

***MECHANISM OF ASSESSMENT OF COMPENSATION BY APPRAISERS  
IN LAND ACQUISITION FOR PUBLIC INTEREST***

***(Case Study of the Construction of the Cinere- Jagorawi Toll Road )***

Panji Kertopati\* dan Nurhasan Ismail\*\*

***ABSTRACT***

*This study aims to examine the mechanism of the stages of land acquisition compensation assessment for development in the public interest by the Appraiser, and to identify and analyze the inhibiting factors in the assessment of fair and proper land acquisition compensation for development in the public interest, both internally and externally.*

*This study is an empirical legal study using primary and secondary data. The data was examined by means of field studies and document studies. The data was analyzed qualitatively. The results of the analysis are presented descriptively.*

*The results of the study show that first, the mechanism for assessing compensation for land acquisition for development in the public interest by the Appraiser is carried out by inventorying and identifying control and ownership first, then assessing the amount of compensation by the Appraiser is carried out on a land plot by plot, including land, buildings, plants, to other losses that can be assessed. However, there is a weakness with one provision that has not been specifically regulated, namely the absence of special regulations regarding independent Land Appraisers, one of which is the Land Value Zone for Independent Land Appraisers, resulting in the independent Land Appraisers not being optimal in assessing land that is the same or close to the real value of certain community assets. Second, the inhibiting factors in the assessment of compensation for land acquisition for development in the public interest that are fair and proper are divided into 3 (three), namely in the structural factor, there is a dualism of parties between the Directorate of Land Assessment and Land Economics at the National Land Agency and the independent Land Appraiser who is given the task and authority to assess compensation for land acquisition for development in the public interest. In the substance factor, the absence of special regulations regarding independent Land Appraisers, one of which is the Land Value Zone for independent Land Appraisers. In the legal culture factor, the lack of communication or socialization between the government and the affected community, resulting in the refusal of residents to willingly release their land.*

***Keywords: Compensation, Appraiser, Land.***

\* Mahasiswa Magister Ilmu Hukum, Programa Pascasarjan, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Email: [panjikertopati@mail.ugm.ac.id](mailto:panjikertopati@mail.ugm.ac.id).

\*\* Guru Besar Hukum Agraria, Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Email: [nurhasan.ismail@ugm.ac.id](mailto:nurhasan.ismail@ugm.ac.id).

## **MEKANISME PENILAIAN GANTI KERUGIAN OLEH PENILAI DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

**(Studi Kasus Pembangunan Jalan Tol Cinere-Jagorawi)**

Panji Kertopati\* dan Nurhasan Ismail\*\*

### **INTISARI**

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji mekanisme tahapan-tahapan penilaian ganti kerugian pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum oleh Penilai, dan untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor penghambat dalam penilaian ganti kerugian pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang adil dan layak, baik dari internal maupun dari eksternal.

Penelitian ini adalah penelitian hukum empiris dengan menggunakan data primer dan data sekunder. Data diteliti dengan cara studi lapangan dan juga studi dokumen. Data dianalisis secara kualitatif. Hasil analisis disajikan secara deskriptif.

Hasil penelitian memperlihatkan bahwa pertama, mekanisme penilaian ganti kerugian pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum oleh Penilai dilakukan dengan inventarisasi dan identifikasi penguasaan dan kepemilikan terlebih dahulu, untuk kemudian penilaian besarnya nilai ganti kerugian oleh Penilai tersebut dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi tanah, bangunan, tanaman, hingga kerugian lain yang dapat dinilai. Namun demikian, terdapat kelemahan dengan adanya satu ketentuan yang belum diatur secara khusus, yaitu ketiadaan pengaturan khusus tentang Penilai Pertanahan independen yang salah satunya adalah Zona Nilai Tanah untuk Penilai Pertanahan independen, sehingga mengakibatkan tidak maksimalnya Penilai Pertanahan independen dalam melakukan penilaian tanah secara sama atau mendekati nilai nyata dari aset tertentu masyarakat. Kedua, faktor-faktor penghambat dalam penilaian ganti kerugian pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang adil dan layak terbagi menjadi 3 (tiga), yaitu pada faktor struktur, terdapat dualisme pihak antara Direktorat Penilaian Tanah dan Ekonomi Pertanahan pada Badan Pertanahan Nasional dengan Penilai Pertanahan independen yang diberikan tugas dan kewenangan dalam melakukan penilaian ganti kerugian pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pada faktor substansi, ketiadaan pengaturan khusus tentang Penilai Pertanahan independen yang salah satunya adalah Zona Nilai Tanah untuk Penilai Pertanahan independen. Pada faktor budaya hukum, kurangnya komunikasi atau sosialisasi antara pihak pemerintah dengan masyarakat yang terdampak, sehingga menyebabkan adanya penolakan warga untuk secara ikhlas melepaskan tanahnya.

