

BAB II

ANALISA PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH BAGI

PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

PENGEMBANGAN BANDARA BARU KULON PROGO DI DAERAH

ISTIMEWA YOGYAKARTA BERDASARKAN PUTUSAN KASASI

NOMOR: 3187 K/Pdt/2016

Setiap warga negara berhak memiliki hak atas tanah sesuai yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Hak kepemilikan ini akan dicabut jika ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Menurut pasal 20 ayat 1 jo. Pasal 6 Undang-Undang nomor 5 tahun 1960 terkait peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) hak milik merupakan hak yang turun menurun, terkuat dan terpenuh yang bisa dimiliki oleh seseorang namun harus mengingat fungsi sosial, yakni jika tanah tersebut berdampak pembangunan bagi kepentingan umum maka hak tanah tersebut harus dilepaskan dengan pemberian nilai ganti kerugian yang adil dan layak bagi si pemilik hak. Pelepasan hak diserahkan kembali ke negara untuk diatur penggunaannya karena adanya hak menguasai oleh negara.

Hak menguasai oleh negara maksudnya adalah hak negara menguasai atas tanah. Menurut Boedi Harsono, sebagaimana halnya hak bangsa, hak menguasai oleh negara yang berupa hubungan hukum konkrit dari lembaga hukum adalah suatu kesatuan yang tidak dapat terpisahkan, hak menguasai oleh negara sebagai

suatu lembaga hukum muncul ketika diciptakannya hubungan hukum secara konkret diantara negara dan tanah di tanggal 18 Agustus 1945.

Dalam UUD 1945 terkait sejarah terciptanya pasal 33 ayat 3 UUD 19, berawal ketika R Soepomo berpidato didepan sidang BPUPKI pada tanggal 31 Mei 1945 yang diakhir pidatonya tentang Negara berdasar integralistik. Dikatakan bahwa, Negara integralistik yang berdasarkan persatuan, maka lapangan ekonominya seharusnya yang dipakai sistem “Sosialisme Negara” (*Staats Socialisme*). Begitu juga terkait tanah, pada dasarnya Negara yang berhak menguasai tanah secara keseluruhan. Tambang-tambang yang sekiranya penting untuk Negara akan diurus oleh Negara sendiri.⁴⁴

Asas hak menguasai negara akan bidang pertanahan pada masa lalu mempunyai semangat pengganti asas domein verklaring yang berlaku pada masa kolonial belanda, yang dalam kenyataannya hanya memberikan keuntungan kepada pemerintahan kolonial belanda saja.⁴⁵ Berdasarkan Pasal 2 UUPA, Hak menguasai oleh negara hanya memberi wewenang kepada negara untuk:

1. Menyelenggarakan dan mengatur tentang penggunaan, peruntukan, persediaan, dan perneliharaan akan air, bumi dan ruang angkasa;
2. Mengatur dan juga menentukan hubungan-hubungan hukum diantara orang-orang dengan air, bumi dan ruang angkasa;

Hak menguasai Negara terkait tanah telah mendapat amanah berupa kewenangan mengatur pemanfaatan tanah sebagai hak bangsa, bahwa segala

⁴⁴Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara: Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria*, Cetakan I, Yogyakarta, 2007, hlm, 35.

⁴⁵ Triana Rejekiningsih, *Hukum Agrarian Bagi Warganegara*, Surakarta, 2011, hlm, 37

tindakannya harus dapat mempertanggung jawabkan secara hukum. Sebagai Negara hukum, hak menguasai Negara atas tanah kaitannya dengan tujuan Negara memberikah hak dan kewenangan kepada Negara menguasai tanah dalam rangka, yaitu.⁴⁶

1. “Negara” melindungi seluruh bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia, dengan berdasar pada persatuan; ini artinya sumber daya tanah sebagai hak bangsa terhadap tanah-tanah yang terdapat dalam suatu pulau bukan hanya hak dari rakyat atau masyarakat dipulau tersebut.
2. Negara bermaksud mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia; konsep ini berkaitan dengan hak penguasaan Negara atas tanah berkaitan erat dengan Negara kesatuan Republik Indonesia, jika tanah tidak dalam penguasaan Negara, maka masyarakat disuatu pulau akan mengklaim sebagai miliknya dan tidak bisa diganggu gugat oleh masyarakat (rakyat) dari pulau lainnya.
3. Negara yang berkedaulatan rakyat; dalam konteks ini Negara sebagai personifikasi dari seluruh rakyat berwenang mengatur penggunaan dan pemanfaatan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

2.1 Pengertian Tanah

Kata tanah dalam hukum tanah dipakai dalam arti yuridis sebagai suatu pengertian yang telah diberikan batasan resmi oleh UUPA.

