

Implementation of Land Acquisition for Public Interest on Uncertified Land (Case Study of Kebumen Police Station Development in 2024)

Implementasi Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum pada Tanah yang Belum Bersertipikat (Studi Kasus Pembangunan Polres Kebumen Tahun 2024)

Robby Nur Hikmah ✉

Universitas Negeri Semarang, Indonesia,
robbyhikmah245ikmah245@students.unnes.ac.id

✉ Corresponding email:

robbyhikmah245ikmah245@students.unnes.ac.id

Abstract

The difference in compensation value for land acquisition for public interest between certified and uncertified land can be seen in the case of land acquisition for the Kebumen Police in 2024. Existing legal provisions do not clearly differentiate the compensation value based on proof of ownership, thus creating legal uncertainty. This study aims to determine the legal certainty for owners of uncertified land and the implementation



Author(s). This work licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0). All writings published in this journal are personal views of the author and do not represent the views of this journal and the author's affiliated institutions. The Journal is published biannually by the Faculty of Law, Universitas Negeri Semarang, Indonesia.

of the land acquisition. The method used is a qualitative approach with an empirical legal research type, through interviews, observations, and document studies. The results of the study show that uncertified land can be assessed using non-certificate documents, and the assessment is carried out with reference to the Indonesian Assessment Standards (SPI) 204. This study recommends accelerating community land registration in order to reduce disparities in compensation values, as well as the need for stricter regulations regarding the standards for proving ownership of uncertified land. In addition, SPI 204 needs to be explicitly included in laws and regulations or become an attachment to the technical regulations for implementing land acquisition in order to have clearer and more binding legal force.

KEYWORDS Land acquisition, compensation, uncertified land, Polres Kebumen, social function of land

Perbedaan nilai ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum antara tanah bersertipikat dan belum bersertipikat terlihat dalam kasus pengadaan tanah Polres Kebumen Tahun 2024. Ketentuan hukum yang ada belum secara jelas membedakan nilai ganti kerugian berdasarkan bukti kepemilikan, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum. Penelitian ini bertujuan mengetahui kepastian hukum bagi pemilik tanah yang belum bersertipikat serta implementasi pengadaan tanah tersebut. Metode yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian yuridis empiris, melalui wawancara, observasi, dan studi dokumen. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tanah belum bersertipikat dapat dinilai menggunakan dokumen non-sertipikat, dan penilaian dilakukan dengan mengacu pada Standar Penilaian Indonesia (SPI) 204. Penelitian ini merekomendasikan percepatan pendaftaran tanah masyarakat guna mengurangi disparitas nilai ganti kerugian, serta perlunya regulasi yang lebih tegas terkait standar pembuktian kepemilikan tanah tidak bersertipikat. Selain itu, SPI 204 perlu dimasukkan secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan atau menjadi lampiran dalam peraturan teknis pelaksanaan pengadaan tanah agar memiliki kekuatan hukum yang lebih jelas dan mengikat.

KATA KUNCI : Pengadaan tanah, ganti kerugian, tanah belum bersertipikat, Polres Kebumen, fungsi sosial tanah

Introduction

Bangsa Indonesia memiliki keterikatan historis dan emosional yang mendalam terhadap tanah airnya. Tanah tidak semata-mata dilihat sebagai benda atau aset fisik, melainkan juga sebagai lambang identitas nasional, kedaulatan negara, dan kelangsungan hidup rakyat. Pandangan ini tercermin dalam konstitusi, yaitu UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa "bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat" sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3). Ketentuan tersebut mengandung makna bahwa pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam, termasuk tanah, harus berorientasi pada kepentingan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Oleh sebab itu, tanah sebagai bagian dari kekayaan alam wajib dikelola secara bijaksana dan berkelanjutan, serta dijauhkan dari bentuk penguasaan dan eksploitasi yang dapat merugikan kepentingan bangsa. Dengan demikian, perlindungan dan pelestarian tanah menjadi tanggung jawab bersama, baik secara individu maupun kolektif, demi menjaga kedaulatan serta kesejahteraan bersama.¹

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, yang dikenal sebagai Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), merupakan perangkat hukum utama yang menjabarkan prinsip-prinsip dasar sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. UUPA menjadi fondasi penting dalam pelaksanaan reformasi agraria di Indonesia, dengan menekankan bahwa tanah serta sumber daya agraria lainnya harus dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat dan berada di bawah kewenangan negara sebagai perwujudan kekuasaan rakyat. Secara filosofis, UUPA

¹ Arba, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, hlm.2.

berlandaskan pada keyakinan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa yang penggunaannya harus mengutamakan kepentingan masyarakat luas. Oleh karena itu, sistem penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah perlu didasarkan pada asas keadilan, keberlanjutan, serta pengakuan terhadap hak-hak rakyat atas tanah, sebagai bagian dari upaya mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil, sejahtera, dan makmur.

Di Indonesia, kepemilikan tanah didasarkan pada prinsip fungsi sosial sebagaimana tercantum dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang menyatakan bahwa "setiap hak atas tanah mengandung fungsi sosial". Prinsip ini mengandung arti bahwa hak milik atas tanah bukanlah hak yang bersifat absolut, melainkan harus dijalankan dengan memperhatikan kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Oleh karena itu, pemegang hak atas tanah dibatasi oleh ketentuan hukum yang berlaku, termasuk ketentuan mengenai fungsi sosial tanah. Artinya:

1. Penggunaan dan pemanfaatan tanah tidak boleh menimbulkan kerugian bagi pihak lain;
2. Penggunaan tanah harus sesuai dengan peruntukannya sebagaimana ditetapkan dalam rencana tata ruang wilayah;
3. Kepentingan umum harus diutamakan daripada kepentingan pribadi dalam pemanfaatan tanah;
4. Tanah yang dimiliki harus dirawat dan dikelola secara baik untuk mencegah kerusakan;
5. Tanah tidak boleh dibiarkan terbengkalai, karena dapat menyebabkan penurunan kesuburan, nilai guna, serta manfaat lahan tersebut.²

Penggunaan tanah tidak seharusnya hanya didasarkan pada kepentingan pribadi atau golongan tertentu, melainkan perlu diselaraskan dengan kepentingan masyarakat luas dan tidak menimbulkan kerugian bagi lingkungan sekitar. Jika terjadi benturan antara kepentingan individu dan kepentingan umum, maka asas fungsi sosial mengharuskan agar kepentingan umum mendapat prioritas. Meski demikian, hal ini

² Amasta and Paulus, "Penerapan Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Dalam Putusan Nomor 28/G/Pu/2019/Ptun.Pbr," hlm.20.

tidak berarti mengesampingkan hak individu atas tanah, melainkan menempatkannya dalam posisi yang adil dan seimbang. Dengan demikian, pelaksanaan hak atas tanah harus senantiasa memperhatikan prinsip keadilan sosial, keberlanjutan lingkungan hidup, dan peningkatan kesejahteraan bersama.³

Prinsip fungsi sosial tanah menekankan bahwa dalam penggunaannya, kepentingan masyarakat luas harus didahulukan daripada kepentingan individu atau kelompok tertentu. Namun demikian, hal ini tidak berarti menghapus hak kepemilikan individu atas tanah. Hak-hak tersebut tetap dihormati dan dijamin selama tidak bertentangan dengan kepentingan umum. Dengan demikian, penerapan fungsi sosial tanah perlu dijalankan secara seimbang dengan perlindungan terhadap hak-hak keperdataan warga negara, agar tercipta harmoni antara kepentingan pribadi dan kepentingan kolektif dalam kerangka negara hukum yang adil.⁴

