

**KONSEP PENGGABUNGAN ANTARA NJOP DAN NILAI PASAR DALAM
PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM**
***THE CONCEPT OF MERGER BETWEEN TAX OBJECT SALE VALUE AND MARKET
VALUE IN LAND ACQUISITION FOR PUBLIC INTEREST***

Muhammad Jibril, Arvel Mulia Pratama, Jinan Raidangi

Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada

Email: muhjibril.law@gmail.com

Abstract: Land Acquisition for Development in the Public Interest in Indonesia still often causes polemic, as is still often found in various mass media. The problem in the implementation of land acquisition is because the Law of the Republic of Indonesia Number 2 of 2012 concerning Land Acquisition for Development in the Public Interest, and the Presidential Regulation that follows it, has not rigidly stipulated the basis for determining the compensation value used to determine the compensation value. This research was conducted by making a comparison between *ius constitutum* and *in concreto* events in the field. Primary data in this study were obtained by interviewing several sources in August 2017, which can be accounted for, while the secondary data were obtained by literature studies. Based on the research, it is known that there is injustice in determining the value of compensation to the entitled parties. Seeing this, the author tried to describe the existing problems and provide solutions tailored to the situation and conditions in land acquisition in Indonesia. This was intended to actualize the value of social justice in the acquisition of land for development in the public interest in Indonesia.

Keywords: Land Acquisition, Compensation, Social Justice

Intisari: Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Indonesia masih sering menimbulkan polemik, sebagaimana yang masih kerap ditemui dalam berbagai media massa. Permasalahan dalam pelaksanaan pengadaan tanah disebabkan karena Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, serta Peraturan Presiden yang mengikutinya belum mengatur secara rigid tentang dasar penetapan nilai ganti kerugian yang digunakan untuk menetapkan nilai ganti kerugian. Kajian ini dilakukan dengan melakukan komparasi antara *ius constitutum* dengan peristiwa *in concreto* yang ada di lapangan. Data primer dalam kajian ini diperoleh dari hasil wawancara dari beberapa narasumber pada Agustus 2017 yang dapat dipertanggungjawabkan dan data sekunder dalam kajian ini diperoleh dari studi kepustakaan. Berdasarkan penelitian diketahui bahwa terdapat ketidakadilan dalam penetapan nilai ganti kerugian terhadap pihak-pihak yang berhak. Melihat hal tersebut penulis mencoba menguraikan permasalahan yang ada dan memberikan solusi yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi dalam pengadaan tanah di Indonesia. Hal ini dimaksudkan untuk mengaktualisasikan nilai keadilan sosial dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di Indonesia.

Kata Kunci: Pengadaan Tanah, Ganti Kerugian, Keadilan Sosial

A. Pendahuluan

Sebagai negara kepulauan, Indonesia memiliki tanah yang cukup luas, tetapi tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan manusia. Tanah jumlahnya tetap, tetapi keperluan manusia akan tanah terus meningkat (Deliarnov 2007, 12). Konsekuensinya, jika ada kegiatan pembangunan yang membutuhkan tanah, maka tanah itu harus diperoleh dengan tindakan pengadaan tanah (Sitorus dan Limbong 2004, 1). Di satu sisi pembangunan sangat memerlukan tanah sebagai sarana utamanya. Sedang di sisi lain, masyarakat memerlukan tanah untuk tempat pemukiman dan tempat mata pencahariannya (Abdurrahman 1983, 3)

Demi kepentingan umum sesungguhnya pemerintah mempunyai kewenangan untuk memperoleh tanah dari pemilik tanah (Sitorus dan Limbong 2004, 1). Mengutip *Black's Law Dictionary* edisi ke-empat, terdapat adagium-adagium latin yang menjadi landasan diperkenankannya pengadaan tanah, di antaranya: a) *Salus populi suprema lex*; keselamatan rakyat merupakan hukum tertinggi, b) *Necessitas publica major est quam privata*; kepentingan umum lebih besar daripada kepentingan pribadi, dan c) *Princeps et republica ex justa causa possunt rem meam auferre*; penguasa dan negara, dengan alasan yang layak, dapat mengambilalih kepentingan pribadi.

Apabila tanah diambil begitu saja untuk keperluan pembangunan, maka akan mengorbankan hak asasi manusia yang seharusnya tidak terjadi dalam negara yang menganut prinsip *Rule of Law*. Dalam hal ini diperlukan kompensasi agar pembangunan tetap dapat berlangsung, tanpa mengabaikan aspek kesejahteraan rakyat (Abdurrahman 1983, 3). Apabila diikuti kasus-kasus tanah yang terjadi, ganti kerugian sering menjadi pemicu timbulnya konflik (Rubaie 2007, vi). Di Indonesia sendiri perihal nilai ganti kerugian tercantum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pasal 27 ayat (4) undang-undang *a quo* menyatakan bahwa:

“Beralihnya hak sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dengan memberikan Ganti Kerugian yang nilainya ditetapkan saat nilai pengumuman penetapan lokasi.”

