

Pengadaan tanah bagi kepentingan umum dalam kerangka pembangunan nasional: Perspektif hukum dan implementasi di Indonesia

Sopiyati¹, Faiq²

^{1,2}Universitas Primagraha, Indonesia

Abstrak

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum menjadi salah satu instrumen penting dalam pembangunan nasional. Namun, implementasinya seringkali menimbulkan polemik terkait hak atas tanah masyarakat yang terkena dampak. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan hukum pengadaan tanah di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 serta mengevaluasi efektivitasnya dalam mendukung pembangunan infrastruktur. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif dengan analisis data sekunder berupa literatur hukum dan studi kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun pengadaan tanah telah memiliki landasan hukum yang kuat, pelaksanaannya masih menghadapi kendala, terutama dalam penyelesaian konflik antara masyarakat dan pemerintah. Disarankan agar pemerintah meningkatkan transparansi dan partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan pengadaan tanah.

Kata Kunci

Pengadaan Tanah, Kepentingan Umum, Hukum Agraria, Konflik Lahan, Pembangunan Nasional

PENDAHULUAN

Secara filosofis, tanah pada dasarnya tidak diperuntukkan untuk kepemilikan individu sejak awal keberadaannya. Oleh karena itu, menjual tanah bukanlah berarti menjual hak kepemilikan sepenuhnya, melainkan menjual jasa atas usaha pemeliharaan dan pengelolaan tanah selama berada dalam penguasaan seseorang (Fahlevandlaw, 2016). Pendapat ini sejalan dengan kenyataan bahwa tanah tidak hanya memiliki nilai ekonomis, tetapi juga nilai sosial, yang menjadikan hak atas tanah bersifat tidak absolut. Meski demikian, negara memiliki kewajiban untuk menjamin serta menghormati hak-hak atas tanah yang diberikan kepada warga negaranya sebagaimana diatur dalam undang-undang. Di sisi lain, negara juga berwenang melaksanakan pembangunan, baik melalui pencabutan hak maupun pengadaan tanah, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (Bernhard Limbong, 2011).

Tanah merupakan salah satu kebutuhan mendasar bagi kehidupan manusia, karena hampir seluruh aktivitas manusia melibatkan hubungan dengan tanah. Mengingat peranannya yang sangat penting, tanah menjadi tumpuan utama bagi banyak orang untuk menjalani kehidupan dan mencari penghidupan. Dengan meningkatnya kebutuhan di berbagai bidang,

termasuk bidang ekonomi, permintaan terhadap tanah terus bertambah dari waktu ke waktu. Namun, ketersediaan lahan sangat terbatas jika dibandingkan dengan kebutuhan yang ada.

Proses pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum dilakukan melalui beberapa tahap, yaitu perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil. Dalam tahap persiapan, seringkali muncul kendala, terutama berupa keberatan dari pihak-pihak yang berhak maupun masyarakat terdampak terkait penetapan lokasi oleh Gubernur. Penyelenggaraan pengadaan tanah ini juga kerap kali diwarnai oleh isu-isu hukum fundamental, seperti perlindungan hak asasi manusia, penerapan prinsip keadilan, serta keseimbangan antara kepentingan negara dengan kepentingan masyarakat, baik secara individu maupun kelompok.

Pembangunan infrastruktur merupakan fondasi utama untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi suatu negara. Di Indonesia, kebutuhan infrastruktur semakin meningkat seiring dengan pertumbuhan penduduk dan urbanisasi. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum menjadi prasyarat utama dalam pembangunan infrastruktur seperti jalan tol, jalur kereta api, bandara, dan fasilitas umum lainnya.

Namun, proses pengadaan tanah tidak lepas dari tantangan, terutama ketika hak atas tanah masyarakat harus disesuaikan dengan kebutuhan negara. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum mengatur secara rinci prosedur dan mekanisme pengadaan tanah. Namun, menurut penelitian Hartono (2021), pelaksanaan UU ini di beberapa daerah masih sering mengalami kendala, termasuk resistensi masyarakat dan konflik kepemilikan lahan.