Implementasi konkret dari asas fungsi sosial hak atas tanah tercermin dalam kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Proses ini dipandang sebagai langkah awal dalam mendukung pemerataan pembangunan yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, baik untuk tujuan pelayanan publik maupun kepentingan swasta. Dalam praktiknya, pengadaan tanah tidak hanya bergantung pada persetujuan dari pemilik hak atas tanah, tetapi juga melibatkan kesepakatan mengenai dasar perhitungan dan bentuk kompensasi yang akan diberikan kepada pihak yang berhak.⁵

Secara praktis, pelaksanaan asas fungsi sosial hak atas tanah direalisasikan melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum, yang menjadi landasan hukum utama bagi negara dalam menjalankan proses pengadaan tanah. Penerapan undang-undang tersebut diperkuat oleh Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 yang merupakan revisi dari

³ Santoso, *HUKUM AGRARIA Kajian Komprehensif*, hlm. 57.

⁴ Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi Dan Pelaksanaanya*, hlm. 299-300.

⁵ Sudana, S.Gozali, and Yusran, "Asas Keadilan Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum," hlm. 57.

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021. Regulasi ini mengatur secara komprehensif mengenai tahapan, prosedur, serta bentuk ganti rugi yang adil dan menjamin penghormatan terhadap hak masyarakat. Pada tataran teknis, Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 19 Tahun 2021 memberikan arahan bagi instansi pemerintah dan pejabat pertanahan dalam pelaksanaan pengadaan tanah agar tetap berpegang pada prinsip keadilan dan kepatuhan terhadap ketentuan hukum yang berlaku.

Dalam implementasinya, proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku dan tidak boleh dilakukan secara semena-mena, bahkan dalam kondisi mendesak sekalipun. Tujuannya adalah untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan serta memastikan bahwa kepentingan publik tidak mengorbankan hak-hak konstitusional warga negara. Pemaknaan terhadap kepentingan umum harus bersifat inklusif dan proporsional, yaitu mencerminkan keseimbangan antara peran pemerintah sebagai penyelenggara pembangunan dan hak masyarakat sebagai pemilik tanah. Oleh sebab itu, dalam setiap tahapan pengadaan tanah, baik aspek kepentingan negara maupun hak individu yang tanahnya akan digunakan harus diperhatikan secara sungguh-sungguh dan dituangkan secara jelas sebagai bentuk penerapan prinsip keadilan serta penghormatan terhadap hak atas tanah.⁶

Penetapan bentuk dan/atau jumlah ganti kerugian dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah antara Panitia Pengadaan Tanah dan pihak yang berhak, dengan melibatkan instansi yang membutuhkan tanah tersebut. Musyawarah ini dipimpin oleh Ketua Panitia Pengadaan Tanah atau pejabat yang diberi kewenangan. Kesepakatan yang dicapai dalam forum musyawarah tersebut menjadi landasan dalam pemberian ganti rugi kepada pihak yang berhak. Selanjutnya, kompensasi atas tanah yang diadakan disalurkan secara langsung oleh instansi yang memerlukan tanah kepada pihak yang berhak menerimanya.

⁶ Sutedi, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, hlm 143-144.

Dalam pelaksanaan musyawarah, panitia pelaksana didampingi oleh penilai tanah yang bertugas menentukan harga tanah yang akan dijadikan dasar penentuan besaran ganti kerugian. Nilai ganti kerugian atau kompensasi yang ditetapkan oleh penilai adalah nilai pada saat penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan. Proses penilaian terhadap objek ganti kerugian ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pasal 33, yang merujuk pula pada Pasal 6 ayat (9) Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023. Objek yang dinilai meliputi tanah, ruang di atas dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda-benda yang terkait dengan tanah, serta kerugian lain yang dapat dinilai secara objektif.

Dalam pelaksanaan penilaian, penilai juga memperhatikan bukti kepemilikan untuk menentukan besaran ganti rugi yang layak diberikan. Bukti kepemilikan hak atas tanah yang paling kuat adalah sertifikat tanah, sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (2) huruf UUPA, yang menyatakan bahwa sertifikat merupakan alat bukti yang sah dan mencakup data fisik serta data yuridis yang tercantum di dalamnya, yang dianggap benar kecuali dapat dibantah dengan bukti lain, baik berupa sertifikat lain maupun dokumen non-sertifikat. Selanjutnya, Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menegaskan bahwa sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak sesuai dengan data yuridis yang telah tercatat dalam buku tanah dan berfungsi sebagai tanda bukti kepemilikan yang sah dan kuat atas tanah tersebut.

Sertifikat tanah merupakan bukti kepemilikan yang paling kuat dan diakui secara hukum dalam sistem pertanahan nasional. Namun, dalam praktiknya, sertifikat bukanlah satu-satunya bukti kepemilikan yang diakui oleh masyarakat, terutama di daerah pedesaan. Banyak warga yang masih menganggap Letter C sebagai bukti kepemilikan yang sah. Letter C sebenarnya adalah catatan administrasi pertanahan di tingkat desa yang mencatat perpindahan hak dan pembayaran pajak atas suatu bidang tanah tertentu. Fungsinya lebih sebagai bukti bahwa seseorang telah melunasi pajak atas tanah yang dikuasainya, terutama untuk tanah adat atau tanah yang belum

terdaftar dalam sistem pendaftaran tanah resmi.⁷

Sebelum diberlakukannya UUPA, *Letter C* dijadikan sebagai dasar untuk mengklaim hak atas tanah dan diakui secara luas oleh masyarakat sebagai bukti kepemilikan yang kuat. Hal ini disebabkan oleh belum adanya sistem pendaftaran tanah yang seragam dan terstruktur pada masa itu. Namun, sejak diberlakukannya UUPA, status hukum *Letter C* mengalami perubahan signifikan. UUPA menegaskan bahwa hak atas tanah harus dibuktikan dengan alat bukti yang sah menurut hukum positif, yakni melalui sistem pendaftaran tanah yang menghasilkan sertipikat sebagai tanda bukti resmi. Dengan demikian, *Letter C* tidak lagi memiliki kekuatan pembuktian sebagai bukti kepemilikan yang sah secara hukum.⁸

Dalam wawancara pada 6 Februari 2025 dengan Bapak Wisnu Pratama Iryanto selaku Staff Pengadaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Kebumen, hingga tahun 2023, Kabupaten Kebumen memiliki jumlah bidang tanah sebanyak 1.240.843 bidang tanah dengan sekitar 868.590 dengan presentase 70% telah bersertipikat dari total keseluruhan sementara 372.253 atau 30% bidang tanah belum bersertipikat. Jumlah ini memiliki peningkatan yang signifikan jika dibandingkan dengan tahun 2019, hanya sekitar 47% bidang yang tanah yang sudah bersertipikat. Peningkatan ini sebagian besar disebabkan oleh program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang terus dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kebumen.

