

MASALAH KEBIJAKAN DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR

Achmad Wirabrata*
T. Ade Surya**

Abstract

The urgent need for infrastructure to sustain rapid economic growth can no longer disputable. The main constraint is on land acquisition. This study tries to answer what policy issues that might be the cause of the slow development of infrastructure in Indonesia. The analysis was conducted using a qualitative descriptive analytical approach. The data and information was obtained through documents and literature review. The results suggest that the policy constraints are rooted in the policy. In addition, the issue of land pricing compensation which is often the major problem, is apparently caused by the selection process of the Land Procurement Committee that is considered as not independent.

Keywords: Policy, Land Acquisition, Infrastructure, Public Interest.

Abstrak

Mendesaknya kebutuhan infrastruktur untuk menopang pertumbuhan ekonomi sudah tidak bisa terbantahkan lagi. Kendala utamanya adalah pengadaan tanah. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kendala kebijakan pengadaan tanah seperti apakah yang menyebabkan lambatnya pembangunan infrastruktur di Indonesia. Analisis dilakukan secara deskriptif kualitatif. Data dan informasi bersumber dari dokumen-dokumen dan studi literatur. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kendala kebijakan berasal dari implementasi kebijakan itu sendiri. Selain itu, masalah nilai ganti rugi tanah yang selama ini seringkali menjadi masalah utama, ternyata disebabkan oleh cara penetapan Panitia Pengadaan Tanah yang tidak independen.

Kata Kunci: Kebijakan, Pengadaan Tanah, Infrastruktur, Kepentingan Umum.

* Penulis adalah kandidat peneliti P3DI Setjen DPR RI, dapat dihubungi di email: awirabrata@yahoo.com.

** Penulis adalah kandidat peneliti P3DI Setjen DPR RI, dapat dihubungi di email: soerya_roman@yahoo.com.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kondisi perekonomian Indonesia menunjukkan perkembangan yang sangat baik. Walaupun sempat diterjang krisis ekonomi global, tetapi perekonomian Indonesia mampu bertahan bahkan relatif jauh lebih baik dibandingkan sebagian negara-negara lain di dunia. Laju pertumbuhan ekonomi Indonesia di tahun 2010 berada pada tingkat 6,1 persen.

Dengan semakin membaiknya pertumbuhan ekonomi Indonesia tentunya akan mendorong peningkatan kebutuhan akan berbagai infrastruktur. Peningkatan kebutuhan infrastruktur ini terutama disebabkan oleh derasnya laju investasi yang mengalir di dalam negeri. Pembangunan infrastruktur tidak hanya dilakukan karena mampu menstimulus laju pertumbuhan ekonomi, tetapi pembangunan infrastruktur juga dilakukan karena didorong oleh tekanan pertumbuhan ekonomi itu sendiri. Ketersediaan infrastruktur yang memadai, berkualitas baik, dan merata akan berdampak pada kemajuan sosial ekonomi yang dapat dirasakan seutuhnya oleh seluruh masyarakat. Kesejahteraan yang didapatkan oleh rakyat menjadi salah satu dari tiga pilar pembangunan ekonomi.

Terkait dengan pembangunan, khususnya pembangunan infrastruktur, tentu tidak terlepas dari persoalan tanah, karena hampir di setiap kegiatan usaha pembangunan memerlukan tanah sebagai sarannya. Kegiatan pembangunan tersebut baru dapat dilakukan jika tanah sebagai tempat untuk menyelenggarakan kegiatan pembangunan tersebut telah tersedia. Dengan semakin maraknya pembangunan tentunya kebutuhan akan tanah akan semakin meningkat pula. Padahal di satu sisi, ketersediaan akan tanah untuk pembangunan sangatlah terbatas sebagai akibat dari pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi.

Ketersediaan tanah untuk pembangunan sangatlah penting, karena dari hasil pembangunan itu ditujukan untuk memenuhi dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Akan tetapi, upaya pengadaan tanah atau pembebasan tanah untuk pembangunan dengan alasan untuk kepentingan umum tidaklah mudah dilakukan. Sebagian besar tanah telah dimiliki oleh per orang maupun sekelompok orang yang juga mempunyai kepentingan tersendiri atas tanah tersebut. Selain itu, perihal ganti rugi juga masih menjadi persoalan. Masyarakat yang tanahnya akan dibebaskan, merasa ganti rugi yang akan diberikan oleh Pemerintah nilainya masih terlalu kecil,

sedangkan Pemerintah merasa sebaliknya, bahwa nilai ganti rugi yang diberikan kepada masyarakat sudah sesuai. Hal-hal inilah yang kemudian menimbulkan masalah di antara Pemerintah dan sebagian masyarakat.

Adanya berbagai kepentingan yang kelihatannya saling bertentangan antara satu dengan lainnya berkenaan dengan persoalan tanah dalam pembangunan menyebabkan proses pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan menjadi berlarut-larut. Di satu pihak, pembangunan sangat memerlukan tanah sebagai sarana utamanya, sedang di lain pihak sebagian besar dari warga masyarakat memerlukan juga tanah tersebut sebagai tempat pemukiman dan tempat mata pencaharian. Jika tanah tersebut diambil begitu saja dan dipergunakan untuk keperluan Pemerintah, berarti mengorbankan hak azasi warga masyarakat yang seharusnya tidak boleh terjadi dalam negara yang menganut prinsip-prinsip "*Rule of Law*". Namun jika dibiarkan juga akan berdampak pada tersendatnya usaha-usaha pembangunan.¹

Oleh sebab itu, perlu kiranya meninjau kebijakan yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah selama ini terkait pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur, yang sangat erat kaitannya dengan kepentingan umum. Baik itu rumusan dari bentuk kebijakan tersebut, ataupun dari sisi implementasinya di lapangan. Pemerintah perlu melakukan perbaikan regulasi terkait masalah pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur, guna merumuskan suatu aturan atau kebijakan yang dapat memberi manfaat bagi kedua belah pihak yang berseberangan, karena regulasi atau bentuk-bentuk kebijakan yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah sejauh ini dirasa belum mampu menyelesaikan permasalahan pengadaan tanah tersebut.

B. Permasalahan

Pokok permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah isu kebijakan yang ternyata belum mampu memecahkan permasalahan pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur. Penelitian ini difokuskan pada aspek ketentuan normatif dan implementasi kebijakan pengadaan tanah.

¹ Erna Herlinda, "*Peranan Pemerintah Atas Tanah Dalam Rangka Pembangunan*", USU Digital Library, Fakultas Hukum: Universitas Sumatera Utara, 2004. Hal. 2.

