

**Tanggung Jawab Penilai dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum**

**Dhaniswara K. Harjono**

[dhaniswara.harjono@uki.ac.id](mailto:dhaniswara.harjono@uki.ac.id)

Dosen Prodi Doktor Hukum, Universitas Kristen Indonesia

**Abstract**

Received : 12-11-2022  
Accepted : 10-12-2023  
Published : 27-01-2023  
Keywords : *responsibility; land acquisition; public*

**Introduction:** Indonesia is an archipelagic country where there are many islands in Indonesia surrounded by the surrounding seas. Realizing that the majority of the population depend on the preservation of natural resources, the Government cannot possibly remain silent about this. **Purpose:** To understand more deeply how is the responsibility of P.T Pertamina (Persero) for environmental pollution that occurs as a result of the company. **Method:** The type of research used in the preparation of this paper is normative juridical writing. **Results:** Research on the tragedy of the PT. Pertamina on the coast of Karawang. **Conclusion:** PT. Pertamina is absolutely responsible based on Article 88 of the PPLH Law for the spill of crude oil on the Karawang coast which causes environmental damage and the fishermen are unable to make a living due to environmental pollution. Then PT. Pertamina is obliged to make compensation for environmental damage.

**Abstrak**

Kata kunci : tanggung jawab; pengadaan tanah; penilai publik

**Pendahuluan:** Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan dengan adanya ganti kerugian bagi pemilik objek pengadaan tanah. Nilai ganti kerugian ditentukan berdasarkan penilaian oleh Penilai Tanah yang tergabung dalam Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP), atas nilai objek pengadaan tanah. **Tujuan:** Hasil penilaian dijadikan dasar musyawarah penetapan ganti kerugian dengan pemilik objek pengadaan tanah. Tulisan ini menganalisis sejauh mana tanggung jawab KJPP dan Penilai Publik dalam melakukan penilaian dalam rangka pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. **Metode:** Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan Yuridis Normatif dengan menggunakan data sekunder. **Hasil:** Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat beberapa permasalahan keadaan faktual seperti posisi tawar menawar yang tidak setara, serta inkonsistensi dalam regulasi pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, sehingga hasil penilaian oleh Penilai menjadi sangat menentukan bagi kehidupan pemilik objek pengadaan tanah setelah haknya beralih kepada pihak yang membutuhkan tanah. **Kesimpulan:** Penilai bertanggung jawab untuk melaksanakan penilaian sesuai dengan tata cara yang telah ditetapkan.

**Corresponding Author: Dhaniswara K. Harjono**

Email: [dhaniswara.harjono@uki.ac.id](mailto:dhaniswara.harjono@uki.ac.id)

This is an open access article under the [CC BY SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.



## PENDAHULUAN

Memajukan kesejahteraan umum merupakan salah satu tujuan negara Indonesia yang termaktub dalam *preamble* Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembangunan nasional secara menyeluruh diperlukan untuk mewujudkan cita-cita tersebut. Namun demikian, sebagai negara berkembang, Indonesia dihadapkan dengan berbagai tantangan yang menghambat pembangunan nasional, salah satunya infrastruktur yang masih jauh dari ideal. Infrastruktur Indonesia yang kurang mumpuni menjadi kendala penghambat kegiatan logistik, transportasi, distribusi pangan, dan menyebabkan investasi yang tidak merata ([Aminuddin Ilmar](#) 2010). Oleh karena itu, pembangunan berbagai infrastruktur serta sarana prasarana adalah faktor integral untuk memajukan bangsa.

Pembangunan sejumlah infrastruktur strategis di Indonesia merupakan salah satu dari lima program kerja yang menjadi prioritas dalam masa kepemimpinan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Ma'ruf Amin tahun 2019-2024. Pembangunan infrastruktur baru tentunya tidak hanya membutuhkan dana, tapi juga memakan luas lahan yang tidak sedikit. Tidak jarang wilayah yang dicanangkan untuk suatu infrastruktur baru merupakan daerah pemukiman atau tanah yang sudah dipegang Hak Miliknya oleh warga. Sering pula terjadi pemilik tanah tersebut tidak bersedia tanahnya diambil untuk pembangunan infrastruktur. Protes dari pihak pemilik tanah yang tidak bersedia merupakan hambatan pertama yang dihadapi dalam pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur ini ([Soendjoto](#) 2015).

Menurut Soedharyo Soimin, persoalan pengadaan tanah milik masyarakat untuk keperluan pembangunan guna kepentingan umum menjadi persoalan yang cukup rumit. Kebutuhan tanah baik oleh Pemerintah maupun masyarakat semakin hari semakin bertambah, namun karena tidak didukung dengan pertambahan lahan yang luas menjadikan permasalahan yang krusial. Hal ini terjadi karena adanya berbagai bentrokan kepentingan. Di satu sisi, Pemerintah membutuhkan tanah untuk pembangunan infrastruktur demi mewujudkan kesejahteraan umum bagi seluruh masyarakat Indonesia. Di sisi lain, masyarakat terkait membutuhkan lahan untuk pemukiman atau berkaitan dengan sumber mata pencahariannya ([Soimin](#) 2008).