Nomenklatur “nilai pengumuman penetapan lokasi” dalam penjelasan pasal tersebut dimaknai bahwa penilai menentukan ganti kerugian dengan mendasarkan pada nilai objek pengadaan tanah pada tanggal pengumuman penetapan lokasi. Sementara dasar penghitungan objek sebagaimana dimaksud tidak ditemukan dalam undang-undang *a quo*. Hal ini jelas berbeda dengan apa yang tertuang dalam peraturan sebelumnya, yakni Pasal 15 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum yang secara gamblang mengatakan bahwa dasar perhitungan besarnya ganti rugi didasarkan atas Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) atau nilai jual objek pajak tahun berjalan berdasarkan penilaian lembaga/tim penilai harga tanah yang ditunjuk panitia.

Ketiadaan dasar acuan dalam undang-undang *a quo* akan semakin memperlebar celah ketidakadilan dalam penghitungan ganti kerugian, meskipun tim penilai akan tetap mempunyai kecenderungan untuk menggunakan NJOP sebagai acuan ganti kerugian (Gunanegara 2016, 14). Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XII/2014 menyatakan bahwa besarnya NJOP tidak selamanya realistis, dijumpai di daerah tertentu dan pada periode waktu tertentu, NJOP tidak sama dengan rata-rata nilai jual yang sesungguhnya terjadi di daerah tersebut. NJOP juga merupakan nilai pajak atau nilai administrasi, sehingga tidak memadai untuk menjadi dasar perhitungan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum (Gunanegara 2016, 24). Ironisnya dalam beberapa kasus, harga yang ditawarkan tim penilai bahkan berada di bawah NJOP. Hal ini dapat cermati pada proyek rel kereta Parepare (Mulyadi 2016), proyek Perusahaan Listrik Negara (PLN) di Binjai Utara (Putra 2017), dan proyek Tol Cimanggis-Cibitung di Cileungsi (Redaksi Metropolitan 2018).

Berdasarkan uraian fakta di atas, menarik

untuk mengamati dinamika hukum pengadaan tanah di Indonesia. Setiap tahapan proses pelaksanaan pengadaan tanah, mengandung unsur pertimbangan hukum di dalam pengaturannya. Namun, apakah pertimbangan hukum tersebut dikatakan sudah dapat memenuhi rasa keadilan di masyarakat atau belum, akan digali dalam kajian ini. Kajian ini memiliki arti penting sebagai jembatan penyelesaian konflik pembebasan lahan dengan besaran ganti kerugian yang diterima oleh pemilik tanah. Metode yang digunakan ialah penelitian normatif-empiris. Metode ini menggabungkan penelitian hukum normatif dengan penelitian hukum empiris, yaitu dengan mengkaji pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum positif (perundang-undangan) dan kontrak secara faktual pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat. Jenis penelitian normatif-empiris dilakukan dengan menganalisa implementasi suatu hukum positif dalam peristiwa hukum *in concreto* dalam masyarakat, sehingga data primer dan data sekunder dibutuhkan oleh jenis penelitian ini (Muhammad 2004, 52).

Kekhususan kajian ini dibandingkan dengan tulisan yang membahas mengenai pengadaan tanah adalah usulan untuk menggunakan metode penilaian ganti kerugian jenis baru. Kajian ini berbeda dengan kajian yang mengangkat eksistensi lembaga penilai dalam pengadaan tanah (Sumarja 2019) ataupun yang mengkaji perspektif hak asasi manusia perihal penilaian ganti kerugian dalam pengadaan tanah (Suntoro 2019). Kasus dalam kajian ini adalah Yogyakarta International Airport (YIA) yang saat itu masih dalam tahap pengadaan tanah.

B. Hukum Positif dan Implementasi Penetapan Nilai Ganti Kerugian

1. Hukum Positif Penetapan Nilai Ganti Kerugian

Sumardjono (2015, v) berpendapat bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum selalu menjadi topik bahasan yang tidak lekang oleh waktu. Regulasi sebagai landasan pengadaan tanah pun selalu berkembang dan mengalami

perubahan seiring dengan semakin rumitnya permasalahan dalam penyediaan tanah untuk kepentingan pembangunan. Perkembangan yang dinamis tersebut, dikehendaki atau tidak, mendorong ke arah perlunya pemikiran yang konseptual dalam rangka mengisi dan mengantisipasi perkembangan hukum tanah secara bertanggung jawab. Menurut Sumardjono (2006, 1) dalam rangka pembangunan hukum tanah nasional, khususnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, diperlukan pendekatan yang mencerminkan pola pikir yang proaktif dilandasi sikap kritis dan objektif.

Belakangan, pemerintah dan lembaga legislatif mengeluarkan dua instrumen hukum yang sama sekali baru terkait pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur (Sudjarwo dkk. 2015, 41). Pertama, lahirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (UU Pengadaan Tanah). Kedua, Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 (Perpres Penyelenggaraan Pengadaan Tanah) yang mengatur teknis pelaksanaan pengadaan tanah, yang kemudian diubah lagi dengan Perpres Nomor 40 Tahun 2014 dan Perpres Nomor 99 Tahun 2014. Pada tahun berikutnya, Perpres *a quo* mengalami perubahan untuk ketiga dan keempat kalinya dengan Perpres Nomor 30 Tahun 2015 dan Perpres Nomor 148 Tahun 2015.

