

KEDUDUKAN HUKUM PENILAI PERTANAHAN (*APPRAISAL*) DALAM PENENTUAN HARGA TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Safrilla Ayu Maharani¹, Sulistio Adiwinarto²

Hukum, Universitas Muhammadiyah Jember, Jember

e-mail : *maharanisafrillaayu@gmail.com¹, s_adiwinarto@unmuhjember.ac.id²

ABSTRAK | Penetapan ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan berdasarkan hasil penilaian yang dilaksanakan oleh Penilai Pertanahan (*Appraisal*) atau Penilai Pertanahan (*Appraisal*) yang bersifat independen. Penilaian besarnya ganti kerugian dilakukan bidang per bidang tanah oleh penilai yang ditetapkan oleh lembaga pertanahan. Penilai bertugas melakukan penilaian terhadap objek pengadaan tanah yang meliputi tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, serta kerugian lain yang dapat dinilai. Penelitian ini penting dilakukan untuk menganalisis apakah lembaga Penilai Pertanahan (*Appraisal*) dapat dikategorikan sebagai badan publik yang memiliki kewenangan atributif dalam menentukan nilai ganti kerugian pengadaan tanah serta bagaimana kekuatan hukum hasil penilaian Penilai Pertanahan (*Appraisal*) dalam proses penetapan ganti kerugian bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Kata Kunci | *Appraisal, Penentuan Harga, Tanah, Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*

ABSTRACT | *Determination of compensation in land acquisition for development in the public interest is based on the results of an assessment conducted by an independent Land Appraiser (Appraisal). The assessment of compensation is carried out on a plot-by-plot basis by an appraiser appointed by the land agency. The appraiser is responsible for assessing the land acquisition object, which includes land, aboveground and underground space, buildings, plants, objects related to the land, and other assessable losses. This research is important to analyze whether the Land Appraisal (Appraisal) agency can be categorized as a public body with attributive authority in determining compensation for land acquisition and the legal validity of the Land Appraiser's (Appraisal) assessment results in the process of determining compensation for development in the public interest. Appraisal, Price Determination, Land, Development for the Public Interest.*

Keywords | *Appraisal, Price Determination, Land, Development for the Public Interest*

1. PENDAHULUAN

Pengaturan mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 memberikan jaminan bahwa pihak yang berhak atas tanah berhak memperoleh ganti kerugian yang layak dan adil dalam setiap pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Penetapan ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan berdasarkan hasil penilaian yang dilaksanakan oleh Penilai Pertanahan (*Appraisal*) atau Penilai Pertanahan (*Appraisal*) yang bersifat independen. (Sulasi Rongiyati, 2016: 9). Ketentuan tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan

untuk Kepentingan Umum yang menegaskan bahwa penilaian besarnya ganti kerugian dilakukan bidang per bidang tanah oleh penilai yang ditetapkan oleh lembaga pertanahan.

Pengaturan tersebut kemudian dipertegas kembali dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang menyatakan bahwa penilai bertugas melakukan penilaian terhadap objek pengadaan tanah yang meliputi tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, serta kerugian lain yang dapat dinilai. Berdasarkan ketentuan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, hasil penilaian Penilai Pertanahan (*Appraisal*) digunakan sebagai dasar musyawarah penetapan bentuk dan besaran ganti kerugian antara pelaksana pengadaan tanah dengan pihak yang berhak.

Keberadaan Penilai Pertanahan (*Appraisal*) dalam proses pengadaan tanah menimbulkan persoalan hukum mengenai kedudukannya dalam sistem hukum administrasi negara. Penilai Pertanahan (*Appraisal*) bukan merupakan lembaga negara yang dibentuk melalui kewenangan konstitusional maupun badan publik yang secara langsung menggunakan anggaran negara dalam menjalankan tugasnya. Penilai Pertanahan (*Appraisal*) merupakan profesi independen yang memperoleh izin berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang jasa penilai publik. (Cut Mutia Dinda And A L Sentot Sudarwanto, 2022) Kondisi tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai apakah Penilai Pertanahan (*Appraisal*) dapat dikategorikan sebagai badan publik yang memiliki kewenangan atributif dalam menentukan nilai ganti kerugian pengadaan tanah.

Persoalan tersebut menjadi penting karena hasil penilaian Penilai Pertanahan (*Appraisal*) memiliki pengaruh yang sangat besar dalam menentukan besaran ganti kerugian yang diterima masyarakat. Praktik pengadaan tanah menunjukkan bahwa hasil Penilai Pertanahan (*Appraisal*) sering kali dijadikan dasar utama bahkan bersifat dominan dalam proses musyawarah penetapan ganti kerugian. (Zainal Aqli, 2026). Masyarakat pada umumnya hanya diberikan ruang untuk menyetujui atau menolak nilai yang telah ditentukan oleh Penilai Pertanahan. (Muhdany Jusuf Laksono) Situasi demikian menimbulkan kritik bahwa proses musyawarah berpotensi hanya menjadi formalitas prosedural karena dasar nilai ganti kerugian telah ditentukan sebelumnya oleh penilai.