Permasalahan di atas melahirkan adanya konsep pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pengadaan tanah dalam hal ini harus dilaksanakan dengan berdasarkan asas kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan dan keselarasan (Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum).

Salah satu aspek yang harus diperhatikan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah pemberian ganti rugi. Tanah yang diperlukan untuk kepentingan umum tentunya tidak mungkin dirampas begitu saja ([Mandey](#) 2022). Sebagai imbalan atas pengambilan tanah itu, pihak yang diambil tanahnya berhak atas sejumlah ganti rugi. Pada tahap ini muncul hambatan kedua dalam kegiatan pengadaan tanah, yaitu terkait penentuan nilai ganti rugi yang disepakati seluruh pihak. Untuk memastikan objektivitas dalam menentukan nilai ganti rugi, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Pengadaan Tanah) mengatur agar penilaian terhadap objek pengadaan tanah dilakukan oleh Penilai Pertanahan yang independen dan profesional dan telah mendapat izin praktik penilaian dari Menteri Keuangan (Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum). Dalam hal ini penilai memiliki tanggung jawab atas hasil penilaiannya karena berkaitan erat dengan kepentingan masyarakat.

Penilai Pertanahan dalam hal ini adalah Penilai Publik yang tergabung dalam suatu Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP). Penilai dalam KJPP terikat pada tugas dan tanggung jawabnya, serta tata

cara dan prosedur dalam menjalankan pekerjaannya, termasuk dalam kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. KJPP mengemban tugas dan tanggung jawab yang berat dalam menentukan nilai objek pengadaan tanah yang menjadi dasar penetapan ganti rugi bagi masyarakat terdampak dan berpengaruh terhadap kesejahteraan dan penghidupannya. Tulisan ini melakukan analisis terhadap sejauh mana tanggung jawab Penilai dan KJPP dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ([Kurniawan 2022](#)).

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum serta tugas dan tanggung jawab KJPP. Data yang digunakan adalah data sekunder atau data siap pakai yang diperoleh dari penelitian kepustakaan. Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan sekunder berupa literatur, serta bahan non-hukum ([Dahnir et al. 2022](#)).

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **Pengaturan Hukum Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Indonesia**

Pengadaan tanah sebagaimana tercantum dalam UU Pengadaan Tanah adalah kegiatan untuk menyediakan tanah dimana ganti rugi diberikan kepada pihak yang berwenang dan ganti rugi tersebut harus layak dan adil (Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum). Terdapat 3 unsur dominan dalam kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu ([Kirana and Arianti 2022](#)) Kegiatan untuk mendapatkan tanah, dalam rangka pemenuhan lahan pembangunan untuk kepentingan umum, kemudian pemberian ganti rugi kepada yang terkena kegiatan pengadaan tanah serta pelepasan hubungan hukum dari pemilik tanah kepada pihak lain.

Secara sederhana, dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah merupakan kegiatan untuk mendapatkan tanah setelah memberikan ganti rugi yang layak kepada pihak yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah tersebut. Artinya, tanah yang sebelumnya milik pribadi atau digunakan untuk kepentingan pribadi harus dikorbankan untuk kepentingan umum. Dengan demikian, perlu diberikan perhatian khusus terhadap aspek “kepentingan umum” tersebut.

Pembangunan pertanahan tidak terlepas dari pemahaman tentang kepentingan umum, dimana berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menyebutkan bahwa hak-hak atas tanah dapat dicabut untuk kepentingan umum, yaitu kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dan dengan cara dan pemberian ganti rugi yang layak menurut undang-undang (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 18). Hal ini sejalan dengan pendapat Maria S. W. Sumardjono yang menyatakan bahwa kepentingan umum selain harus memenuhi “peruntukannya”, juga harus dapat dirasakan kemanfaatannya. Oleh karena itu, harus ditentukan siapa pihak yang dapat melaksanakan kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum agar mencegah terjadinya penyelewengan dalam konsep kepentingan umum ([Firdaus, Afriana, and Putri 2022](#)). Dikatakan demikian karena pengadaan tanah sejatinya harus dilakukan sesuai dengan tujuan dan manfaatnya, tidak merugikan pemegang hak yang sah dan bermanfaat bagi kepentingan masyarakat secara keseluruhan, sehingga dapat diperoleh keseimbangan antara kepentingan perseorangan dari pemilik tanah dengan kepentingan masyarakat umum secara keseluruhan.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dilakukan sesuai tata cara dan prosedur yang dilakukan untuk memastikan terpenuhinya asas-asas pengadaan tanah sebagaimana diatur dalam Pasal

2 UU Pengadaan Tanah. Di Indonesia, pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan oleh Lembaga Pertanahan, yang dalam pelaksanaannya berkoordinasi dengan Pemerintah provinsi atau Pemerintah kabupaten/kota.

Tahapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum diatur dalam UU Pengadaan Tanah dan dipertegas melalui Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (PP 19/2021), yaitu sebagai berikut:

1. **Tahap Perencanaan**: Berdasarkan PP 19/2021, disebutkan bahwa setiap instansi yang memerlukan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum wajib membuat rencana pengadaan tanah yang didasarkan pada rencana tata ruang dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam rencana pembangunan jangka menengah, rencana strategis, dan rencana kerja Pemerintah/instansi yang memerlukan tanah. Dengan demikian, pengadaan tanah dan penggunaan/pemanfaatan tanah tersebut nantinya sinkron dengan rencana tata ruang pada tingkat nasional.
2. **Tahap Persiapan**: Gubernur membentuk Tim Persiapan untuk melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan, pendataan awal lokasi, konsultasi publik, menyiapkan dan mengumumkan penetapan lokasi pembangunan, dan melaksanakan tugas lainnya yang diperlukan.
3. **Tahap Pelaksanaan**: Pelaksanaan diselenggarakan oleh Menteri dan dilaksanakan oleh Kepala Kantor Wilayah selaku Ketua Pelaksanaan Pengadaan Tanah. Tahap ini meliputi beberapa kegiatan dari inventarisasi tanah hingga pelepasannya. Pada tahap ini juga dilakukan penilaian ganti rugi, musyawarah penetapan nilai ganti rugi, dan pemberian ganti rugi. Pada tahap ini lah tugas dan tanggung jawab Penilai tercakup.
4. **Penyerahan Hasil Pengadaan Tanah**: Penyerahan hasil penetapan tanah dilakukan 14 hari sejak pelepasan hak objek pengadaan tanah.

### **Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum**

Salah satu bagian yang rentan menjadi konflik dalam keseluruhan tahapan pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah terkait ganti kerugian, yaitu apabila tidak tercapai kesepakatan antara pemilik hak atas tanah dengan pihak yang ingin melakukan pembangunan untuk kepentingan umum. Sebaliknya, jika pemilik tanah sepakat untuk melepaskan hak atas tanah yang dimilikinya dan dijadikan lahan untuk pembangunan, maka ganti rugi yang layak dan adil harus diberikan kepada pemegang hak atas tanah tersebut, sebagaimana tercantum dalam pengertian ganti kerugian dalam Pasal 1 Angka 10 UU Pengadaan Tanah.

Meskipun pada prinsipnya ganti rugi dilakukan untuk memastikan kepentingan masyarakat yang tanahnya diambil tetap terlindungi, seringkali terjadi kasus dimana masyarakat yang terkena dampak dari pengadaan tanah menjadi korban dengan standar hidup yang memburuk. Hal ini tentunya bukan sesuatu yang dikehendaki dalam pembangunan nasional, karena pada hakikatnya semua kekayaan sumber daya alam di Indonesia harus dimanfaatkan untuk kepentingan masyarakat umum, bukan untuk kepentingan segelintir orang saja (Wahab 2022). Sebelum berlakunya UU Pengadaan Tanah, patokan harga ganti rugi pembebasan tanah mengacu pada Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) dengan memperhatikan harga pasar. Jadi, masih ada kemungkinan nilai ganti rugi tanah tersebut berkurang oleh kekuatan oknum-oknum penguasa yang meminta bagiannya (Wahab 2022). Dengan diberlakukannya UU Pengadaan Tanah, penentuan besarnya ganti rugi dan penilaian atas objek pengadaan tanah diserahkan kepada Tim Penilai.

Bentuk ganti rugi yang ditawarkan tidak hanya dalam bentuk ganti rugi fisik yang hilang, tetapi juga menghitung kerugian non fisik seperti pemulihan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang dipindahkan ke lokasi yang baru. Pemerintah harus memastikan bahwa pemberian ganti rugi tersebut tidak memberikan kerugian kepada pemegang hak atas tanah yang kehilangan haknya, melainkan

membawa dampak pada tingkat kehidupan yang lebih baik atau setidaknya sama seperti sebelum terjadinya kegiatan pembangunan ([Warman, Joharsah, and Muhlizar 2022](#)). Adapun bentuk pemberian ganti rugi berdasarkan Pasal 36 UU Pengadaan Tanah adalah berupa Uang; Tanah pengganti; Pemukiman kembali; Kepemilikan saham; atau Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Terbitnya hasil penilaian dari Penilai memulai serangkaian prosedur pemberian ganti kerugian dari pihak yang membutuhkan tanah kepada pihak yang memiliki hak atas tanah. Hasil kerja Penilai dijadikan dasar musyawarah untuk menetapkan besaran ganti kerugian kepada pihak yang memegang hak atas tanah objek pengadaan (dalam UU Pengadaan Tanah disebut dengan istilah “Pihak Yang Berhak”) ([Wibowo, Pujiwati, and Rubiati 2021](#)). Jika musyawarah tidak mampu mencapai mufakat, maka Pihak Yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat ([Asdar and Khalik 2020](#)). Jika ia tidak menyetujui nilai ganti rugi yang ditawarkan namun tidak mengajukan keberatan, maka karena hukum dianggap menerima bentuk dan besarnya ganti rugi ([Mustafa and SH 2022](#)). Nilai ganti rugi yang didasarkan pada hasil penilaian Penilai terhadap objek pengadaan tanah kemudian diserahkan kepada pemegang hak atas tanah. Pihak Yang Berhak wajib melepaskan tanahnya setelah pemberian ganti rugi atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap ([Anggraini 2022](#)).