Berbicara mengenai pemberian ganti kerugian, dapat dimulai dengan mengacu pada ketentuan umum, Pasal 1 angka 2 UU Pengadaan Tanah mendefinisikan bahwa “Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”. Salah satu hal yang perlu digaris awahi pada ketentuan yang terdapat pada pasal *a quo* terdapat pada frasa “ganti kerugian yang layak dan adil”. Frasa “layak dan adil” tersebut sayangnya belum pernah diatur maupun diberikan indikatornya baik pada peraturan perundang-undangan sebelumnya maupun di dalam UU Pengadaan Tanah itu sendiri. Berdasarkan hal tersebut Zarkasih (2015, 383) merumuskan indikator adil dalam pengadaan tanah

untuk kepentingan umum, yaitu: a) Dapat memulihkan kondisi sosial ekonomi pihak yang berhak mendapat ganti rugi minimal setara dengan keadaan sebelum pencabutan atau pembebasan hak mereka; b) Pihak yang membutuhkan tanah juga dapat memperoleh tanah sesuai rencana dan peruntukannya serta memperoleh perlindungan hukum; dan c) Keadilan yang dirumuskan oleh hukum dalam bentuk hak dan kewajiban harus mencerminkan keadilan yang diterima dan dirasakan oleh para pihak.

Untuk mewujudkan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak, Pemerintah dalam hal ini instansi yang mengadakan tanah mendapatkan bantuan dari penilai pertanahan yang selanjutnya disebut sebagai penilai. Tugas dari penilai sebagaimana yang diamanatkan dalam UU Pengadaan Tanah ini ialah menilai besarnya ganti kerugian per bidang tanah yang meliputi: tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai. Hal ini diperjelas dalam Pasal 34 undang-undang *a quo* bahwa nilai ganti kerugian yang dinilai oleh penilai merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi. Setelah itu hasil penelitian akan disampaikan kepada lembaga pertanahan, yang kemudian hasil penilaian tersebut akan dijadikan dasar musyawarah penetapan ganti kerugian.

Serupa dengan ketentuan yang terdapat pada Pasal 1 angka 2 UU Pengadaan Tanah, Pasal 1 angka 10 Perpres Nomor 148 Tahun 2015 pun mengamanatkan adanya penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Nilai ganti kerugian yang dinilai oleh penilai merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Nilai ini merupakan nilai tunggal untuk bidang per bidang tanah.

Tidak berbeda jauh dengan apa yang terdapat pada UU Pengadaan Tanah maupun Perpres Penyelenggaraan Pengadaan Tanah, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah (Perka BPN

tentang Juknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah) pada Pasal 23 ayat (1) menyebutkan objek pengadaan tanah yang dapat dinilai oleh penilai serta hasil penilaian tersebut yang kemudian dijadikan dasar musyawarah untuk menetapkan bentuk ganti kerugian.

2. Implementasi Penetapan Nilai Ganti Kerugian

Frasa “ganti kerugian yang layak dan adil” merupakan hal yang patut untuk diberikan perhatian lebih pada pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum mengingat makna “layak dan adil” yang sulit untuk didefinisikan. Pada kenyataannya, intensi untuk memberikan ganti kerugian yang “layak dan adil” sulit untuk dibuktikan. Hal tersebut terlihat dengan ketiadaan hukum positif yang berlaku saat ini yang menjelaskan cara menetapkan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil serta dasar yang digunakan dalam menetapkan nilai ganti kerugian.

Saat ini pengaturan terkait penetapan nilai ganti kerugian diatur dalam Pasal 31 sampai dengan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (UU Pengadaan Tanah). Penilaian ganti kerugian merupakan kewenangan mutlak oleh Penilai yang seharusnya bekerja secara independen. Artinya penilai memiliki kewenangan yang sangat luas dalam hal memberikan penilaian terkait hal-hal yang menjadi objek pengadaan tanah tanpa adanya intervensi dari pihak lain.

Enam pasal terkait penetapan ganti rugi tidak satu pun menjelaskan bagaimana cara penilai untuk menetapkan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil, serta dasar apa yang digunakan dalam menetapkan nilai ganti kerugian. Hal ini dapat membingungkan pihak yang berhak dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang pada akhirnya berpotensi menghambat kelancaran pelaksanaan pengadaan tanah. Tidak salah apabila masyarakat, sebagai pihak yang berhak, memiliki keraguan ketika harus menyetujui terlebih dahulu untuk diinventarisasi

dan diidentifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanahnya sedangkan mereka sama sekali tidak memiliki gambaran terkait penilaian atas objek pengadaan tanah yang merupakan milik mereka pada saat itu.

Berbeda dengan peraturan terdahulu yang lebih memudahkan masyarakat awam untuk mengetahui dan memahami dasar penilaian yang digunakan oleh penilai yakni Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Perpres No. 36 Tahun 2005) yang kemudian mengalami perubahan melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Perpres No. 65 Tahun 2006) yang menyebutkan secara jelas pada Pasal 15 ayat (1) bahwa: “Dasar perhitungan besarnya ganti rugi didasarkan atas: a. Nilai Jual Obyek Pajak atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak tahun berjalan berdasarkan penetapan Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah yang ditunjuk oleh panitia”.