Pemberitaan media massa juga menunjukkan masih banyaknya sengketa pengadaan tanah yang berkaitan dengan penetapan ganti kerugian. Konflik pengadaan tanah di Pulau Rempang, pengadaan tanah jalan tol, maupun proyek strategis nasional lainnya memperlihatkan bahwa masyarakat sering mempertanyakan dasar penentuan nilai ganti rugi yang ditetapkan Penilai Pertanahan. (Destian Sujarwo). Pendapat ahli juga menunjukkan adanya perdebatan mengenai kedudukan Penilai Pertanahan (*Appraisal*) dalam pengadaan tanah. Maria S.W. Sumardjono (2008 : 27) menyatakan bahwa pengadaan tanah harus menjamin perlindungan hak masyarakat melalui mekanisme ganti kerugian yang adil dan transparan. Boedi Harsono (1999 : 450) menjelaskan bahwa penguasaan negara atas tanah tidak boleh menghilangkan hak masyarakat secara sewenang-wenang dan harus dilaksanakan berdasarkan prinsip keadilan. Pendapat tersebut menunjukkan bahwa penentuan nilai ganti kerugian tidak hanya berkaitan dengan aspek administratif, tetapi juga menyangkut perlindungan hak masyarakat atas tanah. Permasalahan lain muncul karena hasil penilaian Penilai Pertanahan (*Appraisal*) memiliki konsekuensi hukum yang sangat kuat dalam proses pengadaan tanah. Ketentuan peraturan perundang-undangan menempatkan hasil penilaian Penilai

Pertanahan (*Appraisal*) sebagai dasar penetapan ganti kerugian dalam musyawarah.

Penolakan masyarakat terhadap hasil musyawarah bahkan dapat berujung pada mekanisme konsinyasi di pengadilan sehingga proses pengadaan tanah tetap dapat dilanjutkan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa hasil Penilai Pertanahan (*Appraisal*) memiliki kekuatan hukum yang signifikan meskipun Penilai Pertanahan (*Appraisal*) bukan merupakan lembaga negara atau badan publik dalam arti konvensional. Penelitian mengenai Penilai Pertanahan (*Appraisal*) dalam pengadaan tanah telah banyak dilakukan, namun fokus kajiannya masih berkisar pada aspek perlindungan hukum masyarakat, mekanisme pemberian ganti kerugian, maupun penyelesaian sengketa pertanahan secara umum. Penelitian yang dilakukan oleh Ari Leonardo dan Mahlil Adriaman dengan judul "*Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*" yang diterbitkan dalam *Sakato Law Journal* lebih menitikberatkan pembahasan pada perlindungan hukum yang diberikan kepada masyarakat sebagai pihak yang berhak atas tanah. Pembahasan mengenai kedudukan hukum Penilai Pertanahan (*Appraisal*) sebagai pihak yang menentukan nilai ganti kerugian belum menjadi fokus dalam penelitian tersebut.

Analisis penelitian diarahkan untuk mengkaji apakah lembaga Penilai Pertanahan (*Appraisal*) dapat dikategorikan sebagai badan publik yang memiliki kewenangan atributif dalam menentukan nilai ganti kerugian serta bagaimana kekuatan hukum hasil penilaiannya dalam proses penetapan ganti kerugian. Kajian mengenai kedudukan hukum Penilai Pertanahan (*Appraisal*) sebagai pihak yang menentukan nilai ganti kerugian serta kekuatan hukum hasil penilaiannya dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum masih belum ada. Kekosongan kajian tersebut penting untuk diteliti karena berkaitan dengan kejelasan sumber kewenangan Penilai Pertanahan (*Appraisal*) dan legitimasi hukum hasil penilaiannya dalam sistem pengadaan tanah di Indonesia. Berdasarkan beberapa hal tersebut di atas penulis mengidentifikasikan permasalahan yaitu ; (1) Apakah lembaga Penilai Pertanahan (*Appraisal*) merupakan Badan Publik Yang memiliki kewenangan Atributif dalam Menentukan Nilai ganti kerugian dalam pengadaan tanah? dan (3) Bagaimana kekuatan hukum hasil penilaian Penilai Pertanahan (*Appraisal*) dalam proses penetapan ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum ?