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat tergambar bahwa penerimaan ganti rugi menyebabkan berpindahnya hak dari Pihak Yang Berhak kepada Pemerintah atau instansi yang membutuhkan tanah. Dengan terjadinya penerimaan ganti rugi, Pihak Yang Berhak wajib melakukan pelepasan hak dan menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan tanah melalui Lembaga Pertanahan ([Anggraini 2022](#)). Pihak Yang Berhak tidak lagi memiliki hak dan wewenang atas tanah yang bersangkutan. Jika tanah tersebut adalah tempat tinggalnya atau berkaitan dengan mata pencahariannya, mau tak mau ia harus melepaskan tanah tersebut. Oleh karena itu, nilai ganti rugi yang diberikan haruslah seadil dan selengkap mungkin.

### **Permasalahan dalam Penilaian Berdasarkan Undang-Undang tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum**

Pertama-tama, perlu diperhatikan bahwa terdapat inkonsistensi antara UU Pengadaan Tanah dengan peraturan pelaksanaannya, yaitu PP 19/2021 yang saat ini berlaku. Paragraf 4 UU Pengadaan Tanah mengatur tentang “**Musyawarah Penetapan Ganti Kerugian**”. Yang dimaksud dengan penetapan ganti kerugian dalam hal ini menurut Pasal 37 UU Pengadaan Tanah menyatakan bahwa musyawarah dilakukan antara Lembaga Pertanahan dengan Pihak Yang Berhak untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian. Dengan demikian, penetapan ganti kerugian dalam hal ini mencakup bentuk dan besaran ganti rugi. Namun dalam PP 19/2021, Pasal 69 ayat (5) menyatakan bahwa besarnya nilai ganti kerugian dijadikan dasar musyawarah untuk menetapkan bentuk ganti kerugian. Hal ini juga sebagaimana diatur dalam Paragraf 5 PP 19/2021 tersebut tentang “**Musyawarah Penetapan Bentuk Ganti Kerugian**”. Berarti terdapat inkonsistensi dan penyempitan makna atau lingkup pelaksanaan musyawarah dari UU Pengadaan Tanah yang menentukan agenda musyawarah termasuk penetapan bentuk dan besaran ganti rugi menjadi hanya penetapan bentuk ganti rugi dalam PP 19/2021. Dengan demikian, berdasarkan PP 19/2021, keberatan atas hasil penilaian oleh Penilai tidak dapat disampaikan dalam musyawarah dan hanya dapat diserahkan kepada pengadilan berdasarkan gugatan.

Menurut Prof. Dr. Maria S. Sumardjono, SH, MCL, MPA, adanya penyempitan lingkup musyawarah dalam hal ini adalah karena terdapat anggapan bahwa penilaian ganti rugi yang dilakukan oleh Penilai sudah optimal. Namun dengan demikian Pihak Yang Berhak dianggap harus menerima saja hasil penilaian tersebut dan tidak perlu dilakukan musyawarah mengenainya, sehingga

dapat dikatakan merupakan suatu bentuk pemaksaan dan penghilangan hak dari pemegang hak atas tanah untuk melakukan musyawarah dan bernegosiasi ([Suntoro and Nureda 2022](#)).

Kedua, dalam praktik pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, terdapat beberapa kegiatan, termasuk penilaian, musyawarah penetapan nilai ganti rugi, dan pemberian ganti rugi tersebut. Beberapa permasalahan yang kerap timbul dalam praktik yang berkaitan dengan ganti rugi di antaranya: 1) penyampaian undangan yang tidak tepat; dan 2) masyarakat yang memiliki kemampuan serta keberanian yang terbatas dalam menyampaikan aspirasinya, sehingga proses musyawarah yang dilakukan menjadi kurang dialogis ([Sudaryono 2022](#)).

Meskipun UU Pengadaan Tanah mewajibkan adanya konsultasi publik dan musyawarah dengan masyarakat, perlu diingat bahwa dalam hal ini dibutuhkan adanya posisi tawar menawar yang setara atau *equal bargaining position*. Seringkali dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum, masyarakat dipandang sebagai objek pembangunan yang harus menerima semua keputusan Pemerintah, sedangkan penolakan atau keberatan apapun disampaikan melalui pengadilan. Yang mana sebagaimana kita ketahui bahwa prosesi persidangan di pengadilan adalah proses litigasi yang minim musyawarah dan diskusi. Ditambah lagi, biasanya pihak yang membutuhkan tanah didampingi oleh penasihat hukum, sedangkan pihak masyarakat menghadiri musyawarah sendiri, yang mana tidak semua anggota masyarakat memiliki pemahaman hukum yang mendalam ([Yulistya and Rahaju 2023](#)).