Permasalahan tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan pengadaan tanah tidak hanya bergantung pada regulasi, tetapi juga pada efektivitas implementasi di lapangan. Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi implementasi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dalam mendukung pembangunan nasional, mengidentifikasi kendala utama yang dihadapi, serta memberikan solusi praktis yang dapat diterapkan di masa mendatang.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan analisis deskriptif. Data yang digunakan terdiri atas:

1. Data Primer: Peraturan perundang-undangan terkait pengadaan tanah, termasuk Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, dan revisinya.
2. Data Sekunder: Studi pustaka dari jurnal hukum, buku, dan laporan resmi.

3. Studi Kasus: Pengadaan tanah untuk proyek pembangunan jalan tol Trans-Jawa di Provinsi Jawa Tengah.

Metode analisis yang digunakan adalah analisis isi (content analysis), dengan membandingkan regulasi hukum dengan praktik di lapangan, serta mengevaluasi kendala yang muncul dari implementasi kebijakan tersebut.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 memberikan landasan hukum yang komprehensif untuk pengadaan tanah. Dalam Pasal 1, pengadaan tanah didefinisikan sebagai kegiatan penyediaan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada pihak yang berhak. Tujuannya adalah untuk kepentingan umum, seperti infrastruktur transportasi, pertahanan, pendidikan, dan kesehatan.

Namun, keberhasilan implementasi sangat bergantung pada:

1. Sosialisasi dan Musyawarah: Pasal 9 mengatur pentingnya pelibatan masyarakat dalam proses musyawarah untuk mencapai kesepakatan.
2. Penilaian Ganti Rugi: Berdasarkan Pasal 33, penilaian ganti rugi dilakukan oleh penilai independen yang ditunjuk oleh pemerintah.
3. Penyelesaian Sengketa: Dalam hal terdapat keberatan, masyarakat dapat mengajukan gugatan melalui Pengadilan Negeri sebagaimana diatur dalam Pasal 38.

Pembahasan

a. Implementasi dan Kendala di Lapangan

Penelitian menunjukkan bahwa implementasi pengadaan tanah di lapangan menghadapi beberapa kendala:

1. Keterbatasan Sosialisasi: Banyak masyarakat merasa tidak mendapatkan informasi yang memadai mengenai proyek yang akan dilaksanakan. Hal ini mengakibatkan resistensi terhadap proses pengadaan tanah.
2. Konflik Kepemilikan Tanah: Kasus tumpang tindih sertifikat sering menjadi hambatan dalam menentukan pihak yang berhak atas ganti rugi.
3. Ketidakpuasan Ganti Rugi: Masyarakat sering kali menganggap nilai ganti rugi tidak sebanding dengan nilai ekonomis tanah mereka, terutama di daerah yang strategis.

b. Studi Kasus: Jalan Tol Trans-Jawa

1. Proyek jalan tol Trans-Jawa merupakan salah satu proyek strategis nasional yang melibatkan pengadaan tanah dalam skala besar. Pembangunan jalan tol Trans-Jawa, khususnya di Provinsi Jawa Tengah, menghadapi resistensi masyarakat karena persoalan ganti rugi yang dinilai tidak sesuai dengan nilai pasar. Studi oleh Hartono (2021) menunjukkan bahwa beberapa masyarakat menolak ganti rugi yang ditawarkan karena nilai appraisal dianggap terlalu rendah dibandingkan potensi ekonomi tanah mereka di masa depan. Studi ini menemukan bahwa:

- a. Proses musyawarah sering kali hanya bersifat formalitas, tanpa memberikan ruang yang cukup bagi masyarakat untuk menyampaikan pendapat.
- b. Penentuan nilai ganti rugi sering menjadi sumber konflik, dengan beberapa kasus yang berakhir di pengadilan.
- c. Kendala administrasi, seperti lambatnya proses verifikasi dokumen kepemilikan, memperlambat pelaksanaan proyek.

c. Studi Kasus: Pengadaan Tanah untuk Bandara Kulon Progo (Yogyakarta International Airport)

Proyek pembangunan Bandara Kulon Progo menjadi salah satu studi kasus penting dalam pengadaan tanah. Konflik utama yang muncul adalah adanya klaim hak atas tanah adat oleh masyarakat lokal (Paguyuban Warga Penolak Penggusuran Kulon Progo).