Pelaksanaan penilaian ganti kerugian saat ini pun memiliki beberapa perbedaan dibandingkan dengan sebelum berlakunya UU Pengadaan Tanah, salah satunya terkait hasil penilaian dari penilai. Disebutkan dalam Pasal 65 ayat (2) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Perpres 71/2012) bahwa nilai ganti kerugian yang ditetapkan penilai merupakan nilai tunggal untuk bidang per bidang tanah. Menurut Kepala Bidang Pengadaan Tanah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN Kantor Wilayah DIY, sebelum berlakunya UU Pengadaan Tanah, Penilai memberikan *range* harga nilai ganti kerugian atas objek pengadaan tanah (komunikasi pribadi, 22 Agustus 2017).

Hukum positif yang saat ini mengatur penilaian ganti kerugian atas objek pengadaan tanah, memberikan kewenangan mutlak bagi penilai

mulai dari tata cara penghitungan nilai ganti kerugian atas objek pengadaan tanah hingga tahapan penetapan nilai ganti kerugian oleh penilai. Oleh karenanya, dapat dikatakan bahwa tahapan penilaian ganti kerugian, murni tugas dari penilai.

Mengacu pada ketentuan umum Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 101/PMK.01/2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 56/PMK.01/2017 maka dikenal istilah Standar Penilaian Indonesia (SPI). SPI merupakan pedoman dasar yang wajib dipatuhi oleh Penilai dalam melakukan penilaian. Dalam konteks pengadaan tanah, Penilai merujuk SPI 204 (sebelumnya SPI 306) sebagai pedoman Penilaian terhadap Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Merujuk pada SPI 103 tentang lingkup penugasan, maka kita dapat menemukan lingkup penugasan yang harus digunakan Penilai secara sistematis. Pada butir 5.3.a).7 mengenai dasar nilai, dinyatakan bahwa dasar nilai harus memenuhi dan sesuai dengan tujuan penilaian. Selanjutnya dalam SPI 204 butir 5.2 dasar nilai yang harus digunakan untuk penilaian kepentingan Pengadaan Tanah sebagaimana diatur dalam UU 2/2012 adalah Nilai Penggantian Wajar (NPW). Bila dianggap perlu, penjelasan tentang definisi dasar nilai yang digunakan dapat dilengkapi dengan penjelasan, sepanjang merujuk kepada SPI 204. Akan tetapi hingga penulisan ini dibuat belum ditemukan definisi sebagaimana dimaksud, sehingga untuk sementara dapat berpegang pada istilah NPW.

Ketiadaan dasar perhitungan ganti rugi undang-undang *a quo* sebetulnya masih dapat dimaklumi, sebab penilai terikat pada kode etik yang mewajibkan ketaatan pada SPI tersebut. Sikap antisipatif Masyarakat Profesi Penilai Indonesia (MAPPI) yang membuat pedoman penilaian secara komprehensif patut untuk diapresiasi walaupun masih memiliki kekurangan terutama perihal NPW. Pada bagian ilustrasi penghitungan yang disediakan, secara jelas dapat dipahami bahwa NPW merupakan nilai dari kalkulasi kerugian fisik dan non fisik. Tentu hal ini menjadi

kontradiktif dari pernyataan sebelumnya yang menegaskan NPW adalah nilai dasar, bukan hasil akhir.

Lebih lanjut mengenai dasar nilai kerugian fisik. Dasar perhitungan kerugian fisik dalam ilustrasi sebagaimana dimaksud ialah nilai pasar, bukan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP). Bahkan secara keseluruhan nomenklatur NJOP sama sekali tidak dapat diketemukan melalui SPI 204, yang terdapat dalam SPI 204 ialah pendekatan-pendekatan yang dapat digunakan oleh Penilai dalam hal menentukan besaran nilai ganti kerugian. Maka menjadi ironi, manakala dalam praktik masih ditemukan Penilai yang menghitung kerugian aset pihak yang berhak didasarkan pada NJOP, terlebih dibawahnya.

Terlepas dari dasar penilaian yang digunakan oleh Penilai dalam menetapkan nilai ganti kerugian, terdapat beberapa fakta yang harus diperhatikan yaitu fakta bahwa pada realitasnya, besaran nilai ganti kerugian yang ditetapkan oleh penilai merupakan sesuatu yang sudah final, tidak dapat diganggu gugat. Padahal dalam Pasal 34 ayat (3) UU Pengadaan Tanah menyebutkan bahwa “nilai ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai [...] menjadi dasar musyawarah penetapan Ganti Kerugian”. Hal ini seharusnya diartikan bahwa hasil penilaian penilai hanya menjadi dasar musyawarah penetapan, bukan merupakan suatu ketetapan yang tidak dapat diganggu gugat.

Dalam UU Pengadaan Tanah ini, penilai menetapkan harga tunggal yang mana harganya sudah final. Penilaian besaran ganti kerugian sudah 100% diserahkan kepada Penilai. Dalam Perpres yang lama, masyarakat dapat meminta jumlah ganti kerugian yang mereka inginkan. Sekarang ini semua sudah ditetapkan secara pasti oleh penilai.