### **Peran KJPP dan Penilai Publik dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum**

Berbagai permasalahan dalam penilaian berdasarkan UU Pengadaan Tanah sebagaimana dijelaskan dalam bagian di atas merupakan permasalahan yang timbul dalam penilaian karena faktor-faktor selain KJPP atau Penilai Publik itu sendiri. Namun demikian, KJPP juga tetap memiliki peran dan tanggung jawabnya sendiri yang harus ditegakkan dalam melakukan penilaian. KJPP diberikan peran aktif untuk melakukan penilaian terhadap tanah yang akan digunakan untuk kepentingan umum. Peran KJPP dalam hal ini dimunculkan sebagai pihak ketiga yang independen dalam melakukan penilaian, sehingga tidak dengan sengaja menguntungkan pihak yang membutuhkan tanah, maupun menguntungkan pemilik tanah yang dibutuhkan, terlepas dari adanya *equal bargaining position* dalam musyawarah dan makna lingkup musyawarah sebagaimana dijelaskan di atas. Mengenai hal ini, sebelumnya perlu dijelaskan konteks sejarah pengaturan wewenang penilaian tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Pada awalnya berdasarkan ketentuan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, tugas dan wewenang untuk melakukan penilaian harga tanah jatuh kepada Panitia Pengadaan Tanah. Kemudian dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, diperkenalkan suatu Lembaga Penilai atau Tim Penilai harga tanah yang terpisah dari Panitia Pengadaan Tanah. Keberadaan Lembaga Penilai atau Tim Penilai tersebut dipertahankan hingga saat ini dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Angka 11 bahwa terdapat Penilai Pertanahan sebagai pihak yang melakukan penilaian independen.

Diperlukannya penilai yang independen adalah untuk memastikan tidak adanya konflik kepentingan dalam penilaian, sehingga tidak ada pihak yang lebih cenderung menguntungkan pihak manapun. UU Pengadaan Tanah memberikan kewenangan atributif kepada Penilai, dalam hal ini khususnya Penilai Pertanahan, untuk menentukan nilai objek pengadaan tanah sebagai dasar penetapan musyawarah ganti kerugian yang akan dilakukan dengan Pihak Yang Berhak.

### **Tugas dan Tanggung Jawab KJPP dan Penilai Publik**

Pemerintah dalam melaksanakan pembangunan nasional memerlukan perekonomian nasional yang sehat dan efisien serta memenuhi prinsip pengelolaan yang transparan dan akuntabel, sehingga harus didasari dengan pertimbangan yang profesional. Untuk itu diperlukan hasil penilaian yang dilakukan oleh Penilai, dalam hal ini Penilai Publik yang diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 101/PMK.01/2014 Tahun 2014 tentang Penilai Publik sebagaimana telah diubah oleh Peraturan Menteri Keuangan Nomor 56/PMK.01/2017 Tahun 2017 dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 228/PMK.01/2019 Tahun 2019 (PMK Penilai Publik). Pasal 1 Angka 3 PMK Penilai Publik memberikan pengertian Penilai Publik sebagai berikut ([Septo, Suparji, and Rifai](#) 2022):

*“Penilai Publik adalah Penilai yang telah memperoleh izin dari Menteri untuk memberikan jasa sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri ini.”*

Penilai Publik tergabung dalam suatu Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP), yaitu badan usaha dengan izin dari Menteri berperan sebagai wadah bagi Penilai Publik dalam memberikan jasanya. Setiap penyebutan KJPP dalam tulisan ini mengacu kepada KJPP dan Penilai Publik individu secara kolektif, kecuali dijelaskan lain.

Dalam perkembangan ekonomi dewasa ini, tidak sedikit penilaian aset-aset properti seperti tanah dan bangunan yang dilakukan oleh KJPP. Penilaian aset tanah dan bangunan sebagai aset yang berwujud digunakan sebagai dasar untuk menilai harga pasar dari agunan kredit atau memberi pendapat atas harga dasar aset tersebut untuk menjadi acuan pada saat dijual kepada pihak lain. Pada dasarnya para Penilai yang terdapat dalam KJPP bertujuan untuk melakukan penilaian terhadap transaksi, pelaporan keuangan sektor privat dan sektor publik, penjaminan utang, penerimaan negara, dan tujuan penilaian lainnya ([Pajak](#) 2022), kemudian hasilnya dituangkan dalam suatu opini tertulis atas nilai ekonomi objek Penilaian.

Beberapa bidang jasa penilaian yang dapat dilakukan oleh KJPP sesuai termasuk bidang jasa Penilaian Properti Sederhana, Penilaian Properti, Penilaian Bisnis, dan Penilaian Personal Properti ([Septo, Suparji, and Rifai](#) 2022). Sebagai suatu badan hukum, KJPP mempunyai tanggung jawab hukum atas hasil penilaian yang dilakukan oleh Penilai yang ditunjuknya baik kepada Klien maupun pihak ketiga yang bersangkutan. Dalam melakukan penilaian dan memberikan opini tertulis, para Penilai Publik diwajibkan untuk menggunakan Standar Penilaian Indonesia (SPI) dan mengikuti pedoman etik yang diatur dalam Kode Etik Penilai Indonesia (KEPI).