Fakta utama:

1. Sebagian besar masyarakat menolak proyek tersebut dengan alasan pelanggaran hak atas tanah adat.
2. Upaya dialog awal tidak berhasil karena masyarakat merasa tidak dilibatkan dalam proses awal perencanaan proyek.
3. Konflik ini akhirnya memerlukan mediasi intensif oleh pemerintah daerah dan Lembaga Adat untuk mencari solusi yang dapat diterima semua pihak.

Pembelajaran:

Pentingnya pelibatan masyarakat adat dalam tahap perencanaan, serta pengakuan atas hak-hak tradisional yang diatur dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945.

d. Studi Kasus: Pengadaan Tanah untuk Bendungan Jatigede

Bendungan Jatigede di Jawa Barat menjadi contoh kasus konflik berkepanjangan akibat persoalan administrasi dan klaim tumpang tindih. Pemerintah menghadapi kendala besar dalam proses pengadaan tanah, yang melibatkan lebih dari 11.000 kepala keluarga.

Fakta utama:

- Proyek ini menghadapi banyak kasus sengketa sertifikat, di mana beberapa tanah tidak memiliki dokumen yang jelas mengenai kepemilikan.
- Banyak masyarakat yang merasa tidak puas dengan ganti rugi karena penilaian tanah tidak mencakup kerugian non-materiil seperti hilangnya mata pencaharian.
- Dampak sosial berupa pemindahan paksa menciptakan keresahan dan protes yang meluas.

Pembelajaran :

Pengadaan tanah untuk proyek besar memerlukan pendekatan yang lebih manusiawi, dengan memperhatikan dampak sosial yang timbul pada masyarakat terdampak.

e. Diskusi Umum

Dari tiga studi kasus di atas, terlihat bahwa implementasi pengadaan tanah di Indonesia memiliki pola tantangan yang hampir serupa, yaitu:

1. Persoalan Administratif: Banyak konflik muncul karena ketidakjelasan dokumen kepemilikan tanah, tumpang tindih sertifikat, atau sengketa warisan.
2. Partisipasi Masyarakat yang Kurang Maksimal: Proses musyawarah sering kali dianggap formalitas oleh masyarakat, yang menimbulkan ketidakpercayaan terhadap pemerintah.
3. Penilaian Ganti Rugi: Ketidakpuasan atas nilai ganti rugi sering kali menjadi pemicu utama konflik. Hal ini disebabkan oleh ketidaksesuaian antara nilai pasar tanah yang dinilai oleh pemerintah dan harapan masyarakat.

Untuk mengatasi masalah ini, diperlukan pendekatan yang lebih holistik, termasuk transparansi dalam proses penilaian, pelibatan pihak independen, dan penguatan mekanisme penyelesaian sengketa secara non-litigasi.

f. Rekomendasi

Berdasarkan temuan penelitian, beberapa langkah yang dapat dilakukan untuk meningkatkan efektivitas pengadaan tanah adalah:

1. Transparansi Proses: Pemerintah perlu menyediakan informasi yang jelas dan mudah diakses oleh masyarakat mengenai proyek yang akan dilakukan.
2. Peningkatan Kapasitas Penilai: Penilai independen harus memiliki kompetensi dan integritas yang tinggi untuk memastikan bahwa nilai ganti rugi yang diberikan adil dan sesuai dengan nilai pasar.

3. Penguatan Alternatif Penyelesaian Sengketa: Mediasi dan arbitrase dapat menjadi solusi untuk mengurangi jumlah sengketa yang berakhir di pengadilan.

