran dalam latar belakang tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk mengetahui dan menganalisis kasus tersebut di atas dengan judul sebagai berikut: “Kepastian Hukum Terhadap Pertanggungjawaban Tim Penilai (Appraisal) Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Pengadaan Tanah Di Bandara Sultan Hasanuddin)” sehingga nantinya dapat diketahui bagaimana proses penunjukan appraisal dan pertanggungjawaban dalam melakukan penilaian harga tanah.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian-uraian yang telah di jelaskan pada bagian sebelumnya maka adapun yang akan menjadi fokus penelitian ini adalah:

1. Apakah penunjukan appraisal dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sudah memenuhi prinsip transparansi dan prinsip kemandirian dalam menilai?
2. Apakah appraisal dalam menilai nilai tanah untuk kepentingan umum dapat dipertanggungjawabkan?

¹⁰ Ridwan H.R., 2010, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 376.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan fokus penelitian diatas yang telah dijadikan objek penelitian, dengan ini ditetapkanlah tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pemenuhan prinsip transparansi dan prinsip kemandirian dalam menilai pada penunjukkan appraisal dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
2. Untuk mengetahui bentuk pertanggungjawaban appraisal dalam menilai nilai tanah untuk kepentingan umum.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun manfaat yang diperoleh dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat secara Teoritis, penelitian ini kemudian diharapkan dapat digunakan dan memberi sumbangan pemikiran untuk perkembangan ilmu terutama pada disiplin ilmu hukum, terkait dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Bandara Sultan Hasanuddin.
2. Manfaat secara Praktis, hasil penelitian ini kemudian diharapkan dapat menjadi pedoman, bahan dan pedoman untuk menganalisis pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sehingga tidak terjadi penyimpangan.

E. Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian ini berdasarkan dengan adanya penelitian sebelumnya yang kemudian membahas tema kajian yang hampir sama namun berbeda dari sisi subjek kajian dan fokus penelitian yang mana dalam penelitian ini akan membahas tentang pertanggungjawaban serta transparansi dari kinerja suatu profesi yang ada di Indonesia yaitu appraisal dengan wilayah kerja pada pengadaan tanah untuk pengembangan Bandara Sultan Hasanuddin yang kemudian pemberian ganti kerugiannya yang ditaksir tidak sesuai dengan harga yang seharusnya diberikan kepada pemegang hak atas tanah pada lokasi tersebut. Penelitian yang kemudian terkait atau hampir sama dengan penelitian ini yaitu:

1. Penelitian Andi Wahyu Iskandar Zainal. 2018, dengan judul “Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang berimplikasi tindak pidana korupsi pada pembangunan infrastruktur terminal bandara sultan hasanuddin”. Penelitian ini dilakukan oleh mahasiswa Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang mana pada penelitian ini berfokus pada tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah dengan membayar tanah yang kemudian tidak mempunyai hak atas nama orang lain sehingga dilakukan sabotase bersama dengan panitia pengadaan tanah yang lain seolah-olah tanah tersebut mempunyai hak di atasnya. Kesamaan penelitian yang dilakukan Andi Wahyu Iskandar Zainal dengan peneliti lakukan

yaitu sama-sama membahas tentang pengadaan tanah yang dilakukan di Bandara Sultan Hasanuddin, sedangkan perbedaannya yaitu peneliti sebelumnya mengambil variable tentang tindak pidana korupsi sedangkan peneliti mengambil variable terkait kinerja appraisal dalam proses pengadaan tanah mulai dari proses penunjukannya hingga proses pertanggungjawaban yang dilakukan jika terjadi kesalahan dalam proses kerjanya.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Alfian Hidayat pada tahun 2018 dengan judul penelitian yaitu Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bandara International Di Kulon Progo, beliau merupakan mahasiswa S1 Universitas Muhammadiyah Yogyakarta yang mana dalam penelitiannya membahas terkait dengan proses pengadaan hak atas tanah pembangunan bandara internasional Kulon Progo serta kendala yang dihadapi dalam pembangunan bandara baru tersebut. Penelitian ini kemudian menjadi sama dari segi objek penelitiannya yaitu pengadaan tanah untuk pembangunan bandara namun berbeda dari segi pembahasan dimana penelitian yang dilakukan oleh Alfian ini berkaitan dengan proses pengadaan tanahnya sedangkan yang saya bahas adalah kinerja tim appraisal dalam menentukan harga ganti kerugian pada pengadaan tanah.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian diperlukan guna menemukan dan mengembangkan kejelasan dari sebuah pengetahuan. Metode penelitian juga akan membantu dalam mencapai tujuan penelitian, maka peneliti menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang dilengkapi bahan hukum yang berfungsi untuk melihat hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah yang akan dikaji, kemudian penelitian ini menganalisis substansi peraturan perundang-undangan terhadap masalah yang dikaji. Penulis akan menganalisis mengenai pertanggungjawaban tim penilai dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang berlokasi di Bandara Sultan Hasanuddin.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan oleh penulis adalah pendekatan yang sesuai dengan jenis dan tipe penelitian yang penulis ambil. Adapun pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang ditangani.¹¹
- b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dilakukan jika penelitian tidak berdasar pada aturan yang ada. Hal ini dilakukan dalam penelitian yang belum ada atau tidak ada aturan yang berkaitan dengan masalah yang dihadapi. Konsep ini juga bisa ditemukan dalam peraturan perundang-undangan tetapi perlu terlebih dahulu menelaah maksud dan tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut.¹² Konsep ini juga memperhatikan terkait pandangan ahli untuk dijadikan salah satu acuan dalam penulisan.

3. Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian normatif ini adalah:

- a. Bahan Hukum Primer merupakan hukum positif yang mempunyai kekuatan mengikat seperti peraturan perundang-undangan. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, 2005, Penelitian Hukum, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, hlm. 56.

¹²Ibid, hlm. 177-178.

Kepentingan Umum, Perpres Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Pengadaan Tanah, Perpres Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 56/PMK.01/2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 101/PMK.01/2014 Tentang Penilai Publik, Perpres Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Peraturan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

- b. Bahan Hukum Sekunder merupakan bahan hukum yang tidak mengikat tetapi memberikan penjelasan terkait dengan bahan hukum primer yang bersumber dari pustaka dan berbagai literatur, pendapat atau pikiran ahli pada bidang yang peneliti kaji. Bahan hukum sekunder yang dimaksud di atas seperti yurisprudensi, doktrin atau pendapat ahli, literatur-literatur yang berkaitan.

4. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang kemudian diperoleh dari hasil bahan hukum sekunder dan primer diolah secara kuantitatif kemudian disajikan dalam bentuk deskriptif yaitu dijelaskan, diuraikan, dan digambarkan sesuai

dengan masalah yang dihadapi kemudian disinkronisasikan dengan aturan-aturan yang sesuai ataupun secara konsep hukum, pemilihan metode ini kemudian dipilih karena untuk memperhatikan atau mempelajari masalah yang ada dan erat kejadiannya dengan fenomena yang ada.

BAB II

ANALISIS PRINSIP TRANSPARANSI DALAM PENUNJUKAN APPRAISAL DAN PRINSIP KEMANDIRIAN DALAM MENILAI

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum sudah sangat banyak terjadi di Indonesia dengan berlandaskan fungsi sosial atas tanah banyak terjadi masalah-masalah yang berkaitan dengan pengadaan tanah ini. Tanah yang ada di Indonesia dengan hak yang berbeda-beda memicu perbedaan ganti kerugian yang akan diterima oleh pemilik hak atas tanah yang terdampak pada pengadaan tanah, hal ini telah diantisipasi oleh pemerintah dengan adanya aturan untuk menggunakan jasa penilai dalam proses penentuan harga ganti kerugian, tidak berhenti sampai disini proses demi proses yang dilewati dalam menentukan penilai ini juga harus diperhatikan agar tidak ada suatu kepentingan yang bercampur di dalamnya atau dengan kata lain transparansi dalam proses penunjukannya harus diperhatikan. Tim penilai yang terpilih kemudian akan berkerja sesuai dengan Standar Penilai Indonesia dan Kode Etik Penilai Indonesia dengan mengedepankan prinsip kemandirian dalam menentukan nilai ganti kerugian sehingga sesuai dengan nilai yang seharusnya.

