

# **PENGUATAN KELEMBAGAAN DALAM KEBIJAKAN PERTANAHAN YANG RESPONSIF**

(HASIL PENELITIAN SISTEMATIS DAN STRATEGIS STPN TAHUN 2019)

**Penulis:**

Sudibyanung, Koes Widarbo, Fahmi Charis MDW,  
Sutaryono, Sukmo Pinuji, Wahyuni,  
Setiowati, Sri Kistiyah, Yendi Sufyandi,  
Aristiono Nugroho, Suharno, Nuraini Aisiyah,  
Slamet Muryono, Asih Retno Dewi, Priyo Katon Prasetyo,  
Sri Kistiyah, Eko Budi Wahyono, dan Bambang Suyudi

**Penyunting:**

Bambang Suyudi  
Ahmad Nashih Luthfi  
Asih Retno Dewi

**STPN Press, 2019**

**PENGUATAN KELEMBAGAAN DALAM KEBIJAKAN PERTANAHAN  
YANG RESPONSIF  
(Hasil Penelitian Sistematis dan Strategis STPN Tahun 2019)  
©PPPM-STPN**

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia oleh

**STPN Press,**

Cetakan pertama, Desember 2019

*Bekerja sama dengan*

Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (PPPM-STPN)

**Penulis:**

Sudibyanung, Sutaryono, Setiowati  
Aristiono Nugroho, Slamet Muryono  
Eko Budi Wahyono, dkk

**Editor:**

Bambang Suyudi  
Ahmad Nashih Luthfi  
Asih Retno Dewi

Layout dan Cover: Laiq  
Pracetak: Tim STPN Press

**Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)**  
PENGUATAN KELEMBAGAAN DALAM KEBIJAKAN PERTANAHAN  
YANG RESPONSIF  
(Hasil Penelitian Sistematis dan Strategis STPN Tahun 2019)

Yogyakarta: STPN Press, 2019  
00 + 000 hlm.: 15.5 x 23 cm  
ISBN: 978-602-7894-11-5

# PERMASALAHAN DI DALAM PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM SKALA BESAR DAN SKALA KECIL SERTA SOLUSINYA DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

(Studi Kasus Tahun 2017 – 2019)

Sudibyanung, Koes Widarbo, Fahmi Charis Mustofa D.W.

## A. Pendahuluan

Perkembangan pembangunan di Indonesia semakin meningkat terutama pemenuhan kebutuhan infrastruktur, seperti bandar udara, pelabuhan, jalan tol, dan lain-lain. Kebutuhan infrastruktur tersebut memerlukan tanah sebagai modal dasar. Namun pemenuhan kebutuhan akan tanah tersebut bukan hal yang mudah, tanah telah dilekati dengan suatu hak atas tanah tertentu. Saat ini sangat jarang tanah negara yang tersedia bebas untuk pengadaan tanah. Bahkan di daerah perkotaan hampir semua tanah telah dilekati dengan suatu hak atas tanah. Hal ini menjadi salah satu kendala dalam kegiatan pengadaan tanah mulai dari tahap perencanaan hingga tahap penyerahan hasil.

Beberapa masalah yang sering muncul di lapangan biasanya diawali dari dokumen perencanaan yang kurang baik, dan tentu hal ini akan berpengaruh terhadap proses kegiatan-kegiatan selanjutnya. Dokumen perencanaan pengadaan tanah yang hingga saat ini belum ada standarisasi komponen maupun substansi yang harus dipenuhi di dalamnya, seringkali membuat pihak yang membutuhkan tanah membuat dokumen ala kadarnya, sehingga ketika mulai dilaksanakan akan menimbulkan banyak masalah. Permasalahan yang lain yang seringkali muncul adalah masalah lokasi obyek bidang tanah yang tidak sesuai antara yang tertuang di dalam dokumen perencanaan dengan

lokasi obyek yang dibutuhkan secara riil di lapangan. Hal lain yang tidak kalah krusial di dalam pengadaan tanah adalah masalah pemberian ganti rugi, baik ketika musyawarah maupun besaran ganti rugi serta waktu pemberian ganti rugi yang kadang tidak sesuai dengan waktu yang telah disepakati. Berbagai masalah di atas merupakan beberapa permasalahan yang paling sering muncul di dalam pengadaan tanah, baik untuk skala kecil maupun skala besar. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN) sering kali menjadi pihak yang dipersalahkan. Padahal sebenarnya awal masalah tersebut patut diduga berasal dari dokumen perencanaan yang tidak representatif atau tidak lengkap.

Dari uraian di atas, perlu kiranya dicari solusi terhadap permasalahan dan kendala tersebut kemudian dianalisis untuk dituangkan ke dalam gagasan-gagasan atau ide yang kiranya bermanfaat baik untuk Kementerian ATR/BPN, pihak yang membutuhkan tanah, maupun pihak-pihak yang terkena obyek pengadaan tanah serta pihak lain yang terkait. Hal ini bertujuan untuk memudahkan pelaksanaan pengadaan tanah, akuntabilitas publik, serta mengurangi resistensi yang kiranya akan timbul di belakang hari. Tulisan ini mencoba menggali simpul-simpul permasalahan atau kendala di dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, baik skala besar maupun skala kecil serta solusi yang telah diambil di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.