Penelitian ini penting dilakukan untuk menganalisis apakah lembaga Penilai Pertanahan (*Appraisal*) dapat dikategorikan sebagai badan publik yang memiliki kewenangan atributif dalam menentukan nilai ganti kerugian pengadaan tanah serta bagaimana kekuatan hukum hasil penilaian Penilai Pertanahan (*Appraisal*) dalam proses penetapan ganti kerugian bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Berdasarkan uraian tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul Kedudukan Hukum Penilai Pertanahan (*Appraisal*) dalam Penentuan Harga Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

2. METODE PENELITIAN

Tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian yuridis empiris, dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Bahan hukum yang dipergunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Metode analisis yang dipergunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah analisa sumber data deduktif, yaitu suatu metode penelitian berdasarkan konsep atau teori yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat

data dengan seperangkat data yang lain dengan sistematis berdasarkan kumpulan sumber data yang diperoleh, ditambahkan pendapat para sarjana yang mempunyai hubungan dengan bahan kajian sebagai bahan komparatif.

3. PEMBAHASAN

3.1 Kedudukan Hukum Penilai Pertanahan (*Appraisal*) sebagai Badan Publik yang Memiliki Kewenangan Atributif dalam Menentukan Nilai Ganti Kerugian Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah sebagai bentuk pelaksanaan hak menguasai negara selanjutnya diatur secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum menjadi landasan hukum bagi pemerintah dalam menyediakan dan memperoleh tanah yang diperlukan untuk pelaksanaan pembangunan demi kepentingan umum. Pengadaan tanah diselenggarakan dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan perlindungan hak pihak yang berhak. Perlindungan tersebut diwujudkan melalui pemberian ganti kerugian yang layak dan adil sebagai bentuk penghormatan terhadap hak atas tanah, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) serta Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Pasal 13 dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pelaksanaan kewenangan tersebut tidak dilakukan secara sepihak, melainkan melalui tahapan perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil pengadaan tanah. Sistem tersebut menunjukkan bahwa negara tetap berkewajiban menjaga keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan perlindungan hak masyarakat.

Ketentuan mengenai penentuan besarnya ganti kerugian diatur dalam Pasal 33 dan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang menentukan bahwa penilaian terhadap objek pengadaan tanah dilakukan oleh Penilai Pertanahan (*Appraisal*) atau Penilai Pertanahan. Hasil penilaian tersebut digunakan sebagai dasar dalam musyawarah penetapan bentuk dan besaran ganti kerugian. Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa Penilai Pertanahan (*Appraisal*) memiliki peranan yang sangat penting karena nilai yang ditetapkannya menjadi dasar bagi pemerintah dan masyarakat dalam mencapai kesepakatan mengenai besaran ganti kerugian.

Kedudukan Penilai Pertanahan (*Appraisal*) dalam sistem pengadaan tanah inilah yang kemudian menimbulkan persoalan yuridis mengenai sumber kewenangan yang dimilikinya, apakah merupakan kewenangan atributif sebagai badan publik atau hanya kewenangan profesional yang diberikan melalui mekanisme penugasan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kedudukan Penilai Pertanahan hanya dapat dipahami melalui penelaahan terhadap subjek hukum yang terlibat dalam penyelenggaraan pengadaan tanah beserta fungsi dan kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing pihak berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum melibatkan berbagai subjek hukum yang memiliki fungsi dan kewenangan berbeda sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelaksana pengadaan tanah dilaksanakan oleh instansi pemerintah melalui kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan, sedangkan penentuan nilai ganti kerugian dilakukan oleh Penilai Pertanahan (*Appraisal*) atau Penilai Pertanahan (*Appraisal*) yang ditunjuk untuk melakukan penilaian secara independen. Pembagian fungsi tersebut menunjukkan bahwa Penilai Pertanahan (*Appraisal*) mempunyai peranan penting dalam menentukan nilai ganti kerugian yang selanjutnya digunakan sebagai dasar musyawarah

antara pelaksana pengadaan tanah dengan pihak yang berhak. Kedudukan tersebut kemudian menimbulkan pertanyaan mengenai apakah Penilai Pertanahan (*Appraisal*) dapat dikualifikasikan sebagai badan publik yang memiliki kewenangan pemerintahan.

Konsep badan publik pada dasarnya tidak hanya ditentukan oleh nama suatu lembaga, tetapi juga ditentukan oleh karakteristik, fungsi, dan sumber kewenangan yang dimilikinya. Ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik mendefinisikan badan publik sebagai lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi serta tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, termasuk organisasi nonpemerintah yang memperoleh pembiayaan dari keuangan negara atau masyarakat. Rumusan tersebut menunjukkan bahwa suatu badan publik pada umumnya memiliki hubungan kelembagaan dengan penyelenggaraan pemerintahan serta memperoleh legitimasi untuk menjalankan fungsi publik berdasarkan ketentuan hukum.