A. Hak Atas Tanah

1. Ruang Lingkup Hukum Agraria dan Hak Atas Tanah

Kata agraria mempunyai arti yang sangat berbeda antara bahasa yang satu dengan bahasa lainnya. Istilah agraria berasal dari kata *akker* (Bahasa Belanda), *agros* (Bahasa Yunani) berarti tanah pertanian, *agger*

(Bahasa Latin) berarti tanah atau sebidang tanah, *agrarian* (Bahasa Inggris) berarti tanah untuk pertanian.¹³

Menurut Andi Hamzah, agraria adalah masalah tanah dan semua yang ada di dalam dan di atasnya. Menurut Subekti dan R. Tjitrosoedibio, agraria adalah urusan tanah dan segala apa yang ada di dalam dan di atasnya. Apa yang ada di dalam tanah misalnya batu, kerikil, tambang, sedangkan yang ada di atas tanah dapat berupa tanaman, bangunan.¹⁴

Selain dapat dilihat dari pengertian dan pendapat ahli di atas pengertian agrarian juga bisa ditemukan dalam kosideran Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) dan juga pasal-pasal yang terdapat didalamnya. Oleh karena itu, pengertian agraria dan hukum agraria mempunyai arti atau makna yang sangat luas. Pengertian agraria meliputi seluruh bumi, air dan ruang angkasa termaksud kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan Nasional.¹⁵

Pada ruang lingkup agraria, tanah merupakan bagian dari bumi, yang disebut permukaan bumi. Sebutan tanah dalam bahasa kita dapat dipakai dalam berbagai arti, maka dalam penggunaannya diberikan batasan, agar diketahui dalam arti apa istilah tersebut digunakan. Pada

¹³ Urip Santoso, 2009, *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah Cet. V*, Kencana, Jakarta, hlm. 1

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Pasal 1 ayat 2 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Hukum Tanah kata sebutan “tanah” dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA.

Dalam Pasal 4 diatur, bahwa atas dasar hak menguasai dari negara... ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang...dengan demikian jelaslah, bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi (ayat 1).¹⁶

Dari segi asal tanahnya, hak atas tanah kemudian dibedakan menjadi dua kelompok yaitu:¹⁷

- a. Hak atas tanah yang bersifat primer, yaitu hak atas tanah yang berasal dari negara,
- b. Hak atas tanah yang bersifat sekunder, yaitu hak atas tanah yang berasal dari pihak lain.

Hak atas tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang dimiliki haknya. Sesuatu yang boleh, wajib dan/atau dilarang untuk diperbuat.¹⁸

2. Hak Atas Tanah

Tanah merupakan benda tidak bergerak yang dapat dimiliki oleh seseorang sehingga sudah sepantasnya hal mengenai tanah diatur dalam suatu undang-undang. Sebelum ketentuan di bidang pertanahan diatur

¹⁶ Bodi Harsono, 2007, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, hlm. 18.

¹⁷ Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta, hlm. 91.

¹⁸ Andi Wahyu Iskandar Zainal, 2018, *pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang berimplikasi tindak pidana korupsi pada pembangunan infrastruktur terminal bandar udara sultan hasanuddin*. Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Tesis, Universitas Hasanuddin, hlm 21.

dalam suatu undang-undang, sudah diatur dalam hukum adat yang membagi kepemilikan atas tanah berdasarkan warisan.¹⁹

Berlakunya UUPA menghapus segala jenis hak yang berlaku pada masa kolonial. Sebagai ganti dari hak-hak berdasarkan hukum kolonial adalah jenis-jenis hak yang disebut dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan lainnya.²⁰

Negara menentukan hak-hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, yaitu :

- a) Hak milik;
- b) Hak guna-usaha;
- c) Hak guna-bangunan;
- d) Hak pakai;
- e) Hak sewa;
- f) Hak membuka tanah;
- g) Hak memungut hasil hutan;
- h) Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana diatur dalam Pasal 53.

a. Hak Milik

Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah (dengan mengingat fungsi sosial). Syarat-syarat suatu subjek hukum untuk memiliki hak milik adalah:

- a) Warga Negara Indonesia
- b) Badan-badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah (badan-badan dan keagamaan, sosial, dan lain-lain).

¹⁹ Jimmy Joses Sembiring, 2010, *Panduan Mengurus Sertifikat Tanah*, Visi Media, Jakarta, hlm. 2.

²⁰*Op.cit.* Waskito dan Hadi Arnowo. hlm.26

Badan-badan hukum yang dapat memperoleh hak milik disebutkan dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 Tentang Penunjukan Badan-badan Hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, yaitu:

- a) Bank-bank yang didirikan oleh negara (selanjutnya disebut Bank Negara)
- b) Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasarkan atas Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1985 (Lembaran Negara Tahun 1985 Nomor 139).
- c) Badan-badan keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Agama.
- d) Badan-badan sosial, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengarkan Menteri Kesejahteraan Sosial.

Meskipun hak milik merupakan hak terkuat, namun hak milik dapat hapus oleh hal-hal diantaranya tanahnya jatuh kepada negara, hal ini dapat terjadi dikarenakan pencabutan hak berdasarkan ketentuan-ketentuan yang berlaku, karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya dan diterlantarkan setelah melalui tahapan dan prosedur yang telah dalam peraturan. Kemudian hak milik atas tanah ini juga dapat terhapus akibat musnahnya tanah tersebut seperti telah terjadi bencana alam seperti erosi, banjir, abrasi, dan sebagainya.²¹

Ketentuan mengenai hak milik disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf a UUPA. Secara khusus diatur dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 27 UUPA. Berdasarkan Pasal 50 ayat (1) UUPA, ketentuan lebih lanjut mengenai hak milik diatur dengan undang-undang.²²

²¹Mutiani. 2019. *Pelaksanaan Ganti Kerugian Terhadap Pelepasan Hak Atas Dalam Pembangunan Proyek Rel Kereta Api Trans Sulawesi Di Kabupaten Barru*.hlm. 17
²²*Ibid.*

b. Hak Guna Usaha

Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dalam jangka waktu tertentu guna perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan.²³ Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah (untuk selanjutnya disebut PP Nomor 40 tahun 1996) Pasal 8 ayat (1), Hak Guna Usaha diberikan untuk jangka waktu 35 tahun dan dapat diperpanjang 25 tahun atas permintaan pemegang hak dengan mengingat keadaan perusahaannya.²⁴

Subjek hak guna usaha, yang dapat mempunyai hak tersebut adalah WNI dan Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia sesuai dengan Pasal 30 UUPA jo. Pasal 5 PP Nomor 40 Tahun 1996.²⁵

c. Hak Guna Bangunan

Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperpanjang paling lama 20 (dua puluh) tahun. Secara normatif hak guna bangunan dapat diberikan diatas tanah hak milik orang lain dengan suatu perjanjian atau diberikan diatas tanah dengan hak pengelolaan semula disebut

²³ Pasal 28 Undang-Undang Nomo 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

²⁴ Andi Wahyu Iskandar Zainal. *Op.cit.* hlm. 24

²⁵ Urip santoso, 2015, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, hlm. 99.

dengan hak penguasaan (*Beheers Recht*). Didalam penetapan hak guna bangunan dapat diberikan karena penetapan Pemerintah diatas tanah yang dikuasai langsung oleh negara yang dipunyainya berdasarkan pelepasan hak dari pemilik terdahulu. hak guna bangunan dapat dipunyai oleh perorangan warga Negara Indonesia atau badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia.

d. Hak Pakai

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah. Hak pakai dapat diberikan selama jangka waktu tertentu (untuk perseorangan dan badan hukum asing yang berkedudukan di Indonesia atau selama tanahnya dipergunakan untuk itu). Orang-orang dan badan hukum asing dapat diberi hak pakai, Karena hak pakai hanya memberi wewenang yang terbatas yaitu antara lain bahwa sepanjang mengenai diatas tanah yang dikuasai langsung oleh negara hak pakai tersebut tidak dapat dialihkan kecuali dengan izin pejabat yang berwenang. Hak pakai untuk Instansi Pemerintah tidak diatur dalam undang-undang ini melainkan diatur didalam Peraturan

Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 jo Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 dan Nomor 1 Tahun 1996.²⁶

e. Hak Sewa

Hak sewa adalah hak yang memberi wewenang untuk mempergunakan tanah milik orang lain dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewanya.²⁷ Hak ini tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas akan ditetapkan kemudian dengan Undang-undang termasuk hak-hak yang bersifat sementara seperti hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian akan dihapus apabila sifat-sifatnya ternyata bertentangan dengan Undang-undang ini. Disamping itu diatur pula mengenai hak-hak air dan ruang angkasa ialah: hak guna air, hak pemeliharaan dan penangkapan ikan dan hak guna ruang angkasa.²⁸

3. Fungsi Tanah

Masalah keagrariaan pada umumnya dan pada masalah pertanahan pada khususnya adalah merupakan suatu permasalahan yang cukup rumit dan sensitif sekali sifatnya, karena menyangkut berbagai aspek kehidupan baik bersifat sosial, ekonomi, politik, psikologis dan lain sebagainya. Sehingga dalam penyelesaian masalah ini bukan hanya khusus memperhatikan aspek yuridisnya tetapi juga harus memperhatikan aspek kehidupan lainnya supaya penyelesaian persoalan tersebut tidak

²⁶ Rusmadi Murad, 2017, *Menyingkap Tabir Masalah Pertanahan*, Mandar Maju, Jakarta, hlm. 95.