## **B. Ketentuan Pelaksanaan Pengadaan Tanah**

Pengadaan Tanah muncul setelah terbitnya Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Istilah Pengadaan tanah merupakan pengganti dari istilah pembebasan tanah yang dipakai dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah. Ketentuan lain tentang pengadaan tanah tertuang pada Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan yang terakhir tertuang pada Undang-undang Nomor 2 Tahun

2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Setelah terbitnya UU Nomor 2 Tahun 2012, maka Peraturan-peraturan sebelumnya tidak berlaku lagi.

Pasal 1 angka 2 UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyebutkan bahwa “Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”. Perlu dilihat juga dalam konsideran “Menimbang” UU Nomor 2 Tahun 2012 untuk menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum maka dalam pengadaan tanah mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokrasi, dan adil. Pada konsideran “Mengingat” UU Nomor 2 Tahun 2012 tidak lagi mencantumkan UU Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di Atasnya sebagai rujukan peraturan perUndang-Undangannya. Objek Pengadaan Tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai.

Tujuan pengadaan tanah adalah untuk menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat. Pemerintah dan/atau pemerintah daerah dalam hal ini sebagai pejabat yang bertanggung jawab menjamin tersedianya tanah untuk kepentingan umum. Proses pengadaan tanah terkait dengan penetapan lokasi yang akan terkena kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum harus sesuai dengan RTRW, Rencana Pembangunan Nasional/Daerah, Rencana Strategis, Rencana Kerja setiap instansi yang memerlukan tanah.

### **1. Makna Kepentingan Umum**

Sumardjono (2015) mengatakan bahwa konsep kepentingan umum selain harus memenuhi unsur “peruntukannya”, juga harus dapat dirasakan “kemanfaatannya”. Supaya unsur “kemanfaatannya” ini dapat terpenuhi artinya bisa dirasakan oleh masyarakat luas secara langsung

maka penentuan kegiatan harus melalui penelitian terpadu. Juga perlu ditegaskan mengenai “siapakah” yang berhak menjadi penyelenggara pembangunan untuk kepentingan umum sehingga dapat meminimalisir dimanipulasinya pengertian kepentingan umum. Jadi tidak dapat disebut kepentingan umum apabila kegiatan pembangunan hanya menguntungkan kelompok tertentu saja, tidak bermanfaat terhadap kehidupan masyarakat secara luas. Oleh karena itu penyelenggara pembangunan kepentingan umum haruslah pemerintah bukan diserahkan kepada pihak swasta seutuhnya.

Selanjutnya, Gunanegara (2016) mengatakan konsep kepentingan umum merupakan konsep yang tidak mungkin didefinisikan secara baik dan menyeluruh oleh sebab itu diperlukan pendekatan dengan menggunakan kriteria-kriteria pokok yaitu:

- a. Kriteria pertama dan utama adalah tidak mencari keuntungan. Ini merupakan karakter dasar pelayanan publik yang harus dilakukan Negara.
- b. Kriteria kedua adalah pengadaan tanah dilaksanakan oleh pemerintah atas nama Negara, termasuk lembaga-lembaga publik yang dimungkinkan untuk melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum dan atau bersama pihak swasta yang pada batas waktu tertentu asetnya menjadi milik pemerintah.
- c. Kriteria ketiga adalah hasil pembangunan yang dipergunakan untuk kepentingan umum dalam tenggat waktu tertentu menjadi atau akan dimiliki oleh pemerintah.

Pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan oleh pemerintah sebagai bentuk pelayanan publik. Oleh sebab itu pengadaan tanah pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan oleh pemerintah dan hasil pembangunan nanti dimiliki oleh pemerintah yang digunakan untuk kemakmuran rakyat.

Menurut Muliawan (2016) kepentingan umum adalah kepentingan yang kemanfaatannya harus dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat dengan memperhatikan bidang sosial, politik, psikologis, hankamnas demi kemakmuran seluruh masyarakat. Oleh karena itu partisipasi

masyarakat dalam proses pembangunan untuk kepentingan umum sangat diperlukan.

Sedangkan menurut ketentuan Pasal 1 angka 6 UU Nomor 2 Tahun 2012 menyebutkan bahwa “Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Dalam Pasal 10 UU Nomor 2 Tahun 2012 disebutkan bahwa pembangunan untuk kepentingan umum meliputi kegiatan-kegiatan sebagai berikut :

- a. Pertahanan dan keamanan nasional;
- b. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d. Pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- g. Jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah;
- h. Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. Rumah sakit pemerintah/pemerintah daerah;
- j. Fasilitas keselamatan umum;
- k. Tempat pemakaman umum pemerintah/pemerintah daerah;
- l. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. Cagar alam dan cagar budaya;
- n. Kantor pemerintah/pemerintah daerah/desa;
- o. Penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- p. Prasarana pendidikan atau sekolah pemerintah/pemerintah daerah;
- q. Prasarana olahraga pemerintah/pemerintah daerah; dan
- r. Pasar umum dan lapangan parkir umum.