C. Tujuan

Secara umum, tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui masalah kebijakan pengadaan tanah dalam pembangunan infrastruktur. Dengan lebih spesifik, tujuan penelitian ini adalah:

1. Mengkaji norma kebijakan sebagai tercermin dalam ketentuan provisi dan pelaksanaan peraturan perundangan terkait pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur.
2. Mengkaji konsekuensi penegakan kebijakan terhadap pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur.
3. Merumuskan rekomendasi penyempurnaan kebijakan pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur.

D. Metode Penelitian

Sifat dari penelitian ini adalah penelitian deskriptif analitis dengan pendekatan kualitatif. Penelitian ini akan mengkaji dan menggambarkan fakta-fakta di lapangan terkait masalah kebijakan dalam pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur yang sangat terkait dengan kepentingan umum, khususnya menganalisis norma kebijakan sebagai tercermin dalam ketentuan provisi dan pelaksanaan peraturan perundangan terkait pengadaan tanah, dan menganalisis konsekuensi penegakan kebijakannya. Sehingga pada akhirnya penelitian ini diharapkan dapat merumuskan rekomendasi penyempurnaan kebijakan pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur.

Data dan informasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, dengan sumber data berupa dokumen-dokumen dan studi literatur yang terkait dengan permasalahan yang diteliti.

II. KERANGKA PEMIKIRAN

Peran infrastruktur dalam pembangunan dapat dilihat dari sumbangannya terhadap pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kualitas hidup. Secara ekonomi makro, ketersediaan dari jasa pelayanan infrastruktur mempengaruhi *marginal productivity of private capital*. Sedangkan dalam tingkat ekonomi mikro, ketersediaan jasa pelayanan infrastruktur berpengaruh terhadap pengurangan biaya produksi.²

² Kwik Kian Gie, "Pembiayaan Pembangunan Infrastruktur dan Permukiman", Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, 2002. Hal. 2.

Kontribusi infrastruktur terhadap peningkatan kualitas hidup dapat ditunjukkan oleh terciptanya *amenities* dalam lingkungan fisik, terjadinya peningkatan kesejahteraan, (peningkatan nilai konsumsi, peningkatan produktivitas tenaga kerja dan akses kepada lapangan kerja, serta peningkatan kemakmuran nyata), terwujudnya stabilisasi makro ekonomi (keberlanjutan fiskal, berkembangnya pasar kredit, dan pengaruhnya terhadap pasar tenaga kerja).³

Infrastruktur merupakan pendukung utama fungsi-fungsi sistem sosial dan sistem ekonomi dalam kehidupan sehari-hari masyarakat, maka infrastruktur secara lebih jelas merupakan fasilitas-fasilitas dan struktur-struktur fisik yang dibangun guna berfungsinya sistem sosial dan sistem ekonomi menunjuk pada suatu keberlangsungan dan keberlanjutan aktivitas masyarakat di mana infrastruktur fisik mewadahi interaksi antara aktivitas manusia dengan lingkungannya.⁴

Berdasarkan hal di atas, infrastruktur sangat terkait dengan kepentingan umum. Pengertian kepentingan umum sendiri dapat dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan sosial yang luas, terdapat pada UUD 1945 pasal 34 ayat (3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.⁵ Namun rumusan seperti ini dianggap terlalu umum karena tidak ada batasannya. Menurut Salindeho⁶, yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis, dan hankamnas atas dasar azas-azas pembangunan nasional dengan mengindahkan ketahanan nasional serta Wawasan Nusantara. Begitu juga kepentingan umum dapat diartikan sebagai kepentingan dari sebagian besar masyarakat. Tanpa bermaksud mendiskreditkan kepentingan individu, tetapi kepentingan umum ini lebih tinggi kedudukannya jika dibandingkan dengan kepentingan individu. Di dalam tataran masyarakat negara modern seperti saat ini, Pemerintah memiliki kewenangan membuat peraturan atau kebijakan

³ *Ibid.*, Hal. 2.

⁴ Robert J. Kodoatie, *"Manajemen dan Rekayasa Infrastruktur"*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.

⁵ Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

⁶ John Salindeho, *"Masalah Tanah Dalam Pembangunan"*, Jakarta: Sinar Grafika, 1988. Hal. 80.

dalam memelihara terselenggaranya keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan individu.

Dalam prakteknya pembangunan infrastruktur membutuhkan tanah atau pengadaan tanah. Dan ini menjadi keharusan bagi Pemerintah ketika akan memulai suatu proyek infrastruktur bagi kepentingan umum. Pengadaan tanah dapat diartikan sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti kerugian kepada si empunya (baik perorangan atau badan hukum) tanah menurut tata cara dan besaran nominal tertentu.⁷ Namun dalam pelaksanaannya, seringkali kepentingan umum dijadikan "kambing hitam" sebagai alasan untuk mengambil tanah-tanah penduduk untuk berbagai kepentingan tertentu dengan menggunakan dalih bahwa hal itu adalah demi pembangunan untuk kepentingan umum. Bilamana penduduk keberatan menyerahkan maka dengan cara seenaknya menuduh mereka sebagai perintang pembangunan. Padahal mungkin saja apa yang dinamakan kepentingan umum atau kepentingan pembangunan itu tidak ada.⁸

Peraturan dan pelaksanaan dari pengadaan tanah ini merupakan salah satu bentuk kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah dengan tujuan agar proses-proses pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum dapat berjalan lancar. Kebijakan itu sendiri adalah sebuah instrumen pemerintahan, bukan saja dalam arti *government*, dalam arti hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula *governance* yang menyentuh berbagai bentuk kelembagaan, baik swasta, dunia usaha, maupun masyarakat madani (*civil society*). Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi atau bahkan kompetisi antara berbagai

⁷ Imam Koeswahyono, "Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum", Jurnal Konstitusi, Fakultas Hukum: Universitas Brawijaya Malang, 2008. Hal. 4.

⁸ H. Abdurrahman, "Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Kepentingan Umum", Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1994.

gagasan, teori, ideologi, dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara.⁹

Sejatinya, kebijakan Pemerintah itu dimaksudkan untuk membangun negara dan mensejahterakan masyarakatnya. Kebijakan berfungsi sebagai aturan dan dimaksudkan untuk memberi arahan dan memecahkan segala permasalahan yang muncul di dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Namun, tidak semua kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah itu mampu memecahkan permasalahan yang ada, bahkan terkadang suatu kebijakan malah menimbulkan permasalahan yang lain. Untuk itu, Pemerintah seharusnya lebih berhati-hati di dalam mengeluarkan suatu kebijakan. Dibutuhkan suatu pandangan yang visioner dan kajian yang mendalam atas suatu persoalan hingga pada akhirnya akan dirumuskan ke dalam suatu bentuk kebijakan.