²⁷ *Ibid.* hlm.25

²⁸ *Ibid.* hlm.96

berkembang menjadi suatu kesalahan yang dapat mengganggu stabilitas masyarakat.²⁹

Pasal 6 UUPA mengatur bahwa: “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.” Hal tersebut mengandung pengertian bahwa semua hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidak boleh digunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya tetapi penggunaan tanah tersebut harus juga memberikan kemanfaatan bagi kepentingan masyarakat dan negara.

Hal ini kemudian dijelaskan dalam penjelasan UUPA bahwa hak atas tanah apapun 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. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara. Namun pada ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan-kepentingan umum (masyarakat). UUPA memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok: kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (Pasal 2 ayat 3).³⁰

²⁹ <http://mangihot.blogspot.com/2017/02/pengertian-pelaksanaan-tanah-danfungsi.html?m1> diakses pada 19 november 2019 pukul: 09:58

³⁰ Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria bagian II No. 4. hlm.23

Fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 6 UUPA mengandung beberapa prinsip keutamaan antara lain:

- a. Merupakan suatu pernyataan penting mengenai hak-hak atas tanah yang merumuskan secara singkat sifat kebersamaan atau kemasyarakatan hak-hak atas tanah menurut konsepsi hukum tanah nasional;
- b. Tanah seseorang tidak hanya mempunyai fungsi bagi yang punya hak itu saja, tetapi juga bagi bangsa Indonesia. Sebagai konsekuensinya, dalam mempergunakan tanah yang bersangkutan tidak hanya kepentingan individu saja yang dijadikan pedoman, tetapi juga kepentingan masyarakat;
- c. Fungsi sosial hak-hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaannya, artinya keadaan tanahnya, sifatnya dan tujuan pemberian haknya. Hal tersebut dimaksudkan agar tanah harus dipelihara dengan baik dan dijaga kualitas, kesuburan serta kondisi tanah sehingga dapat dinikmati tidak hanya pemilik tanah saja tetapi juga masyarakat lainnya. Oleh karena itu kewajiban memelihara tanah tidak saja dibebankan kepada pemiliknya/pemegang hak yang bersangkutan, melainkan juga beban dari setiap orang, badan hukum/instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah.

Demikianlah tanah yang dihaki seseorang bukan hanya mempunyai fungsi bagi yang punya hak itu saja, tetapi juga bagi Bangsa Indonesia seluruhnya. Sebagai konsekuensinya, dalam mempergunakan tanah yang bersangkutan bukan hanya kepentingan yang berhak sendiri saja yang dipakai sebagai pedoman, tetapi juga harus diingatkan dan diperhatikan kepentingan masyarakat.³¹

B. Pengadaan Tanah

1. Pengertian Pengadaan Tanah

Secara garis besar dikenal ada 2 (dua) jenis pengadaan tanah, pertama pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan pengadaan tanah

³¹ Boedi Harsono, 2016, *Hukum Agraria Indonesia*, Penerbit Universitas Trisaksi, Jakarta, hlm. 298.

untuk kepentingan swasta yang meliputi kepentingan komersial dan bukan komersial atau bukan sosial.³²

Berdasarkan UU Nomor 2 Tahun 2012 Pasal 11 Butir (2) yang mengatur bahwa pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak³³. Namun pada Pasal 1 Angka (3) Perpers Nomor 65 Tahun 2006 pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.³⁴

Istilah pengadaan tanah ini merupakan pengganti istilah “pembebasan tanah” yang dipakai dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Lahan yang mengatur tentang Pembebasan hak atas tanah sebelumnya. Istilah Pembebasan hak atas tanah dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Lahan tersebut mendapat tanggapan negatif oleh masyarakat dan penggiat hukum pertanahan sehubungan dengan banyaknya permasalahan yang ditimbulkan dalam pelaksanaannya, sekaligus bermaksud untuk menampung aspirasi berbagi

³² *Op.cit* 32

³³ Lihat Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

³⁴ Perpers Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Pengadaan Tanah

kalangan masyarakat sebagai reaksi terhadap dampak negatif dari pembebasan tanah yang terjadi.³⁵

Kemudian pada tanggal 14 Januari 2012 pemerintah telah mengesahkan UU Nomor 2 tahun 2012 yang mengatur tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Untuk melaksanakan UU Nomor 2 tahun 2012 ini telah diterapkan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum (selanjutnya di sebut Perpres 71/2012), yang kemudian diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 40 tahun 2014, Peraturan Presiden Nomor 99 tahun 2014, Peraturan Presiden Nomor 30 tahun 2015, dan Peraturan Presiden Nomor 148 tahun 2015.³⁶

Adapun dasar pertimbangan dibentuknya UU Nomor 2 tahun 2012 dapat dilihat pada konsideran menimbang yang mana disebutkan tiga alasan yaitu: Pertama, dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, pemerintah perlu melaksanakan pembangunan: Kedua, untuk menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum, diperlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil: Ketiga, karena peraturan perundang-undangan dibidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum

³⁵ Andi Wahyu Iskandar Zainal. *Op.Cit*, hlm 32

³⁶ Djoni Sumardi Gozal, *Hukum Pengadaan Tanah*, UII Press, 2019, hlm. 15.

dapat menjamin perolehan tanah untuk pelaksanaan pembangunan.³⁷ Karena tanah sebagai kebutuhan dasar manusia merupakan perwujudan hak ekonomi, sosial dan budaya, maka pengadaan tanah harus dilakukan melalui suatu proses yang menjamin tidak hanya adanya “pemaksaan kehendak” satu pihak terhadap pihak lain.³⁸

2. Asas-Asas Pengadaan Tanah

Asas yang digunakan dalam penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah:³⁹

a. Kemanusiaan

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. Keadilan

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.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Muhadar, 2013, *Korban Pembebasan Tanah Prespektif Vitimologis*, Rangkang Education, Yogyakarta, hlm. 282.

³⁹ Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

c. Kemanfaatan

Asas Kemanfaatan adalah hasil Pengadaan Tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara.

d. Kepastian

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. Keterbukaan

Asas Keterbukaan adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan Pengadaan Tanah.

f. Kesepakatan

Asas Kesepakatan adalah bahwa proses Pengadaan Tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.

g. Keikutsertaan

Asas Keikutsertaan adalah dukungan dalam penyelenggaraan Pengadaan Tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan.

h. Kesejahteraan

Asas Kesejahteraan adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan Pihak yang Berhak dan masyarakat secara luas.

i. Keberlanjutan

Asas Keberlanjutan adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus-menerus, berkesinambungan, untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

j. Keselarasan.

Asas Keselarasan adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.

3. Tahapan Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan sesuai dengan tahapan-tahapan yang telah diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 yang kemudian juga mengatur proses pelaksanaannya. UU Nomor 2 Tahun 2012 ini mengatur proses pengadaan tanah dilakukan dengan melalui tahapan sebagai berikut:⁴⁰

a. Perencanaan

Perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum didasarkan atas Rencana Tata Ruang Wilayah dan prioritas pembangunan

⁴⁰ <https://Palembang.bpk.go.id/wp-content/uploads/2019/04/1.-Tulisan-Hukum-Tahapan-Pengadaan-Tanah.edit.pdf> diakses pada 14 November 2019.

yang terancam dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis, Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan.⁴¹

Perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini kemudian dibuat dalam bentuk dokumen yang kemudian berisi perencanaan pengadaan tanah.

b. Persiapan

Instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi berdasarkan dokumen perencanaan pengadaan tanah melaksanakan:⁴²

1) Pemberitahuan rencana pembangunan;

Pemberitahuan rencana pembangunan disampaikan kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, baik langsung maupun tidak langsung.