⁴⁶ Andi Bustamin Daeng Kunu Dosen Fakultas Hukum Universitas Tadulako, Palu Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 6 No. 1 Januari-April 2012

Di pasal 4 UUPA dinyatakan, *bahwa atas dasar hak menguasai... negara ditentukan adanya berbagai macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, ...*

Dengan demikian tanah dapat diartikan secara yuridis sebagai permukaan bumi. Sedangkan hak atas tanah merupakan hak atas sebagian tertentu dari permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran lebar dan panjang

.⁴⁷

Tanah diberikan kepada orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA, adalah agar untuk digunakan atau dimanfaatkan. Diberikannya tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan mempunyai arti, jika penggunaannya tersebut terbatas pada tanah di permukaan bumi saja. Untuk keperluan apapun pasti diperlukan juga penggunaan tubuh bumi sebagian yang ada dibawahnya, air dan ruang yang ada diatasnya. Oleh karena itu dalam ayat (2) dinyatakan, bahwa hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagian permukaan bumi yang bersangkutan, yang disebut dengan “tanah”, namun juga tubuh bumi yang ada terdapat di bawahnya dan juga air serta ruang yang ada diatasnya.

Sehingga yang dipunyai hak atas tanah itu adalah tanahnya, dalam artian sebagian tertentu dari permukaan kulit bumi, Tetapi wewenang dalam menggunakan bersumber pada hak tersebut diperluas sehingga meliputi juga penggunaan sebagian kulit tubuh bumi yang ada di bawah tanah, air dan juga

⁴⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Penerbit: Djambatan, 1999, Jakarta, hlm. 18.

ruang yang ada di atasnya.⁴⁸ Tubuh bumi, air dan ruang yang dimaksudkan tersebut bukan kepunyaan pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Ia hanya dapat diperbolehkan menggunakannya saja. Dan itu juga ada batasnya seperti dinyatakan di pasal 4 ayat (2) UUPA dengan kata-kata: hanya diperlukan untuk kepentingan langsung yang berhubungan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas yang diatur dalam undang-undang ini dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi.

2.2 Pengertian Asas Hukum

Asas hukum umum menurut Bellefroidd adalah suatu norma paling dasar yang penjabarannya dari hukum positif yang oleh ilmu hukum tidak berasal dari aturan-aturan yang lebih umum. Asas hukum itu merupakan penjelmaan hukum positif di suatu masyarakat.⁴⁹

Menurut van EIKEMA HOMMES asas hukum itu tidak bisa dianggap sebagai norma-norma hukum konkrit, tetapi perlu dilihat sebagai petunjuk-petunjuk atau dasar-dasar umum bagi hukum yang berlaku. Dalam pembentukan hukum yang praktis perlu diorientasikan pada asas-asas hukum tersebut. Dengan kata lain asas hukum adalah petunjuk arah atau dasar-dasar dalam pembentukan hukum positif.⁵⁰

Asas menurut THE LIANG GIE adalah suatu dalil umum yang dapat dinyatakan dalam istilah yang umum tanpa menyarankan cara-cara khusus tentang pelaksanaannya yang diterapkan di serangkaian perbuatan agar menjadi petunjuk yang tepat bagi perbuatan itu.

⁴⁸ Ibid

⁴⁹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty Yogyakarta, hlm. 49

⁵⁰ *ibid*

Sedangkan menurut P. SCHOTTEN asas hukum merupakan kecenderungan-kecenderungan yang diberi isyarat oleh pandangan kesusilaan kita kepada hukum, merupakan sifat-sifat umum dengan semua keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum itu, tetapi juga yang tidak boleh tidak harus ada.⁵¹

Kesimpulannya *asas hukum* bukanlah peraturan yang konkrit, melainkan suatu pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan *latar belakang dari peraturan yang konkrit yang terdapat dalam dan juga di belakang setiap sistem hukum yang menjelma di peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat umum di peraturan konkrit tersebut.*

2.2. Asas- asas Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Landasan yuridis yang dipakai Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum di Indonesia berdasar pada ketentuan Pasal 18 UUPA yang pada intinya menyatakan bahwa bagi Kepentingan Umum, hak-hak atas Tanah dapat dicabut dengan tetap memperhatikan pemberian ganti kerugian yang layak menurut cara yang diatur dengan Undang-undang. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 21, 29, 36, 42, dan 45 UUPA berisi persyaratan bagi pemegang hak atas tanah yang bersifat secara individu dan pribadi. Hak-hak atas tanah yang sifatnya individu dan pribadi tersebut dalam dirinya terkandung unsur kebersamaan. Hal ini terkait Hak Bangsa yang merupakan hak bersama akan atas tanah secara langsung ataupun tidak langsung. hak-hak atas tanah yang sifatnya pribadi yang sekaligus mengandung

⁵¹ ibid

unsur kebersamaan itu dipertegas dalam Pasal 6 UUPA dimana semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Salah satu persoalan yang masih dihadapi sehubungan dengan pelaksanaan kepentingan umum adalah menentukan titik keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan pribadi di dalam pembangunan.⁵² Menurut Iskandar, bahwa arti Pengadaan tanah mengandung 3 (tiga) unsur yakni:⁵³