Fakta selanjutnya merupakan yakni dampak dari besaran nilai ganti kerugian yang ditetapkan oleh Penilai. Ganti kerugian merupakan sesuatu yang sudah final, tidak dapat diganggu gugat sehingga ketetapan nilai ganti kerugian tersebut pada akhirnya tidak dimusyawarahkan bersama warga. Pada pelaksanaannya, “musyawarah” yang

terjadi hanya membicarakan bentuk ganti kerugian, sebagaimana kembali disampaikan Kepala Bidang Pengadaan Tanah Kementerian Agraria dan Tata Ruang Badan Pertanahan Nasional Kantor Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta: “Prinsip kita (Badan Pertanahan Nasional) pada saat musyawarah bentuk kerugian, kita memberitahukan besaran ganti rugi yang telah ditetapkan oleh penilai, kemudian menanyakan warga menginginkan bentuk ganti kerugian dalam bentuk apa, jadi musyawarah hanya mengenai bentuk ganti kerugian, kita tidak memusyawarahkan besaran ganti kerugian, sama sekali tidak boleh.” Patut disayangkan bahwa sesungguhnya substansi dari musyawarah penetapan ganti kerugian nampaknya sudah sedikit bergeser.

Berdasarkan pemaparan-pemaparan tersebut, perlu diakui bahwa penilai memiliki kewenangan yang cukup luas dalam menentukan besaran nilai ganti kerugian. Namun demikian kewenangan yang luas tersebut tidak diimbangi dengan adanya payung hukum yang jelas. Hal tersebut dapat dilihat dari tidak adanya pengaturan terkait dasar penilaian yang digunakan oleh Penilai dalam hukum positif.

Perlu diingat sekali lagi bahwa hukum positif hanya mengatur terkait dengan subjek yang melakukan penilaian, yaitu penilai. Hukum positif tidak mengatur terkait cara atau dasar penilaian, seluruhnya diserahkan kepada penilai. Dimana ditemukan bahwa secara *das sein* bahwa penilai mempunyai kewenangan yang cukup besar dan tidak diatur sedemikian rupa oleh hukum positif.

C. Aktualisasi Nilai Keadilan Sosial

Dalam Pengadaan Tanah di Indonesia melalui Penggabungan Nilai Jual Objek Pajak dan Nilai Pasar

Apabila dikaji secara historis, Indonesia pernah menerapkan NJOP sebagai nilai dasar penetapan nilai ganti kerugian, yakni pada Pasal 15 ayat (1) Perpres Nomor 36 Tahun 2005 jo. Perpres Nomor 65 Tahun 2006. Sementara itu berdasarkan SPI 204, saat ini acuan yang digunakan sebagai dasar penilaian adalah nilai pasar. Hal ini menunjukkan

bahwa penentuan dasar penghitungan mana yang lebih baik untuk digunakan sebagai dasar penghitungan nilai objek pengadaan sesungguhnya merupakan suatu hal yang patut diperdebatkan.

Di satu pihak, penggunaan NJOP sebagai dasar penghitungan nilai objek pengadaan tanah memiliki beberapa kekurangan dan kelebihan. Dilihat dari segi pertanggungjawaban, penetapan NJOP merupakan kewenangan Kepala Daerah yang ditetapkan berdasarkan Surat Keputusan Kepala Daerah (Sukada 2015). Dapat dikatakan bahwa penggunaan NJOP sebagai dasar penghitungan nilai objek pengadaan tanah dapat dipertanggungjawabkan keabsahannya. Dari segi perubahannya, nilai jual objek PBB, sebagai *tax base*, tidak pernah mengalami penurunan (Sutawijaya 2014). Sifat NJOP yang cenderung statis karena tidak selalu dilakukan penyesuaian (Purnomo dan Sabijono 2016, 964), dapat memberikan kepastian bagi instansi yang memerlukan tanah dalam menentukan anggaran yang diperlukan untuk pemberian ganti kerugian. NJOP secara konseptual bukan nilai pasar dan sudah menjadi pemahaman umum bahwa NJOP tidak dapat menggambarkan nilai pasar yang sesungguhnya (Gunanegara 2016, 73). Menurut Dewi (2016, 103) NJOP pada dasarnya ditujukan untuk pengenaan PBB dimana melibatkan masyarakat luas yang relatif berbeda kondisinya, sehingga ditetapkan lebih rendah dari nilai pasar. Sedangkan menurut Zulvia (2013, 322) NJOP ditentukan berdasarkan harga rata-rata dari transaksi jual beli, maka dalam pelaksanaan pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) di lapangan dapat saja bernilai lebih tinggi atau lebih rendah dari transaksi jual beli yang dilakukan masyarakat.