III. PEMBAHASAN

A. Urgensi Pembangunan Infrastruktur

Infrastruktur memegang peranan penting sebagai salah satu roda penggerak pertumbuhan ekonomi sehingga dapat mempercepat proses pembangunan nasional. Untuk itu, sektor ini harus sejalan dengan perkembangan ekonomi secara makro. Saat ini pertumbuhan ekonomi Indonesia terus mengalami peningkatan, dan apabila tidak diiringi dengan pembangunan infrastruktur yang memadai maka akan terjadi stagnasi pada waktu tertentu pada pertumbuhan ekonomi, karena menyebabkan laju investasi menjadi terhambat.

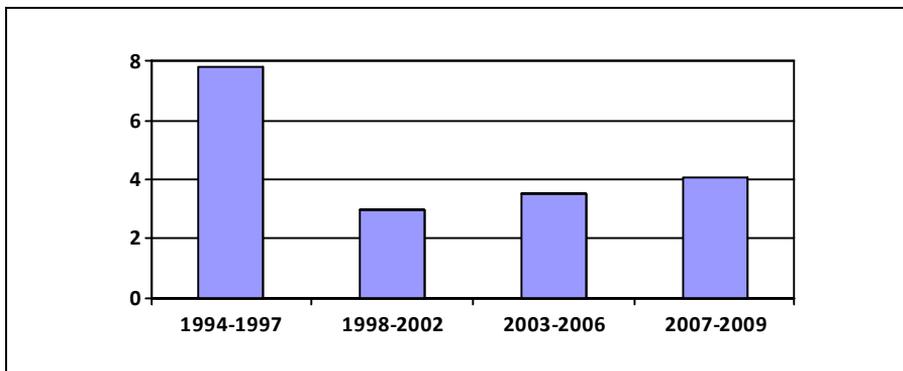
Selain itu, pembangunan infrastruktur juga dibutuhkan karena merupakan hal mendasar bagi terciptanya pemerataan pembangunan. Luasnya wilayah Indonesia dan terdiri dari ribuan pulau mutlak membutuhkan pembangunan di sektor ini untuk menjamin hasil pembangunan dapat dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat. Pembangunan infrastruktur akan menciptakan keterhubungan atau konektivitas antar wilayah yang lebih baik sehingga dapat mempermudah arus barang dan manusia dalam hal kegiatan ekonomi di masyarakat.

⁹ Edi Suharto, "Modal Sosial dan Kebijakan Publik", (http://www.policy.hu/suharto/Naskah%20PDF/MODAL_SOSIAL_DAN_KEBIJAKAN_SOSIA.pdf, diakses 18 Oktober 2011).

Namun, kondisi infrastruktur di Indonesia saat ini sangat jauh dari memuaskan. Terjadi ketimpangan yang begitu mencolok mengenai ketersediaan infrastruktur antara satu daerah dengan daerah lainnya, khususnya untuk daerah-daerah di Indonesia wilayah timur. Padahal di Indonesia wilayah timur ini sangat banyak investor yang ingin menanamkan modalnya. Tidak hanya itu saja, dari sisi kualitasnya pun infrastruktur yang telah tersedia di Indonesia juga masih sangat buruk, sehingga Pemerintah harus mengeluarkan biaya yang lebih besar untuk melakukan perawatan di sektor ini.

Krisis ekonomi tahun 1997/1998 telah membuat kurangnya perhatian Pemerintah dalam penyediaan infrastruktur, khususnya di wilayah luar Jawa yang mengakibatkan kondisi infrastruktur di Indonesia menjadi jauh dari memadai. Hal ini disebabkan setelah krisis, Pemerintah harus fokus pada hal-hal yang lebih mendesak seperti menjaga stabilitas ekonomi, sosial politik serta penyelesaian kewajiban hutang luar negeri. Menurunnya kemampuan keuangan Pemerintah, menyebabkan memburuknya kualitas pelayanan infrastruktur dan tertundanya pembangunan infrastruktur yang baru. Akibatnya, kondisi infrastruktur Indonesia terpuruk di mana-mana. Investasi infrastruktur Indonesia turun dari di atas 8 persen dari GDP di tahun 1995 dan 1996 menjadi sekitar 3 persen di tahun 2000 (Gambar 1).¹⁰

Gambar 1. Investasi Infratraktur Indonesia (persen PDB)



Sumber : Kemenkeu, laporan tahunan BUMN, pangkalan data Infrastruktur Pemerintah-Publik Bank Dunia untuk Investasi swasta.

¹⁰ http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/Publication/280016-1309148084759/IEQ_June2011_IDN_25June2011.pdf, diakses 17 November 2011.

Kondisi infrastruktur ini mempengaruhi pertumbuhan ekonomi, investasi asing, pengentasan kemiskinan, dan mutu lingkungan hidup di Indonesia.¹¹

Rendahnya tingkat perkembangan infrastruktur di Indonesia menghalangi potensi pertumbuhan dan laju perekonomian. Tanda-tanda dari rendahnya pembangunan infrastruktur di Indonesia bisa dilihat dari tingginya tingkat kemacetan di kota-kota besar, di mana pertumbuhan kendaraan sudah lebih tinggi dari pertumbuhan infrastruktur jalan dan pendukungnya, yang mengakibatkan kenaikan biaya transportasi, dan hal ini diperparah dengan masih banyak daerah yang belum terhubung satu dan lainnya karena masih buruknya jaringan *multimoda*, yang mengakibatkan tingginya biaya logistik. Hal ini menjadi hambatan masuknya investastor di bidang industri, seperti diungkapkan oleh Wakil Ketua Umum Kadin bidang Perdagangan, Distribusi dan Logistik Natsir Mansyur bahwa biaya logistik di Indonesia masih mencapai 17 persen, jauh dibandingkan dengan negara tetangga Singapura 6 persen, Filipina 7 persen, dan Malaysia 8 persen.¹² Masih banyaknya masalah di bidang kelistrikan ini menyebabkan iklim investasi untuk sektor industri manufaktur masih terus terkendala. Ketidakpastian jadwal selesainya pembangkit listrik dan tersedianya pasokan listrik menyebabkan proyek investasi harus menghadapi risiko berlebih. Jika mereka harus menyediakan pembangkit sendiri, investasinya mahal, padahal dalam dua tiga tahun mendatang kemungkinan pasokan listrik dari PLN sudah mampu memenuhi permintaan, sehingga tidak perlu lagi memiliki pembangkit listrik yang sudah terlanjur dibeli. Namun investor juga tidak bisa menunggu lebih lama lagi tanpa ada kepastian pasokan listrik jika hanya menunggu realisasi pembangunan pembangkit listrik PLN. Kondisi dilematis ini menyebabkan iklim investasi yang kurang menarik di Indonesia.