Berdasarkan uraian di atas pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat diartikan sebagai penyediaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dengan memberikan ganti rugi kepada yang berhak serta kegiatannya diatur dalam peraturan perUndang-Undangan

dan dilaksanakan oleh pemerintah dan hasil pembangunannya nanti dimiliki oleh pemerintah sesuai dengan Undang-undang 2 Tahun 2012.

## **2. Tahapan Pengadaan Tanah**

Dalam Pasal 13 UU Nomor 2 Tahun 2012, pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum diselenggarakan dengan 4 tahapan. Adapun 4 tahapan pengadaan tanah dimaksud dapat dilihat pada uraian dibawah ini:

### **1. Perencanaan Pengadaan Tanah**

Perencanaan pengadaan tanah merupakan kegiatan pertama dari keseluruhan proses pengadaan tanah. Pada peraturan perundangan sebelumnya mengenai tahapan pengadaan tanah, perencanaan tidak secara tegas disebutkan sebagai tahap pertama dalam pengadaan tanah. Namun demikian pada Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 sebagai Ketentuan Pelaksanaan Perpres 26 Tahun 2005 Jo. Perpres 65 Tahun 2006 perencanaan disebutkan secara eksplisit. Perencanaan dalam pengadaan tanah dilaksanakan oleh instansi yang memerlukan tanah bersama sama dengan instansi teknis terkait dan dapat dibantu oleh lembaga profesional. Dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012, khususnya Pasal 15 telah menggariskan secara garis besar mengenai perencanaan pengadaan tanah ini. Di dalamnya juga telah menggariskan mengenai maksud dan tujuan yang harus dijelaskan serta kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan Rencana Pembangunan Nasional dan Daerah. Perencanaan pengadaan tanah disusun dalam bentuk dokumen perencanaan tanah yang paling sedikit memuat hal hal sebagai berikut:

- a. Maksud dan tujuan rencana pembangunan, menguraikan maksud dan tujuan pembangunan yang direncanakan serta manfaat pembangunan untuk kepentingan umum.
- b. Kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan prioritas pembangunan, menguraikan kesesuaian rencana lokasi pengadaan tanah dengan RTRW dan Prioritas Pembangunan.



- c. Letak Tanah, menguraikan wilayah administrasi tempat lokasi pembangunan yang direncanakan: kelurahan/desa, kecamatan, kabupaten/kota dan provinsi.
- d. Luas Tanah yang dibutuhkan, menguraikan perkiraan luas tanah yang dibutuhkan untuk pembangunan tersebut.
- e. Gambaran umum status tanah, menguraikan data awal mengenai penguasaan dan pemilikan atas tanah.
- f. Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah, menguraikan waktu yang diperlukan untuk masing masing tahapan pelaksanaan pengadaan tanah.
- g. Perkiraan jangka waktu pembangunan, menguraikan perkiraan waktu yang diperlukan untuk melaksanakan pembangunan.
- h. Perkiraan nilai tanah, menguraikan perkiraan nilai ganti kerugian objek pengadaan tanah meliputi tanah, ruang di atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman benda yang berkaitan dengan tanah dan atau kerugian lain yang dapat dinilai.
- i. Rencana anggaran, menguraikan besaran dana, sumber dana, dan rincian alokasi dana untuk perencanaan, persiapan, pelaksanaan, penyerahan hasil, administrasi, dan pengelolaan serta sosialisasi.

Dokumen perencanaan pengadaan tanah tersebut ditetapkan oleh instansi yang memerlukan tanah. Apabila telah selesai maka dokumen ini diserahkan kepada Gubernur sebagai pejabat yang akan melaksanakan kegiatan persiapan pengadaan tanah. Dengan diserahkan dokumen perencanaan ini kepada Gubernur, maka tahapan perencanaan pengadaan tanah telah selesai dan dilanjutkan ke tahapan persiapan.

## 2. Persiapan Pengadaan Tanah

Persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan oleh Gubernur. Adapun langkah- langkah yang harus dilaksanakan antara lain :

### a. Pembentukan Tim Persiapan

Tim Persiapan dibentuk oleh Gubernur paling lama lambat 10 (sepuluh) hari kerja sejak diterimanya dokumen perencanaan pengadaan tanah. Tim Persiapan ini beranggotakan Bupati/ Walikota, satuan kerja perangkat daerah provinsi terkait,

Instansi yang memerlukan tanah, dan Instansi terkait lainnya. Adapun tugas Tim Persiapan ini antara lain: (1) melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan, (2) melaksanakan pendataan awal lokasi rencana pembangunan, (3) melaksanakan Konsultasi Publik rencana pembangunan, (4) menyiapkan Penetapan Lokasi Pembangunan, (5) mengumumkan Penetapan Lokasi Pembangunan untuk kepentingan umum, dan (6) melaksanakan tugas lain yang terkait Persiapan Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang ditugaskan oleh gubernur.