2) Pendataan awal lokasi rencana pembangunan;

Pendataan awal lokasi rencana pembangunan meliputi kegiatan pengumpulan data awal pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan. Hasil pendataan awal lokasi rencana pembangunan digunakan sebagai data untuk pelaksanaan konsultasi publik rencana pembangunan.

3) Konsultasi Publik Rencana Pembangunan.

⁴¹ Pasal 14 ayat (2) UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

⁴² Pasal 16-Pasal 19 UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Konsultasi publik rencana pembangunan dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan ditempat rencana pembangunan Kepentingan Umum atau di tempat yang disepakati. Kesepakatan dituangkan dalam bentuk berita acara kesepakatan. Atas dasar kesepakatan tersebut, instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada gubernur. Gubernur menetapkan lokasi dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan permohonan penetapan oleh Instansi yang memerlukan tanah. Konsultasi Publik rencana pembangunan dilaksanakan dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari kerja, dan apabila sampai dengan jangka waktu 60 (enam puluh) hari kerja pelaksanaan Konsultasi Publik rencana pembangunan terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana pembangunan, dilaksanakan konsultasi publik ulang dengan pihak yang keberatan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja.

c. Pelaksanaan

Instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah kepada Lembaga Pertanahan. Pelaksanaan pengadaan tanah meliputi:

1) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang meliputi:⁴³

- a) Pengukuran dan pemetaan bidang tanah; dan
- b) Pengumpulan data pihak yang berhak dan Objek Pengadaan Tanah

Hasil pengumuman atau verifikasi dan perbaikan ditetapkan oleh Lembaga Pertanahan dan selanjutnya menjadi dasar penentuan Pihak yang berhak dalam pemberian ganti kerugian.

2) Penilaian Ganti Kerugian;

Lembaga Pertanahan menetapkan dan mengumumkan Penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan penilaian objek pengadaan tanah. Penilaian besarnya nilai ganti kerugian oleh penilai dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi:⁴⁴

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

⁴³ Pasal 28 UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

⁴⁴ Pasal 33 UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Sesuai dengan UU Nomor 2 Tahun 2012, semuanya akan ditentukan oleh tim appraisal, tim inilah yang akan menentukan standar, dengan acuan standar yang tidak pasti, dan akan lebih mengacu kepada harga pasar pada saat penilaian.⁴⁵

3) Musyawarah Penetapan Ganti Kerugian;

Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menempatkan bentuk dan/atau besarnya ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian. Hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.⁴⁶

4) Pemberian Ganti Kerugian

Ganti kerugian merupakan suatu hal yang tidak dapat dipisahkan dari pencabutan dan pelepasan hak atas tanah. Nilai ganti rugi harus didasarkan pada penilaian yang sesuai dengan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP). Prosesnya ialah harus terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan besaran ganti rugi, maka baru dilakukan pembayaran ganti rugi dan diberikan langsung kepada yang berhak.⁴⁷ Pemberian ganti kerugian atas

⁴⁵ Mudakir Iskandar Syah, 2015, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Permata Aksara, Jakarta, hlm. 56.

⁴⁶ Pasal 37 UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

⁴⁷ Soedharyo Solmin, 1993, *Status Hak dan Pengadaan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 79.

objek pengadaan tanah diberikan langsung kepada pihak yang berhak dan dapat diberikan dalam bentuk:⁴⁸

- a) Uang;
- b) Tanah pengganti;
- c) Pemukiman kembali;
- d) Kepemilikan saham; atau
- e) Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Pemberian Ganti Rugi berpedoman pada:⁴⁹

- a) Kesepakatan para pihak;
- b) Hasil penilaian Panitia Penilai Harga Tanah/Tim Penilai Harga Tanah;
- c) Tenggang waktu penyelesaian proyek pembangunan dilaksanakan dalam jangka waktu paling lama 120 hari kalender terhitung sejak undangan musyawarah pertama.

Masalah ganti kerugian merupakan isu sentral yang paling rumit penanganannya dalam upaya pengadaan tanah oleh pemerintah dengan memanfaatkan tanah-tanah yang sudah mempunyai hak. Oleh karena itu, perlu peran lembaga penilai swasta yang profesional dan independen, yang mempunyai kewenangan dan kemampuan untuk menetapkan nilai nyata

⁴⁸ Pasal 36 UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

⁴⁹ Andi Wahyu Iskandar Zainal, 2018, pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang berimplikasi tindak pidana korupsi pada pembangunan infrastruktur terminal bandar udara sultan hasanuddin. Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Tesis, Universitas Hasanuddin, hlm 44-45

tanah yang obyektif dan adil seperti dituangkan dalam ketentuan Pasal 25 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2015.⁵⁰

5) Pelepasan tanah instansi

Pelepasan objek pengadaan tanah untuk kepentingan Umum yang dimiliki pemerintah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan barang milik negara/daerah.⁵¹

d. Penyerahan Hasil.

Lembaga Pertanahan menyerahkan hasil Pengadaan Tanah kepada Instansi yang memerlukan Tanah setelah⁵²:

- 1) Pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak dan pelapasan hak telah dilaksanakan; dan/atau
- 2) Pemberian ganti kerugian telah dititipkan di pengadilan negeri.

4. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Perolehan tanah untuk kepentingan umum memiliki tata cara tersendiri dibandingkan perolehan tanah pada umumnya. Hal tersebut karena melibatkan penggunaan anggaran negara (APBN/APBD) dan kepentingan masyarakat pemilik tanah. Masalah yang umum terjadi dalam

⁵⁰*ibid.* hlm 61-62

⁵¹ Pasal 45 UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

⁵² Pasal 48 UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

pengadaan tanah adalah penilaian harga tanah, musyawarah ganti rugi, mekanisme pembayaran dan sistem pelaporan.

Pengertian yang terkait dengan pengadaan tanah mengalami perubahan dan terakhir disebut dalam Peraturan Presiden Nomor 30 tahun 2015 Tentang Perubahan Ketiga Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Pengertian kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut, batasannya adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Yang dimaksud dengan pihak yang berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah.⁵³ Menurut Salihendo, kepentingan umum adalah termaksud kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologi, dan atas dasar asas-asas pembangunan nasional dengan mengindahkan ketahanan Nasional serta wawasan nusantara.⁵⁴

⁵³ Waskito dan Hadi Arnowo, 2017, *Pertanahan, Agraria dan Tata Ruang*. Kecana, Jakarta. hlm.281.

⁵⁴ Jhon Salihendo, 1993, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 40.

Ruang lingkup objek pengadaan tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai. Khusus mengenai definisi ruang atas tanah dan bawah tanah adalah ruang yang ada dibawah permukaan bumi dan/atau ruang yang ada diatas permukaan bumi sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah.

Jenis pembangunan yang dikategorikan untuk kepentingan umum berdasarkan UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum adalah:⁵⁵

- a. Pertahanan dan keamanan nasional.
- b. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api.
- c. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan pembangunan pengairan lainnya.
- d. Pelabuhan, Bandar udara dan terminal.
- e. Infrastruktur minyak gas, dan panas bumi.
- f. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik.
- g. Jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah.
- h. Tempat pembuangan dan pengolahan sampah.
- i. Rumah sakit pemerintahan/pemerintah daerah.
- j. Fasilitas kendaraan umum.
- k. Tempat pemakaman umum pemerintah/pemerintah daerah.
- l. Fasilitas umum, fasilitas sosial, dan ruang terbuka hijau publik.
- m. Cagar alam dan cagar budaya.
- n. Kantor pemerintah/pemerintah daerah/desa.
- o. Penataan pemukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa.
- p. Prasarana pendidikan atau sekolah pemerintah/ pemerintah daerah.
- q. Prasarana olahraga pemerintah/pemerintah daerah.
- r. Pasar umum dan lapangan parkir umum.