1. Kegiatan dalam mendapatkan tanah, dalam rangka penyediaan lahan pembangunan bagi kepentingan umum;
2. Diberikan ganti kerugian bagi yang terdampak pembangunan bagi kepentingan umum

Menurut Pasal 13 Peraturan Presiden Nomor: 65 Tahun 2006, bahwa berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali atau bentuk lain yang disetujui pihak-pihak yang bersangkutan. Pengadaan tanah tidak terlepas dari masalah pemberian ganti rugi. Ganti rugi merupakan sebagai upaya untuk mewujudkan penghormatan bagi hak-hak dan juga kepentingan perseorangan yang telah dikorbankan untuk Kepentingan Umum diharuskan bersifat adil, terutama bagi pemilik tanah yang sah secara hukum. Sebagaimana dimaksud asas fungsi sosial hak atas tanah selain mengandung makna hak atas tanah harus digunakan sesuai dengan sifat dan tujuan haknya, ia nya juga harus bermanfaat bagi si pemegang hak sehingga

⁵²Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Margaretha Pustaka, Cet. III, Jakarta, 2015, hlm. 135

⁵³Iskandar Mudakir, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2010, hlm.2

terjadi keseimbangan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum.

Lalu ketentuan tentang pengadaan Tanah diatur lagi dalam UU Pengadaan Tanah Nomor 12 tahun 2012 tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Di dalam UU pengadaan tanah ini mengandung asas-asas yang melatar belakangi adanya UU tersebut.

^ Dalam Pelaksanaan pengadaan tanah dalam pasal 3 beserta penjelasannya di UU Pengadaan tanah didasarkan dengan asas-asas sebagai berikut:

1. Asas kemanusiaan, diartikan yakni Pengadaan Tanah harus memberi penghormatan dan perlindungan kepada harkat, martabat dan hak asasi setiap warga negara Indonesia secara proporsional.
2. Asas keadilan, diartikan yakni pengadaan tanah harus memberikan jaminan terhadap penggantian yang layak dan adil kepada Pihak yang Berhak sehingga mendapatkan kesempatan untuk melangsungkan kehidupan yang lebih baik.
3. Asas kemanfaatan, diartikan yakni hasil Pengadaan Tanah harus mampu memberikan manfaat secara luas untuk kepentingan masyarakat, negara, dan bangsa.
4. Asas kepastian, diartikan yakni pengadaan tanah dapat memberikan kepastian hukum tersedianya akan tanah dalam proses Pengadaan Tanah untuk pembangunan dan juga memberikan jaminan bagi Pihak yang Berhak dalam mendapatkan nilai Ganti Kerugian yang layak.

5. Asas keterbukaan dapat diartikan Pengadaan Tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses seluas-luasnya kepada masyarakat agar mendapatkan informasi yang terkait dengan Pengadaan Tanah.
6. asas keikutsertaan dapat diartikan yakni penyelenggaraan Pengadaan Tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung ataupun tidak langsung, sejak dimulainya perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan.
7. asas kesejahteraan, diartikan pembangunan dalam pengadaan tanah harus dapat memberikan nilai tambah untuk kelangsungan kehidupan Pihak yang Berhak dan juga masyarakat secara luas.
8. asas keberlanjutan, diartikan yakni kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus-menerus dan berkesinambungan, dalam mencapai tujuan yang diharapkan.
9. asas keselarasan, diartikan yakni Pengadaan Tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.

2.3 Analisis Putusan Kasasi Nomor : 3187 K/Pdt/2016

Seperti yang disebutkan sebelumnya bahwa asas hukum adalah latar belakang dari peraturan yang konkrit yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang menjelma di peraturan perundang-undangan dan juga putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat umum di peraturan konkrit tersebut. Setiap pelaksanaan peraturan perundang-undangan oleh setiap subyek hukum yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan tersebut seharusnya melaksanakannya secara praktek di lapangan mengedepankan asas-asas yang terkandung dalam setiap peraturan tersebut.

Sehingga tujuan dibentuknya peraturan kongkrit itu dapat tercapai di dalam masyarakat. Hal ini berlaku juga dengan asas-asas yang terkandung dalam UU Pengadaan Tanah yang mempunyai tujuan di pasal 3 nya yakni Pengadaan Tanah bertujuan menyediakan tanah untuk pelaksanaan pembangunan demi meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap *menjamin kepentingan hukum bagi Pihak yang Berhak*. Sehingga terjadi keseimbangan yang adil bagi pihak yang memerlukan tanah dan pemilik tanah.