Oleh karena itu, beberapa tahun belakangan ini Pemerintah mulai serius membenahi infrastruktur. Masalah pembangunan infrastruktur ini pun menjadi salah satu agenda utama Pemerintah yang harus diselesaikan dengan segera agar proses pembangunan infrastruktur dapat berjalan dengan cepat. Namun kenyataan di lapangan menunjukkan hal yang

¹¹ Ratih K. Esti, "Percepatan Pembangunan Infrastruktur di Indonesia", *Economic Review*, No. 209, 2007. Hal. 1.

¹² <http://www.bisnis-kti.com/index.php/2011/11/peringkat-biaya-logistik-nasional-naik/>, diakses 23 November 2011.

sebaliknya. Proses pembangunan infrastruktur berjalan sangat lambat dikarenakan masalah pengadaan tanah atau pembebasan tanah. Padahal Pemerintah telah mengeluarkan kebijakan berupa Perpres tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, agar proses pembangunan infrastruktur tersebut dapat berjalan dengan cepat dan lancar.

Meningkatkan konektivitas Indonesia tidak hanya akan meningkatkan pertumbuhan domestik tetapi juga menarik lebih banyak PMA. Tantangan inilah yang menjadi persoalan inti dari Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) untuk tahun 2011-2025 yang bertujuan untuk menempatkan Indonesia sebagai salah satu ekonomi dunia terbesar pada tahun 2025. Pilar pertama dari rencana itu adalah pengembangan enam koridor ekonomi regional, melalui investasi di sektor-sektor yang memiliki prospek pertumbuhan yang tinggi dan yang memiliki keunggulan komparatif daerah. Dibutuhkan dukungan dari pilar kedua dan ketiga, yaitu meningkatkan konektivitas dan memperkuat sumberdaya manusia dan ilmu pengetahuan dan teknologi. Rencana itu memiliki potensi untuk menjadi alat transformasi tetapi keberhasilan penerapan akan membutuhkan identifikasi kebijakan dan prioritas investasi bersama-sama dengan komitmen politik dan koordinasi untuk menanganinya.

Berdasarkan hasil survei juga diketahui bahwa, masalah pembebasan tanah merupakan kendala utama untuk investasi infrastruktur di Indonesia selain kapasitas manusia dan kelembagaan yang lemah, tata kelola pemerintahan yang buruk, dan kurangnya pendanaan. Meskipun pembangunan infrastruktur dimaksudkan untuk menguntungkan negara dan penduduknya, jelas bahwa dalam kasus Indonesia, ada keengganan dari pihak pemilik hak atas tanah melepaskan tanah mereka untuk kepentingan umum. Permasalahan intinya adalah masalah kompensasi atau ganti rugi tanah.¹³

¹³ Zafar I. dan Areef S., *"Indonesia: Kendala Kritis Bagi Pembangunan Infrastruktur"* Islamic Development Bank, 2010. Hal. 87.

B. Kompensasi Tanah

Dalam setiap pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan hampir selalu muncul rasa tidak puas, di samping tidak berdaya, dikalangan masyarakat yang hak atas tanahnya terkena proyek tersebut. Masalah ganti rugi merupakan isu sentral yang paling rumit penanganannya dalam upaya pengadaan tanah oleh Pemerintah dengan memanfaatkan tanah-tanah hak.

Sering dilupakan bahwa interpretasi asas fungsi sosial hak atas tanah, disamping mengandung makna bahwa hak atas tanah itu harus digunakan sesuai dengan sifat dan tujuan haknya, sehingga bermanfaat bagi si pemegang hak dan bagi masyarakat, juga berarti bahwa harus terdapat keseimbangan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum, dan bahwa kepentingan perseorangan itu diakui dan dihormati dalam rangka pelaksanaan kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Dalam kaitannya dengan masalah ganti rugi, tampaklah bahwa menentukan keseimbangan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum itu tidak mudah.

Keppres Nomor 55 tahun 1993 menyebutkan bahwa bentuk ganti rugi dalam rangka pengadaan tanah diberikan untuk hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.¹⁴ Bentuk ganti rugi dalam pengadaan tanah dapat berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, dan/atau gabungan dari 2 atau lebih bentuk ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam huruf a, b, dan c, serta bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan (Pasal 13). Khusus untuk tanah, perhitungan ganti ruginya adalah harga tanah didasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak dan Bangunan (NJOP) tahun terakhir (Pasal 15 huruf a).

Dibandingkan dengan ganti rugi untuk bangunan dan tanaman, maka ganti rugi untuk tanah lebih rumit perhitungannya karena ada berbagai faktor yang dapat mempengaruhi harga tanah. Untuk Indonesia, kiranya faktor-faktor yang dapat dipertimbangkan dalam menentukan ganti rugi, di samping NJOP Bumi dan Bangunan tahun terakhir, adalah:¹⁵

¹⁴ Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

¹⁵ Maria S. W. Sumardjono, *"Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi"*, Jakarta: penerbit Buku Kompas, 2001. Hal. 80-81.

- 1) Lokasi/letak tanah (strategis atau kurang strategis);
- 2) Status penguasaan tanah (sebagai pemegang hak yang sah/penggarap);
- 3) Status hak atas tanah (hak milik, hak guna bangunan, hak pakai, dan lain-lain);
- 4) Kelengkapan sarana dan prasarana;
- 5) Keadaan penggunaan tanahnya (terpelihara/tidak);
- 6) Rugi sebagai akibat dipecahnya hak atas tanah seseorang;
- 7) Biaya pindah tempat/pekerjaan;
- 8) Rugi terhadap akibat turunya penghasilan si pemegang hak.

Pemegang hak atas tanah yang tidak menerima keputusan panitia pengadaan tanah dapat mengajukan keberatan kepada Bupati/Walikota sesuai kewenangannya disertai dengan penyelesaian mengenai sebab-sebab dan alasan-alasan keberatan tersebut. Bupati/Walikota mengupayakan penyelesaian bentuk dan besarnya ganti rugi dengan mempertimbangkan rugi dari pemegang hak atas tanah atau kuasanya. Isi keputusan dapat berupa mengukuhkan atau mengubah keputusan Panitia pengadaan tanah mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi yang akan diberikan.