b. Pemberitahuan

Pemberitahuan akan dilaksanakannya kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum disampaikan oleh tim pelaksanaan kepada masyarakat yang berada di lokasi yang telah direncanakan pembangunan. Pemberitahuan dilaksanakan dalam waktu paling lama 20 (dua puluh) hari kerja sejak dokumen perencanaan diterima oleh gubernur. Pemberitahuan dapat dilakukan secara langsung maupun tidak langsung. Tujuan dari pemberitahuan ini adalah agar masyarakat mengetahui dan memahami rencana kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum ini secara utuh. Dewi (2017) dalam penelitiannya menyebutkan hal ini penting untuk diperhatikan dikarenakan akan menjadi permasalahan apabila penerapannya tidak sesuai. Sehingga jika dalam implementasinya masih terdapat kekurangan mengenai teknis pelaksanaannya seperti pemberitahuan rencana pembangunan (sosialisasi) yang seharusnya mengundang seluruh masyarakat di lokasi rencana pembangunan, kenyataannya yang diundang pihak yang berhak saja.

c. Pendataan Awal

Sesudah adanya pemberitahuan, tim persiapan melaksanakan kegiatan selanjutnya yaitu pendataan awal lokasi rencana pembangunan yang meliputi kegiatan pengumpulan data awal pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah. Pihak yang berhak meliputi (1) Pemegang hak atas tanah, (2) Pemegang hak pengelolaan, (3) Nadzir untuk tanah wakaf, (4) Pemilik tanah bekas milik adat, (5) Masyarakat hukum adat, (6) Pihak yang menguasai

tanah Negara dengan itikad baik, (7) Pemegang dasar penguasaan atas tanah, (8) Pemilik bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah. Hasil pendataan awal lokasi rencana pembangunan dituangkan dalam bentuk daftar sementara lokasi rencana pembangunan yang ditandatangani oleh tim persiapan. Data sementara ini digunakan sebagai bahan untuk pelaksanaan konsultasi publik.

d. Konsultasi Publik Rencana Pembangunan

Konsultasi Publik bertujuan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak. Oleh karena itu tim persiapan harus dapat memberikan penjelasan yang meyakinkan bahwa pembangunan tersebut benar-benar untuk kepentingan umum di samping itu memberikan manfaat baik secara ekonomi maupun sosial kepada masyarakat yang terdampak maupun masyarakat secara keseluruhan. Selanjutnya dalam Pasal 1 No 8 Perpres Nomor 30 Tahun 2015 disebutkan bahwa Konsultasi Publik adalah proses komunikasi dialogis atau musyawarah antarpihak yang berkepentingan guna mencapai kesepakatan dan kesepakatan dalam perencanaan Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Akan tetapi dalam pelaksanaan seringkali berlainan seperti apa yang di kemukakan Dewi (2017, 207), pelaksanaan konsultasi publik yang seharusnya dilakukan komunikasi dialogis atau musyawarah, ternyata mengabaikan *negotiation people* yang semestinya menjadi esensial dalam musyawarah. Selanjutnya dalam pasal 19 dinyatakan: (1). Konsultasi Publik rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (3) dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari Pihak yang Berhak; (2). Konsultasi Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan melibatkan Pihak yang Berhak dan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan di tempat rencana pembangunan Kepentingan Umum atau di tempat yang disepakati; (3). Pelibatan Pihak yang Berhak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan melalui perwakilan dengan surat kuasa dari dan oleh Pihak yang Berhak atas lokasi

rencana pembangunan; (4). Kesepakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam bentuk berita acara kesepakatan. Keberhasilan memberikan keyakinan tentang manfaat tersebut akan memperlancar tahapan berikutnya. Sebaliknya kegagalan memberikan keyakinan akan manfaat pembangunan tersebut khususnya bagi masyarakat yang tanahnya terkena dampak akan dihadapkan pada keengganan dari pemegang hak (Sumardjono 2015, 27). Hal ini sejalan dengan pendapat Dewi (2017, 208), penolakan yang muncul dari sebagian warga yang tergabung dalam paguyuban Wahana Tri Tunggal (WTT) disebabkan karena adanya pengabaian pada pelaksanaan pemberitahuan rencana pembangunan (sosialisasi) dan konsultasi publik. Jangka waktu pelaksanaan konsultasi publik menurut Pasal 20 UU 2/2012 paling lama 60 (enam puluh) hari kerja yang dihitung mulai tanggal ditandatangani daftar sementara lokasi rencana pembangunan. Pada saat konsultasi publik ini pihak yang berhak pasti sudah menanyakan berapa ganti ruginya dan bahkan mungkin menanyakan dan atau minta dokumen perencanaan untuk dibuka berapa anggaran ganti kerugian yang tercantum dalam dokumen perencanaan, untuk itu dalam Konsultasi Publik, Tim Persiapan biasa berbagi tugas dalam menyampaikan materi. Maksud dan tujuan rencana pembangunan disampaikan oleh instansi yang memerlukan tanah, tahapan dan waktu proses penyelenggaraan pengadaan tanah disampaikan oleh Pemda Provinsi, peran penilai, insentif perpajakan, obyek yg dinilai ganti kerugian, dan bentuk ganti rugi disampaikan oleh BPN. Hak dan kewajiban disampaikan oleh Kanwil Kemenkumham.