### **Kata Kunci: Ganti Rugi, Penilai, Tanah.**

\* Mahasiswa Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjan, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Email: [panjikertopati@mail.ugm.ac.id](mailto:panjikertopati@mail.ugm.ac.id).

\*\* Guru Besar Hukum Agraria, Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Email: [nurhasan.ismail@ugm.ac.id](mailto:nurhasan.ismail@ugm.ac.id).

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kepada Allah SWT yang telah memberikan hikmat serta kekuatan kepada Penulis dalam menyelesaikan penelitian ini sebagai salah satu syarat yang harus dipenuhi untuk menyelesaikan masa studinya dan memperoleh gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

Judul yang dipilih oleh Penulis adalah **“MEKANISME PENILAIAN GANTI KERUGIAN OLEH PENILAI DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM (Studi Kasus Pembangunan Jalan Tol Cinere-Jagorawi)”**. Penulis menyadari bahwa penelitian ini dapat diselesaikan karena adanya dukungan, nasihat dan petunjuk baik berupa saran maupun bahan referensi yang menunjang topik penelitian yang dikaji. Untuk itu, Penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Ryanti Widya Savitri, S.T., M.T., selaku istri tercinta yang selalu memberikan support dan inspirasi penulis.
2. Alm. Sardji, S.H. dan Dra. Marwati, selaku kedua orang tua tercinta yang telah melahirkan dan membesarkan penulis dengan sangat baik.
3. Niken Kusumowati, S.Pd, dan Danar Widoyoko yang masih mengejar gelar sarjana hukumnya, selaku adik – adik tercinta penulis.
4. Bpk. Sundoro dan Ibu Erlis, selaku mertua penulis yang telah membantu penulis dalam memulai pendidikan pascasarjana ini.
5. Prof. Dr. Nurhasan Ismail, S.H., M.Si., selaku Dosen Pembimbing Penulis yang telah banyak membantu dan meluangkan waktunya dalam proses penulisan

penelitian ini, penulis mengucapkan terima kasih untuk bimbingan dan motivasi yang telah diberikan kepada Penulis.

6. Keluarga Besar Mangun Warsito dan Keluarga Besar Eram Mardi Sukarto, selaku keluarga besar dari orang tua kandung penulis yang selalu memberikan doa, motivasi serta perhatian.
7. Safrinal Firdaus, SH., MAPPI (Cert.), Patuh Satriaji Heninggalih, S.Kom., M.Ec.Dev., MAPPI (Cert), Muhlis Indrawan, M.Ec.Dev., MAPPI (Cert.), dan M. Ade Irfan Nugratama, M.Ec.Dev., selaku para rekan sebagai penilai yang telah bersedia menjadi narasumber penulis.
8. Semua pihak-pihak lain yang tidak dapat disebutkan satu persatu oleh penulis yang telah mendukung dan membantu penulis dalam menyelesaikan tesis ini.

Penulis menyadari bahwa penelitian ini masih jauh dari sempurna dalam penyusunan dan masih banyak kekurangan baik dalam bentuk penyajian maupun perangkaian kata demi kata. Maka dengan kerendahan hati, Penulis mengharapkan adanya saran dan kritik yang sifatnya membangun dari berbagai pihak. Penulis juga berharap semoga penelitian ini dapat bermanfaat bagi masyarakat untuk kedepannya.

Yogyakarta, 16 Oktober 2024



Panji Kertopati

## DAFTAR ISI

<b>SAMPUL DEPAN</b> .....	i
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b> .....	ii
<b>LEMBAR PENGESAHAN</b> .....	iii
<b>HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN</b> .....	iv
<b><i>ABSTRACT</i></b> .....	v
<b>INTISARI</b> .....	vi
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	vii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	ix
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	10
C. Tujuan Penelitian .....	11
D. Manfaat Penelitian .....	11
E. Keaslian Penelitian .....	12
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>15</b>
A. Teori Negara Kesejahteraan .....	15
B. Teori Keadilan .....	25
C. Teori Kepastian Hukum .....	51
D. Kedudukan dan Peranan Penilai Terhadap Objek Pengadaan Tanah .	65