Apabila upaya tersebut tetap tidak diterima oleh pemegang hak atas tanah dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan, maka Bupati/Walikota sesuai kewenangannya mengajukan usul cara pencabutan hak atas tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961.¹⁶

Usulan Bupati/Walikota tersebut diajukan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional dengan tembusan kepada menteri dan instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Permintaan pencabutan tersebut oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional disampaikan kepada Presiden yang ditentukan oleh Menteri dan Instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia.

Peraturan Pemerintah Nomor 39 tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Rugi oleh Pengadilan Tinggi sehubungan dengan Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda Benda yang ada di atasnya yang merupakan peraturan pelaksanaan ketentuan-ketentuan dalam Pasal 8

¹⁶ Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya, menetapkan bahwa terhadap keputusan mengenai jumlah ganti rugi yang tidak dapat diterima karena dianggap kurang layak, sehubungan dengan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dan 6 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Di Atasnya, dapat dimintakan banding kepada Pengadilan Tinggi.

Permintaan banding tersebut diajukan kepada Pengadilan Tinggi yang daerah kekuasaannya meliputi tanah dan atau benda-benda yang haknya dicabut, selambat-lambatnya dalam waktu 1 (satu) bulan terhitung sejak tanggal Keputusan Presiden dimaksud dalam Pasal 5 dan 6 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tersebut disampaikan kepada yang bersangkutan. Penentuan jangka waktu selambat-lambatnya 1 (satu) bulan tersebut adalah untuk lebih menjamin kepentingan pihak-pihak yang bersangkutan dan lebih mempercepat penyelesaiannya di Pengadilan Tinggi Tujuan utama dari penyelesaian perkara dalam ganti rugi adalah agar kedua pihak mendapat putusan secepat-cepatnya

C. Ketentuan Hukum Pengadaan Tanah

Pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan. Dalam perkembangannya, landasan hukum pengadaan tanah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 15 Tahun 1975 yang kemudian digantikan dengan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993, yang kemudian juga digantikan dengan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 yang telah diubah dengan Perpres Nomor 65 Tahun 2006.¹⁷

Menurut Pasal 1 angka 1 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 yang dimaksud dengan *Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut*. Jadi dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah dilakukan dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang

¹⁷ Maria, Loc. cit. Hal. 280.

berhak atas tanah tersebut, tidak dengan cara lain selain pemberian ganti kerugian.

Sementara menurut Pasal 1 angka 3 Perpres Nomor 36 Tahun 2005 yang dimaksud dengan *Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah*.¹⁸ Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah menurut Perpres Nomor 36 Tahun 2005 dapat dilakukan selain dengan memberikan ganti kerugian juga dimungkinkan untuk dapat dilakukan dengan cara pelepasan hak dan pencabutan hak atas tanah.

Sedangkan menurut Pasal 1 angka 3 Perpres Nomor 65 Tahun 2006, yang merupakan perbaikan dari Perpres Nomor 36 Tahun 2005, yang dimaksud dengan *Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah*. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah menurut Perpres Nomor 65 Tahun 2006 adalah dengan cara memberikan ganti kerugian bagi warga yang melepaskan atau menyerahkan hak atas tanahnya. Dalam Perpres ini juga disebutkan bahwa bentuk ganti rugi dapat berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, atau gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian tersebut. Ganti rugi dalam bentuk kompensasi berupa penyertaan modal (saham) seperti yang tercantum pada Perpres Nomor 36 Tahun 2005 dihilangkan.

Kita bisa melihat sistem pengadaan tanah di Negara lain: Dalam melakukan pengadaan tanah untuk bagi fasilitas umum di Malaysia, negara tersebut mengenal sistem *compulsory acquisition* di mana bagi masyarakat yang tidak sesuai dengan pengadanan lahan yang dimilikinya, bisa mengajukan gugatan ke suatu badan yang menampung gugatan atas tanah, dan pembangunan infrastruktur tetap berjalan.¹⁹ Di Amerika Serikat,

¹⁸ Perpres Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

¹⁹ <http://www.antaraneews.com/print/1195040353/bercerminlah-dari-malaysia-saat-bangun-jalan-tol>, diakses 7 Februari 2011.

terdapat dua filosofi penafsiran kepentingan umum.²⁰ Pertama, penafsiran secara sempit, *as a public use*, meliputi penggunaan oleh mayoritas/sebagian besar dari masyarakat umum yang tidak secara langsung berpartisipasi. Dengan penafsiran yang demikian, bisa dikatakan pandangan tersebut sejak awal dipengaruhi oleh utilitarianisme; kedua lebih meluas, *as a public benefit*, yaitu yang akan memberi keuntungan, bahkan bagi pribadi. Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang terpenting adalah keharusan dipenuhinya *due process* yang memberikan kemungkinan masyarakat untuk mengajukan keberatan kepada Pengadilan sebelum pengambilalihan itu dilakukan, baik itu mengenai *public use* maupun *just compensation*. Dalam proses ini selanjutnya dilakukan “dengar pendapat” dari kedua pihak yaitu masyarakat dan Pemerintah atau swasta yang mendapat delegasi. Barulah diputuskan oleh Pengadilan, apakah pengambilalihan hak atas tanah untuk kepentingan umum itu telah memenuhi *due process* sehingga bisa dilaksanakan atau belum. Proses ini menghentikan pengambilalihan hak atas tanah. Jika kemudian Pengadilan menilai *due process* ini telah dipenuhi maka Pengadilan menetapkan ganti rugi yang layak dan pengambilalihan hak atas tanah dilanjutkan. Demikian juga sebaliknya, pengambilalihan hak atas tanah bisa dihentikan apabila *due process* tersebut tidak dipenuhi.

D. Perbedaan Kepentingan dalam Pengadaan Tanah

Dalam kegiatan pengadaan tanah tersangkut kepentingan dua pihak, yaitu instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dan masyarakat yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan. Karena tanah sebagai kebutuhan dasar manusia merupakan perwujudan hak ekonomi, sosial dan budaya, maka pengadaan tanah harus dilakukan melalui suatu proses yang menjamin tidak adanya pemaksaan kehendak satu pihak terhadap pihak lain. Di samping itu, mengingat bahwa masyarakat harus merelakan tanahnya untuk suatu kegiatan pembangunan, maka harus dijamin bahwa kesejahteraan sosial ekonominya tidak akan menjadi lebih buruk dari keadaan semula, paling tidak harus setara dengan keadaan sebelum tanahnya digunakan oleh pihak lain.

²⁰ Lili NurFaizah “Perkembangan Konsep Kepentingan Umum dalam Hukum Pengambilalihan Hak atas Tanah di Indonesia (1961-2006)” http://zeilla.files.wordpress.com/2009/05/pengambilalihan_hat_ku.pdf diakses 10 Desember 2011.