Perspektif hukum administrasi negara memberikan ukuran yang lebih luas mengenai badan publik. Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa suatu organ pemerintahan merupakan subjek hukum publik apabila memperoleh kewenangan untuk melaksanakan fungsi pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan. (Hadi Zulkarnaen, 2026: 27) Kewenangan tersebut tidak hanya memberikan hak untuk bertindak, tetapi juga melahirkan tanggung jawab publik terhadap setiap keputusan yang diambil. Tolok ukur tersebut menunjukkan bahwa status badan publik sangat berkaitan dengan sumber kewenangan yang dimiliki oleh suatu lembaga.

Karakteristik tersebut berbeda dengan kedudukan Penilai Pertanahan (*Appraisal*) dalam sistem pengadaan tanah. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tidak membentuk lembaga Penilai Pertanahan (*Appraisal*) sebagai organ pemerintahan yang menyelenggarakan urusan pengadaan tanah. Kedua peraturan tersebut hanya menentukan bahwa penilaian besarnya ganti kerugian dilakukan oleh Penilai Pertanahan (*Appraisal*) yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kedudukan Penilai Pertanahan (*Appraisal*) dalam pengadaan tanah lebih bersifat sebagai tenaga profesional yang memberikan jasa penilaian terhadap objek pengadaan tanah berdasarkan keahlian dan kompetensi yang dimilikinya.

Status Penilai Pertanahan (*Appraisal*) sebagai profesi independen juga ditegaskan dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 101/PMK.01/2014 tentang Penilai Publik sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 228/PMK.01/2019 mengatur bahwa Penilai Publik adalah seseorang yang memperoleh izin dari Menteri Keuangan untuk memberikan jasa penilaian secara profesional sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 5 ayat (1).

Izin tersebut merupakan persyaratan untuk menjalankan profesi Penilai Publik sehingga tidak dapat dimaknai sebagai pemberian kewenangan pemerintahan, melainkan sebagai bentuk legalitas dalam penyelenggaraan jasa penilaian berdasarkan kompetensi dan standar profesi. Konsekuensinya, Penilai Pertanahan (*Appraisal*) tetap berkedudukan sebagai profesi yang memberikan jasa profesional kepada pengguna jasa, termasuk pemerintah dalam pelaksanaan pengadaan tanah.

Pelaksanaan tugas Penilai Pertanahan (*Appraisal*) dalam pengadaan tanah memang berkaitan dengan penyelenggaraan fungsi publik karena hasil penilaiannya digunakan sebagai dasar musyawarah penetapan ganti kerugian. Fungsi tersebut tidak serta-merta mengubah status Penilai Pertanahan (*Appraisal*) menjadi badan publik.

Pelaksanaan fungsi publik oleh subjek hukum privat merupakan praktik yang dikenal dalam hukum administrasi negara melalui konsep privatisasi fungsi pemerintahan. Ridwan HR menjelaskan bahwa badan atau profesi privat dapat dilibatkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan sepanjang pelaksanaannya didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan. (Solehudin, 2023) Pelibatan tersebut tidak menyebabkan badan privat berubah menjadi organ pemerintahan atau memperoleh seluruh karakteristik badan publik.

Analisis tersebut menunjukkan bahwa Penilai Pertanahan (*Appraisal*) tidak memenuhi unsur sebagai badan publik dalam arti organisatoris. Penilai Pertanahan (*Appraisal*) tidak dibentuk oleh undang-undang sebagai organ pemerintahan, tidak berada dalam struktur organisasi pemerintahan, tidak menjalankan fungsi pemerintahan secara mandiri, dan tidak memiliki kewenangan untuk menetapkan keputusan administrasi negara. Kedudukan Penilai Pertanahan (*Appraisal*) lebih tepat dipahami sebagai profesi independen yang membantu pemerintah melaksanakan salah satu tahapan pengadaan tanah melalui pemberian jasa penilaian. Penegasan mengenai kedudukan Penilai Pertanahan sebagai profesi independen perlu didukung dengan analisis mengenai sumber kewenangan yang menjadi dasar pelaksanaan tugasnya dalam pengadaan tanah.