Adapun tugas dan tanggung jawab Penilai pada KJPP secara umum dalam proses penilaian adalah sebagai berikut:

1. Bertanggung jawab atas hasil penilaian atau jasa yang diberikan;
2. Tidak mencampuradukkan atau memuat kepentingan pribadi atas hasil penilaian, baik pada masa sekarang maupun masa yang akan datang;
3. Wajib meningkatkan pengetahuannya dalam bidang penilaian;
4. Wajib menandatangani pernyataan Penilai dalam Laporan Penilaian;
5. Memberikan jasa yang sebaik-baiknya; dan
6. Dilarang merangkap jabatan sebagai pejabat negara, pimpinan, anggota, pegawai pada lembaga Pemerintahan atau lembaga lainnya yang dibentuk dengan suatu peraturan perundang-undangan.

Penilai Publik yang secara khusus diberikan wewenang untuk melakukan penilaian terhadap objek pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah Penilai Pertanahan. Selain harus mendapatkan izin praktik penilaian sebagai Penilai Publik dari Menteri Keuangan, Penilai Pertanahan juga wajib mendapat lisensi dari Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional ([Nafisah](#) 2022). Untuk memastikan bahwa Penilai Pertanahan benar-benar independen dalam pekerjaannya, Penilai Pertanahan dilarang merangkap jabatan sebagai beberapa

profesi lain seperti advokat, pegawai negeri, pegawai BUMN dan BUMD, pejabat negara, notaris, mediator pertanahan, dan lainnya ([Andriyani 2022](#)).

Seluruh hak, larangan, dan etika profesi yang diberlakukan bagi Penilai Publik adalah karena tanggung jawab Penilai Publik tidak hanya pada pemberi kerja, tapi juga kepada masyarakat secara keseluruhan. Terutama dikaitkan dengan kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pemberi kerja Penilai pada prinsipnya memang adalah Lembaga Pertanahan yang menunjuknya. Namun demikian, tanggung jawab Penilai untuk memberikan penilaian yang objektif dan bersikap independen tidak hanya kepada Lembaga Pertanahan, namun juga pada masyarakat, terutama Pihak Yang Berhak sebagai pihak yang memegang hak yang sah atas objek pengadaan tanah dan harus dilindungi kepentingannya.

### Tata Cara Penilaian oleh KJPP dan Penilai Publik

Sebelumnya dalam tulisan ini disebutkan bahwa makna musyawarah yang dipersempit menjadi sebatas musyawarah penetapan bentuk ganti kerugian dalam PP 19/2021 dilatarbelakangi oleh keyakinan bahwa hasil penilaian yang dilakukan oleh Penilai sudah benar dan merupakan nilai atas objek pengadaan tanah yang paling sesuai. Dengan anggapan tersebut, tanggung jawab dan beban moral Penilai menjadi semakin berat untuk mengeluarkan hasil penilaian yang paling tepat dan adil bagi seluruh pihak yang terlibat. Oleh karena itu, melaksanakan penilaian yang berkesesuaian dengan tata cara yang telah ditetapkan termasuk dalam lingkup tanggung jawab KJPP dan Penilai Publiknya.

Dasar penilaian yang digunakan dalam penilaian objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah Nilai Penggantian Wajar (*Fair Replacement Value*) sebagaimana ditentukan dalam SPI 306 dan SPI 204 Tahun 2018 ([Zariyah et al. 2023](#)), yang didasarkan pada unsur-unsur dengan perbandingan sebagai berikut:

SPI 306	SPI 204
a. Kepentingan pemilik ( <i>value to the owner</i> ) atau manfaat ekonomi yang berasal dari penguasaan atau kepemilikan atas suatu properti	1. Kerugian fisik (tanah, bangunan, dll)
b. Kesetaraan dengan Nilai Pasar	2. Kerugian emosional ( <i>solatium</i> ):
c. Sesuai objek pengadaan tanah	a. Kehilangan pekerjaan/bisnis
d. Unsur luar biasa, yaitu kerugian non fisik yang diakibatkan keterpaksaan untuk melepaskan hak atas properti	b. Kerugian emosional
e. Kepemilikan properti termasuk penguasaan, pengelolaan, dan pemanfaatan atas properti	c. Biaya transaksi (biaya pindah, pengosongan, pajak, dll)
	d. Kompensasi masa tunggu
	e. Kerugian sisa tanah
	f. Kerugian fisik lainnya
	g. Kerugian non fisik lainnya

Terdapat beberapa persoalan dalam praktik yang menjadi permasalahan dalam menentukan besaran ganti kerugian, di antaranya:

- Petugas yang belum memahami pelaksanaan kegiatan akibat sosialisasi terbatas, termasuk dalam regulasi pengadaan tanah;
- Belum terdapat dokumen perencanaan atau daftar nominatif, atau dokumen dan daftar nominatif yang ada tidak sesuai;
- Kepada daerah setempat objek pengadaan tanah tidak menandatangani dokumen penetapan lokasi pada tahap persiapan;
- Tanggal penilaian tidak berdasarkan tanggal penetapan lokasi;



- e. Penilaian publik belum memenuhi SPI; dan
- f. Proses di pengadilan.