Konsultasi publik dilakukan secara bertahap dan dapat dilaksanakan lebih dari satu kali disesuaikan dengan kondisi masyarakat setempat. apabila ada kesepakatan atas lokasi rencana pembangunan maka dituangkan dalam berita acara kesepakatan dalam konsultasi publik. Apabila terdapat keberatan dari masyarakat yang tanahnya terkena dampak mengenai lokasi kegiatan pembangunan maka dilaksanakan konsultasi publik ulang dan tim persiapan mencatat segala alasan keberatan masyarakat

untuk disampaikan kepada instansi yang memerlukan tanah lalu melaporkan kepada gubernur.

e. Pengkajian Keberatan

Apabila dalam Konsultasi Publik ulang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat 1 masih terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, Instansi yang memerlukan tanah melaporkan keberatan dimaksud kepada gubernur setempat. Gubernur membentuk Tim Kajian Keberatan untuk melakukan kajian atas keberatan lokasi rencana pembangunan dengan keanggotaan antara lain:

- 1) Sekda Provinsi atau pejabat yang ditunjuk sebagai ketua merangkap anggota,
- 2) Kepala Kantor Wilayah BPN sebagai sekretaris merangkap anggota,
- 3) Instansi yang menangani urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan daerah sebagai anggota,
- 4) Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai anggota,
- 5) Bupati/walikota atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota dan,
- 6) Akademisi sebagai anggota.

Berdasarkan pada laporan tim persiapan terkait keberatan masyarakat, Tim pengkajian keberatan melakukan tugasnya sebagai berikut:

- 1) Menginventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan
- 2) Melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan
- 3) Membuat rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan

Rekomendasi kepada gubernur akan menjadi dasar bagi gubernur untuk menerbitkan atau tidak menerbitkan Surat Keputusan yang berisi penetapan lokasi pembangunan.

f. Penerbitan SK Penetapan Lokasi

Pasal 19 ayat (5) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 menyebutkan bahwa atas dasar kesepakatan sebagaimana dimaksud pada ayat

(4), instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada gubernur. (6) Gubernur menetapkan lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan permohonan penetapan oleh Instansi yang memerlukan tanah.

Gubernur menerbitkan SK tentang Penetapan Lokasi dengan berdasarkan pertama, adanya kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari semua masyarakat yang tanahnya terkena; kedua, rekomendasi dari tim pengkajian keberatan yang berisi penolakan terhadap alasan keberatan yang diajukan oleh masyarakat. Penetapan Lokasi dilampirkan dengan peta lokasi pembangunan yang dibuat oleh instansi yang memerlukan tanah. Surat Keputusan Penetapan Lokasi berlaku untuk jangka waktu 2 (dua) tahun dan dapat diperpanjang satu kali paling lama 1 (satu) tahun. Pengumuman penetapan lokasi dilaksanakan paling lambat 3 hari kerja setelah dikeluarkannya Surat Keputusan Penetapan Lokasi, diumumkan selama 14 (empat belas) hari kerja.

### 3. Pelaksanaan Pengadaan Tanah

Gubernur dapat mendelegasikan kewenangan pelaksanaan persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum kepada Bupati/Walikota berdasarkan pertimbangan efisiensi, efektivitas, kondisi geografis, sumber daya manusia dan pertimbangan lainnya. Tahap persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum ini diatur di dalam Undang-undang No. 2 tahun 2012 mulai Pasal 16 hingga Pasal 26.

Dalam hal pelaksanaan persiapan pengadaan tanah dilakukan oleh Bupati/Walikota berdasarkan pendelegasian, permohonan perpanjangan waktu penetapan lokasi pembangunan diajukan oleh instansi yang memerlukan tanah kepada Bupati/Walikota atas pertimbangan Kepala Kantor Pertanahan. Permohonan perpanjangan tersebut diajukan oleh instansi yang memerlukan tanah kepada Bupati/Walikota dalam jangka waktu paling lambat 2 bulan sebelum berakhirnya jangka waktu penetapan lokasi pembangunan.

Tahapan pelaksanaan: Inventarisasi dan identifikasi P4T (penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah), inventarisasi dan

identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, inventarisasi dan identifikasi dilakukan oleh Satuan Tugas yang dibentuk oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Kegiatannya meliputi:

- a) Data fisik penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah; dan
- b) Pengumpulan data pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah.

Hasil dari inventarisasi dan identifikasi IP<sub>4</sub>T diumumkan dalam bentuk peta bidang dan daftar nominatif, ini dimaksudkan agar masyarakat bisa mencermati bila ada kekurangan dan ketidaksetujuan dengan apa yang telah diumumkan serta bagi pelaksana pengadaan tanah mempunyai waktu untuk membenahi serta mengumumkan kembali hasil pembenahannya.

Penilaian ganti kerugian, setelah dilakukannya inventarisasi dan identifikasi, selanjutnya dilakukan penilaian ganti kerugian oleh penilai independen. Penetapan ganti kerugian dilakukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan hasil penilaian Jasa penilai/penilai publik. Jasa penilai/penilai publik tersebut diadakan dan ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan tanah. Pelaksanaan pengadaan penilai dilaksanakan dalam jangka waktu 30 hari kerja. Nilai ganti rugi yang dinilai oleh penilai disampaikan kepada Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah dengan berita acara penyerahan hasil penilaian, dan selanjutnya dijadikan dasar untuk menetapkan ganti kerugian dalam musyawarah penetapan ganti kerugian. Dalam penentuan penilai independen, mekanisme yang dipakai untuk menentukan adalah dengan mengadakan lelang jasa penilaian oleh instansi yang memerlukan tanah, ini merupakan penerapan asas keterbukaan bagi profesi penilai untuk berkompetisi.