<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>71</b>
A. Jenis dan Sifat Penelitian .....	71
B. Lokasi Penelitian .....	72
C. Responden dan Narasumber Penelitian .....	72
D. Jenis Data, Cara dan Alat Pengumpulan Data .....	73
E. Analisis Data .....	75
F. Jadwal Penelitian .....	76
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>77</b>
A. Mekanisme Penilaian Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Oleh Penilai .....	77
B. Faktor-Faktor Penghambat Dalam Penilaian Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Yang Adil dan Layak .....	124
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>143</b>
A. Kesimpulan .....	143
B. Saran .....	144
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Berdasarkan hal tersebut, maka Pemerintah berkewajiban untuk mengatur segala kekayaan alam yang ada di Indonesia termasuk tanah untuk kepentingan masyarakat. Untuk itu diperlukan adanya hukum tanah nasional yang mampu mewujudkan penjelmaan dari asas kerohanian Negara dan cita-cita bangsa yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan, dan Keadilan Sosial.<sup>1</sup>

Sehubungan dengan hal tersebut maka, Pemerintah Indonesia pada tanggal 24 September 1960 mengundangkan dan mulai memberlakukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Dengan lahirnya UUPA ini, tercapailah suatu keseragaman mengenai hukum tanah, sehingga tidak lagi ada hak atas tanah menurut Hukum Barat di samping hak atas tanah menurut Hukum Adat.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Yudhi Setiawan, 2009, *Instrumen Hukum Campuran Dalam Konsolidasi Tanah*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 5.

<sup>2</sup> C.S.T. Kansil, 1995, *Modul Hukum Perdata*, PT Pradnya Paramita, Jakarta, hlm. 178. Lihat: Maria Sumardjono, 2009, *Tanah*, Kompas, Jakarta, hlm. 56.

Tanah mempunyai peranan penting dalam kehidupan masyarakat diantaranya sebagai sarana dan prasarana dalam bidang pembangunan nasional.<sup>3</sup> Dalam UUPA, terdapat tujuan pokok dari peraturan tersebut, yaitu:

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria nasional, sebagai alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat dalam rangka mencapai masyarakat adil dan makmur;
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam Hukum Pertanahan;
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan Kepastian Hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.<sup>4</sup>

Pasal 2 ayat (3) UUPA menyatakan:<sup>5</sup>

“Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) Pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.”

Pasal 6 UUPA menyatakan “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.” Atas dasar kewenangannya, negara memberikan hak-hak atas tanah baik kepada perseorangan, badan hukum ataupun instansi pemerintah. Setelah memperoleh hak atas tanah, pemilik tanah sudah mempunyai bukti hak,

---

<sup>3</sup> Chi Chi Nurhalizah, Susilo Handoyo, Johan's Kadir Putra, 2019, “Mekanisme Penetapan Ganti Rugi Hak Atas Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum Embung Aji Raden di Kota Balikpapan”, *Jurnal Lex Suprema*, Vol. 1 No. II, hlm. 2.

<sup>4</sup> Urip Santoso, 2005, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta, hlm. 15.

<sup>5</sup> Suhariningsih, 2009, *Tanah Terlantar, Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban*, Prestasi Pustaka, Jakarta, hlm. 24.

sehingga dapat memanfaatkan bidang-bidang tanah tersebut tanpa mengganggu hak atau kepentingan orang lain.<sup>6</sup>

Pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, sehingga tidak heran dan tidak jarang jika setiap manusia ingin memilikinya, yang bisanya menimbulkan akibat hukum atau perbedaan pendapat atau perselisihan atau bahkan pertentangan di kalangan keluarga terhadap penguasaan/ pemilikan mengenai tanah, bahkan banyaknya kasus sengketa batas tanah dengan hak milik, di dalam masyarakat (baik karena tidak jelasnya batas Sebelah Barat; Sebelah Timur; maupun batas Sebelah Selatan dan Sebelah Utara).<sup>7</sup> Oleh karena itu, setiap hak atas tanah yang dimiliki orang/ badan hukum harus dilindungi dengan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah berupa sertipikat hak atas tanah.<sup>8</sup>

Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Milik atas Satuan Rumah Susun dan hak Tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. Pemegang Hak Atas Tanah adalah warga negara Indonesia baik laki-laki maupun wanita yang mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya. Kewajiban bagi Pemegang Hak Atas Tanah untuk

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. 24.

<sup>7</sup> Luh Nyoman Diah Sri Prabandari, I Wayan Arthanaya dan Luh Putu Suryani, 2021, "Pemberian Ganti Rugi Terhadap Pengadaan Tanah Oleh Pemerintah Untuk Kepentingan Umum", *Jurnal Analogi Hukum*, Vol. 3, No. 1, hlm. 1—2.