Masih banyaknya tanah yang belum bersertipikat di Kabupaten Kebumen yang masih 30% atau sekitar 372.253 bidang menjadi isu strategis dalam konteks pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Status legalitas tanah yang belum terdaftar secara resmi dalam sistem pertanahan nasional berdampak pada pemberian ganti rugi. Tanah yang belum bersertipikat cenderung akan dinilai lebih rendah jika dibandingkan dengan tanah yang sudah bersertipikat meskipun

⁷ Atikah, "Kedudukan Surat Keterangan Tanah Sebagai Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah Dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia," hlm 272.

⁸ Satrio Nugroho and Dewi, "Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Pertama Kali Dengan Alas Hak Letter C Desa Secara Jual Beli (Studi Kasus Di Kantor Pejabat Pembuat Akta Tanah Kabupaten Boyolali)," hlm 34.

kedua tanah tersebut berada dalam zona nilai tanah yang sama atau memiliki karakteristik fisik dan pemanfaatan yang serupa

Dalam kegiatan pengadaan tanah tersebut, lokasi yang menjadi sasaran pembebasan berada di dua wilayah, yakni Kelurahan Tamanwinangun dengan total 7 bidang tanah dan Desa Muktisari dengan total 10 bidang tanah. Proses pelepasan tersebut dilakukan secara bertahap, yaitu tahap pertama pada tanggal 1 Oktober 2024 yang mencakup 11 berkas, tahap kedua pada tanggal 14 November 2024 dengan 5 berkas, dan tahap ketiga pada tanggal 26 November 2024 dengan 1 berkas, dengan total luas tanah yang terkena pengadaan sebesar 7.939 m².

Diketahui bahwa dari 17 bidang tanah yang dilepaskan, hanya 4 bidang yang telah memiliki sertipikat hak milik, sementara sisanya sebanyak 13 bidang masih menggunakan dokumen *Letter C* sebagai bukti kepemilikan. Nominal ganti kerugian pada pengadaan tanah Polres Kebumen beragam menurut posisi objek pengadaan. Pada objek pengadaan yang tanahnya di paling depan, mendapat Rp.2.054.000/m² pada tanah yang sudah bersertipikat, sedangkan pada tanah yang belum bersertipikat mendapat Rp.2.023.000/m². Kemudian pada tanah yang berada pada Kelas II dihargai sebesar Rp. 954.000/m² pada tanah yang sudah bersertipikat dan Rp. 931.000/m² pada tanah yang belum bersertipikat. Terakhir, tanah yang diklasifikasikan menjadi kelas III dihargai Rp.711.000/m² bagi tanah yang sudah bersertipikat dan Rp.697.000/m² pada tanah yang belum bersertipikat,⁹

Pengadaan tanah untuk pembangunan Polres Kebumen Tahun 2024 menunjukkan adanya perbedaan nilai ganti kerugian antara tanah bersertipikat dan yang belum bersertipikat. Padahal, tidak ada aturan yang secara tegas membedakan nilai ganti rugi berdasarkan status sertifikasi. Praktik ini menimbulkan ketidakjelasan mengenai parameter penentuan ganti kerugian dan berdampak pada kepastian hukum. Kepastian hukum menuntut adanya aturan yang jelas, konsisten, dan dapat diprediksi dalam pelaksanaan pengadaan tanah, sehingga setiap pemilik atau penguasa tanah

⁹ Wawancara Staff Seksi Pengadaan Tanah BPN Kebumen, 6 Februari 2025

memperoleh perlakuan yang setara di mata hukum.¹⁰ Ketika tidak ada dasar hukum namun praktiknya terjadi perbedaan nilai ganti rugi, maka hal ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum di masyarakat. Ketidakpastian hukum tersebut berpotensi menimbulkan sengketa, menghambat pelaksanaan pengadaan tanah, dan bertentangan dengan kepastian hukum sebagaimana menjadi tujuan dari lahirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.¹¹

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan, penulis merumuskan dua pokok permasalahan dalam penelitian ini. Pertama, bagaimana kepastian hukum bagi pemilik tanah yang belum bersertipikat dalam proses pemberian ganti rugi pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam pembangunan Polres Kebumen Tahun 2024. Kedua, bagaimana pelaksanaan ganti kerugian pengadaan tanah bagi kepentingan umum terhadap tanah yang belum bersertipikat dalam proyek yang sama. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis kepastian hukum yang diperoleh oleh pemilik tanah yang belum bersertipikat dalam pelaksanaan ganti rugi pengadaan tanah untuk pembangunan Polres Kebumen Tahun 2024, serta untuk memahami secara konkret bagaimana pelaksanaan ganti kerugian tersebut dilakukan terhadap tanah-tanah yang belum memiliki sertipikat hak atas tanah.

Method

Penelitian yang digunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian secara holistik dan dengan deskripsi dalam bentuk kata-kata dan Bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah.¹² Metode yang digunakan adalah yuridis empiris untuk mengkaji keseuaian

¹⁰ Kindangen, "Penerapan Asas Keadilan Dan Kepastian Hukum Terhadap Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum," hlm 44.

¹¹ Shofi, Subekti, and Raharjo, "Aspek Hukum Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum," hlm 295.

¹² Moleong; Lexy, *Metode Penelitian Kualitatif*, hlm 6.

hukum yang berlaku.¹³ Lokasi penelitian dilakukan di tempat objek pengadaan tanah yaitu di Kelurahan Tamanwinangun dan Desa Muktisari Kecamatan Kebumen, Kabupaten Kebumen. Sumber data primer dikumpulkan melalui observasi dan wawancara terstruktur dengan Staff Seksi Pengadaan Tanah BPN Kebumen, Pung's Zulkarnain & Rekan selaku penilai tanah serta Pihak yang Berhak dalam Pengadaan Tanah Polres Kebumen Tahun 2024. Sumber data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan yang meliputi peraturan perundang-undangan (UU No. 2 Tahun 2012, PP No. 39 Tahun 2023 atas perubahan PP No. 19 Tahun 2021 dan Permen ATR/BPN No. 19 Tahun 2021). Buku dan jurnal ilmiah yang relevan. Teknik analisis data menggunakan analisis deskriptif-kualitatif terhadap data yang diperoleh dari observasi dan wawancara, dikaitkan dengan norma hukum yang berlaku.

Result & Discussion

A. Kepastian Hukum Pemilik Tanah yang Belum Bersertipikat pada Ganti Rugi Pengadaan Tanah Polres Kebumen 2024

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sertifikat tanah memiliki peran penting sebagai bukti kepemilikan yang sah dan menjadi acuan utama dalam menentukan nilai ganti kerugian. Sertipikat yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional merupakan hasil dari proses pendaftaran tanah yang bertujuan memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak. Oleh karena itu, dalam setiap proses pengadaan tanah, sertifikat tanah berfungsi sebagai bukti legal yang menunjukkan kepemilikan atas bidang tanah yang terkena dampak Pembangunan

Dalam sistem hukum pertanahan Indonesia, sertifikat merupakan instrumen hukum yang sangat esensial karena berfungsi sebagai bukti sah atas penguasaan dan kepemilikan hak atas tanah. Kedudukan sertipikat ini diatur

¹³ Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, hlm. 126.

dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) serta Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengenai Pendaftaran Tanah. Proses pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak, sebagaimana tercantum dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA.¹⁴ Sertipikat yang diterbitkan melalui proses tersebut mencantumkan data yuridis dan fisik bidang tanah, dan disahkan oleh kantor pertanahan, sehingga memiliki kekuatan pembuktian yang sah secara hukum.