Pembahasan mengenai status badan publik tidak dapat dipisahkan dari sumber kewenangan yang dimiliki Penilai Pertanahan. Teori kewenangan menjelaskan bahwa suatu organ pemerintahan hanya dapat menjalankan tindakan hukum apabila memperoleh kewenangan yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Philipus M. Hadjon membedakan sumber kewenangan menjadi atribusi, delegasi, dan mandat. (2005 ; 45) Karakteristik kewenangan atributif menunjukkan bahwa penerima kewenangan harus merupakan organ yang dibentuk oleh hukum publik. Kewenangan tersebut tidak lahir dari hubungan kontraktual, penunjukan, maupun perjanjian kerja sama, melainkan berasal langsung dari norma hukum yang menciptakan kewenangan baru. Organ yang memperoleh kewenangan atributif bertanggung jawab penuh atas penggunaan kewenangan tersebut karena kewenangan tersebut melekat pada jabatannya.

Ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 memang mengatur bahwa penilaian besarnya ganti kerugian dilakukan oleh penilai. Pengaturan tersebut tidak memberikan kewenangan atributif kepada Penilai Pertanahan (*Appraisal*) untuk menetapkan besaran ganti kerugian yang mengikat para pihak. Norma tersebut hanya memberikan tugas profesional kepada Penilai Pertanahan (*Appraisal*) untuk melakukan penilaian terhadap objek pengadaan tanah berdasarkan kompetensi keahlian yang dimilikinya. Hasil penilaian tersebut kemudian digunakan sebagai dasar dalam musyawarah penetapan ganti kerugian sebagaimana diatur dalam Pasal 34 dan Pasal 37 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

Makna "sebagai dasar musyawarah" menunjukkan bahwa hasil Penilai Pertanahan (*Appraisal*) belum merupakan keputusan akhir mengenai besaran ganti kerugian. Penetapan ganti kerugian tetap dilakukan melalui mekanisme musyawarah antara pelaksana pengadaan tanah dengan pihak yang berhak. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa Penilai Pertanahan (*Appraisal*) tidak mempunyai kewenangan untuk menetapkan secara sepihak besaran ganti kerugian sebagaimana lazimnya organ pemerintahan yang memiliki kewenangan atributif.

Praktik pengadaan tanah memang memperlihatkan bahwa hasil penilaian Penilai Pertanahan (*Appraisal*) hampir selalu dijadikan acuan utama dalam musyawarah. Keadaan tersebut menyebabkan posisi Penilai Pertanahan (*Appraisal*) tampak seolah-

olah mempunyai kewenangan menentukan nilai ganti kerugian. Perspektif hukum administrasi negara menunjukkan bahwa keadaan tersebut merupakan pengaruh faktual (*factual authority*), bukan kewenangan yuridis (*legal authority*).

Pengaruh yang besar terhadap proses pengambilan keputusan tidak dapat disamakan dengan kewenangan atributif apabila tidak disertai pemberian kewenangan secara langsung oleh undang-undang. Analisis tersebut membawa pada kesimpulan bahwa Penilai Pertanahan (*Appraisal*) bukan badan publik yang memiliki kewenangan atributif dalam menentukan nilai ganti kerugian. Kedudukan Penilai Pertanahan (*Appraisal*) adalah profesi independen yang memperoleh penugasan berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk melakukan penilaian secara profesional.

Kewenangan yang dimiliki Penilai Pertanahan (*Appraisal*) merupakan kewenangan fungsional-profesional, sedangkan kewenangan atributif dalam penyelenggaraan pengadaan tanah tetap berada pada negara melalui organ pemerintahan yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan. Meskipun demikian, hasil penilaian Penilai Pertanahan (*Appraisal*) memiliki arti yang sangat penting karena dijadikan dasar dalam proses musyawarah penetapan ganti kerugian. Kedudukan hukum hasil penilaian tersebut selanjutnya akan dianalisis pada pembahasan rumusan masalah kedua.

3.2 Kekuatan Hukum Hasil Penilaian Penilai Pertanahan (*Appraisal*) dalam Proses Penetapan Ganti Kerugian Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum pada dasarnya merupakan pelaksanaan fungsi negara dalam memenuhi kebutuhan masyarakat melalui penyediaan infrastruktur dan fasilitas publik. Pelaksanaan fungsi tersebut tidak dapat mengabaikan hak atas tanah yang dimiliki masyarakat karena hak atas tanah merupakan hak keperdataan yang memperoleh perlindungan hukum. Negara sebagai pemegang hak menguasai atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan dijabarkan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mempunyai kewenangan mengatur penggunaan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pelaksanaan kewenangan tersebut harus tetap menjamin perlindungan terhadap hak perseorangan melalui mekanisme pemberian ganti kerugian yang layak dan adil.

Jaminan tersebut ditegaskan dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang menyatakan bahwa setiap pihak yang berhak wajib memperoleh ganti kerugian yang layak dan adil. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa pemberian ganti kerugian merupakan konsekuensi hukum dari pelepasan hak atas tanah sehingga negara tidak dapat mengambil alih tanah masyarakat tanpa memberikan kompensasi yang memenuhi rasa keadilan.

Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa ganti kerugian dalam pengadaan tanah harus mampu mengembalikan kondisi ekonomi masyarakat sehingga tidak mengalami penurunan kesejahteraan setelah hak atas tanahnya dilepaskan. (Sumardjono, 2001 : 18) Pendapat tersebut menegaskan bahwa esensi ganti kerugian bukan hanya mengganti nilai tanah secara nominal, tetapi juga memberikan perlindungan terhadap hak masyarakat.

Prinsip keadilan dalam penetapan ganti kerugian sejalan dengan teori keadilan Aristoteles yang menyatakan bahwa keadilan diwujudkan melalui pemberian hak kepada setiap orang sesuai dengan proporsinya (*distributive justice*). (MA. Siti Aminah, 2009) Penentuan nilai ganti kerugian harus mempertimbangkan kondisi objektif tanah dan

kerugian yang benar-benar dialami oleh pemegang hak agar tercipta keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan perlindungan hak masyarakat. Penilaian yang dilakukan secara objektif menjadi instrumen penting dalam mewujudkan keadilan tersebut.

Penentuan besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah dilakukan melalui mekanisme penilaian oleh Penilai Pertanahan (*Appraisal*) atau Penilai Pertanahan. Pasal 31 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menentukan bahwa penilai ditetapkan oleh lembaga pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan tersebut kemudian dijabarkan dalam Pasal 68 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021, yang mengatur bahwa penilai bertugas melakukan penilaian terhadap objek pengadaan tanah secara independen berdasarkan Standar Penilaian Indonesia.

Objek yang menjadi dasar penilaian tidak hanya berupa tanah, tetapi juga meliputi ruang atas tanah, ruang bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, serta kerugian lain yang dapat dinilai sebagaimana diatur dalam Pasal 33 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Penilaian tersebut wajib dilakukan berdasarkan Standar Penilaian Indonesia (SPI 204) dan Kode Etik Penilai Indonesia (KEPI) yang mengharuskan penilai bertindak independen, objektif, profesional, dan bebas dari konflik kepentingan. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa hasil Penilai Pertanahan (*Appraisal*) merupakan produk profesional yang disusun berdasarkan standar teknis, bukan berdasarkan kehendak pemerintah ataupun pihak yang berhak.

Kedudukan hukum hasil Penilai Pertanahan (*Appraisal*) ditegaskan dalam Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang menyatakan bahwa nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian penilai menjadi dasar musyawarah penetapan ganti kerugian. Pengaturan tersebut dipertegas dalam Pasal 72 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 yang menentukan bahwa hasil penilaian digunakan sebagai dasar pelaksanaan musyawarah. Rumusan tersebut menunjukkan bahwa hasil Penilai Pertanahan (*Appraisal*) mempunyai kedudukan hukum sebagai instrumen yang wajib dijadikan acuan dalam proses penetapan ganti kerugian. Kedudukan hasil penilaian sebagai dasar penetapan ganti kerugian tidak mengubah karakter hukumnya menjadi keputusan administrasi negara yang bersifat final.

Hasil penilaian Penilai Pertanahan (*Appraisal*) tidak dapat dipersamakan dengan keputusan yang bersifat final sebagaimana keputusan administrasi negara. Pasal 37 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 masih mengharuskan adanya musyawarah antara pelaksana pengadaan tanah dengan pihak yang berhak untuk menentukan bentuk dan besarnya ganti kerugian. Keberadaan musyawarah menunjukkan bahwa hasil Penilai Pertanahan (*Appraisal*) secara normatif belum menjadi keputusan akhir, melainkan menjadi dasar pertimbangan dalam mencapai kesepakatan.

Praktik pengadaan tanah menunjukkan kondisi yang berbeda. Nilai yang ditetapkan Penilai Pertanahan (*Appraisal*) hampir selalu dijadikan acuan utama dalam musyawarah sehingga masyarakat hanya memiliki ruang untuk menerima atau menolak nilai tersebut. Kesempatan untuk melakukan negosiasi terhadap metode penilaian maupun komponen yang digunakan relatif terbatas. Keadaan tersebut menyebabkan hasil Penilai Pertanahan (*Appraisal*) memiliki kekuatan mengikat secara faktual, meskipun secara normatif hanya berfungsi sebagai dasar musyawarah.