Dalam proses ini, dialog dalam suatu komunikasi yang dilakukan untuk mencapai kesepakatan dalam kedudukan yang sama antara para pihak, dan saling menghargai perbedaan dan menerimanya dalam kegiatan pengadaan tanah, dalam penetapan bentuk ganti kerugian. Setelah dilakukan penilaian, maka selanjutnya dilaksanakan musyawarah oleh Pelaksana Pengadaan tanah beserta instansi yang memerlukan tanah dengan pihak yang berhak dalam jangka waktu

30 hari kerja. Musyawarah dilaksanakan untuk menetapkan bentuk ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian oleh penilai. Hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak. Disini, asas keterbukaan di implementasikan pada saat musyawarah berupa kesempatan kepada masyarakat untuk mengajukan pertanyaan dan keberatan tentang besaran ganti kerugian yang di dapat dan akan di berikan penjelasan oleh penilai independen. Selain itu juga mengetahui bisa tidaknya keberatan diakomodir dan diperhitungkan oleh penilai tersebut.

Pemberian ganti kerugian dibuat dalam berita acara pemberian ganti kerugian yang dilampiri dengan informasi daftar pihak yang berhak menerima ganti kerugian; bentuk dan besarnya ganti kerugian yang telah diberikan; daftar dan bukti pembayaran/kwitansi; dan berita acara pelepasan hak atas tanah atau penyerahan tanah.

Pada saat pemberian ganti kerugian, pihak yang berhak menerima ganti kerugian wajib melakukan pelepasan hak dan menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah melalui Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Dalam proses ini keterbukaan diterapkan dengan dokumentasi yang dilakukan oleh pelaksana pengadaan tanah.

Dalam hal Penitipan Ganti Kerugian di Pengadilan Negeri dapat dilakukan apabila terjadi kondisi:

- a) Ganti kerugian hasil musyawarah atau putusan Pengadilan Negeri/ Mahkamah Agung ditolak pihak yang berhak;
- b) Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya.
- c) Kondisi Objek pengadaan tanah:
  - 1) sedang menjadi obyek perkara di pengadilan;
  - 2) masih dipersengketakan kepemilikannya;
  - 3) diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang;
  - 4) menjadi jaminan di bank.

Setelah pemberian/penitipan ganti kerugian:

- a) kepemilikan atau hak atas tanah dari Pihak yang Berhak hapus;
- b) alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan;
- c) tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.



#### 4. Penyerahan Hasil

Penyerahan hasil pengadaan tanah adalah kegiatan serah terima hasil pengadaan tanah oleh pelaksana pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah, berupa dokumen-dokumen pengadaan tanah, dan di lengkapi dengan pendokumentasian oleh instansi yang melaksanakan pengadaan tanah serta diserahkan kepada instansi yang memerlukan tanah untuk ditindak lanjuti dengan kegiatan selanjutnya yaitu permohonan hak atas tanah dan pelaksanaan pembangunan.

### C. Sekilas Pengadaan Tanah di Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2017 - 2019

Terdapat beberapa kegiatan pengadaan tanah yang dilaksanakan di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta antara tahun 2017-2019, baik untuk skala besar maupun skala kecil dimana hampir sebagian besar didominasi oleh kegiatan pengadaan tanah skala kecil. Pengadaan tanah berdasarkan instansi yang membutuhkan tanah pada tahun 2017-2019 di DIY dapat dilihat pada tabel 1 sebagai berikut:

**Tabel 1. Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Tahun 2017 – 2019**

No.	Instansi yang Membutuhkan	Jumlah	Skala
1.	Pemerintah Provinsi DIY	11 Lokasi	Skala Kecil
2.	Pemerintah Kota Yogyakarta	27 Lokasi	Skala Kecil
3.	Pemerintah Kabupaten Kulon Progo	14 Lokasi	Skala Kecil
4.	Pemerintah Kabupaten Sleman	20 Lokasi	Skala Kecil
5.	Pemerintah Kabupaten Bantul	3 Lokasi	Skala Kecil
6.	Pemerintah Kabupaten Gunung Kidul	26 Lokasi	Skala Kecil
7.	Instansi di luar Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Kabupaten/Kota (8 Instansi)	8 Lokasi	Skala Kecil
		7 Lokasi	Skala Besar

Sumber: Kantor Wilayah BPN Provinsi DIY, Tahun 2019

Mencermati data kegiatan pengadaan tanah di beberapa lokasi sebagaimana disajikan di dalam tabel 1 di atas, dapat diketahui bahwa antara tahun 2017 hingga 2019, kegiatan pengadaan tanah yang dilaksanakan di DIY lebih didominasi dengan kegiatan pengadaan tanah

dalam skala kecil, yaitu sebesar 99%, sedangkan untuk skala besar hanya sebesar 1% saja.