Pemilik tanah diwajibkan menurut Undang-Undang untuk menyerahkan tanah miliknya untuk kepentingan umum, maka pemerintah juga wajib untuk memberikan ganti kerugian yang layak dalam mencabut hak-hak atas tanah si pemilik tanah. Ketersediaan tanah yang semakin terbatas apabila dikaitkan dengan negara yang memerlukan tersedianya tanah dalam kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum. Ketersediaan inilah yang mendorong pemerintah harus melakukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan mustahil untuk mengharapkan warga pemilik tanah untuk dengan sukarela sepakat menyerahkan hak atas tanahnya kepada negara. Karena itu maka, pemilik tanah pastinya harus menjalin kesepakatan ganti kerugian dengan pemerintah dengan cara musyawarah dan apabila tidak menemukan kesepakatan dari pemilik tanah maka dapat diajukan keberatan terhadap nilai ganti rugi kepada pengadilan negeri setempat paling lama 14 hari kerja sesudah dilakukan musyawarah penetapan ganti kerugian. Pengadilan negeri setelah itu memutuskan bentuk dan/atau besaran ganti kerugian paling lama 30 hari kerja saat sudah diterima pengajuan keberatan.

Apabila pemilik tanah masih merasa belum puas atas putusan pengadilan negeri mengenai bentuk dan/ atau besaran ganti rugi, dapat diajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia paling lama 14 hari kerja oleh pemilik tanah yang keberatan atas penetapan nilai ganti rugi. Putusan wajib diberikan oleh Mahkamah Agung paling lama 30 hari kerja sejak diterima permohonan kasasi. Putusan Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung yang sudah berkekuatan hukum tetap dapat dijadikan dasar atau acuan dalam pembayaran ganti rugi kepada yang mengajukan keberatan.

Lembaga Pertanahan menetapkan penilai harus sesuai dengan undang-undang agar dapat secara efektif melakukan penilaian objek tanah. Penilai yang ditunjuk ini wajib bertanggung jawab kepada penilaiannya dan apabila penilai melanggar kewajiban dan tanggung jawabnya, maka dapat terkena sanksi administratif dan juga sanksi pidana sesuai dengan ketentuan yang diatur undang-undang. Dasar pertimbangan tim penilai atas besaran ganti kerugian harus memperhatikan faktor-faktor fisik sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 33 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dilakukan bidang per bidang tanah meliputi:

1. Tanah;
2. Ruang atas tanah dan bawah tanah;
3. Bangunan;
4. Tanaman;
5. Benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
6. Kerugian lain yang dapat dinilai.

Penilaian ganti rugi yang dilakukan tim penilai wajib untuk memperhatikan hal-hal yang disebutkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum karena hal tersebut sangat mempengaruhi nilai atas objek tanah tersebut.

Dalam penilaian bidang tanah tidak hanya semata-mata luas tanahnya saja, namun harus juga diperhatikan apa yang ada di atasnya misalkan apakah ada bangunan ataupun tanaman, apabila ada maka harus dinilai juga oleh tim penilai. Tanah kosong dengan tanah yang di atasnya terdapat bangunan ataupun tanaman nilai ganti ruginya pasti berbeda nilainya. Dalam hal pemberian ganti kerugian haruslah sesuai dengan kesepakatan dan menurut Pasal 36 UU Pengadaan Tanah ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, kepemilikan saham, atau juga bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Apabila penggantian berupa uang pasti akan ditentukan berapa jumlah besaran ganti ruginya, dalam bentuk tanah juga akan dihitung berapakah luas tanah yang akan di ganti, dan apabila dalam bentuk pemukiman kembali akan di tentukan seperti apa kualitas lokasinya dan sebagainya.

Dalam ganti kerugian kepada pemilik tanah atau pihak yang melepaskan tanahnya harus memperhatikan kehidupan selanjutnya dari pemilik tanah, jangan sampai akibat yang timbul malah membuat pemilik tanah menjadi susah dan sengsara. Pemilik tanah harus menjadi lebih maju, lebih baik, dan lebih terjamin kelangsungan hidupnya baik dalam bidang sosial maupun ekonominya daripada kehidupan sebelum tanahnya dilepaskan untuk kepentingan umum. Dalam pengadaan tanah juga diperhatikan status hukum si penguasa tanah tersebut atau

subjek pemegang haknya, yaitu Warga Negara Indonesia, Warga Negara Asing, Badan Hukum Indonesia, Badan Hukum Asing karena dalam penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun wajib adanya landasan hak. Selain status hukum dari yang menguasai tanah adapun hal lain yang berpengaruh terhadap besaran ganti kerugian, yaitu kepemilikan hak atas tanah tersebut. Apabila hak atas tanahnya itu adalah hak milik pasti lebih besar ganti ruginya dibandingkan dengan hak guna bangunan misalnya.