Pendapat Philipus M. Hadjon mengenai asas legalitas menjelaskan bahwa setiap tindakan administrasi negara harus mempunyai dasar kewenangan yang sah. Hasil Penilai Pertanahan (*Appraisal*) memang bukan keputusan administrasi negara, tetapi memperoleh legitimasi hukum karena secara tegas diperintahkan oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 untuk dijadikan dasar musyawarah. Kedudukan tersebut

menjadikan hasil Penilai Pertanahan (*Appraisal*) mempunyai kekuatan hukum administratif-fungsional, yaitu kekuatan hukum yang timbul karena ditentukan oleh peraturan perundang-undangan sebagai instrumen dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan. Implikasi dari kekuatan hukum administratif-fungsional tersebut terlihat pada mekanisme penyelesaian ketika musyawarah penetapan ganti kerugian tidak menghasilkan kesepakatan.

Kekuatan hukum hasil Penilai Pertanahan (*Appraisal*) semakin terlihat apabila tidak tercapai kesepakatan dalam musyawarah. Pasal 38 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 memberikan hak kepada pihak yang berhak untuk mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri mengenai bentuk maupun besarnya ganti kerugian. Upaya hukum tersebut menunjukkan bahwa undang-undang tetap memberikan perlindungan terhadap masyarakat yang merasa dirugikan oleh hasil penilaian Penilai Pertanahan. Penyelesaian sengketa tidak berhenti pada Pengadilan Negeri. Pasal 39 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 memberikan kesempatan kepada para pihak untuk mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung. Putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap menjadi dasar dalam menentukan besarnya ganti kerugian yang wajib diberikan kepada pihak yang berhak. Pelaksanaan pembangunan tidak dapat tertunda apabila pihak yang berhak tetap menolak menerima ganti kerugian.

Pasal 42 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mengatur bahwa instansi yang memerlukan tanah dapat menitipkan ganti kerugian melalui mekanisme konsinyasi di Pengadilan Negeri. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa hasil Penilai Pertanahan (*Appraisal*) tetap menjadi dasar dalam keseluruhan proses penyelesaian sengketa, mulai dari musyawarah, pemeriksaan di pengadilan, hingga pelaksanaan konsinyasi. Berdasarkan uraian tersebut, dapat dianalisis bahwa hasil penilaian Penilai Pertanahan (*Appraisal*) bukan merupakan Keputusan Tata Usaha Negara, melainkan dokumen profesional yang memperoleh legitimasi hukum dari peraturan perundang-undangan. Kekuatan hukumnya tidak bersifat mengikat secara absolut, tetapi mempunyai kekuatan hukum administratif-fungsional karena menjadi dasar musyawarah, dasar pemeriksaan keberatan di pengadilan, dan dasar pelaksanaan konsinyasi. Kedudukan tersebut menunjukkan bahwa hasil Penilai Pertanahan (*Appraisal*) mempunyai peran sentral dalam menentukan besarnya ganti kerugian meskipun Penilai Pertanahan (*Appraisal*) sendiri bukan merupakan badan publik yang memiliki kewenangan atributif.

4. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di bab pembahasan maka dapat disimpulkan sebagai berikut: Pertama ; Lembaga Penilai Pertanahan (*Appraisal*) bukan merupakan badan publik yang memiliki kewenangan atributif dalam menentukan nilai ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021, dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 101/PMK.01/2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 228/PMK.01/2019, Penilai Pertanahan (*Appraisal*) merupakan profesi penilai publik yang menjalankan tugas penilaian secara independen berdasarkan penunjukan, sehingga kewenangannya bersifat profesional, bukan kewenangan atributif. Kedua, Hasil penilaian Penilai Pertanahan (*Appraisal*) memiliki kekuatan hukum sebagai dasar penetapan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Berdasarkan Pasal 34, Pasal 37, Pasal 38, Pasal 39, dan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, hasil penilaian Penilai Pertanahan (*Appraisal*) menjadi dasar musyawarah, penyelesaian keberatan, dan konsinyasi. Meskipun bukan merupakan Keputusan Tata

Usaha Negara, hasil penilaian tersebut memiliki kekuatan hukum yang mengikat dalam proses penetapan ganti kerugian.