⁵⁵*ibid.* hlm 282

Batasan objek pengadaan tanah adalah 5 (lima) hektar. Untuk pengadaan tanah dibawah 5 hektar dapat dilakukan langsung oleh instansi yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah mengikuti prosedur pengadaan tanah (Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014) pengadaan tanah secara langsung adalah dengan cara jual beli atau tukar-menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak.

Tanah yang menjadi Objek Pengadaan Tanah terdiri dari:

- a) Tanah milik masyarakat umum dan swasta;
- b) Tanah milik instansi pemerintah dan pemerintah daerah;
- c) Tanah milik BUMN/BUMD;
- d) Tanah kas desa.

C. Klasifikasi Bidang Jasa Penilai (Appraisal)

Peraturan Menteri Keuangan Tentang Penilai Publik yang kemudian dijelaskan pada Pasal 5 (1) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 56/PMK.01/2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 101/PMK.01/2014 Tentang Penilai Publik meliputi:

- a. Penilaian Properti Sederhana.

Bidang Jasa Penilai Properti Sederhana ini hanya dapat melakukan penilaian pada tanah kosong untuk pemukiman paling luas 5000 meter yang diperuntukkan untuk 1 (satu) unit rumah tinggal, 1 (satu) unit apartemen, rumah tinggal, rumah toko, rumah kantor, atau kios, peralatan dan perlengkapan bangunan, serta mesin individual yang

digunakan pada rumah tinggal, rumah toko, atau rumah kantor, dan juga alat transportasi. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 5 (2) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 56/PMK.01/2017.

b. Penilaian Properti.

Penilaian Properti sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 5 ayat (1) huruf b meliputi penilaian tanah dan bangunan serta kelengkapannya, mesin dan peralatan yang digunakan dalam proses produksi, alat transportasi, alat berat, alat komunikasi, alat kesehatan, alat laboratorium dan utilitas, peralatan dan perabotan kantor dan peralatan militer, perangkat telekomunikasi, pertanian, pertambangan, peternakan, perkebunan, perikanan, dan kehutanan. Penilaian Properti yang dijelaskan sebelumnya adalah penilai yang dimaksud dalam pembahasan penelitian ini yaitu penilai tanah dan bangunan beserta kelengkapan dan pengembangan lainnya atas tanah atau yang disebut appraisal dengan tugas yaitu menilai harga ganti kerugian yang kemudian nantinya akan dibayarkan kepada pihak pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya yang akan digunakan untuk pembangunan kepentingan umum sehingga tidak terjadi perbedaan penafsiran antara pihak yang membutuhkan tanah dengan pihak yang memiliki hak atas tanah tersebut. Selain yang dijelaskan diatas pada Pasal 5 ayat 5 juga disebutkan beberapa jasa penilai properti yang kemudian berkaitan dengan kegiatan penilaian, meliputi:

- 1) Konsultasi pengembangan properti;

- 2) Desain sistem informasi aset;
- 3) Manajemen properti;
- 4) Studi kelayakan usaha;
- 5) Jasa agen properti;
- 6) Pengawasan pembiayaan proyek;
- 7) Studi penentuan sisa umur ekonomi;
- 8) Studi penggunaan tertinggi dan terbaik (highest and best use);
dan
- 9) Studi optimalisasi aset.

c. Penilaian Bisnis.

Penilaian Bisnis sesuai dengan jenisnya meliputi penilaian entitas bisnis, penyertaan, surat berharga, hak dan kewajiban perusahaan, aset tak berwujud, kerugian ekonomis, opini kewajaran dan instrumen keuangan yang mana semua hal yang disebutkan di atas adalah hal-hal yang berkaitan dengan bisnis dan hanya boleh dinilai dengan penilaian bisnis atau tim penilai yang khusus untuk hal ini. Pasal 6 kemudian menyebutkan bukan hanya yang terdapat pada Pasal 5 ayat (4) saja yang menjadi cakupan dari penilaian ini tetapi juga meliputi:

- 1) Studi kelayakan usaha;
- 2) Penasihat keuangan korporasi; dan
- 3) Pengawasan pembiayaan proyek.

d. Penilaian Personal Properti.

Penilaian Personal properti yang dimaksud pada Pasal 5 ayat (1) huruf d yaitu penilaian yang meliputi pabrik, mesin dan peralatan, perangkat telekomunikasi serta alat transportasi, alat berat, alat komunikasi, alat kesehatan, alat laboratorium dan utilitas, peralatan dan perabotan kantor dan peralatan militer.

D. Penunjukan Appraisal Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Ditinjau Dari Prinsip Transparansi Dan Prinsip Kemandirian Dalam Menilai

1. Prinsip Tranparansi dalam Penujukkan Tim Penilai

a. Struktur Panitia PengadaanTanah (P2T)

Proses pengadaan tanah untuk pembangunan perluasan Bandara Sultan Hasanuddin Makassar yang berlokasi di Dusun Baddo-Baddo, Desa Baji Manggai, Kecamatan Mandai yang telah disetujui oleh masyarakat setempat dalam musyawarah yang dilakukan dan dikeluarkannya surat penetapan lokasi oleh Gubernur Nomor: 1623/VIII/2013 tertanggal 12 Agustus 2013 dan dilanjutkan oleh PT. Angkasa Pura I untuk memperoleh permohonan pengadaan tanah ke Kanwil BPN Propinsi Sulawesi Selatan hingga terbitnya Surat Nomor: 264/Kep-73.10/2013 yang memilih Andi Nuzulia, S.H. sebagai ketua.

Pelaksanaan Pengadaan Tanah dengan susunan kepanitiaan yaitu:

- a) Andi Nuzulia, S.H. selaku Ketua;
- b) Hermanto, APTNH, M.H. selaku Sekretaris;
- c) Musdedi, S.H. selaku Anggota;
- d) Drs. Andi Kamruddin selaku Anggota;

- e) Drs. Erhan, M.Si.selaku Anggota; dan
- f) Raba Nur, S.Sos. selaku Anggota

Susunan panitia pelaksana pengadaan tanah ini kemudian bekerja sebagaimana tugas dan kewenangannya dibantu dengan Satgas A dan B yang dibentuk oleh ketua P2T berdasarkan SK P2T Nomor: 034/KEP.73.09/VI/2013 dengan susunan sebagai berikut:

Satuan Tugas A :

- 1. Hijaz Zainuddin,S.H. selaku Ketua;
- 2. Muhctar selaku anggota; dan
- 3. Didik Purnomo selaku anggota.

Satuan Tugas B :

- 1) Yusuf Soda, S.H selaku Ketua
- 2) Marlina, S.H. selaku anggota;
- 3) A. sufiarma, S.H.,M.H selaku anggota;
- 4) Hartwan Tahir, S.H; dan
- 5) Hamka, S.H, selaku anggota.

Masing-masing dari satuan tugas ini yaitu Satgas A menginventarisasi dan identifikasi data fisik dan penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan serta pengukuran atas tanah yang dituangkan dalam bentuk Peta Bidang sedangkan Satgas B tugasnya yaitu menginventarisasi dan identifikasi data pihak yang berhak mendapatkan ganti kerugian sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 55 Peraturan

Presiden No. 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Setelah tugas Satgas ini selesai barulah ketua pengadaan tanah melakukan pemilihan tim penilai yang nantinya akan menjadi penilai untuk menentukan nilai ganti kerugian yang akan diterima masyarakat setempat, sebelum bisa dipilih sebagai penilai pada suatu pengadaan tanah.

b. Tahapan Tim Penilai untuk Dapat Melakukan Penilaian

Penilai sebelum melakukan penilaian dalam suatu pengadaan tanah harus melewati beberapa tahapan dan memenuhi beberapa syarat. Penilai nantinya akan bergabung dalam Organisasi Profesi di Indonesia yang sifatnya mandiri, nirlaba dan nonpolitis dengan berdasar pada Pancasila dan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan konsitusional, Peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan langsung dan tidak langsung dengan Profesi Penilai sebagai landasan formal serta Keputusan Musyawarah Nasional sebagai landasan oprasional. Penilai yang ada di Indonesia tergabung dalam Organisasi Masyarakat Profesi Penilai Indonesia (MAPPI) dengan jenjang keanggotaan, untuk menjadi anggota MAPPI harus memenuhi persyaratan dan Ketentuan sebagai anggota Afiliasi (*Affiliate Member*) adalah :

- a) Warga Negara Indonesia atau Warga Negara Asing;
- b) Berpendidikan paling rendah SLTA atau sederajat;
- c) Mengajukan permohonan tertulis kepada Pengurus Daerah, yang selanjutnya oleh pengurus Daerah diajukan kepada pengurus Pusat

atau bagi wilayah yang belum tercakup dalam suatu kepengurusan Daerah pengajuannya dapat langsung ke Pengurus Pusat;

- d) Membayar uang pangkal dan uang iuran untuk periode 1 (satu) tahun dimuka;
- e) Wajib mematuhi segala peraturan dan ketentuan MAPPI.