Salah satu isu di atas berkaitan dengan penilaian publik yang belum memenuhi SPI, yang mungkin diakibatkan oleh Penilai yang belum sepenuhnya memahami standardisasi komponen penilaian dan pengalaman Penilai yang beragam di lapangan. Dalam praktik, seringkali ditemukan implementasi faktual standard penilaian yang berbeda, seperti di Sulawesi Selatan yang belum menjadikan dampak dan kerugian immaterial sebagai aspek penting dalam pemberian ganti rugi, dan di Jawa Barat yang perlindungan terhadap aspek immaterialnya bersifat kasuistik sehingga seringkali masyarakat terdampak kehilangan sumber mata pencaharian dan taraf hidupnya menurun ([Massaguni, Badu, and Sallatu 2022](#)).

Permasalahan di atas memiliki kaitan langsung dengan permasalahan dalam penilaian berdasarkan UU Pengadaan Tanah yang sebelumnya dijelaskan. Penilai Publik dalam praktik yang belum mempertimbangkan dan belum menjadikan kerugian immaterial sebagai salah satu faktor terpenting dalam penilaian belum sepenuhnya patuh pada SPI 306 dan 204. Keduanya telah memberikan tata cara penilaian yang mempertimbangkan kerugian emosional immaterial dalam menentukan nilai ganti kerugian. Sedangkan keberatan atas hasil penilaian hanya dapat diajukan oleh masyarakat terdampak melalui gugatan pengadilan, alih-alih dalam musyawarah, sehingga hak-hak masyarakat seolah diabaikan.

## **KESIMPULAN**

KJPP dan Penilai Publiknya memiliki peran aktif dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang diberikan secara atributif oleh UU Pengadaan Tanah. Terdapat berbagai permasalahan dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang disebabkan oleh tidak adanya posisi tawar menawar yang setara dan kekurangan regulasi yang menyempitkan makna musyawarah menjadi sebatas musyawarah untuk penetapan *bentuk* ganti kerugian. Hal tersebut berkaitan langsung dengan tugas dan tanggung jawab KJPP dan Penilai Publik yang terlibat dalam pengadaan tanah, karena dengan demikian, harus dipastikan bahwa hasil penilaian oleh Penilai diperoleh dari penilaian yang dilaksanakan sesuai dengan tata cara yang seharusnya dengan mempertimbangkan kerugian immaterial sebagai salah satu faktor utama.

## **BIBLIOGRAFI**

Aminuddin Ilmar, S H. 2010. *Hukum Penanaman Modal Di Indonesia*. Prenada Media.

Andriyani, Novia. 2022. "Implikasi Yuridis Terhadap Rangkap Jabatan Yang Dilakukan Oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sebagai Pejabat Negara Dalam Konsepsi Kepastian Hukum." Universitas