Meskipun NJOP memiliki kelebihan, NJOP yang merupakan nilai pajak atau nilai administrasi, tidak memadai untuk menjadi dasar perhitungan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan (Gunanegara 2016, 24). Dasar penghitungan kompensasi pengadaan tanah dengan mengacu pada NJOP hanya terfokus pada dimensi fisik tanah sebagai objek, sedangkan dimensi nonfisik tanah berkaitan dengan pemutusan hubungan antara pemilik

tanah dan tanahnya sebagai hubungan hak asasi belum terjangkau dan terintegrasi (Sudjarwo dkk. 2015, 102-103). Berdasarkan Pasal 33 UU Pengadaan Tanah, penilaian besarnya nilai ganti kerugian oleh penilai dilakukan bidang per bidang tanah yang meliputi: tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai (Sudjarwo dkk. 2015, 81-82). Tidak tepat jika menggunakan NJOP sebagai dasar penghitungan nilai ganti kerugian objek pengadaan tanah

Walaupun NJOP memberikan nilai yang pasti, dapat dipertanggungjawabkan secara hukum atas penetapannya, serta menguntungkan bagi instansi sebagai pihak yang membutuhkan tanah, namun jika dilihat secara penghitungan riil, NJOP tidak menghitung kerugian-kerugian immateriil yang dirasakan oleh pihak yang berhak.

Hal ini dapat menimbulkan permasalahan lainnya yakni keengganan masyarakat untuk melepaskan hak atas tanahnya karena mereka merasa dirugikan berkali lipat, yakni kehilangan tanah dan tidak mendapatkan ganti kerugian yang semestinya. Dalam menentukan dasar penghitungan perlu memperhatikan sisi masyarakat sebagai pihak yang menerima ganti kerugian.

Masyarakat cenderung menjadikan tingkat nilai pasar tanah, bahan bangunan, dan risiko kehilangan hak atas tanah sebagai dasar menaikkan harga sebagai kompensasi atas kehilangan tanahnya secara permanen (Sudjarwo dkk. 2015, 81-82). Pada dasarnya nilai pasar merupakan harga yang dapat menggambarkan nilai sesungguhnya suatu aset, karena nilai pasar lahir dari bertemunya *supply* dengan *demand*.

Nilai pasar senantiasa mengikuti harga terkini nilai suatu aset, berbeda dengan NJOP yang bersifat statis, nilai pasar ini bersifat dinamis mengikuti perkembangan harga riil suatu aset. Namun, tidak adanya peraturan yang baku mengenai besaran nilai pasar, mengakibatkan sulit menentukan nilai pasar yang pasti dari nilai bumi maupun bangunan. Nilai pasar diperoleh dari perbandingan harga transaksi jual beli atau sewa menyewa yang belum tentu harga tersebut benar (Widiyanto dkk. 2016, 19). Oleh karenanya, kepas-

tian dari harga tersebut masih diperlukan dalam pelaksanaan pengadaan tanah.

Penetapan nilai ganti kerugian saat ini merupakan kewenangan penilai yang dalam penetapannya menggunakan beberapa pendekatan-pendekatan. Sejauh ini, fakta yang ditemukan menunjukkan bahwa hanya sedikit yang tidak puas dengan ganti kerugian yang diberikan, sebagaimana disampaikan Hakim di Pengadilan Negeri Wates: "Jumlah warga sekitar 154, mereka melakukan keberatan. Hanya ada satu perkara seingat saya yang tidak puas, artinya tidak merasa puas dengan nilai ganti rugi yang dinilai KJPP dan ditetapkan oleh panitia", (komunikasi pribadi, 25 Agustus 2017).

Secara sekilas menggambarkan bahwa dasar penetapan yang digunakan saat ini sudah cukup baik. Hal ini terbukti dari 154 perkara hanya ada satu perkara yang mengajukan keberatan terkait besaran nilai ganti rugi yang dinilai oleh penilai. Hal ini mengindikasikan bahwa mayoritas pihak yang berhak atas ganti kerugian, sudah puas dengan penilaian yang ada. Namun demikian terdapat dua kemungkinan terkait alasan dari hanya ada satu gugatan besaran nilai ganti kerugian. Pertama, masyarakat sebagai pihak yang berhak merasa nilai ganti kerugian yang diberikan sudah cukup adil. Kedua, masyarakat memiliki kapabilitas yang minim untuk menilai objek pengadaan tanah, di samping itu mereka menyadari keterbatasan dirinya untuk beracara di persidangan sehingga sudah terlebih dahulu merasa pesimis apabila mengajukan keberatan ke pengadilan.

NJOP dan nilai pasar jika digunakan sebagai dasar penetapan secara mentah, belum dapat memberikan keadilan bagi para pihak dalam pengadaan tanah, yaitu instansi dan masyarakat pemegang hak milik yang bersangkutan. NJOP di satu sisi dapat memberikan kepastian terkait dengan nilai tanah, sedangkan nilai pasar dapat memberikan harga riil suatu tanah. Setelah meninjau kelebihan serta kekurangan dari NJOP dan nilai pasar serta mempertimbangkan kemungkinan yang ada berdasarkan fakta di lapangan, nilai dasar yang tepat untuk digunakan sebagai dasar penetapan nilai ganti kerugian adalah

gabungan dari NJOP dan nilai pasar.

Sebagaimana yang telah diketahui bersama bahwa negara-negara maju condong pada pemberian ganti kerugian berdasarkan harga pasar. Akan tetapi apabila Indonesia menganutnya secara murni, tentu hal ini dapat memberatkan instansi yang membutuhkan tanah. Bukan tidak mungkin pembangunan infrastruktur yang sedang massif dilakukan saat ini akan terhambat.