Berdasarkan kesimpulan tersebut, Pemerintah perlu memberikan pengaturan yang lebih tegas mengenai kedudukan hukum Penilai Pertanahan dalam peraturan perundang-undangan, khususnya yang berkaitan dengan sumber kewenangan, ruang lingkup tugas, dan batas kewenangannya dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Kejelasan pengaturan tersebut diperlukan agar tidak menimbulkan perbedaan penafsiran mengenai status Penilai Pertanahan sebagai profesi independen yang menjalankan fungsi publik. Pemerintah dan pelaksana pengadaan tanah perlu meningkatkan transparansi terhadap hasil penilaian Penilai Pertanahan dengan memberikan akses kepada pihak yang berhak untuk memperoleh penjelasan mengenai dasar, metode, dan pertimbangan penilaian. Langkah tersebut diharapkan dapat memperkuat fungsi musyawarah, meningkatkan kepercayaan masyarakat, serta meminimalkan sengketa mengenai penetapan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

5. DAFTAR PUSTAKA

- Apriyanto, Nova, dan Ufran Ufran. "Pelaksanaan Bentuk Ganti Rugi Atas Tanah Menurut UU No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum." *Indonesia Berdaya* 4, no. 2 (2023): 447–452.
- Dinda, Cut Mutia, dan A.L. Sentot Sudarwanto. "Urgensi Perlindungan Hukum Bagi Profesi Jasa Penilai Publik Pada Proyek Pembebasan Tanah." *Prosiding* (2022): 112–134.
- H. Idham. *Konstitusionalisme Tanah Hak Milik di Atas Tanah Hak Pengelolaan*. Penerbit Alumni, 2021.
- Haris, Oheo Kaimuddin, dan M.S. Cendekia. *Tindak Pidana di Bidang Pertambangan*. Media Sahabat Cendekia, 2019.
- Hastarini, Arvita. "Kedudukan Hukum Masyarakat Adat Dalam Memperoleh Hak Atas Tanah Di Indonesia." *Jurnal Hukum Sasana* 8, no. 2 (2022).
- Hikam, Herdi Alif Al. "Dana Pengadaan Lahan PSN 2022 Capai Rp 6,2 Triliun, Tertinggi Jalan Tol." *Liputan6.com*, 2022.
- Hildawati, H., dkk. *Sistem Administrasi Negara: Teori dan Praktik*. PT Green Pustaka Indonesia, 2024.
- I Made Arya Utama. *Hukum Lingkungan: Sistem Hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan*. TBO, tanpa tahun.
- Laksono, Muhdany Yusuf. "Begini Cara Pemerintah Tentukan Nilai Ganti Rugi Pengadaan Tanah." *Kompas.com*, 2023.
- Leonardo, Ari. "Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum." *Sakato Law Journal* 3, no. 1 (2025): 229–240.
- Matitaputty, Merlien Irene, dkk. *Hukum Administrasi Negara*. Penerbit Widina, 2024.
- Meytha Nurdeanti, S.H., dan P. Adab. *Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Melalui Pengadilan Tata Usaha Negara*. Penerbit Adab, tanpa tahun.
- Polin, F.M. *Memahami Hukum Acara Tata Usaha Negara*. Media Nusa Creative, 2021.
- Radisman Saragih. *Sengketa Kepegawaian dan Badan Peradilannya*. Divya Media Pustaka, 2024.
- Rejekiningsih, Triana. "Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Pada Negara Hukum (Suatu Tinjauan Dari Teori, Yuridis Dan Penerapannya Di Indonesia)." *Yustisia* 5, no. 2 (2016): 298–325.
- Rizki, Mochammad Januar. "Melihat Dampak UU Cipta Kerja terhadap Pengadaan Tanah

- Proyek Infrastruktur.” Hukumonline, 2021.
- Rongiyati, Sulasi. “Eksistensi Lembaga Penilai Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.” *Negara Hukum* 3, no. 1 (2016): 1–19.
- Sidabukke, Sudiman. “Kepastian Hukum Perolehan Hak Atas Tanah Bagi Investor.” *Jurnal Yustika* 10, no. 1 (2007): 1–20.
- Siti Aminah, M.A. *Teori Politik Sosial*. Prenada Media, 2024.
- Solehoddin. *Kewenangan Advokat dalam Sistem Peradilan Pidana dan Perdata*. Thalibul Ilmi Publishing & Education, 2023.
- Sri Nurnaningsih Rachman. *Hukum Administrasi Negara*. Madani Kreatif Publisher, 2025.
- Suadi, A. *Sistem Pengawasan Badan Peradilan di Indonesia*. PT RajaGrafindo Persada, 2021.
- Subekti, Rahayu. “Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.” *Yustisia* 5, no. 2 (2016): 376–394.
- Sumardjono, Maria S. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*. Penerbit Buku Kompas, 2008.
- Tria Sutrisna dan Ardhito Ramadhan. “Banyak Kasus Sengketa Tanah, Komisi II Usul Bentuk UU Pertanahan dan Reforma Agraria.” *Kompas.com*, 2025.
- Zulkarnain, Hadi. “Hospitals as Public Legal Subjects within the State Administrative Law Regime: Rumah Sakit Sebagai Subjek Hukum Publik Dalam Rezim Administrasi Negara.” *Mendapo: Journal of Administrative Law* 7, no. 1 (2026): 137–156.