Dalam menentukan nilai ganti rugi oleh penilai yang ditetapkan oleh Lembaga Pertanahan, tim penilai menetapkan penilaiannya berpedoman pada Standar Penilaian dan Kode Etiknya untuk menghasilkan kajian analisis, pendapat, dan saran mengenai bentuk laporan penilaian dengan tujuan penilaian yang memberikan nilai penggantian atau ganti rugi yang wajar, layak, dan adil untuk tanah masyarakat dan/ atau nilai pasarnya. Masyarakat sebagai pemilik tanah berada di posisi lemah karena tidak dapat menolak dan wajib memberikan tanahnya untuk pembangunan untuk kepentingan umum, sehingga dalam penetapan ganti rugi sebaiknya dilakukan secara adil dan tidak merugikan pemilik tanah.

Analisis penulis mengenai masalah penetapan nilai ganti kerugian dalam rangka pembebasan tanah untuk pembangunan Bandara Udara Yogyakarta yang keseluruhan tanahnya terletak di Desa Janten, Kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo, dengan 2 (dua) bidang tanah yakni SHM 00760 dengan luas 825 meter persegi dan SHM 00762 dengan luas 478 m² atas nama Kasringah. Dalam kasus ini penulis melihat beberapa kejanggalan atas penetapan nilai ganti kerugian

oleh tim penilai atau *appraisal* terhadap tanah milik pemohon. Hal ini berkaitan dengan tidak cermatnya tim penilai dalam mengeluarkan penilaian ganti kerugian dan sangat berpengaruh pada penetapan nilai ganti rugi atas tanah pemohon. Akibat hal tersebut pemohon merasa dirugikan atas keluarnya hasil penilaian ganti kerugian tersebut, sehingga dalam kasus ini dapat dilihat bahwa pemohon menyampaikan beberapa keberatan di tingkat kasasi atas penilaian ganti kerugian atas tanahnya yang terkena rencana pembangunan Bandara Udara dikabupaten Kulon Progo.

Dalam permohonan kasasi, pemohon (Kasringah) melalui kuasa hukumnya keberatan dengan nilai ganti kerugian yang diberikan diantaranya sebagai berikut:

1. Nilai ganti kerugian yang diberikan tidak layak dan tidak adil

Mengenai keberatan pertama ini pemohon mempermasalahkan nilai ganti kerugian yang berbeda antara SHM 00760 dan SHM 00762. Berdasarkan pengumuman nilai ganti kerugian oleh tim pelaksana pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum untuk rencana pembangunan bandar udara Internasional di lima Desa yang meliputi Desa Kebonrejo, Desa Palihan, Desa Jangkar, Desa Sindutan dan Desa Glagah yang diumumkan di layar pengumuman Kantor Balai Desa Kebonrejo, Kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo, di Yogyakarta pada hari Selasa tanggal 21 Juni 2016 diantara dua bidang properti (tanah) tersebut adalah sebagai berikut:⁵⁴

- 1) - Nomor Sertifikat : 13.03.01.13.01.00760 (SHM 00760);

⁵⁴ Putusan Kasasi Mahkamah Agung Nomor. 3187 K/Pdt/2016, hlm. 6

- Nomor Identifikasi Bidang (NIB): 13.03.01.13.01.00826; Untuk selanjutnya disebut NIB 00826;
- Status : SHM (sertifikat Hak Milik);
- Luas Tanah : 783 m²; Setelah diukur ulang menjadi : 841 m²;
- Keadaan tanah : Sebidang tanah pertanian sawah;

Diberikan Total Nilai Ganti Kerugian sebesar: Rp. 2.450.879.000,00; (dua miliar empat ratus lima puluh juta delapan ratus tujuh puluh sembilan ribu rupiah) dan Pemohon sudah tanda tangan dan sepakat dengan Nilai Ganti Kerugian tersebut;

Yang rinciannya sebagai berikut:

- Nilai Ganti Kerugian tanah seluas 841 m² x Rp. 2.082.000,000 = Rp. 1.750.962.000,00. Nilai Ganti Kerugian SHM 00760 per m² sebagaimana tersebut dalam putusan Nomor 021/Pdt.G/2016/PN Wat adalah Rp. 2.082.000,00
- Bangunan dan lainnya : Rp 699.117.000,00;

. Sehingga Total nilai ganti kerugian sebesar Rp. 2.450.879.000,00;

- 2) - Nomor Sertifikat : 13.03.01.13.01.00762 (SHM 00762);
 - Nomor Identifikasi Bidang (NIB) : 13.03.01.13.01.00828; Untuk selanjutnya disebut NIB 00828;
 - Status : SHM (Sertifikat Hak Milik);
 - Luas Tanah : 475 m²; Setelah diukur ulang menjadi : 478 m²;
 - Keadaan tanah : Sebidang tanah pertanian sawah;

Diberikan Total Nilai Ganti Kerugian sebesar : Rp. 458.548.000,00 (empat ratus lima puluh delapan juta lima ratus empat puluh delapan ribu rupiah) dengan rincian $478 \text{ m}^2 \times \text{Rp. Rp } 889.000 = \text{Rp. 458.548.000,00}$. Dalam putusan PN untuk tanah SHM 00762 dihargai permeternya seharga Rp. 889.000,00

Dari jawaban pihak appraisal, pada intinya penilaian untuk tanah pemohon keberatan nilai permeter antar 2 (dua) bidang berbeda karena berdasarkan sertifikat Hak Milik untuk SHM 00760 dipinggir jalan Wates dan SHM 00762 tidak punya akses jalan.⁵⁵

Pemohon menjelaskan bahwa kedua properti tersebut posisinya tidak terpisah, dan letaknya menyatu dan bersebelahan sehingga membentuk huruf L.