Kekuatan hukum sertipikat tanah bersumber dari statusnya sebagai alat bukti *prima facie*, artinya sepanjang tidak ada alat bukti lain yang membantahnya, maka sertipikat tersebut dianggap asli dan sah. Sepanjang pihak yang berkepentingan tidak dapat membuktikan sebaliknya, maka sertipikat merupakan alat bukti yang kuat mengenai fakta fisik dan fakta hukum, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997.¹⁵ Oleh karena sertipikat tanah dapat dicabut atau dibatalkan sepanjang pihak lawan dapat membuktikan di muka pengadilan bahwa sertifikat tanah yang disengketakan memuat keterangan yang tidak benar atau keliru, maka sertipikat bukan merupakan alat bukti yang mutlak.

Sertipikat tanah memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemiliknya, khususnya saat tanahnya akan digunakan untuk kepentingan umum. Tanah yang telah memiliki sertipikat dianggap memiliki kepastian hukum yang lebih tinggi dibanding tanah yang belum bersertipikat, sehingga biasanya memperoleh nilai ganti kerugian yang lebih besar dan tidak menimbulkan sengketa kepemilikan. Keberadaan sertipikat mempermudah proses ini karena data yuridis seperti jenis hak, nama pemilik, dan luas tanah telah terdokumentasi secara resmi.

¹⁴ Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

¹⁵ Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Namun, belum semua tanah yang akan dijadikan sebagai objek pengadaan tanah sudah memiliki sertipikat. Bentuk dokumen non-sertipikat yang dianggap sah untuk membuktikan penguasaan atau kepemilikan tanah pada pengadaan tanah dapat berupa¹⁶:

1. Letter C dari Kelurahan atau desa diimana bidang tanah itu terletak;
2. Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (SPPF);
3. Surat Riwayat Perolehan Tanah yang ditandatangani oleh kepala desa atau lurah; dan
4. Surat Pernyataan Pertanggungjawaban Mutlak dari pemilik tanah.

Salah satu pihak yang berhak atas tanah adalah pemegang bukti hak lama yang sah, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) huruf d PP No. 19 Tahun 2021 dan Pasal 46 ayat (2) huruf d Permen ATR/BPN No. 19 Tahun 2021. Bukti hak lama, seperti Letter C berfungsi sebagai bukti kepemilikan dan menunjukkan siapa yang bertanggung jawab membayar pajak atas tanah tersebut. Sebelum UUPA, bukti hak lama sudah digunakan dalam pembuktian. Pada hakikatnya, bukti hak lama saat ini hanya sebagai tanda penguasaan atas suatu bidang tanah, bukan sebagai bukti kepemilikan hak.¹⁷

Pada pengadaan tanah Polres Kebumen Tahun 2024 banyak yang masih menggunakan *Letter C* sebagai dokumen kepemilikan seperti pada pengadaan tanah Polres Kebumen Tahun 2024. Jumlah kepemilikan sertipikat pada pengadaan tanah Polres Kebumen Tahun 2024 hanya 4 bidang tanah dari 17 bidang tanah yang sudah menggunakan sertipikat sedangkan sisanya masih menggunakan *Letter C* untuk

¹⁶ Wawancara Bapak Wisnu staff seksi Pengadaan Tanah BPN Kebumen 5 Mei 2025

¹⁷ Winata, "Analisis Terhadap Tanda Bukti Hak Lama Sebagai Petunjuk Kepemilikan Hak Atas Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021."

menunjukkan bahwa objek pengadaan tanah tersebut adalah benar milik mereka.

Terdapat perbedaan yang terhadap penilaian dokumen pelepasan hak atas tanah antara tanah yang sudah bersertipikat dan tanah yang belum bersertipikat dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Polres Kebumen Tahun 2024. Perbedaan tersebut dapat dilihat dari beberapa aspek sebagai berikut¹⁸:

1. Alas Hak

Pada tanah yang sudah bersertipikat, alas hak yang digunakan sebagai dasar kepemilikan adalah Sertipikat Hak Milik yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan. Sertipikat ini memiliki kekuatan pembuktian hukum yang kuat dan memberikan kepastian atas kepemilikan tanah. Sementara itu, pada tanah yang belum bersertipikat, alas hak yang digunakan adalah *Letter C*, yang bersifat administratif dan dicatat di kantor desa/kelurahan. Dokumen ini memiliki kekuatan pembuktian yang lebih lemah dan memerlukan verifikasi tambahan untuk memastikan keabsahan kepemilikan

2. Riwayat Perolehan

Dalam objek tanah yang sudah bersertipikat, penilaian riwayat perolehan dilakukan dengan mencocokkan nama pemilik yang tercantum dalam sertipikat dengan pihak yang mengajukan pelepasan hak. Apabila terdapat perbedaan nama, maka harus dilampirkan akta peralihan hak (misalnya akta jual beli atau hibah) yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai bukti penguat. Sebaliknya, untuk tanah yang belum bersertipikat, riwayat perolehan harus dibuktikan melalui surat riwayat tanah yang diterbitkan oleh pemerintah desa. Nama-nama yang tercantum dalam *Letter C* harus ditelusuri dan diurutkan berdasarkan silsilah atau transaksi yang pernah terjadi hingga

¹⁸ Wawancara Bapak Wisnu staff seksi Pengadaan Tanah BPN Kebumen 5 Mei 2025

ditemukan kesesuaian nama dengan pihak yang mengajukan pelepasan hak. Khusus dalam kasus pewarisan, perlu dilampirkan surat keterangan waris yang diketahui oleh camat serta surat pembagian harta warisan yang ditandatangani oleh seluruh ahli waris, sebagai dasar yang sah dalam penetapan pihak yang berhak

3. Luas Tanah

Penilaian terhadap luas tanah pada bidang yang sudah bersertipikat dilakukan berdasarkan data fisik yang tercantum dalam sertipikat, yang umumnya telah diukur dan dicatat secara pasti dalam satuan meter persegi (m^2) oleh Kantor Pertanahan. Data ini dinilai memiliki akurasi tinggi dan dapat dijadikan acuan langsung dalam penetapan nilai ganti kerugian. Berbeda halnya dengan tanah yang masih menggunakan *Letter C*, di mana luas tanah biasanya masih menggunakan satuan tradisional seperti ubin atau bata, yang tidak memiliki kesesuaian langsung dengan ukuran baku. Oleh karena itu, pada tanah yang belum bersertipikat diperlukan pengukuran ulang oleh petugas pertanahan untuk memperoleh data luas yang akurat dalam satuan meter persegi, sebagai dasar dalam perhitungan nilai ganti kerugian.

Validitas data pemilik tanah juga memegang peranan penting dalam menjamin kelancaran dan keabsahan proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum Polres Kebumen Tahun 2024. Dalam hal ini, validitas data tidak hanya menyangkut keakuratan informasi mengenai identitas pemilik pada objek pengadaan tanah Polres Kebumen Tahun 2024, tetapi juga legalitas hak atas tanah yang bersangkutan. Hal ini penting karena menyangkut siapa yang berhak menerima ganti kerugian atas tanah yang terkena pengadaan. Pasal 17 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang mengatur tahapan identifikasi dan inventarisasi subjek dan objek pengadaan tanah sebagai dasar penetapan ganti kerugian. Tahapan ini bertujuan untuk memastikan

bahwa seluruh pihak yang memiliki hak atas tanah dapat terdata secara sah dan memperoleh kompensasi yang sesuai.