Kepentingan masyarakat dan kepentingan Pemerintah terkait pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur adalah dua hal yang bertolak belakang. Di satu sisi, pihak Pemerintah atau dalam hal ini sebagai penguasa, harus melaksanakan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat atau demi kepentingan negara dan rakyatnya sebagai salah satu bentuk pemerataan pembangunan. Sedangkan pihak masyarakat adalah sebagai pihak penyedia sarana untuk melaksanakan pembangunan tersebut karena rakyat atau masyarakat memiliki tanah yang dibutuhkan sebagai bentuk pelaksanaan pembangunan. Masyarakat dalam hal ini juga membutuhkan tanah sebagai sumber penghidupan.²¹ Oleh karena itu, sering sekali terjadi proyek infrastruktur yang terhambat pembangunannya karena masalah pengadaan tanah antara Pemerintah dan masyarakat, yang disebabkan perbedaan kepentingan tersebut dan berujung pada konflik.

Sengketa yang timbul dalam pembebasan tanah milik masyarakat yang terkena proyek pembangunan infrastruktur pada umumnya berawal dari konflik, pertentangan, dan ketidaksepakatan mengenai besarnya ganti rugi yang diberikan pihak pelaku pembebasan tanah. Terlebih lagi, jika si pemilik tanah mengetahui sebelumnya, kalau tanah mereka akan dijadikan proyek infrastruktur, maka mereka dengan serta merta akan menaikkan harga jual tanahnya. Pembebasan tanah terkait dengan penguasaan tanah selain mahal juga tidak mudah dilaksanakan dan memerlukan waktu yang lama.²² Menurut Kusumartono²³, pembebasan tanah sangat dipengaruhi oleh beberapa hal sekaligus menjadi indikator dari pembebasan tanah. Hal tersebut dapat dilihat dalam Tabel 1.

Tabel 1. Indikator Pembebasan Tanah

No.	Indikator	Indikasi Acuan
1.	Kepadatan penggunaan tanah dan ketersediaan tanah potensial	Semakin tinggi tingkat kepadatan penduduk dan kepadatan bangunan, semakin sulit pula pembebasan tanah dilaksanakan
2.	Peruntukan penggunaan	Penggunaan tanah untuk permukiman dan

²¹ Op. cit. Hal. 32.

²² Abdul Harris, *"Pengaruh Penatagunaan Tanah Terhadap Keberhasilan Pembangunan Infrastruktur dan Ekonomi"*, Bappenas, 2005. Hal. 3.

²³ Kusumartono, F.X. Hermawan Kusumartono, *"Peran Masyarakat Dalam Pembangunan Prospek dan Kendala Pengadaan Lahan Rencana Pembangunan Jembatan Selat Sunda"*, Jurnal Komunitas Vol. 4 No. 3. 2008. Hal. 12.

	tanah saat ini	industri cenderung lebih sulit dibebaskan dibandingkan peruntukan lahan pertanian
3.	Ketersediaan tanah pengganti	Semakin besar ketersediaan tanah pengganti untuk relokasi yang potensial, akan semakin mudah pula pembebasannya
4.	Potensi campur tangan pihak luar yang mempengaruhi negosiasi	Semakin banyak campur tangan pihak luar, proses pembebasan tanah akan semakin sulit
5.	Nilai / harga tanah dan luas tanah yang dibebaskan	Semakin tinggi harga tanah dan semakin luas tanah yang perlu dibebaskan, cenderung semakin sulit pembebasannya

Sumber: Kusumartono, F. X. Hermawan. 2008. *Peran Masyarakat Dalam Pembangunan Prospek dan Kendala Pengadaan Lahan Rencana Pembangunan Jembatan Selat Sunda*. Jurnal Komunitas Vol. 4 No. 3. hal. 12.

E. Pembangunan Infrastruktur yang Terkendala Pembebasan Tanah

Mekanisme musyawarah yang seharusnya menjadi sarana untuk mencari jalan tengah dalam menentukan besarnya ganti rugi seringkali tidak mencapai kata sepakat. Oleh karenanya dengan alasan kepentingan umum, maka Pemerintah melalui panitia pengadaan tanah dapat menentukan secara sepihak besarnya ganti rugi dan kemudian menitipkannya ke pengadilan negeri setempat melalui prosedur konsinyasi.

Tingginya kasus pembebasan tanah yang terjadi, mengakibatkan mundurnya pembangunan infrastruktur. Mundurnya pembangunan infratrstruktur memiliki dampak tidak adanya percepatan pertumbuhan ekonomi di wilayah tersebut. Lambatnya satu pembangunan infrastruktur mempengaruhi pembangunan infrastruktur yang lain.

Permasalahan yang sering terjadi pada kasus pembebasan tanah yang utama adalah mengenai ganti rugi, di mana sangata sulit mencari kesepakatan harga tanah berlaku, dan juga penentuan atas harga bangunan dan property di atas tanah lainnya. Kedua adalah masalah menyangkut mekanisme pelepasan alih fungsi status kepemilikan tanah wakaf, di mana pelepasan disetujui menteri agama berdasarkan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Wakaf.²⁴

²⁴ <http://www.bumn.go.id/wika/publikasi/tujuh-masalah-hambat-pembebasan-tanah-untuk-proyek-infrastruktur/>, diakses 1 Desember 2011.

Sebagian akar masalah dari beberapa pembangunan infrastruktur yang terkendala pembebasan tanah di atas termasuk ke dalam indikator nilai/harga tanah dan luas tanah yang dibebaskan. Jika akar masalah termasuk ke dalam indikator ini maka pembebasan tanah akan cenderung sulit dilakukan, dan hal itu memang terbukti. Contoh kasus terjadi pada pembebasan tanah untuk pembangunan proyek tol Cinere-Jagorawi (Cijago) hingga saat ini berjalan lambat. Hal ini disebabkan harga ganti rugi yang ditawarkan oleh Tim Pembebasan Tanah (TPT) sebesar Rp.200.000 per m² sampai dengan Rp.900.000 per m² jauh dibawah harga permintaan warga, yaitu sebesar sebesar Rp.2 juta per m² sampai dengan Rp.3 juta per m². Selain itu sebagian warga menyatakan harga ganti rugi yang diberikan oleh TPT sangat rendah dibandingkan dengan harga pembelian rumah dan tanah ditempat itu beberapa tahun sebelumnya. Penyelesaian masalah ganti rugi ini terus diupayakan dengan jalan musyawarah, jika terpaksa akan dilakukan konsinyiasi. Untuk pembangunan infrastruktur jalan tol sendiri saat ini masih menjadi pro dan kontra apakah termasuk pembangunan untuk fasilitas umum dikarenakan ada mekanisme pembayaran untuk melintasi jalan tersebut. FX. Trisbiantara menyatakan bahwa proyek pembangunan jalan tol merupakan infrastruktur untuk umum hanya saja dalam pembangunannya Pemerintah bekerja sama dengan pihak swasta, dikarenakan kepentingan perkembangan suatu daerah yang sangat dibutuhkan dan Pemerintah sebagai penyandang dana belum memiliki, maka pihak swasta diikutsertakan, dan pembayaran yang dilakukan untuk melintasi jalan tol tersebut, sebagai pengembalian atas pinjaman Pemerintah kepada pihak swasta, setelah mampu memenuhi pinjaman beserta bunganya sesuai perjanjian dalam kurun waktu tertentu, maka jalan tol akan dikembalikan kepada Pemerintah atau biasa dikenal dengan istilah *build-operate-transfer* (BOT).²⁵