Setelah menjadi anggota afiliasi/MAPPI-A kemudian dilakukan peningkatan menjadi anggota peserta (*Associate Member*)/MAPPI-P dengan melulusi Pendidikan Dasar Penilaian dengan jumlah paling singkat 60 jam pelajaran yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan dan pelatihan MAPPI atau lembaga lainnya yang telah mendapat pengakuan pengurus pusat dan paling lama dalam waktu 2 tahun sejak diangkat menjadi anggota MAPPI-P, yang bersangkutan diwajibkan telah mengikuti dan lulus pendidikan dasar lanjutan dengan jumlah jam pelajaran sekurang-kurangnya 100 jam yang diselenggarakan oleh MAPPI atau lembaga pendidikan lainnya yang telah mendapat pengakuan dari pengurus pusat.

Penilai yang sudah bisa menilai pada pengadaan tanah yaitu minimal berstatus MAPPI-P namun untuk meningkatkan kualitas dan profesionalitas serta pengetahuan maka penilai bisa meningkatkan status keanggotaanya yang mana untuk meningkatkan keanggotaan dari MAPPI-P menjadi anggota Terakreditasi (*Accredited Member*) /MAPPI-T penilai harus memiliki pengalaman bekerja di bidang penilaian paling singkat 2 (dua) tahun yang dibuktikan dengan surat keterangan dari pimpinan usaha jasa Penilai atau instansi terkait bidang penilaian, atau surat keterangan dari

pimpinan Perguruan Tinggi bagi yang berprofesi sebagai pendidik ilmu-ilmu bidang penilaian dan paling lama dalam waktu 2 (dua) tahun sejak diangkat menjadi anggota MAPPI-T, yang bersangkutan diwajibkan telah mengikuti dan lulus Pendidikan Penilaian Lanjutan dengan jumlah jam pelajaran sekurang-kurangnya 100 jam yang diselenggarakan oleh MAPPI atau lembaga lainnya yang telah mendapat pengakuan Pengurus Pusat.

Status selanjutnya yaitu anggota Bersertifikat (*Certified Member*)/MAPPI-S dengan memiliki latar belakang pendidikan akademik paling rendah S1 dari berbagai disiplin ilmu yang mendukung praktek penilaian harus lulus dalam Ujian Sertifikasi Penilai yang diselenggarakan oleh MAPPI, tingkatan keanggotaan yang terakhir adalah anggota Kehormatan (*Honorary Member*) yang diusulkan oleh pengurus pusat dan disetujui paling kurang setengah dari jumlah pengurus daerah dan disahkan dalam Musyawarah Nasional (MUNAS) MAPPI.⁵⁶

c. Penunjukkan Tim Penilai

Sesuai dengan amanat pada Pasal 63 Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pada prosesnya Ketua P2T telah melakukannya sesuai dengan tahapan yang ditetapkan pada Lampiran XA dan XB hal ini juga disebutkan dalam Pasal 20 ayat (3) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah

⁵⁶ Lihat Anggaran Rumah Tangga Masyarakat Profesi Penilai Indonesia (MAPPI)

pada proses pengadaan jasa penilai dilakukan secara sederhana dengan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Pengumuman dilakukan minimal 7 hari kerja.
2. *Download* Dokumen.
3. Penjelasan dilakukan minimal 3 hari kerja sejak pengumuman.
4. *Upload* Dokumen
5. Pembukaan Dokumen
6. Evaluasi Dokumen
7. Penetapan dan Pengumuman hasil lelang
8. Masa sanggah dilakukan 5 hari kerja setelah pengumuman
9. Surat sanggah
10. Jawaban surat sanggah
11. Sanggah Banding
12. Jawaban Surat Sanggah Banding
13. BA hasil Lelang
14. SPPBJ maksimal 2 hari setelah BA hasil lelang
15. Kontrak maksimal 14 hari kerja setelah SPPBJ.

Pengadaan jasa penilai sederhana yang dilakukan secara manual dengan proses seperti yang telah disebutkan sebelumnya sangat rentan terjadi kolusi mulai dari proses mengupload dokumen sampai penetapan dan pengumuman hasil lelang karena kurangnya transparansi dalam prosesnya. Pengadaan jasa penilai yang dilakukan dalam perkiraan waktu 22 hari ini jika belum dapat ditentukan dalam jangka waktu tersebut ketua

panitia pengadaan tanahlah yang menunjuk langsung penilai yang akan melakukan penilaian dalam proses pengadaan tanah hal ini diatur pada Pasal 64 Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Proses penunjukkan jasa penilaian dilakukan secara lelang ini yang mana lelang terbagi menjadi dua yaitu lelang Manual/Langsung (*Non-E-Procurement*) dan juga lelang *E-Procurement*/lelang *online*. Adapun lelang yang digunakan oleh BPN dalam pengadaan jasa penilai tanah untuk pengembangan Bandara Sultan Hasanuddin adalah pelelangan manual atau *Non- E-Procurement* dengan kelebihan pada tahap tender bisa memberikan penjelasan mengenai pasal-pasal dalam RKS (Rencana Kerja dan Syarat-Syarat), Gambar Tender, RAB dan TOR (*Term of Reference*) namun dari kelebihan tersebut terdapat kekurangan pada proses ini yaitu waktu yang digunakan cukup lama dikarenakan mengharuskan tatap muka terlebih dahulu, biaya yang lebih besar dikeluarkan oleh peserta lelang untuk mempersiapkan persyaratan untuk mengikuti lelang tersebut, serta penguluran waktu dari panitia pengadaan atau unit layanan pengadaan serta dalam sistem manual, maka dalam proses pelelangan menjadi kurang efisien dan efektif serta kurang terjaga kerahasiaan dokumen dan belum optimal dalam mengurangi praktek Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN).

Proses lelang manual yang dilakukan oleh ketua P2T dalam menentukan jasa penilai yang digunakan pada pengadaan tanah telah mendapatkan hasil yang dituangkan dalam Pengumuman Pemilihan Lelang

Nomor: 23/P2T-PENG/VIII/2013 dengan Harga Perkiraan Sendiri (HPS) sebesar Rp 137.500.000,00 harga HPS ini kemudian hanya harga yang diperkirakan oleh P2T untuk dibayarkan kepada tim penilai yang terpilih karena harga jasa penilai yang sebenarnya juga tidak diumumkan maka sulit buktikan transparansi dalam penunjukkan tim penilai yang dimenangkan oleh Abdullah Fitrianto & Rekan dengan izin usaha No: 2.09.0051 yang dikeluarkan oleh Departemen Keuangan Republik Indonesia berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan No: 327/Kep-200/V/2009 yang berkedudukan di Golden Plaza Blok G 43-44, Jalan. RS Fatmawati 15, Jakarta Selatan dengan biaya jasa sebesar Rp.370.000.000,00. Adapun susunan organisasi tim penilai yang bertugas dalam penilain ini yaitu:

1. Ketua Tim (Penanggung Jawab): Ir. Abdullah Firmanto, M.Sc
2. *Reviewer*: Ir. Veny Rinaldy.
3. Penilai: Abdullah Najang, S.Si., Ir. Joko Hermanto, S.P., dan Soekamto.
4. *Surveyor*: Erniwati, S.Pd., Muhammad Akbar Akib, S.E., Ali Muhammad dan Ariansyah Nur, S.E.

Berdasarkan Surat Perintah Mulai Kerja (SPMK) dari Kepala Kantor BPN Maros Nomor: 186/P2T/IX/2014 tanggal 5 September 2014 yang menandakan tim penilai sudah bisa mulai melakukan tahap-tahap dalam penilaian. Sistem lelang manual ini sangat tertutup atau tidak ada prinsip transparansi dalam proses pemilihan tim penilainya yang mana transparansi

disini diartikan sebagai keterbukaan dan pertanggung-jawaban. Aturan dan prosedur transparan biasanya diberlakukan untuk membuat pejabat pemerintah bertanggung-jawab dan untuk memerangi korupsi didalam jabatan yang diembannya.