Pada objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum Polres Kebumen Tahun 2024 validitas data pemilik tanah yang sudah bersertipikat lebih mudah dipastikan karena status hukumnya yang telah didaftarkan sehingga memberikan kepastian hukum atas siapa yang menjadi pemilik sah dari objek pengadaan tanah tersebut, sehingga proses validasi yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah dapat dilakukan dengan lebih cepat. Sedangkan pada bidang tanah yang masih menggunakan *Letter C* diperlukan dokumen pendukung dari pemerintah desa yaitu berupa surat pernyataan penguasaan fisik, riwayat perolehan bidang tanah dan harus memiliki kesinambungan dengan *Letter C* serta dokumen perolehan tanah seperti surat keterangan waris, surat keterangan hibah dan surat keterangan jual beli.

Dalam teori kepastian hukum menurut J.J. van Apeldoorn menyatakan tentang kepastian hukum bahwa kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normative, bukan sosiologi. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian, tidak menimbulkan keraguan (multitafsir) dan logis dalam artian, ia menjadi suatu sistem norma dengan norma yang lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif.¹⁹

Kepastian hukum bagi pemilik bidang tanah yang belum bersertipikat telah diatur dalam Pasal 18 ayat (2) huruf d PP No. 19 Tahun 2021 *junto* Pasal 46 ayat (2) huruf d Permen ATR/BPN No. 19 Tahun 2021 menyebutkan bahwa pihak yang berhak dalam pengadaan tanah salah satunya adalah

¹⁹ Suyanto, *Hapusnya Hak Atas Tanah Akibat Penitipan Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, hlm 15.

pemegang alat bukti tertulis hak lama. Dala pengadaan tanah untuk kepentingan umum pembangunan Polres Kebumen alat bukti tertulis hak lama yang digunakan adalah Letter C. Sehingga ketentuan yang ada pada peraturan tersebut memberikan kepastian hukum pada pihak yang berhak selaku pemilik objek pengadaan tanah.

Kemudian, kepastian hukum bagi pemilik bidang tanah yang belum bersertipikat dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Polres Kebumen Tahun 2024 juga dijamin melalui mekanisme pembuktian administratif yang diakui dalam praktik pertanahan. Secara normatif, sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut asas publisitas dan bersifat deklaratif, sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UUPA dan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Artinya, kendati sertipikat hak atas tanah merupakan bukti hak yang paling kuat dan memberikan perlindungan hukum maksimal, keberadaan hak atas tanah itu sendiri tidak semata-mata ditentukan oleh sertipikat. Dalam konteks pengadaan tanah, pengakuan terhadap hak atas tanah yang belum terdaftar tetap dapat dilakukan dengan pendekatan verifikasi administratif terhadap dokumen pendukung yang sah secara hukum, yang menjadi dasar legalitas subjek penerima ganti kerugian.

Dokumen administratif pada pengadaan tanah Polres Kebumen Tahun 2024 yang dijadikan dasar pembuktian tersebut antara lain meliputi Letter C. Dokumen ini menjadi instrumen verifikasi administratif guna memastikan keabsahan kepemilikan tanah yang belum bersertipikat. Selama data fisik dan yuridis dapat dipertanggungjawabkan serta memperoleh pengesahan dari aparat desa, maka pihak yang bersangkutan tetap dianggap sah sebagai subjek penerima ganti rugi. Hal ini mencerminkan prinsip pengakuan atas hak masyarakat adat dan lokal yang secara faktual menguasai tanah, sebagaimana tercermin dalam semangat reforma agraria dan perlindungan terhadap hak atas tanah dalam hukum agraria Indonesia.

B.Implemenasi Ganti Kerugian terhadap Tanah yang belum Bersertipikat pada Pengadaan Tanah Polres Kebumen Tahun 2024

Ganti kerugian dalam proses pengadaan tanah memiliki keterkaitan erat dengan prinsip keadilan dan kepastian hukum. Prinsip keadilan, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 2 huruf b Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, menekankan pentingnya pemberian ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak, agar mereka tetap memiliki kesempatan untuk menjalani kehidupan yang lebih baik pasca pengadaan tanah. Sementara itu, prinsip kepastian hukum yang tertuang dalam Pasal 2 huruf d undang-undang yang sama, menegaskan adanya jaminan tersedianya tanah bagi pembangunan serta perlindungan hukum bagi pihak yang berhak untuk memperoleh ganti rugi yang layak.²⁰

Jenis-jenis ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur dalam Pasal 36 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 junto Pasal 76 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 yaitu:

- a. Uang
Ganti kerugian berupa uang diberikan dalam mata uang rupiah kepada pihak yang berhak.
- b. Tanah pengganti
Ganti rugi dapat diberikan dalam bentuk tanah lain yang setara, dan kepemilikannya dialihkan atas nama pihak yang berhak.
- c. Permukiman kembali
Apabila ganti rugi diberikan dalam bentuk permukiman kembali, penetapan lokasi dilakukan berdasarkan hasil musyawarah dan kesepakatan bersama.
- d. Kepemilikan saham
Ganti kerugian dapat berupa kepemilikan saham pada badan usaha milik negara (BUMN) yang berbentuk perusahaan terbuka dan telah mendapat penugasan

²⁰ Suyanto, hlm 85.

husus dari pemerintah.

- e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak
Ganti rugi juga dapat diberikan dalam bentuk lain yang disetujui bersama oleh pihak yang berhak dan pihak yang memerlukan tanah, termasuk kombinasi dari beberapa bentuk seperti uang, tanah pengganti, permukiman kembali, dan saham.²¹

Sesuai dengan ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Pasal 68 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021, serta Pasal 15 ayat (1) Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 19 Tahun 2021, penilaian terhadap ganti kerugian dalam pengadaan tanah dilaksanakan secara individual untuk setiap bidang tanah terdiri dari:

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

Yang dimaksud dengan kerugian lain yang dapat dinilai adalah bentuk kerugian nonfisik yang dapat dikalkulasi dalam bentuk nilai uang. Contoh dari kerugian tersebut antara lain meliputi hilangnya mata pencaharian atau usaha, biaya relokasi, biaya untuk beralih profesi, serta nilai ekonomis dari sisa properti yang tidak lagi dimanfaatkan.²²

Penentuan besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah dilakukan oleh penilai tanah yang ditunjuk oleh instansi yang membutuhkan tanah tersebut. Penilai tanah atau penilai pertanahan merupakan penilai publik yang memiliki kewenangan khusus untuk menilai objek pengadaan tanah bagi pembangunan yang bersifat untuk kepentingan umum. Dalam kegiatan pengadaan tanah untuk pembangunan Polres Kebumen Tahun 2024, penilai yang bertugas berasal dari *Pung's Zulkarnain & Rekan*, yang ditunjuk langsung oleh Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan

²¹ Ibid, hlm 119.