Hal yang sama juga terjadi pada kasus pembangunan Banjir Kanal Timur (BKT) di Jakarta, lambatnya pembayaran yang dilakukan Pemerintah membuat warga yang tanahnya dibebaskan, warga yang memiliki surat-surat lengkap dan sudah mengajukan ke kelurahan, tetapi penggantian tidak kunjung turun, warga sudah merasa tidak betah karena lokasi proyek sudah menimbulkan polusi.

²⁵ F. X. Trisbiantara, masukan penyusunan Rencana Perubahan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan di Setjen DPR-RI, tanggal 18 Oktober 2011.

Selain itu, Indikator potensi campur tangan pihak luar yang mempengaruhi negosiasi juga turut berperan dalam menghambat pembangunan infrastruktur.

Salah satu penyebab meningkatnya harga tanah secara tiba-tiba adalah situasi pasar tanah yang tidak transparan. Hal ini yang kemudian mengakibatkan persaingan yang terjadi dalam pembebasan tanah menjadi tidak sempurna yang mungkin disebabkan oleh informasi yang kurang tepat sehingga menjadi spekulasi. Bisa saja ketika ada “kabar burung” mengenai suatu proyek pembangunan infrastruktur di lokasi tertentu ditanggapi oleh para calo dan spekulan tanah dengan segera membeli tanah yang menjadi lokasi pembangunan atau di sekitarnya.¹² Para calo dan spekulan tanah yang memanfaatkan situasi ini biasa dikenal dengan mafia tanah. Mereka baru menjual tanahnya jika nilai ganti rugi yang diberikan di atas harga pasar nilai tanah tersebut.

Masih ada beberapa masalah dalam kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah terkait pengadaan tanah untuk pembangunan. Oleh karena itu sering terjadi ketidaksepakatan terkait dengan nilai ganti rugi harga tanah antara Pemerintah dan masyarakat. Saat ini sudah ada prosedur yang jelas mengenai kompensasi tanah, yaitu seandainya musyawarah mengenai bentuk dan besar kompensasi ini telah dilakukan berulang-ulang dalam waktu yang lama namun tidak juga dicapai konsensus, pemecahannya akan diresolusi dengan mengacu kepada Keppres Nomor 55 tahun 1993. Keppres ini menyatakan bahwa setelah gagal dalam mencapai kesepakatan dengan pihak Panitia Pengadaan Tanah (PPT), pemilik mempunyai hak untuk mengajukan keberatan kepada Gubernur (Pasal 20 ayat 1) agar dapat mengadakan negosiasi lebih lanjut (Pasal 20 ayat 2). Apabila para pemegang hak tidak puas, Gubernur melimpahkan penyelesaian kasus kepada Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Menteri Dalam Negeri, dengan tembusan kepada Menteri dari instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Kehakiman (Pasal 21 ayat 1 dan 2), untuk pertimbangan dan acuan bagi Presiden dalam membuat keputusan terakhir (Pasal 21 ayat 3 dan 4). Meskipun proses penyelesaian ini memerlukan waktu yang lama, namun mempunyai titik akhir yang jelas.

Terkait implementasi dari kebijakan tersebut, Pemerintah harus lebih berkomitmen lagi dalam menjalankannya. Pemerintah Pusat harus mampu berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah.

Beberapa contoh proyek pembangunan infrastruktur yang terkendala pembebasan tanah yang tidak kunjung selesai dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 2. Beberapa Kasus Pembangunan Infrastruktur Bermasalah

No.	Proyek Infrastruktur	Masalah	Akar Masalah
1.	Ruas tol Surabaya - Mojokerto	Warga belum menyepakati besaran harga tanah yang ditetapkan oleh panitia pengadaan tanah	Nilai ganti rugi tanah ditetapkan oleh panitia pengadaan tanah (ppt), sedangkan ppa ditentukan oleh Pemerintah
2.	Ruas tol Batang - Semarang	Permintaan harga yang sangat tinggi dari PTPN IX melebihi tanah masyarakat	PTPN adalah BUMN, harusnya ada koordinasi yang lebih baik lagi terkait penentuan nilai ganti rugi
3.	Pembangunan tol Semarang Solo, seksi II	Warga pemilik tanah tidak sepakat dengan nilai ganti rugi tanah yang diberikan, menuntut harga yang paling tinggi dari kisaran harga tanah	Nilai ganti rugi tanah ditetapkan oleh panitia pengadaan tanah (ppt), sedangkan ppa ditentukan oleh Pemerintah
4.	Pembangunan jalan arteri Porong	Warga menolak nilai ganti rugi karena harganya dinilai masih terlalu rendah	Nilai ganti rugi tanah ditetapkan oleh panitia pengadaan tanah (ppt), sedangkan ppa ditentukan oleh Pemerintah
5.	Ruas tol Cikopo - Palimanan	Penolakan beberapa Kiai pesantren Ciwaringin yang tidak menerima trase jalan tol melalui pesantren	Musyawaharah tidak efektif. Diperlukan pendekatan kultural agama
6.	Pembangunan waduk Jatibarang, Jawa Barat	Sebagian kecil pemilik tanah belum sepakat dengan harga yang ditentukan oleh tim appraisal	Nilai ganti rugi tanah ditetapkan oleh panitia pengadaan tanah (ppt), sedangkan ppa ditentukan oleh Pemerintah
7.	Pembangunan waduk Jatigede,	Warga menuntut harga yang sangat tinggi	Nilai ganti rugi tanah ditetapkan oleh panitia