- Islam Sultan Agung. <http://repository.unissula.ac.id/id/eprint/26009>
- Anggraini, Hilwa. 2022. "Analisis Sistem Informasi Akuntansi Pengeluaran Kas Uang Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Jalan Tol Simpang Indralaya Muara Enim Di Kementerian PUPR." *Jurnal Ekonomi Dan Bisnis* 6 (1): 20–37. <http://jurnal.unisti.ac.id/ekobis/article/view/75>
- Asdar, Asdar, and Subehan Khalik. 2020. "Peran Pemerintah Kabupaten Pangkajene Dan Kepulauan Dalam Menangani Sengketa Pembebasan Lahan Rel Kereta Api." *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Syrasah Syar'iyah* 2 (2): 297–307. <https://journal3.uin-alauddin.ac.id/index.php/siyasatuna/article/view/18743>
- Dahnir, Dahnir, Muhammad Yamin, Alvin Syahrin, and Sutiarnoto Sutiarnoto. 2022. "Peranan Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP) Dalam Kegiatan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Antara Profesionalisme Dan Perbuatan Melawan Hukum/Tindak Pidana Korupsi)." *Iuris Studia: Jurnal Kajian Hukum* 3 (3): 255–63. <https://doi.org/10.55357/is.v3i3.265>
- Firdaus, Riki Muhammad, Anita Afriana, and Sherly Ayuna Putri. 2022. "Perdamaian Antara Pemerintah Dan Ahli Waris Dengan Objek Tanah Yang dikuasai Oleh Pemerintah Untuk Kepentingan Umum (Analisis Terhadap Putusan Pengadilan Negeri Mukomuko Nomor 12/PDT. G/2020/PN. MKM)." *ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan* 5 (2): 270–83. <https://doi.org/10.23920/acta.v5i2.933>
- Kirana, Yanti, and Riska Arianti. 2022. "Perlindungan Hukum Terhadap Kepemilikan Hak Atas Tanah Dalam Sistem Pertanahan Di Indonesia Berdasarkan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 Dan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 Terhadap Pemilik Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Jalan Tol." *Res Justitia: Jurnal Ilmu Hukum* 2 (1): 23–38. <https://doi.org/10.46306/rj.v2i1.23>
- Kurniawan, Halim Ady. 2022. "Akibat Hukum Merger Perusahaan Terhadap Pelaksanaan Fungsi Jaminan Hak Tanggungan (Studi Di Bank Syariah Indonesia Surakarta)." Universitas Islam Sultan Agung. <http://repository.unissula.ac.id/id/eprint/26235>
- Mandey, Dandy. 2022. "Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah Terhadap Masyarakat Adat Minahasa Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Gugatan No. 117/Pdt. G/2012/Pn. Btg)." *LEX ADMINISTRATUM* 10 (6).
- Massaguni, Mahfud, Muhammad Nasir Badu, and Muhammad Ashry Sallatu. 2022. "Pengaruh Sanksi Uni Eropa Terhadap Rusia Atas Krisis Ukraina." *Hasanuddin Journal of International Affairs* 2 (1): 43–67. <https://journal.unhas.ac.id/index.php/hujia/article/view/21011>
- Mustafa, Marni Emmy, and M H SH. 2022. *Aneka Penegakan Hukum Hak Cipta, Paten, Merek Dan Indikasi Geografis*. Penerbit Alumni.
- Nafisah, Rohmatun. 2022. "Keabsahan Hukum Sertifikat Elektronik Dalam Kepemilikan Tanah Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Sertifikat Elektronik." *Dinamika: Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum* 28 (3): 3497–3518.
- Pajak, Dan. 2022. "Organisasi Sektor Publik Sebagai Entitas Akuntansi." *Akuntansi Sektor Publik*, 29.
- Septo, Doni, Suparji Suparji, and Anis Rifai. 2022. "Kepastian Hukum Jasa Penilai Publik Di Indonesia." *Jurnal Magister Ilmu Hukum* 7 (2): 14–28. <http://dx.doi.org/10.36722/jmih.v7i2.1270>
- Soendjoto, Mochamad Arief. 2015. "Potensi, Peluang, Dan Tantangan Pengelolaan Lingkungan

Lahan Basah Secara Berkelanjutan.” In *Prosiding Seminar Nasional Lahan Basah*. Universitas Lambung Mangkurat, 1–20.

Soimin, Soedharyo. 2008. “Status Hak Dan Pembebasan Tanah.”

Sudaryono, S P. 2022. *Komunikasi Bisnis*. Prenada Media.

Suntoro, Agus, and Kania Rahma Nureda. 2022. “Omnibus Law: Dominasi Kekuasaan Eksekutif Dalam Pembentukan Legislasi.” *Veritas et Justitia* 8 (1): 109–39. <https://doi.org/10.25123/vej.v8i1.4340>

Wahab, Rishi Ronny. 2022. “Analisis Penolakan Pembayaran Ganti Rugi Oleh Pemilik Tanah Yang Terdampak Pembangunan Jalan Tol Ruas Cengkareng–Batu Ceper–Tangerang Untuk Kepentingan Umum.” Universitas Kristen Indonesia. <http://repository.uki.ac.id/id/eprint/8581>

Warman, Syafil, Joharsah Joharsah, and Muhlizar Muhlizar. 2022. “Pendampingan Kesadaran Hukum Dalam Kepemilikan Hak Tanah Masyarakat Secara Legal Di Desa Sei Rampah.” *Wahana Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat* 1 (1): 25–29. <https://doi.org/10.56211/wahana.v1i1.102>

Wibowo, Shelin Nabila, Yani Pujiwati, and Betty Rubiati. 2021. “Kepastian Hukum Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan Tol Cisumdawu.” *ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan* 4 (2): 191–209. <https://doi.org/10.23920/acta.v4i2.480>

Yulistya, Gebriel Irene, and Tjitjik Rahaju. 2023. “Implementasi Program Pemberdayaan Masyarakat (Prodamas) Plus Pada Bidang Ekonomi Di Kelurahan Bangsal Kota Kediri (Studi Pada Koperasi Sehat Sejahtera Erwe 2 Bangsal).” *Publika*, 1697–1710. <https://ejournal.unesa.ac.id/index.php/publika/article/view/50796>

Zariyah, Siti Aminatus, Suparto Wijoyo, Radian Salman, and Yulin Darwati. 2023. “Peningkatan Pelayanan Perumda Giri Tirta Dalam Pemenuhan Hak Masyarakat Dalam Rangka Mewujudkan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik Di Kabupaten Gresik.” *Janaloka* 2 (1): 78–98. <https://janalokajournal.id/index.php/jnk/article/view/24>