²² Penjelasan Pasal 33 huruf f UU Nomor 2 Tahun 2012

Ruang Kabupaten Kebumen. Penunjukan ini didasarkan pada ketentuan Pasal 150 ayat (3), yang menyatakan bahwa: "Dalam hal tidak terdapat jasa penilai dan/atau dalam rangka efisiensi biaya untuk Pengadaan Tanah Skala Kecil, Instansi yang Memerlukan Tanah dapat menunjuk Penilai Publik atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri." Pengadaan tanah untuk Polres Kebumen pada tahun 2024 dikategorikan sebagai pengadaan tanah skala kecil karena luas lahan yang dibutuhkan tidak melebihi 5 hektar. Oleh karena itu, penunjukan *Pung's Zulkarnain & Rekan* oleh Dinas PUPR sebagai instansi yang memerlukan tanah kemudian mendapat penetapan dari Kantor BPN Kabupaten Kebumen. Dalam menjalankan tugasnya, penilai tanah melakukan penilaian ganti rugi melalui serangkaian tahapan, antara lain²³:

1. Penilai mendapatkan bahan penilaian pertanahan kepada ketua pelaksana Pengadaan Tanah yang meliputi:
 - a. Peta bidang tanah;
 - b. Daftar nominatif
 - c. Penetapan lokasi; dan
 - d. Salinan DPPT
2. Penilai akan melakukan survey lokasi secara langsung guna melihat kondisi fisik objek tanah, termasuk:
 - a. Aksesibilitas lokasi
 - b. Penggunaan lahan
 - c. Keberadaan bangunan, tanaman, pagar, atau benda lain yang melekat
3. Meminta data harga pasaran umum dari desa atau kelurahan sehingga menjadi bahan pembandung awal untuk menganalisis nilai tanah dilokasi pengadaan
4. Melihat zona nilai tanah yang telah dipublikasikan oleh BPN Kebumen di website.
5. Mencari informasi jual beli atau penawaran tanah di sekitar lokasi pengadaan tanah dengan tujuan untuk memperoleh data pasar riil sebagai pembanding konkret untuk menentukan harga pasar wajar

²³ Wawancara Pak Toni, Pung's Zulkarnain & Rekan sebagai penilai tanah pada pengadaan tanah Polres Kebumen Tahun 2024, 16 Mei 2025

6. Menganalisis dengan mengacu pada Standar Penilaian Indonesia (SPI) 204 tentang Penilaian Terhadap Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Dasar penilaian yang digunakan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum Polres Kebumen Tahun 2024 adalah Nilai Penggantian Wajar (*Fair Replacement Value*) atau Nilai Pasar, sebagaimana diatur dalam Standar Penilaian Indonesia (SPI) 204. Nilai penggantian wajar merupakan nilai yang ditujukan untuk kepentingan pemilik tanah, yang dihitung berdasarkan kesetaraan dengan nilai pasar atas suatu properti, dengan mempertimbangkan pula unsur-unsur kerugian nonfisik yang timbul akibat pengambilalihan hak atas properti tersebut. Nilai ini dapat dimaknai sebagai nilai yang didasarkan pada pendekatan keadilan bagi pihak yang kehilangan haknya, dengan memperhitungkan baik aspek fisik maupun nonfisik yang relevan dalam proses pengadaan tanah:

- a. Kepentingan pemilik (*value on the owner*); merupakan nilai yang mencerminkan manfaat ekonomi yang diperoleh dari kepemilikan atau penguasaan atas suatu properti
- b. Kesetaraan dengan nilai pasar
- c. Properti sebagaimana yang dimaksud dengan objek pengadaan
- d. Kepemilikan properti; tidak hanya dimaknai sebagai kepemilikan atas hak secara formal, tetapi juga mencakup aspek penguasaan, pengelolaan, dan pemanfaatan atas properti tersebut secara nyata dalam kehidupan sehari-hari.
- e. Unsur luar biasa berkaitan dengan kerugian nonfisik yang timbul akibat adanya paksaan yang dialami oleh pemilik properti untuk melepaskan haknya atas properti tersebut.

Selanjutnya, penilai tanah akan melakukan evaluasi terhadap objek pengadaan tanah Polres Kebumen Tahun 2024 dengan menilai kerugian yang dialami baik secara fisik maupun nonfisik. Kerugian fisik mencakup tanah, ruang di atas dan di bawah tanah, bangunan, tanaman, serta benda-

benda yang berkaitan dengan tanah seperti utilitas dan fasilitas pelengkap bangunan. Sementara itu kerugian nonfisik meliputi beberapa aspek, meliputi:

- a. Kehilangan pekerjaan atau usaha termasuk alih profesi;
- b. Kerugian emosional (*solatium*);
- c. Biaya transaksi yang mencakup berbagai pengeluaran seperti biaya pindah, pengosongan, pajak/BPHTB, dan biaya PPAT;
- d. Kompensasi untuk masa tunggu
- e. Kerugian atas sisa tanah yang disebabkan oleh pengambilan sebagian bidang tanah, dihitung berdasarkan nilai penggantian wajar;
- f. Kerugian fisik tambahan, misalnya bagian bangunan yang terpotong akibat pengadaan tanah sehingga memerlukan biaya perbaikan agar fungsi bangunan tetap optimal;
- g. Kerugian lain yang belum tercakup dalam poin a sampai f dapat diperhitungkan apabila tercantum dalam dokumen perencanaan yang berlaku, lingkup penugasan, atau berita acara yang disepakati oleh pemberi tugas. Contohnya meliputi beban depresiasi bangunan, biaya upacara adat, tanah hak ulayat, biaya pemindahan makam, atau dampak sosial lainnya.

Pendekatan yang dilakukan oleh penilai tanah dalam melakukan penilaian ganti rugi pengadaan tanah untuk pembangunan Polres Kebumen Tahun 2024 adalah menggunakan pendekatan pasar (*market approach*), yaitu metode penilaian yang didasarkan pada perbandingan harga pasar dari tanah-tanah sejenis yang berada di lokasi sekitar atau memiliki karakteristik yang sebanding. Pendekatan ini berasumsi bahwa nilai suatu bidang tanah dapat ditentukan berdasarkan harga wajar yang terjadi di pasar bebas, bukan berdasarkan harga yang diinginkan oleh penjual maupun harga tawaran sepihak dari pembeli. Dengan demikian, nilai tanah ditentukan secara objektif berdasarkan kesediaan dan kemampuan pembeli untuk membayar dan kesediaan penjual untuk menjual dalam kondisi normal, tanpa tekanan atau keadaan luar biasa.

Penilai tanah dalam melakukan penilaian ganti rugi

pengadaan tanah untuk pembangunan Polres Kebumen Tahun 2024 mempertimbangkan nilai tanah antara lain:

1. Lokasi

Penilaian lokasi tanah tersebut didasarkan pada letak tanah. Objek pengadaan tanah yang terletak didepan atau dipinggir jalan atau dengan kata lain yang mudah dijangkau akan mendapatkan nilai ganti kerugian yang lebih tinggi dibandingkan dengan tanah yang terletak di belakang. Hal ini disebut dengan kelas tanah atau klasifikasi tanah.²⁴ Pada objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam pembangunan Polres Kebumen Tahun 2024, penilai tanah membagi menjadi 3 (tiga) yaitu kelas pertama, kelas kedua dan kelas ketiga.