Terdapat 4 garis besar yang menjadi landasan pemikiran penulis. Pertama, bahwa instansi sesungguhnya memiliki *bargaining position* yang lebih tinggi ketimbang pihak yang berhak, terlebih dalam pelaksanaannya instansi akan didampingi pemerintah disertai tenaga ahli penilaian. Argumen masyarakat yang mengarah pada subjektivitas tentu akan membuat negosiasi semakin sulit. Dalam kondisi tertentu tawar-menawar bahkan tidak terjadi, disebabkan pemerintah tidak membuka pintu bagi mekanisme musyawarah besaran nilai ganti kerugian, sebagaimana keterangan yang diberikan oleh Kepala Bidang Pengadaan Tanah Kementerian Agraria dan Tata Ruang BPN Kantor Wilayah DIY. Jika demikian, keadilan menjadi mutlak diperlukan dalam penghitungan nilai ganti kerugian.

Kedua berdasarkan alasan yuridis, bahwa asas keadilan yang termaktub pada Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Pengadaan Tanah memiliki makna penggantian yang layak bagi pihak yang berhak. Dari berbagai kasus yang penulis ikuti, penolakan besaran ganti kerugian mencerminkan belum adanya kelayakan besaran nilai. Penolakan merupakan suatu fenomena sosial yang dapat ditinjau tersendiri. Secara jelas hal ini disebabkan *ius constitutum* yang tidak memberikan kepastian hukum terhadap apa yang menjadi dasar nilai ganti kerugian, seluruhnya diserahkan pada penghitungan penilai. Maka dengan dikembalikannya nomenklatur nilai dasar pada undang-undang a quo, diharapkan mampu memberikan perlindungan bagi pihak yang berhak.

Ketiga pertimbangan dari sisi yudisial. Bertalian dengan alasan di atas, ketiadaan dasar nilai ganti kerugian tidak hanya berhilir pada suatu ketidakpastian hukum bagi pihak yang berhak,

terlebih bagi seorang hakim. Dalam praktiknya, problematika yang ada menghantarkan majelis hakim melandasi pertimbangan hanya berdasarkan permohonan dari pihak penggugat (pihak yang berhak) dimana permohonan tersebut tentu bersifat subjektif karena argumentasi dari pemohon tidak didasarkan tenaga ahli, sebagaimana yang disampaikan Hakim di Pengadilan Negeri Wates: “Kami kabulkan di sini, dan pertimbangan kami itu tidak terlalu jauh dengan apa yang menjadi penilaian subjektif dari pemohon itu. Karena kami kan bukan KJPP. Kami majelis hakim, menurut kami rasa keadilan dari perkara ini bahwa sesungguhnya mereka ini patut diganti” (komunikasi pribadi, 25 Agustus 2017).

Alasan terakhir bertolak dari paham keadilan menurut Thomas Aquinas. Penulis cenderung berhaluan pada keadilan distributif. Keadilan distributif merupakan keadilan yang secara proporsional diterapkan dalam lapangan hukum publik secara umum. Hal ini sejalan dengan apa yang telah dikemukakan sebelumnya dalam penulisan ini, yakni keadilan sosial menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Bila memahami latar belakang munculnya pengadaan tanah, tentu hal ini dikarenakan kebutuhan instansi akan tanah guna tercapainya suatu pembangunan. Dapat dikatakan pada mulanya tidak ada keinginan sukarela dari pihak yang berhak untuk melepaskan hak miliknya. Hal ini secara psikologis, mendorong pemilik tanah meminta harga yang tinggi. Di balik itu semua, pemerintah dapat melandaskan perbuatan pada teori utilitarianisme. Padahal, ada yang belum terakomodasi dalam teori utilitarianisme sebagai teori etika, yakni keadilan. Menurut teori ini, suatu tindakan secara moral dikatakan baik jika menghasilkan kebahagiaan terbesar bagi jumlah orang terbanyak. Walau demikian, penegasan seperti itu sama sekali tidak berarti bahwa tindakan itu juga merupakan suatu tindakan yang adil (Yosephus 2010, 94).

Dari segi investasi, pembangunan yang direncanakan adalah investasi jangka Panjang yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Sementara dari segi dana, pemerintah tidak memiliki dana cukup untuk membebaskan tanah rakyat. Berdasarkan kedua pertimbangan itu, pemerintah memutuskan untuk membayar ganti rugi dengan harga yang rendah kepada pemilik tanah (Yosephus 2010, 95). Rasa keadilan menjadi kelemahan yang paling mendasar dari teori ini. Secara moral, utilitarianisme cacat karena tidak diikuti prinsip keadilan (Yosephus 2010, 96).

Berdasarkan seluruh uraian alasan yang telah dijabarkan di atas dan dengan mempertimbangkan rasa keadilan pihak yang berhak, namun tanpa mengesampingkan aspek keadilan pada instansi terkait, komponen dasar penilaian yang penulis rekomendasikan ialah pencampuran antara NJOP dan nilai pasar. NJOP memiliki kelebihan dan juga kelemahan, nilai pasar juga memiliki kelebihan dan kekurangan. Menggabungkan keduanya dengan tetap disertai penghitungan komponen immateriil, diharapkan akan semakin memberi dampak positif bagi keberlangsungan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sekaligus dapat mengaktualisasikan nilai keadilan sesuai apa yang diamanahkan Pancasila.