Apabila rapat pemerintah dibuka kepada umum dan media massa, bila anggaran dan laporan keuangan bisa diperiksa oleh siapa saja, bila undang-undang, aturan, dan keputusan terbuka untuk didiskusikan, semuanya akan terlihat transparan dan akan lebih kecil kemungkinan pemerintah untuk menyalahgunakannya untuk kepentingan sendiri. Penunjukan tim penilai ini secara menejemen harus dilakukan secara transparansi dengan artian untuk menjaga siklus kerja yang sehat didalam sebuah institusi/lembaga publik demi mencegah adanya nepotisme dalam pelaksanaannya begitu pula diperlukan transparansi keuangan dalam sebuah instansi karena ini merupakan soal yang sangat riskan akan terjadinya masalah seperti korupsi serta untuk menjaga kepercayaan dalam suatu intansi.⁵⁷

Prinsip transparansi kemudian tidak hanya mengacu pada transparansi manajemen dan juga transparansi keuangan tetapi juga terkait dengan keterbukaan informasi yang mana keterbukaan informasi ini berhubungan dengan dokumen-dokumen yang perlu diketahui oleh masyarakat. Misalnya, informasi mengenai pelelangan atau penerimaan

⁵⁷<https://www.kompasiana.com/ramadani2/5c0771916ddcae1c874fe2cb/transparansi-didalam-pemerintahan?page=all> diakses pada Sabtu 8 Agustus 2020 pukul 00:39 WITA

pegawai. Namun pada proses penunjukkan tim penilai yang dilakukan dengan lelang manual peluang transparansinya sangat kecil dapat terpenuhi padahal dengan transparansi ini dapat mencegah terjadinya kekaburan (*opacity*) dan kerahasiaan (*secrecy*) proses penyelenggaraan pemerintahan yang dapat mengarah kepada penyimpangan kekuasaan, terutama kewenangan yang hanya dikuasai dan dimonopoli oleh negara.

Mengacu pada surat pengumuman pemilihan lelang hanya dicantumkan nama paket yaitu Jasa Penilaian Harga Tanah Pembangunan Pengembangan Terminal PT. Angkasa Pura (Persero) Bandara Sultan Hasanuddin Makassar, HPS, waktu pengambilan data dan persyaratan yang ditentukan untuk mengikuti lelang yaitu Lisensi Penilai Harga Tanah dari BPN, Surat Ijin Usaha Kantor Jasa Penilaian Publik (KJPP), Surat Ijin Usaha Jasa Penilai Publik (SIUJP), mempunyai pengalaman di bidang yang sama.

Kekurangan dalam lelang manual ini juga adalah tidak menyajikan data siapa yang berhasil memenangkan lelang dan peserta yang ikut dalam proses lelang serta yang membuat peserta gugur dalam lelang sampai dengan keunggulan dari tim penilai yang menang dalam lelang, berbeda dengan lelang online yang mengacu pada Perpres Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang datanya dapat diakses langsung oleh masyarakat dan juga lembaga yang membutuhkan sesuai dengan kepentingan masing-masing melalui Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE).

Menurut salah seorang KJPP di Kota Makassar dalam wawancara yang peneliti lakukan mengatakan lelang manual selain memakan banyak biaya dengan peserta lelang yang terbatas dan tidak terbuka secara nasional, lelang manual juga biasanya menguntungkan pihak-pihak personal karena bisa diatur secara manual dan untuk pengadaan tanah sebesar pengadaan tanah pengembangan Bandara Sultan Hasanuddin seharusnya menggunakan lelang *Online*.⁵⁸

Proses lelang manual seperti ini yang mengacu pada Keppres Nomor 80 Tahun 2003 Tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah seharusnya tidak dilakukan lagi dan menggunakan proses lelang online saja untuk menghemat biaya dan mengefisiensikan waktu pemilihan serta adanya transparansi dalam penyajian data dan proses lelang jasa penilai sehingga praktik Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN) bisa dihindarkan dengan proses yang terbuka seperti ini, ditambah dengan beberapa kelebihan dari lelang online misalnya biaya yang digunakan untuk mengikuti proses tatap muka dengan pemberi jasa bisa dilakukan secara online, dokumen-dokumen yang dilengkapi tidak perlu dicetak melainkan hanya diupload pada laman LPSE, waktu yang digunakan lebih singkat, pemberitahuan jika ada perubahan hanya dipantau melalui LPSE, serta LPSE dengan sistem yang lebih moderen dapat mengurangi praktek Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN) karena prosesnya yang lebih terbuka dan

⁵⁸ Hasil Wawancara dengan Penilai Publik di Kota Makassar pada tanggal 6 Juli 2020.

transparansi panitia pengadaan tanah bisa lebih membuat masyarakat atau pun pihak yang terkait lebih percaya dengan proses pengadaan jasa penilai yang nantinya akan menilai ganti kerugian pada suatu pengadaan tanah.

Lelang *online* ini juga bisa menjadi referensi kepada pihak yang nantinya membutuhkan tim penilai untuk menilai sesuatu tanpa harus melalui lelang pengadaan jasa penilai tetapi hanya melihat dari jam kerja dan pengalaman tim penilai melalui lelang-lelang yang berhasil dimenangkan.

Pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik Pasal 11 mengatur bahwa badan publik harus selalu menyediakan tiga informasi terkait pengadaan barang dan jasa pemerintah. Adapun tiga informasi tersebut adalah hasil keputusan Badan Publik dan pertimbangannya, Rencana kerja proyek termasuk di dalamnya perkiraan pengeluaran tahunan Badan Publik dan Rencana kerja proyek termasuk di dalamnya perkiraan pengeluaran tahunan Badan Publik. Aturan yang lebih rinci, Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik (SLIP) Pasal 11 ayat 1 poin (i), menjelaskan bahwa “setiap Badan Publik wajib mengumumkan secara berkala Informasi Publik yang sekurang kurangnya terdiri atas informasi tentang pengumuman pengadaan barang dan jasa sesuai dengan peraturan perundang-undangan terkait”. Regulasi ini memperjelas bahwa dokumen kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan informasi publik, meski pasal ini tidak merincikan keseluruhan informasi

yang perlu dipublikasikan, hanya menyebut sekurang-kurangnya mengenai pengumuman pengadaan barang dan jasa.

Proses pengadaan barang dan jasa pemerintah dibagi menjadi 3 bagian, yaitu perencanaan, pelaksanaan lelang dan pasca lelang, maka informasi yang dapat ditemukan oleh publik. Untuk lelang sendiri yang menjadi informasi publik adalah: Pengumuman Lelang, Sumber Dana, Pagu Anggaran, Harga Perkiraan Sendiri (HPS), Metode Pemilihan, Metode Evaluasi, Cara Memasukkan Dokumen Penawaran, Peserta, Harga Penawaran, Pemenang (Nama, Alamat, NPWP), Kategori Pengadaan (Barang, Jasa, Konstruksi, Jasa Lainnya), Jenis Kontrak, Lokasi Pekerjaan, Kualifikasi Usaha (Kecil, Non-Kecil, dan Lainnya), dan Syarat Kualifikasi (Tergantung). Sedangkan pada surat pengumuman pemilihan lelang hanya dicantumkan nama paket yaitu Jasa Penilaian Harga Tanah Pembangunan Pengembangan Terminal PT. Angkasa Pura (Persero) Bandara Sultan Hasanuddin Makassar, HPS, waktu pengambilan data dan persyaratan yang ditentukan untuk mengikuti lelang yaitu Lisensi Penilai Harga Tanah dari BPN, Surat Ijin Usaha Kantor Jasa Penilaian Publik (KJPP), Surat Ijin Usaha Jasa Penilai Publik (SIUJP), mempunyai pengalaman di bidang yang sama. Hal ini yang kemudian membuat tidak adanya prinsip transparansi dalam pemilihan tim penilai untuk pengadaan tanah untuk pembangunan perluasan bandara Sultan Hasanuddin.