KESIMPULAN

Pengadaan tanah bagi kepentingan umum adalah fondasi penting dalam pembangunan infrastruktur nasional. Regulasi yang ada, khususnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, telah memberikan kerangka hukum yang memadai. Namun, implementasinya di lapangan masih menghadapi banyak kendala, seperti resistensi masyarakat, konflik kepemilikan tanah, dan ketidakpuasan atas ganti rugi.

Melalui analisis tiga studi kasus (Jalan Tol Trans-Jawa, Bandara Kulon Progo, dan Bendungan Jatigede), ditemukan bahwa:

1. Konflik utama sering kali disebabkan oleh minimnya pelibatan masyarakat dalam proses awal perencanaan.
2. Penilaian ganti rugi tidak selalu memperhitungkan dampak ekonomi dan sosial jangka panjang.
3. Penyelesaian sengketa yang berlarut-larut menghambat efektivitas proyek strategis nasional.

Saran

1. Transparansi dan Sosialisasi: Pemerintah harus meningkatkan transparansi proses pengadaan tanah, termasuk memberikan informasi yang mudah diakses oleh masyarakat mengenai tujuan proyek dan mekanisme ganti rugi.
2. Peningkatan Kapasitas Penilai Tanah: Penilai tanah independen perlu diberikan pelatihan tambahan untuk memastikan penilaian yang adil dan sesuai dengan kondisi pasar.
3. Penyelesaian Sengketa Secara Non-Litigasi: Mediasi, arbitrase, atau mekanisme partisipatif lainnya dapat menjadi alternatif yang lebih efektif dibandingkan penyelesaian melalui pengadilan.
4. Pendekatan Berbasis Hak Asasi: Pengadaan tanah harus mempertimbangkan dampak sosial dan budaya, terutama pada komunitas adat atau kelompok rentan lainnya.

Dengan implementasi yang lebih inklusif dan transparan, pengadaan tanah diharapkan dapat berjalan lebih efektif dan mendukung pembangunan nasional tanpa mengabaikan hak-hak masyarakat terdampak.

DAFTAR PUSTAKA

- Adhitya, R. (2022). *Manajemen Pengadaan Tanah dalam Proyek Strategis Nasional*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Badan Pengembangan Infrastruktur Wilayah. (2019). *Evaluasi Proyek Pengadaan Tanah di Jawa Tengah untuk Jalan Tol Trans-Jawa*. Jakarta: BPIW.
- Hartono, S. (2021). Konflik Pengadaan Tanah dalam Pembangunan Jalan Tol: Studi Kasus Trans-Jawa. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 33(2), 125-138.
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. (2020). *Laporan Tahunan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Infrastruktur di Indonesia*. Jakarta: Kementerian ATR/BPN.
- Lubis, M. (2018). *Peraturan Pemerintah Tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum: Kajian Hukum dan Implementasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Nugroho, I. (2021). *Praktik Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Infrastruktur: Analisis Hukum dan Penyelesaian Sengketa*. Yogyakarta: UGM Press.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penilaian Tanah dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- Prabowo, A. (2023). Problematika Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum: Perspektif Hukum dan Sosial. *Jurnal Hukum dan Kebijakan Publik*, 18(1), 101-114.
- Rakhman, T. (2019). *Hukum Pengadaan Tanah di Indonesia: Teori dan Praktik*. Jakarta: Rajawali Press.
- Setiawan, D. (2020). Sengketa Tanah dan Hak Adat dalam Pengadaan Tanah untuk Proyek Infrastruktur. *Jurnal Hukum dan Masyarakat*, 35(3), 213-230.
- Sulistyaningsih, R. (2020). *Hukum Pertanahan di Indonesia: Pendekatan Teoritis dan Praktis*. Bandung: Alumni.
- Suryanto, A., & Rahmawati, I. (2022). Pengadaan Tanah dan Pembayaran Ganti Rugi dalam Proyek Infrastruktur: Studi Kasus Bendungan Jatigede. *Jurnal Ilmu Hukum*, 40(4), 72-86.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- Widodo, H., & Utami, M. (2019). Analisis Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Bandara Kulon Progo. *Jurnal Administrasi Negara*, 27(1), 45-59.