D. Kesimpulan

Hukum positif yang mengatur mengenai pengadaan tanah di Indonesia terdapat pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (UU Pengadaan Tanah) dan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang mengalami perubahan melalui Perpres Nomor 40 Tahun 2014, Perpres Nomor 99 Tahun 2014, Perpres Nomor 30 Tahun 2015, dan Perpres Nomor 148 Tahun 2015. Realitanya, tidak ada satu pun pasal yang menjelaskan bagaimana cara penilai menetapkan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil, serta dasar apa yang digunakan dalam menetapkan nilai ganti kerugian. Terlepas dari dasar penilaian yang digunakan oleh penilai dalam menetapkan ganti kerugian, besaran nilai ganti kerugian a quo merupakan sesuatu yang sudah final, tidak dapat diganggu gugat.

Berdasarkan hal tersebut, penilai memang memiliki kewenangan yang cukup luas dalam menentukan besaran nilai ganti kerugian. Akan tetapi kewenangan yang luas tersebut tidak diimbangi dengan adanya payung hukum yang jelas.

Berkaitan dengan banyaknya penolakan besaran ganti kerugian oleh masyarakat, hal tersebut mencerminkan belum terpenuhinya ganti kerugian yang layak dan adil. Oleh karenanya pembaharuan hukum positif mutlak diperlukan dalam tatanan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Konsep penggabungan antara Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) dan nilai pasar diharapkan dapat mengembalikan predikat layak dan adil bagi keberlangsungan mekanisme ganti kerugian untuk pihak yang berhak. Lebih dalam, dapat memberi tempat bagi Pancasila untuk menuangkan semangat nilai keadilan demi kesejahteraan masyarakat luas sebagai suatu kausa finalis.

Daftar Pustaka

- Abdurrahman 1983, *Masalah pencabutan hak-hak atas tanah dan pembebasan tanah di Indonesia*, Offset Alumni, Bandung.
- Delianov 2007, *Ilmu pengetahuan sosial: ekonomi 2*, Esis, Jakarta.
- Dewi, AR 2016, 'Assessment sales ratio, suatu alat pengukur kinerja penetapan NPOP (Studi di Desa Ambarketawang, Sleman)', *BHUMI*, vol. 2, no. 1, hlm. 102-114.
- Gunanegara 2016, *Hukum administrasi negara, jual beli dan pembebasan tanah*, Tatanusa, Jakarta.
- Metropolitan, R 2018, 'Warga keberatan nilai ganti rugi Tol Cimaci Kecil', *Metropolitan*, 18 Oktober, dilihat pada 1 April 2020, <http://www.metropolitan.id/>
- Muhammad, A 2004, *Hukum dan penelitian hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Mulyadi 2016, 'Lahan warga yang terkena rel kereta di Parepare dihargai rp 850 ribu per meter', *Tribun Parepare*, 22 Juni, dilihat pada 20 Agustus 2017, <http://makassar.tribunnews.com>.
- Purnomo, P & Sabijono, H 2016, 'Analisis penetapan nilai jual objek pajak (NJOP) bumi pada PT Ciputra Internasional Manado tahun 2015', *Jurnal EMBA*, vol. 4, no. 1.
- Putra 2016, 'Walau PLN sedia ganti rugi, warga Binjai tetap protes karena ganti rugi tak sesuai NJOP', *Medan Bagus*, 27 Oktober, dilihat pada 20 Agustus 2017, <http://www.medanbagus.com>.
- Rubaie, A 2007, *Hukum pengadaan tanah untuk kepentingan umum*, Bayu Media Publishing, Jawa Timur.
- Sitorus, O & Limbong, D 2004, *Pengadaan tanah untuk kepentingan umum*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta.
- Sukada, W 2015, 'Bagaimana menetapkan NJOP tanah secara wajar?', *Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan Kementerian Keuangan*, 14 April, dilihat pada 25 Agustus 2017, <http://www.bppk.depkeu.go.id>.
- Sumardjono, MSW 2015, *Dinamika pengaturan pengadaan tanah di Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Sumardjono, MSW 2006, *Kebijakan pertanahan antara regulasi dan implementasi*, Kompas, Jakarta.
- Sumarja, FX 2019, 'Eksistensi lembaga penilai dalam pengadaan tanah', *BHUMI*, vol. 5, no. 2.
- Suntoro, A 2019, 'Penilaian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum: perspektif HAM', *BHUMI*, vol. 5, no. 1.
- Sutawijaya, A 2014, "Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi nilai tanah sebagai dasar penilaian nilai jual obyek pajak (NJOP) PBB di Kota Semarang", *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, vol. 9, no. 1.
- Yosephus, LS 2010, *Etika bisnis: pendekatan filsafat moral terhadap perilaku pebisnis kontemporer*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta.
- Zulvia, D 2013, 'Analisa tingkat akurasi penetapan nilai jual objek pajak (NJOP) bumi terhadap nilai pasar dengan metode assessment sales ratio', *Jurnal KBP*, vol. 1, no. 3.