2. Pemanfaatan lahan

Pemanfaatan lahan menunjukkan bagaimana tanah digunakan secara aktual. Tanah yang telah dimanfaatkan untuk kegiatan produktif cenderung memiliki nilai lebih tinggi dibandingkan tanah kosong karena memberikan manfaat ekonomi. Penilai mempertimbangkan pemanfaatan ini untuk menilai potensi serta kontribusi lahan terhadap nilai lingkungan sekitar. Pada objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam pembangunan Polres Kebumen Tahun 2024 berupa sawah aktif yang pada saat dilakukan pengadaan digunakan untuk pertanian dan ditanami padi.

3. Status dan legalitas kepemilikan

Status hukum dan legalitas kepemilikan tanah sangat berpengaruh terhadap tingkat kepastian hukum yang dimiliki oleh pemilik tanah, yang pada akhirnya berpengaruh pada nilai tanah tersebut. Tanah yang telah bersertipikat, khususnya Sertipikat Hak Milik (SHM), dinilai memiliki jaminan kepemilikan yang kuat dan jelas karena telah melalui proses pendaftaran secara resmi di kantor pertanahan. Sertipikat tersebut

²⁴ Wawancara Pak Toni, Pung's Zulkarnain & Rekan sebagai penilai tanah pada pengadaan tanah Polres Kebumen Tahun 2024, 16 Mei 2025

menjadi alat bukti sah yang diakui negara dan tidak mudah digugat, sehingga memberikan rasa aman dan kepastian hukum bagi pemilik maupun pihak yang berkepentingan, termasuk pemerintah dalam proyek pengadaan tanah. Di sisi lain, tanah yang belum bersertipikat, dan hanya didukung oleh dokumen administratif seperti Letter C, Surat Pernyataan Penguasaan Fisik, atau Surat Riwayat Tanah, dianggap memiliki kekuatan pembuktian yang lebih lemah. Tanah dengan status seperti akan dinilai lebih rendah karena memiliki potensi risiko hukum yang lebih tinggi, terutama apabila timbul sengketa atau klaim dari pihak lain. Oleh sebab itu, dalam proses pengadaan tanah, status legalitas tanah menjadi faktor penting yang diperhatikan oleh penilai dalam menentukan nilai wajar ganti kerugian. Dalam pengadaan tanah Polres Kebumen Tahun 2024 dari jumlah keseluruhan jumlah bidang tanah sebanyak 17 bidang, hanya 4 yang menggunakan sertipikat sebagai bukti kepemilikan dan 13 menggunakan *Letter C*.

Setelah penilai tanah melakukan penilaian terhadap objek pengadaan tanah dan hasilnya diberikan kepada ketua pelaksana pengadaan tanah, maka akan dilakukan musyawarah untuk mencapai kesepakatan. Musyawarah ini juga bertujuan untuk menjamin bahwa proses pengadaan tanah dilakukan secara adil, transparan dan tidak merugikan pihak manapun serta untuk mencegah timbulnya sengketa di kemudian hari. Pelaksanaan musyawarah dilakukan oleh panitia pelaksana pengadaan bersama penilai tanah dan instansi yang memerlukan tanah dengan pihak yang berhak sejak hasil penilaian dari penilai diterima oleh ketua pelaksana pengadaan tanah.

Pelaksana pengadaan tanah mengundang pihak yang berhak untuk menghadiri musyawarah penetapan ganti kerugian sesuai dengan waktu dan tempat yang telah ditetapkan. Apabila pihak yang berhak tidak dapat hadir, mereka dapat memberikan kuasa kepada

1. Seseorang yang memiliki hubungan keluarga hingga derajat kedua secara vertikal atau horizontal, atau

suami/istri, apabila pihak yang berhak adalah perorangan;

2. Seseorang yang ditunjuk berdasarkan ketentuan anggaran dasar, apabila pihak yang berhak merupakan badan hukum; atau
3. Kepada pihak lain yang berhak mewakili

Musyawarah ganti kerugian yang dilakukan pihak Pung's Zulkarnain & Rekan sebagai pihak penilai tanah bersama dengan Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kebumen sebagai pihak yang memerlukan tanah dan BPN Kebumen sebagai lembaga pertanahan serta turut mengundang pihak yang berhak dilakukan sebanyak 2 kali. Menurut Ibu Robiyati selaku salah satu pihak yang berhak menyatakan bahwa musyawarah dilakukan secara kondusif dan transparan. Ibu Robiyati juga menambahkan bahwa pada saat wawancara pertama kali terdapat salah satu pihak yang berhak kurang setuju dan minta untuk dinaikan nilai ganti kerugiannya. Pihak yang berhak meminta untuk dinaikan jumlah ganti kerugiannya dikarenakan tanah yang menjadi objek pengadaan tanah sudah bersertipikat dan posisi tanah berada didepan atau dalam klasifikasi kelas 1. Ketidakpuasan pihak yang berhak tersebut mendapat respon yang baik dari panitia pelaksana pengadaan tanah dan kemudian dilakukan musyawarah untuk mencapai kesepakatan. Sehingga pada musyawarah kedua dilakukan para pihak yang berhak sudah setuju dengan nilai ganti kerugian yang sudah ditetapkan.

Respon pihak yang berhak dalam musyawarah terutama bagi pemilik tanah yang belum bersertipikat juga baik dan menerima. Menurut Ibu Robiyati selaku pemilik tanah yang belum bersertipikat, nilai ganti kerugian yang diberikan sudah adil. Pada awal musyawarah dilakukan pihak penyedia tanah telah menghimbau kepada pemilik tanah jika tanah yang sudah bersertipikat akan diberi tambahan jumlah ganti kerugian.²⁵ Sama halnya dengan Ibu Robiyati, Bapak Japar dan Bapak Solihin juga setuju dengan jumlah ganti kerugian yang diberikan oleh penilai tanah Pung's Zulkarnain & Rekan

²⁵ Wawancara Ibu Robiyati, selaku Pihak yang Berhak, 1 Mei 2025

dan Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kebumen.

Menurut Jan Michiel Otto, meskipun kepastian hukum pada dasarnya lebih bersifat yuridis, ia memberikan definisi yang lebih luas mengenai konsep tersebut. Otto mendefinisikan kepastian hukum sebagai kemungkinan terjadinya hal-hal berikut dalam situasi tertentu ²⁶:

1. Tersedianya aturan-aturan hukum yang jelas, konsisten, mudah diakses, diterbitkan oleh, serta diakui kekuasaannya oleh negara;
2. Instansi-instansi pemerintah menerapkan aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga mematuhi aturan tersebut;
3. Masyarakat pada umumnya menyesuaikan perilaku mereka sesuai dengan aturan hukum yang berlaku;
4. Hakim-hakim yang independen dan tidak memihak secara konsisten menerapkan aturan hukum tersebut dalam menyelesaikan sengketa;
5. Putusan pengadilan yang telah dijatuhkan benar-benar dilaksanakan secara nyata.