	Jawa Barat	Banyak sengketa tanah dan sertifikat yang tidak sesuai dengan luas tanah	pengadaan tanah (ppt), sedangkan ppa dibentuk oleh Pemerintah. Masalah administrasi
8.	Pembangunan Kanal Tamalate, Gorontalo	Pembebasan tanah sulit karena masalah sosial	Masyarakat merasa dibohongi. Proyek pembangunan tetap jalan
9.	Pembangunan Banjir Kanal Timur, DKI Jakarta	Tidak maksimalnya komitmen Pemerintah daerah dalam pembebasan tanah beberapa ruas Banjir Kanal Timur	Akar masalah ada di pihak Pemerintah sendiri. Koordinasi tidak berjalan dengan baik
10.	Pembebasan tanah milik Pelindo II, DKI Jakarta (Kasus Mbah Priok)	Tidak setujunya ahli waris tanah atas penggusuran makam leluhur	Ahli waris Habib Hasan bin Muhammad Al Haddad mengklaim lahan yang akan dibangun oleh PT. Pelindo merupakan miliknya
11.	Pembangunan PLTU di Kabupaten Manggarai, Kupang	Perubahan kesepakatan dengan pemilik tanah dan investor	Pemilik tanah merubah kesepakatan dari menjual putus tanahnya menjadi hak guna bangunan

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

IV. PENUTUP

A. Simpulan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa masalah pengadaan tanah merupakan kendala utama dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia. masalah kebijakan pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur berasal dari implementasi kebijakan itu sendiri. Sengketa yang timbul dalam pembebasan tanah milik masyarakat yang terkena proyek pembangunan

infrastruktur pada umumnya berawal dari konflik, pertentangan, dan ketidaksepakatan mengenai besarnya ganti rugi yang diberikan pihak pelaku pembebasan tanah. Selain itu, masalah nilai ganti rugi tanah yang selama ini seringkali menjadi masalah utama, ternyata disebabkan oleh cara penetapan Panitia Pengadaan Tanah yang tidak independen.

Bangsa Indonesia meningkat aktivitasnya, maka meningkat pulalah kebutuhannya terhadap persediaan tanah. Akibatnya diperlukan penyediaan tanah atau pengadaan tanah, untuk memenuhi kebutuhan pihak swasta dan Pemerintah. Pada saat pengadaan tanah diperuntukkan untuk melayani kebutuhan Pemerintah, maka ia digunakan untuk memenuhi pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Saat itulah digunakan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005. Kedua peraturan presiden ini penting, terutama untuk memenuhi kebutuhan Pemerintah dalam membangun infrastruktur di negeri ini.

B. Rekomendasi

Berdasarkan hasil penelitian ini, salah satu langkah jangka pendek yang dipandang perlu segera dilakukan Pemerintah untuk mencegah masalah pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur adalah dengan menyempurnakan proses penetapan Panitia Pengadaan Tanah. Panitia Pengadaan Tanah sebaiknya tidak dibentuk oleh dan tidak berada dalam struktur organisasi Pemerintah, melainkan Panitia Pengadaan Tanah haruslah suatu lembaga otonom yang dapat bekerja secara independen, transparan, dan akuntabel (dapat dipercaya oleh para pihak).

Pengadaan harus diumumkan secara transparan dan ditetapkan terlebih dahulu tanah yang akan dibebaskan sebelum pekerjaan dilakukan. Pemerintah melakukan pembekuan harga (*land freezing*) sehingga tidak ada peluang bagi spekulasi, dan untuk melindungi hak pemilik tanah, penetapan harga tanah dibatasi waktu, apabila sampai dengan waktu yang ditetapkan pembangunan belum juga berjalan, bisa diadakan penyesuaian harga kembali.

DAFTAR PUSTAKA

- Esti, R. K. 2007. *"Percepatan Pembangunan Infrastruktur di Indonesia"*, *Economic Review*, No. 209.
- Gie, Kwik Kian. 2002. *"Pembiayaan Pembangunan Infrastruktur dan Permukiman"*, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas
- Harris, A. 2005. *"Pengaruh Penatagunaan Tanah terhadap Keberhasilan Pembangunan Infrastruktur dan Ekonomi"*, Bappenas.
- Herlinda. E. 2004. *"Peranan Pemerintah Atas Tanah dalam Rangka Pembangunan"*, USU Digital Library, Fakultas Hukum: Universitas Sumatera Utara.
- H. Abdurrahman. 1994. *"Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Kepentingan Umum"*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- <http://www.bisnis-kti.com/index.php/2011/11/peringkat-biaya-logistik-nasional-naik/>, diakses 23 November 2011.
- <http://www.bumn.go.id/wika/publikasi/tujuh-masalah-hambat-pembebasan-tanah-untuk-proyek-infrastruktur/>, diakses 1 Desember 2011.
- http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/Publication/280016-1309148084759/IEQ_June2011_IDN_25June2011.pdf diakses 17 November 2011.
- <http://www.antaranews.com/print/1195040353/bercerminlah-dari-malaysia-saat-bangun-jalan-tol>, diakses 7 Februari 2011.
- Keppres Nomor 55 tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Kusumartono, F. X. Hermawan. 2008. *"Peran Masyarakat dalam Pembangunan Prospek dan Kendala Pengadaan Lahan Rencana Pembangunan Jembatan Selat Sunda"*, *Jurnal Komunitas* Vol. 4 No. 3.
- Kodoatie, R. J. 2003. *"Manajemen dan Rekayasa Infrastruktur"*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Koeswahyono, I. 2008. *"Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum"*, Jurnal Konstitusi, Fakultas Hukum: Universitas Brawijaya Malang.
- Nur Faizah, L. 2011. *"Perkembangan Konsep Kepentingan Umum dalam Hukum Pengambilalihan Hak atas Tanah di Indonesia (1961-2006)"* http://zeilla.files.wordpress.com/2009/05/pengambilalihan_hat_ku.pdf, diakses 10 Desember 2011
- Salindeho, J. 1988. *"Masalah Tanah dalam Pembangunan"*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Suharto, E. 2011. *"Modal Sosial dan Kebijakan Publik"*, (http://www.policy.hu/suharto/Naskah%20PDF/MODAL_SOSIAL_DAN_KEBIJAKAN_SOSIA.pdf, diakses 18 Oktober 2011).
- Sumardjono, M. S. W. 2001. *"Kebijakan Pertanahan, antara Regulasi dan Implementasi"* Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- . 2008. *"Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya"*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Trisbiantara, F. X. 2011. Masukan Penyusunan Rencana Perubahan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan di Setjen DPR-RI, tanggal 18 Oktober 2011.
- Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di Atasnya.
- Perpres Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- Zafar, I. dan Areef S. 2010. *"Indonesia: Kendala Kritis Bagi Pembangunan Infrastruktur"* Islamic Development Bank.