Meskipun hanya kurang lebih 1%, namun sebenarnya kompleksitas permasalahan pengadaan tanah untuk skala besar lebih membutuhkan perhatian yang khusus. Hal ini karena di dalam pelaksanaan pengadaan tanah skala kecil dirasa lebih lancar, sedangkan untuk skala besar relatif masih ada yang belum *clear* atau belum selesai. Beberapa contoh pengadaan tanah skala besar yang belum *clear* dapat dilihat pada tabel 2 berikut.

**Tabel 2. Pengadaan Tanah Skala Besar belum *clear* di DIY periode tahun 2017 -2019.**

No.	Kegiatan Pengadaan Tanah	Luas (Ha)	Masalah	Progres Penyelesaian
1.	JJLS Ruas Jalan Planjan - Tepus	62,79	Kurang Pembayaran Tanah Kas Desa (Menunggu Ijin Gubernur)	98,49 %
2.	JJLS Ruas Jalan Tepus – Jeruk Wuel	7,74	Ganti rugi baru sebagian, menunggu kesiapan dana dari instansi yang membutuhkan tanah	10,37%
3.	Kampus UIN Sunan Kalijaga	7,38	Ganti rugi baru sebagian, menunggu kesiapan dana dari instansi yang membutuhkan tanah	20,48%

Sumber: Kantor Wilayah BPN Provinsi DIY, Tahun 2019

Pada tabel 2 di atas, jika dikaitkan dengan topik penelitian ini, permasalahan tidak pada institusi BPN, tetapi pada institusi yang membutuhkan tanah. Masalah ganti kerugian mengindikasikan bahwa perencanaan pengadaan tanah yang dilakukan masih belum direncanakan secara matang.

Selain contoh di atas, berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa narasumber/pelaksana pengadaan tanah di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebenarnya terdapat beberapa masalah baik pada tahapan perencanaan, persiapan, pelaksanaan maupun pasca penyerahan hasil. Khusus terkait permasalahan pasca penyerahan hasil ini biasanya dijadikan sebuah indikasi. Artinya, ketika masih terdapat atau ada konsinyasi yang

dilakukan biasanya dimaknai bahwa di dalam kegiatan pengadaan tanah tersebut sangat dimungkinkan masih ada beberapa masalah. Misalnya pihak yang mungkin kurang puas atas hasil pengadaan tanah tersebut/ biasanya terkait besaran ganti rugi yang tentu wujudnya berbeda-beda, atau karena yang berhak tidak diketahui keberadaannya, dapat pula karena masih ada sengketa antar ahli waris mengenai obyek tanah yang dibebaskan.

#### **D. Permasalahan dan Solusi Pengadaan Tanah Skala Besar**

Masalah pada tahapan perencanaan, merupakan pokok masalah yang paling krusial dan berdampak pada semua tahapan dari awal hingga akhir. Secara umum, yang menjadi masalah adalah penyusunan dokumen perencanaan yang tidak merepresentasikan rencana kegiatan yang ingin dilaksanakan bahkan tidak jarang dijumpai ketidakjelasan maksud dan tujuan pengadaan tanah yang akan dilaksanakan. Hal tersebut tampak dari isi dokumen perencanaan itu sendiri, misalnya posisi letak tanah serta luas tanah yang dibutuhkan, gambaran umum status tanah, estimasi jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah dan pembangunan, perkiraan nilai tanah termasuk rencana penganggaran biaya operasional maupun biaya pendukung pelaksanaan kegiatan. Apabila untuk pengadaan tanah skala besar, kekurang sempurnaan dokumen ini tentu akan berdampak pada munculnya masalah-masalah baik pada tahapan persiapan, pelaksanaan bahkan hingga penyerahan hasil. Dengan demikian maka dapat kita sebut bahwa permasalahan yang diakibatkan dari dokumen yang kurang representatif ini mengakibatkan efek domino dalam tahapan pengadaan tanah. Selain masalah di atas, terdapat pula beberapa masalah yang terkait dengan isi dokumen perencanaan pengadaan tanah di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam beberapa dokumen perencanaan selain permasalahan yang khususnya terkait dengan bidang tanah terutama status tanah, juga masih banyak dijumpai misalnya: data survei sosial ekonomi yang validitasnya diragukan, analisis biaya manfaat yang tidak ditampilkan secara detail, bahkan kadangkala tidak ada analisis dampak lingkungan, dan perkiraan dampak sosial yang kadang juga diabaikan.

Berdasarkan hasil wawancara, jika dicermati dari internal yang membutuhkan tanah, penyebab dari ketidakjelasan dan ketidaklengkapan dokumen pengadaan tanah tersebut karena kekurangtahuan penyusun, baik penyusun yang berasal dari instansi yang membutuhkan tanah itu sendiri, atau dapat pula dari konsultan yang diserahi untuk menyusun dokumen perencanaan tersebut. Salah satu alasan yang paling sering dijadikan sebuah pembenaran adalah karena keterbatasan waktu. Selain itu, menurut instansi yang membutuhkan tanah, penyebab dari beberapa masalah di dalam penyusunan dokumen utamanya terkait dengan berbagai komponen yang harus disajikan di dalamnya adalah karena belum adanya standarisasi dokumen pengadaan tanah, meskipun secara legal formal di dalam undang-undang pengadaan tanah telah diatur mengenai isi dan susunan dokumen perencanaan meskipun hanya secara garis besar saja. Hal ini relatif dianggap belum detail dan belum jelas dengan apa yang dimaksud pada setiap komponen atau bahkan tahapan di dalam pengadaan tanah. Oleh karena itu ada semacam harapan dari instansi yang membutuhkan tanah ketika menyusun dokumen perencanaan, agar setiap komponen dalam dokumen perencanaan jika memungkinkan dapat dibuat semacam *template* dari setiap item per item, yang berfungsi sebagai penuntun mengenai bagaimana tata cara penyusunan dokumen perencanaan pengadaan tanah, sehingga diharapkan dapat menjadi sebuah standarisasi secara baku.