Pemerintah sebagai pelaksana kekuasaan negara memiliki peran penting dalam mengatur sumber daya agraria demi mencapai kesejahteraan masyarakat yang optimal.²⁷ Penggunaan Standar Penilaian Indonesia (SPI) 204 oleh penilai tanah dalam menetapkan ganti kerugian pada pengadaan tanah Polres Kebumen Tahun 2024 dapat dipandang sebagai perluasan konsep kepastian hukum dalam pengadaan tanah menurut teori Jan Michiel Otto. Hal ini karena SPI 204 merupakan aturan baku yang wajib dipatuhi dan diterapkan oleh penilai tanah. Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 4 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 101/PMK.01/201 yang menyatakan bahwa Standar Penilaian Indonesia adalah pedoman dasar yang wajib dijadikan acuan oleh para penilai dalam menjalankan tugasnya.

Penilaian tanah ini disusun oleh Komite Penyusun Standar

²⁶ Suyanto, Op.Cit. hlm. 24

²⁷ Ramli, A., Salle, A., Riza, M., Patittinggi, F. (2016). The Nature of Justice to Implement Natinality Principle in the Agrarian Law. *Journal of law, Policy and Globalization*, Vol 46, hal. 80-86.

Penilaian Indonesia (KPSPI) bersama dengan Masyarakat Profesi Penilai Indonesia (MAPPI), yang menyadari pentingnya adanya standar penilaian sebagai panduan untuk memenuhi kebutuhan praktik penilaian terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Dengan adanya standar ini, diharapkan penilai dapat melaksanakan tugasnya secara profesional dan tidak bertindak sewenang-wenang. MAPPI sendiri merupakan satu-satunya organisasi profesi penilai yang diakui oleh pemerintah Indonesia dan berada di bawah pengawasan Kementerian Keuangan. Oleh karena itu, ketentuan-ketentuan dalam SPI harus digunakan secara konsisten sebagai pedoman oleh penilai tanah dalam melakukan penilaian.

Conclusion

Sertipikat merupakan bukti kepemilikan yang sah menurut UUPA dalam membuktikan kepemilikan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Namun, jika tanah yang akan menjadi objek pengadaan belum bersertipikat dapat menggunakan Bentuk dokumen non-sertipikat yang dianggap sah untuk membuktikan penguasaan atau kepemilikan tanah pada pengadaan tanah dapat berupa Letter C; Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (SPPF); Surat Riwayat Perolehan Tanah; dan Surat Pernyataan Pertanggungjawaban Mutlak. Kemudian perbedaan nilai jumlah ganti kerugian antara tanah yang sudah bersertipikat dan yang belum bersertipikat didasarkan pada penilaian penggantian wajar atau nilai pasar sesuai dengan Standar Penilaian Indonesia (SPI) 204. Penelitian ini merekomendasikan BPN Kebumen menekankan pentingnya percepatan pendaftaran tanah masyarakat guna mengurangi ketimpangan dalam penilaian ganti kerugian antara tanah bersertipikat dan belum bersertipikat. Selain itu, perlu adanya regulasi yang lebih teknis dan eksplisit mengenai standar pembuktian kepemilikan atas tanah tidak bersertipikat dalam pengadaan tanah secara eksplisit ke dalam norma hukum yang mengikat. Serta perlu untuk memasukkan SPI 204 tentang Penilaian untuk Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum ke dalam peraturan perundang-undangan atau dijadikan lampiran

secara eksplisit dalam peraturan teknis pelaksanaan pengadaan tanah, agar memiliki kekuatan hukum yang lebih jelas dan mengikat

References

- Amasta, Andrea Winda, and Rekky Sean Paulus. "Penerapan Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Dalam Putusan Nomor 28/G/Pu/2019/Ptun.Pbr." *The Juris* 8, no. 1 (2024): 17–25. <https://doi.org/10.56301/juris.v8i1.1187>.
- Arba, H.M. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Edited by Tarmizi. Jakarta: Sinar Grafika, 2019.
- Arikunto, Suharsimi. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: Rineka Cipta, 2012.
- Atikah, Noor. "Kedudukan Surat Keterangan Tanah Sebagai Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah Dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia." *Notary Law Journal* 1, no. 3 (2022): 263–89. <https://doi.org/10.32801/nolaj.v1i3.29>.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi Dan Pelaksanaanya*. Jakarta: Djambatan, 2020.
- Kindangen, Shania. "Penerapan Asas Keadilan Dan Kepastian Hukum Terhadap Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum." *Jurnal Mercatoria* IX, no. 7 (2021): 93–53. <http://www.abdiinsani.unram.ac.id/index.php/jurnal/article/view/376%0Ahttps://kns.cnki.net/kcms/detail/11.1991.n.20210906.1730.014.html%0Ahttps://embiss.com/index.php/embiss/article/view/68>.
- Moleong; Lexy. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya Offset, 2020.
- Ramli, A., Salle, A., Riza, M., Patittinggi, F. (2016). The Nature of Justice to Implement Natinality Principle in the Agrarian Law. *Journal of law, Policy and Globalization*, Vol 46, hal. 80 -86. https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=en&user=BlfwuogAAAAJ&citation_for_view=BlfwuogAAAAJ:ljCSPb-OG4C
- Santoso, Urip. *HUKUM AGRARIA Kajian Komprehensif*. 6th ed. Jakarta: Kencana, 2017.

- Satrio Nugroho, Rio, and Nourma Dewi. "Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Pertama Kali Dengan Alas Hak Letter C Desa Secara Jual Beli (Studi Kasus Di Kantor Pejabat Pembuat Akta Tanah Kabupaten Boyolali)." *Jurnal Bevinding* 01, no. 03 (2023): 34–43.
- Shofi, Zalfa Dhea Fairuz, Rahayu Subekti, and Purwono Sungkowo Raharjo. "Aspek Hukum Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum." *Jurnal Komunitas Yustisia* 5, no. 1 (2022): 290–99.
- Sudana, Ervan Hari, Djoni S.Gozali, and Akhmadi Yusran. "Asas Keadilan Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum." *Notary Law Journal* 1, no. 1 (2022): 49–62. <https://doi.org/10.32801/nolaj.v1i1.3>.
- Sutedi, Adrian. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2020.
- Suyanto. *Hapusnya Hak Atas Tanah Akibat Penitipan Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Surabaya: CV. Jakad Publishing, 2019.
- Winata, Meta Nadia. "Analisis Terhadap Tanda Bukti Hak Lama Sebagai Petunjuk Kepemilikan Hak Atas Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021." *Indonesian Notary* 3 (2021): 44.

DECLARATION OF CONFLICTING INTERESTS

Please state any conflicting interests of this publication and research. If there is no, please type: The authors state that there is no conflict of interest in the publication of this article.

FUNDING INFORMATION

Please provide information for funding assistance. If there is no funding assistance, please type: None

ACKNOWLEDGMENT

Contains acknowledgments to funding institutions, and/or individuals who have assisted in conducting research and

writing manuscripts. Recognize those who helped in the research, especially funding supporter of your research. Include individuals who have assisted you in your study: Advisors, Financial support, or may other parties have involved on the research.

HISTORY OF ARTICLE

Submitted : January 5, 2025

Revised : April 17, 2025

Accepted : July 1, 2025

Published : July 21, 2025

Notification

Starting from the 2024 issue, our journal has transitioned to a new platform for an enhanced reading experience. All new articles and content will now be available on this updated site. However, we would like to assure you that archived issues from 2021 to 2023 are still accessible via the previous site. You can view these editions by visiting the following link:

<https://journal.unnes.ac.id/sju/lsr/issue/archive>