Pemohon membeli membeli properti SHM 00762 karena alasan dan pertimbangan Kemanfaatan akses jalan utama Yogya-Purworejo yang dimiliki oleh properti SHM 00760, karena akses jalan tersebut dapat dimanfaatkan Properti SHM 00762 tanpa harus keluar biaya, ijin dan alasan lainnya.

Dalam Pertimbangan hakim Mahkamah Agung menolak permohonan keberatan ini karena objek sengketa milik Pemohon Keberatan, dalam hal ini Sertifikat Hak Milik Nomor 00762 tidak terletak dipinggir jalan, sehingga tidak

⁵⁵ Putusan Pengadilan Negeri Nomor: 21/PDT.G/2016/PN/Wat., hlm. 20

ada akses langsung dengan Jalan Nasional Yogyakarta - Purworejo, yang berbeda dengan tanah dengan Sertifikat Hak Milik Nomor 00760 yang dijelaskan Pemohon Keberatan yang memang terletak dipinggir Jalan Nasional Yogyakarta – Purworejo sehingga ganti kerugian diantara keduanya tidak dapat disamakan.⁵⁶

Hal ini kurang tepat karena hakim tidak melihat alasan pemohon kenapa membeli kedua properti tersebut. Jika (properti di depannya milik pak Sujarwo, properti di belakangnya milik Parsidah, Properti di sebelah timurnya milik Katinem) ditutup oleh pemiliknya, maka akses jalan masuk properti SHM 00762 adalah melalui properti SHM 00760 dikarenakan satu Pemilik atas nama Kasringah. Hal ini didasarkan pada keterangan kesaksian saksi 1 yang mengiyakan pemohon menggunakan akses di SHM 00760 untuk pemenuhan sandang pangan dan papan pemohon ; dan saksi 2 yang menyatakan sering memanfaatkan akses jalan pada tanah milik Pemohon Keberatan (SHM 00762 dan SHM 00760) untuk keluar masuk dalam mengangkut hasil pertanian dengan Kesenan;.⁵⁷

Jadi akses jalannya adalah Jalan Nasional Purworejo-Yogya. Sehingga Properti SHM 00762 dan SHM 00760 adalah satu kesatuan ekonomi, satu kesatuan manfaat, satu kesatuan kepemilikan dan satu kesatuan letak posisi bidangnya. Jadi penilaian ganti kerugian yang dijadikan dasar oleh hakim memutus persidangan kasasi ini kalau berdasarkan adanya akses jalan atau tidak maka Properti SHM 00762 dan SHM 00760 seharusnya sama.

⁵⁶ Putusan Kasasi Mahkamah Agung Nomor. 3187 K/Pdt/2016, hlm. 35.

⁵⁷ Ibid, hlm. 18

2. Nilai ganti kerugian yang diberikan tidak berasaskan kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan.

Dalam permohonan keberatan ini pemohon mempermasalahkan prosedur teknis pengadaan tanah di lapangan yang dilakukan oleh lembaga pertanahan. Lembaga pertanahan dalam melaksanakan sosialisasi dan/atau musyawarah dengan pihak yang berhak membangun opini publik yang negatif, yakni bagi pihak yang tidak setuju dengan pengumuman nilai ganti kerugian hasil penilaian oleh penilai, dipersilahkan menempuh jalur hukum di Pengadilan dengan biaya sendiri. Hal tersebut memberikan tekanan psikologis dan ketakutan bagi warga (pihak yang berhak), karena pihak yang berhak tidak ingin bersentuhan masalah hukum dengan pihak pengadilan apalagi dengan mengeluarkan biaya sendiri untuk menutupi biaya pengadilan

Lembaga pertanahan dalam mengumumkan Nilai Penggantian Wajar hasil penilaian yang disampaikan kepada pihak yang berhak hanya dengan penayangan slide orang perorang. Cara seperti ini tidak mengedepankan aspek transparansi yang dapat menimbulkan unsur kecurigaan, karena para pihak yang berhak tidak bisa saling tahu dan saling mengontrol kemungkinan adanya penilaian yang bersifat subjektif terhadap orang tertentu;

Hal tersebut tidak akan terjadi jika Lembaga Pertanahan mengumumkan hasil penilaian secara terbuka yang ditempel di papan pengumuman balai Desa dan di media massa sehingga warga masyarakat dapat mengkritisi kinerjanya yang professional dan tidak memihak; Fakta di lapangan menunjukkan kebenaran

adanya penilaian yang subjektif tersebut, namun dalam membuktikannya Pemohon Kasasi (Pemohon Keberatan) pada saat persidangan memohon kepada Majelis Hakim Pengadilan Negeri Wates untuk meninjau lokasi (pengadilan di lokasi kejadian objek keberatan) namun ditolak oleh Majelis Hakim.