<sup>8</sup> *Ibid.*

memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak ekonomi lemah.<sup>9</sup> Namun demikian, negara tetap mempunyai kewenangan dalam mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Persoalan tentang pengadaan tanah terutama dalam kaitannya dengan pelaksanaan pembangunan bagi kepentingan umum merupakan masalah yang banyak mendapat perhatian dari berbagai pihak. Hal ini disebabkan dalam banyak hal kegiatan pencabutan, pembebasan dan pelepasan hak atas tanah yang merupakan bentuk-bentuk kegiatan pengadaan tanah seringkali menimbulkan eksekusi yang mempunyai dampak cukup besar terhadap stabilitas masyarakat.<sup>10</sup>

Pengaruh pengadaan tanah bagi kepentingan umum merupakan salah satu prasarana dalam pengembangan kehidupan berbangsa dan bernegara, yang dalam pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa, wilayah Negara, dan fungsi masyarakat serta dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat adalah sebagai bagian dari pelaksanaan pembangunan nasional yang mempunyai peranan penting terutama dalam mendukung bidang ekonomi, sosial, budaya, serta lingkungan dan dikembangkan melalui pendekatan pengembangan wilayah agar tercapai keseimbangan dan pemerataan pembangunan secara berdaya guna

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Wiwik Harjanti, 2011, "Pengaruh Perkembangan Konsep Kepentingan Umum Terhadap Pelaksanaan Pembangunan di Indonesia", *Risalah Hukum*, Vol. 7, No. 1, hlm. 94.

dan berhasil guna yang memerlukan keterlibatan masyarakat yang sesuai dengan landasan hukum.<sup>11</sup> Pengaruh pokok yang banyak mendapat perhatian dalam pelaksanaan pengadaan tanah ini adalah persoalan mengenai ganti kerugian.

Permasalahan tentang ganti kerugian ini terkait dengan masalah hak dari pemilik tanah yang tanahnya dibebaskan, sehingga unsur yang mutlak harus ada dalam pelaksanaan pengadaan tanah adalah unsur ganti kerugian. Seringkali terjadi penguasaan dalam melaksanakan pengadaan tanah dengan cara semaunya atau tanpa ganti kerugian yang layak dengan dalil untuk kepentingan pembangunan. Pemberian ganti kerugian harus realistis, pantas, dan adil sesuai dengan status tanahnya, sehingga pemilik tanah dapat memulai hidup baru yang lebih baik dari semula, demikian hendaknya segala prosedur hukum dalam pelaksanaannya harus diperhatikan dengan seksama, demi tegaknya Negara Hukum Republik Indonesia.<sup>12</sup>

Menurut Boedi Harsono, ganti kerugian tersebut harus memenuhi asas umum, yaitu bahwa dengan pengambilan tanah kepunyaannya maka keadaan sosial dan ekonomi bekas pemegang hak tidak boleh menjadi mundur, asas umum tersebut bersifat universal.<sup>13</sup> Hal tersebut sesuai dengan ketentuan dalam

---

<sup>11</sup> Soedharyo Soimin, 2004, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 75.

<sup>12</sup> Muhammad Yamin dan Abdul Rahim, 2011, *Pencabutan Hak, Pembebasan dan Pengadaan Tanah*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 80. Lihat: Sunaryati Hartono, 1991, *Politik Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, hlm. 112.

<sup>13</sup> Boedi Harsono, 2003, *Menuju Penyempurnaan Hukum Nasional*, Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta, hlm. 10.

Pasal 9 UU Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang menyatakan:

- (1) Penyelenggaraan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat.
- (2) Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan dengan pemberian Ganti Kerugian yang layak dan adil.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka nilai ganti kerugian yang diterima oleh pihak pemilik tanah atas tanah yang terkena proyek pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut haruslah sesuai dengan nilai pasar dan juga tidak menimbulkan kerugian bagi pihak pemilik tanah tersebut. Salah satu pihak yang memiliki peran penting dalam penetapan nilai ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah Tim Penilai Pertanahan.

Berdasarkan Pasal 1 angka UU Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mengatur bahwa Penilai Pertanahan, yang selanjutnya disebut Penilai, adalah orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari lembaga pertanahan untuk menghitung nilai/harga objek pengadaan tanah. Dalam hal pemilihan Penilai tidak dapat dilaksanakan, Ketua pelaksana pengadaan tanah menunjuk Penilai Publik.

Penilai Publik adalah penilai yang telah memperoleh izin dari Menteri Keuangan untuk memberikan jasa penilaian. Penilai tersebut berkewajiban untuk menilai objek pengadaan tanah sebagai dasar pengenaan ganti kerugian dan bertanggung jawab terhadap penilaian yang telah dia laksanakan.