2. Kemandirian Penilai dalam Melakukan Proses Penilaian

Pengadaan tanah untuk pembangunan perluasan Bandara Sultan Hasanuddin harus melepaskan hak atas tanah seluas 60Ha, diantaranya terdapat beberapa jenis penguasaan hak mulai dari tanah negara, tanah milik perorangan dan tanah milik adat. Adapun rinciannya sebagai berikut:

- a) 27 bidang tanah dengan AJB;
- b) 8 bidang tanah dengan Akta hibah; dan
- c) Sekitar 169 bidang tanah dengan kategori tanah adat dan tanah garapan.

Proses penilaian harga tanah yang seharusnya dilandaskan dengan prinsip kemandirian oleh tim penilai justru meragukan kemandirian dan sifat independen dari tim penilainya yang menentukan harga terlalu tinggi dalam melakukan penilaian sehingga banyak pihak yang kemudian menanyakan hal tersebut dan mencurigai adanya pihak yang turut andil dalam penentuan harga ganti kerugian, namun dalam proses penilaian tim penilai telah melalui beberapa tahapan mulai dari Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sampai dengan menentukan harga dan menyerahkan laporan hasil penilaian kepada P2T sesuai dengan yang dinyatakan pada Pasal 28 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan.

Penilai sebagai pihak yang terlibat dalam menentukan besaran ganti kerugian akan menghasilkan risiko yaitu jika opini nilai yang dibuat oleh Penilai tidak didasarkan pada metode, asumsi dan analisis yang sesuai

dengan standar harga objek ganti kerugian. Akan berakibat indikasi nilai yang dihasilkan *over value*, maka Penilai akan menghadapi tuntutan telah menyebabkan kerugian negara. Apabila opini nilai yang dibuat oleh Penilai tidak didasarkan pada metode, asumsi dan analisis yang sesuai standar, maka berakibat indikasi nilai yang dihasilkan *under value*. Penilai juga akan menghadapi tuntutan dari pemilik objek ganti kerugian karena merasa dirugikan oleh opini nilai yang dibuat oleh Penilai.

Penilai selanjutnya memberikan asumsi bahwa tanah yang dilepaskan di lokasi tersebut seluas 60Ha, kemudian appraisal mengambil 5 perbandingan harga pasar atas transaksi tanah yang berstatus tanah hak milik dengan bukti sertipikat, yang berjarak sekitar 5.000 m sampai 6.000 m dari lokasi pembebasan, dengan harga tanah antar Rp 750.000,00 sampai Rp 1.500.000,00/m².

Padahal dalam proses penilaian, NJOP kemudian juga menjadi hal yang sangat penting dalam menentukan harga dikarenakan sebagaimana diatur dalam Pasal 27 s/d 30 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 bahwa penilaian harga tanah dilakukan oleh Lembaga Penilai Harga Tanah atau Tim Penilai Harga Tanah, dengan berdasarkan pada Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/ sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak tahun berjalan. Apabila NJOP dijadikan dasar untuk menentukan nilai nyata/ sebenarnya, maka untuk ganti kerugian, paling tidak standar penaksirannya tidak boleh lebih rendah dari NJOP, tetapi dengan

melihat NJOP terakhir ditentukan nilai nyata/ sebenarnya dilengkapi dengan berbagai pertimbangan terkait dengan hal-hal yang dapat mempengaruhi nilai tanah, sehingga pada akhirnya dapat ditetapkan harga tanah sebagai ganti kerugian.⁵⁹ Kemudian diperbandingkan dengan di lokasi pembebasan yang pada tahun 2015 hanya berkisar Rp 277.778,00/m² untuk tanah yang bersertifikat dan untuk tanah garapan berkisar Rp 10.090,00 sampai dengan Rp 50.000,00.

Akibat dari hal ini pemberian ganti kerugian sangat jauh di atas harga yang seharusnya atau harga yang layak, sehingga mengakibatkan kerugian negara. Hasil perhitungan sebagaimana dalam laporan Hasil Penilaian Tertanggal pada 04 Juli 2015, appraisal menyampaikan total Nilai Penggantian Wajar (NPW) yang merupakan hasil penggabungan/penjumlahan Nilai Pasar dari fisik objek yang diganti rugi seperti tanah, bangunan, tanaman, ruang atas tanah dan bawah tanah, dan benda yang berkaitan dengan tanah, seperti utilitas dan sarana pelengkap bangunan yang merupakan kerugian fisik. Selain itu ditambah kerugian non-fisik, yaitu dapat berupa penggantian terhadap kerugian pelepasan hak dari pemilik seperti kehilangan pekerjaan atau pendapatan, kerugian emosional (*solatium*), biaya transaksi, kompensasi masa tunggu, kerugian sisa tanah dan kerusakan fisik lainnya.

⁵⁹ Maria SW Sumadjono, 2018, *Tanah Dalam Prespektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta, hlm. 253.

Pendekatan penentuan nilai yang dilakukan tim penilai ini untuk bangunan digunakan pendekatan pasar yakni mencari data pasar yang sebanding dan sejenis, namun jika tidak ditemukan data yang sebanding dan sejenis boleh mengambil perbandingan di tempat lain asalkan sebanding dan sejenis, akan tetapi pada penilaian ini penilai mengambil data pasar yang tidak sebanding dengan harga pasar pada lokasi yang dapat dilihat dari harga ganti kerugian yang diberikan. Hal ini berakibat pada tim penilai yang melakukan penyimpangan terhadap juknis SPI yang merupakan pedoman dalam menjalankan tugas yaitu pada poin 2.7 tentang pendekatan pasar yang seharusnya digunakan adalah data pasar dari property yang sebanding dan sejenis.

Harga pasar yang diambil oleh tim penilai ini sangat jauh dari harga yang seharusnya sehingga menghasilkan harga yang sangat tinggi atau *over value* untuk daerah pembangunan perluasan Bandara Sultan Hasanuddin. Kemudian mulai dari proses penilaian hingga disepakatinya harga terdapat beberapa hal yang mempengaruhi sifat independen penilai dalam memberikan nilai ganti kerugian.

Hal ini dikarenakan penolakan oleh masyarakat yang masih merasa nilai yang diberikan oleh tim appraisal masih rendah atau *down value* seperti yang dikatakan oleh salah seorang masyarakat yang dalam wawancara yang penulis lakukan kepada yang menerima ganti kerugian dalam pengadaan tanah ini mengatakan nilai tersebut telah dibicarakan berulang-ulang kali karena yang pada awalnya sangatlah rendah sehingga

masyarakat tidak menerima atau menyepakati nilai ganti kerugian tersebut.⁶⁰ Ketua P2T juga meminta kepada tim penilai untuk melakukan penilaian ulang dengan alasan *down value* ini, pada bulan juli 2015 yang mengakibatkan terjadi perubahan luas tanah sehingga nilai ganti rugi yang diterima untuk 6 bidang tanah juga mengalami perubahan.

Padahal appraisal telah memberikan harga yang cukup tinggi dan tidak sesuai dengan NJOP dan harga pasar untuk daerah ini. Hal inilah yang menjadi penyebab mengapa nilai ganti kerugian yang ditetapkan terlalu tinggi dan tidak sesuai dengan harga pasar di lokasi tersebut sedangkan pada tim appraisal bisa berlindung dengan aturan yang berlaku jika setelah terjadi musyawarah namun tidak mendapatkan kesepakatan sesuai dengan Pasal 41 ayat 1 Peraturan Kepala BPN No.3 Tahun 2007 mengatur bahwa pemilik yang keberatan terhadap keputusan penetapan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi yang diterbitkan Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten dapat mengajukan keberatan kepada Bupati atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sesuai kewenangannya disertai dengan penjelasan mengenai sebab-sebab dan alasan keberatannya. Dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari tidak dengan menyepakati harga yang tidak sesuai dengan yang seharusnya.

Langkah yang harus dilakukan jika tidak mendapatkan sepakat atau masyarakat tidak ingin menerima ganti kerugian yaitu konsiyasi atau

⁶⁰ Hasil Wawancara dengan salah seorang Masyarakat yang mendapatkan Ganti Kerugian.

Penitipan Ganti Kerugian pada Pengadilan Negeri di wilayah lokasi Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Namun tim Appraisal dan P2T mengikuti kemauan masyarakat yang merasa masih *down value* dengan apa yang telah ditentukan padahal dari harga yang ditentukan sudah sangat tinggi dan mengakibatkan kerugian uang negara karena harga yang disepakati sangat tinggi tersebut.