Banyak warga terdampak setelah menanda tangani petikan berita acara kesepakatan menyesal dengan apa yang sudah disepakati, karena untuk memperoleh properti dengan properti yang sejenis dengan luasan yang sama dengan properti yang diganti rugi dan dari sisi lingkungan, ekonomi dan sosial, nilai ganti kerugian yang diterimanya tidak sebanding bahkan tidak cukup untuk membelinya. Hal tersebut disebabkan lonjakan nilai properti di wilayah terdampak pasca diumumkan nilai ganti kerugiannya sangat tidak terkendali. Dampak sosialnya adalah menurunnya tingkat kesejahteraan warga terdampak, sebelum uang ganti kerugian diterimanya

Hal ini berdasarkan kesaksian saksi 3 Sujarwo yang menyatakan saksi mewakili suara dirinya sendiri dan masyarakat terdampak tidak mempunyai keinginan untuk diberikan ganti kerugian, namun karena terpaksa sehingga mau tidak mau harus diterima dan tidak ada pilihan lain kecuali setuju mendatangi kesepakatan walaupun dengan sangat berat hati.⁵⁸

3. Satuan tugas yang membidangi inventarisasi dan identifikasi melakukan kealpaan, kelalaian dan ketidaktelitian.

Menurut keterangan Saksi 1 dari Termohon Keberatan I Saudara Inriyanto Mulyono dan Saksi 2 dari Termohon Keberatan I Saudara Dwi Astuti, yang

⁵⁸ *Ibid*, hlm. 19

kesaksiannya ada pada dokumen Salinan Putusan Pengadilan Negeri Wates Nomor 21/PDT.G/2016/PN Wat, hari Senin, tanggal 15 Agustus 2015 pada halaman 31 dan 32, sebagai satuan tugas yang membidangi inventarisasi dan identifikasi (Satgas A Dan Satgas B) dan keduanya yang melakukan inventarisasi dan identifikasi pada properti SHM 00760 dan SHM 00762, terbukti tidak memiliki kecakapan dalam bidang inventarisasi dan identifikasi;

Data bukti Ketidak cakapan Petugas yang membidangi Inventarisasi dan Identifikasi (Satgas A dan Satgas B) adalah sebagai berikut: ⁵⁹

HASIL INVENTARISASI DAN IDENTIFIKASI

NO.	Keterangan	Yang Benar	Yang Salah
1	NIB SHM 00760	00826	01945
2	NIB SHM 00762	00828	01987
3	Jenis Aset SHM 00760 dan 00762	Sawah	Pekarangan
4	Bangunan SHM 00760	Ruko	Rumah tinggal
5	Bisnis	Persewaan tanah musiman	Tidak ada
6	Letak Tanah	Akses utama memanfaatkan akses properti 00760, jalan	Tidak ada akses

⁵⁹ *Ibid*, hlm. 24

		<p>nasional Purworejo, Jogja karena kepemilikan yang sama. Untuk menggunakan akses tersebut secara hukum diizinkan.</p>	
--	--	---	--

Tidak ada alasan satuan tugas memberikan Nomor identifikasi bidang baru dalam proses inventarisasi dan investigasi untuk SHM 00760 dengan NIB 01945 dan untuk SHM 00762 dengan NIB 01987. Karena SHM 00760 sudah memiliki NIB Nomor 00826 dan SHM 00762 dengan NIB 00828; Nomor Identifikasi Bidang (NIB) diberikan sekali dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia. NIB berfungsi sebagai tanda pengenal bidang tanah yang bersifat unik, sehingga dengan NIB tersebut siapapun akan dengan mudah mencari dan membedakan bidang tanah yang dimaksud dengan bidang tanah lainnya; Selain untuk maksud-maksud tersebut diatas, NIB merupakan penghubung antara Peta Pendaftaran dan daftar lainnya yang ada dalam proses pendaftaran tanah. Dalam sistem komputerisasi pendaftaran tanah, NIB yang unik diperlukan sebagai penghubung yang efisien antara data yang diperlukan dan sebagai akses informasi atas suatu bidang tanah;

Sebagaimana Pasal 56 Ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, peta bidang tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan dalam proses nilai ganti kerugian dan pendaftaran hak dan Pasal 57 Ayat (3) “Daftar nominatif

sebagaimana dimaksud pada ayat (2) digunakan dalam proses penentuan nilai ganti kerugian;

Mengacu kepada ketentuan tersebut di atas, kesalahan inventarisasi dan identifikasi tersebut sangat merugikan pihak yang berhak karena:

- c. Daftar nominatif dan peta bidang yang dihasilkan oleh satuan tugas berisi data yang tidak valid;
 - d. Daftar nominatif dan peta bidang yang datanya tidak valid bila dilakukan penilaian maka, hasilnya tidak benar;
 - e. Hasil yang tidak benar tersebut bila dijadikan dasar musyawarah dengan pihak yang berhak dan dituangkan dalam Petikan Berita Acara Kesepakatan Nomor 368/BA-PPT/VI/2016, mengakibatkan pihak yang berhak dirugikan karena nilai ganti kerugiannya menjadi tidak layak dan tidak adil;
4. **Penilaian mengacu kepada data hasil inventarisasi dan identifikasi yang tidak benar.**

Appraisal secara tidak cermat dalam melakukan dan mengeluarkan penilaian ganti kerugian dengan mengacu kepada data hasil inventarisasi dan identifikasi yang tidak benar. Inventarisasi adalah kegiatan untuk melakukan pendataan pencatatan laporan hasil pendataan aset dan mendokumentasikannya. Sedangkan Identifikasi adalah kegiatan mencari, menemukan, mengumpulkan, meneliti, mendaftarkan mencatat dan menelaah data dan informasi yang dibutuhkan.

Penilai Pertanahan dalam melakukan penilaian menegaskan bahwa penilaian ganti kerugiannya berdasarkan peta bidang dan daftar nominatif yang

disampaikan oleh Termohon Keberatan I (Satgas A dan B) kepada Penilai Pertanahan.⁶⁰ Selanjutnya oleh penilai dijadikan dasar untuk melakukan penilaian terhadap objek penetapan lokasi dengan metode menggunakan daftar nilai/daftar/data pembandingan aset, faktor-faktor aset yang dinilai, data analisa pasar untuk per bidang tanah, yang meliputi:

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

Selain tersebut diatas penilai juga berdasarkan Petunjuk Kode Etik Penilai Indonesia dan Standar Penilaian Indonesia (SPI) Edisi VI 2016 yang tercantum dalam SPI 306 (TK2-5) dan Petunjuk Teknis SPI 306 (TK2-6), penilaian meliputi:

A. Tanah :

1. Zona diklasifikasikan :

- Zona Akses jalan utama;
- Zona Akses jalan sekunder;
- Zona jalan kampong/desa;
- Tidak ada akses;

⁶⁰ Putusan Pengadilan Negeri Nomor: 21/PDT.G/2016/PN/Wat., hlm. 16

2. Setelah penentuan Zona lalu diadjustment untuk menentukan nilai bidang per bidang dikecualikan untuk nilai tanah PAG (*Paku Alam Grond*). Karena tanahnya bersifat gelondongan;

3. Adjustment:

- Jenis tanah: pekarangan, sawah dan tegalan;

- Legalitas: SHM, HGB, letter C;

- Luas, bentuk, jenis tanah;

B. Bangunan :

- bangunan utama (rumah tinggal, toko, gudang, dll);

- Sarana pelengkap bangunan (pagar, perkerasan jalan, sumur, dll);

Termasuk bangunan lain yang bukan merupakan bangunan utama yang ada di atas tanah;

C. Tanaman :

- Tanaman dikategorikan ke dalam jenis tanaman:

a. Tanaman keras;

b. Tanaman musiman (jika sesuai peruntukan maka dihitung 2 tahun, jika tidak hanya dihitung 1 tahun). Karena tanaman musiman ini sering berganti sesuai musim maka disebut dengan tanaman palawija;

D. Kerugian fisik lainnya : (kerugian lain yang dapat dinilai) – Premium; Penerapan kerugian kehilangan pekerjaan atau bisnis termasuk alih profesi berdasarkan:

- Kehilangan pekerjaan: kegiatan usaha atau bisnis;

- Kehilangan pekerjaan atau bisnis termasuk alih profesi ;
- Kerugian emosional (solatium) bagi rumah tinggal yang dihuni pemiliknya
- Penerapan kerugian non fisik lainnya (biaya transaksi: biaya pindah, biaya pajak (BPHTB, biaya PPAT).

Walaupun dalam penentuan nilai ganti kerugian tanah penilai pertanahan dalam jawabannya di putusan PN menyatakan sudah sesuai dengan ketentuan, tapi jika yang dijadikan dasar oleh penilai pertanahan data inventaris dan nominatif yang salah maka hasil penilaian pun juga salah.

Dalam Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012

Sehingga dapat diambil kesimpulan penilai (appraisal) melakukan kesalahan penilaian terhadap obyek tanah pemohon karena didasarkan daftar inventarisasi dan nominatif yang dikeluarkan oleh satgas A dan B dari lembaga pertanahan yang mengandung kesalahan.

Jika terjadi kesalahan penilaian maka penilai (appraisal) wajib bertanggung jawab dan dikenakan sanksi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebagaimana tercantum dalam UU Pengadaan Tanah pasal

32 .