Pada sisi lain, menurut beberapa narasumber yang melaksanakan pengadaan tanah, yaitu dari BPN, permasalahan ketidaklengkapan dokumen tersebut semakin parah ketika data fisik bidang tanah, baik terkait data subyek maupun obyek yang tercantum di dalam dokumen perencanaan tidak sesuai dengan data yang ada di lapangan. Memang mengenai status tanah, sesuai peraturan yang dicantumkan di dalam dokumen perencanaan masih bersifat umum, namun demikian meskipun masih bersifat umum data mengenai subyek dan obyek atas fisik bidang tanah diharapkan dapat mendekati keadaan yang sebenarnya di lapangan. Dalam hal ini BPN memang tidak pernah dilibatkan sama sekali ketika penyusunan dokumen perencanaan, meski memang bukan kewajiban BPN untuk mencampuri di dalam penyusunan dokumen. Akan tetapi jika BPN minimal turut mendampingi di dalam penyusunan dokumen

perencanaan maka dirasa dokumen tersebut akan menjadi lebih baik. Atau meskipun tidak dilibatkan atau tidak mendampingi, namun data terkait di dalam dokumen perencanaan sebenarnya tersedia di BPN, sehingga jika dari awal BPN sudah berperan maka di dalam penyusunan dokumen perencanaan diharapkan carut marut isi dokumen perencanaan dapat diminimalisir, utamanya yang terkait dengan subyek dan obyek bidang tanah maupun pembiayaan (Biaya Operasional dan Biaya Pendukung/BOBP) dari setiap item kegiatan. Solusi dari beberapa masalah di atas, bagi BPN hingga saat ini adalah bersifat menunggu. Artinya jika BPN dimintai bantuan tentu BPN akan membantu terutama terkait dengan data subyek dan obyek, dengan catatan masih dalam batas-batas koridor peraturan yang berlaku. Namun jika tidak dimintai bantuan maka BPN akan melaksanakan tugas sesuai dengan tahapan dalam peraturan perundang-undangan, yaitu undang-undang pengadaan tanah.

Permasalahan yang lain dan dirasa juga krusial adalah perkiraan nilai ganti rugi maupun waktu pemberian ganti kerugian yang mengalami kemunduran dari tenggang waktu yang telah disepakati. Selain itu, biaya operasional dan biaya pendukung besaranannya adakalanya tidak ter-cover dengan baik, dalam arti yang penting ada di dalam komponen dokumen perencanaan pengadaan tanah. Beberapa fenomena ini banyak terjadi ketika ketika penyusun dokumen perencanaan tidak tahu, atau tidak bisa mengestimasi besaran nilai ganti rugi yang akan diberikan serta BOBP yang terkait dengan item-item kegiatan yang akan dilalui dalam kegiatan pengadaan tanah. Oleh karena itu ada kiranya di dalam penyusunan dokumen perencanaan, utamanya yang terkait dengan pembiayaan sudah sewajarnya jika penyusun dokumen perencanaan “menggandeng” beberapa pihak yang terkait, seperti *appraisal* serta BPN. Ini dimaksudkan agar di dalam dokumen perencanaan tersebut, meskipun tidak tepat mutlak tepat tetapi paling tidak mendekati keadaan riil yang ada di lapangan maupun sesuai dengan pembiayaan pada setiap tahapan kegiatan yang secara rigid harus termuat di dalam dokumen tersebut.

Permasalahan berikutnya sebagai tindak lanjut dari operasionalisasi dokumen perencanaan yang telah disusun untuk diaplikasikan di lapangan adalah sosialisasi. Pada kegiatan sosialisasi ini, biasanya juga terkait

dengan dokumen perencanaan juga. Karena dalam kegiatan sosialisasi, siapa saja yang diundang, materi apa saja yang akan disampaikan, termasuk maksud dan tujuan dari pengadaan tanah, lokasinya berada di mana, siapa saja yang nantinya menjadi subyek atau pihak yang berhak dan terdampak, dan lain-lain. Ini semua sudah semestinya tertuang di dalam dokumen perencanaan, meskipun belum mutlak benar seluruhnya. Akan tetapi sudah mendekati data riil atau yang sebenarnya dan sesuai dengan kondisi yang ada di lapangan. Namun yang kerap terjadi adalah tidak tepat sasaran, baik itu subyek maupun obyek. Terkait dengan subyek, seringkali terjadi bahwa pihak yang berhak malah tidak diundang dan pihak yang tidak berhak malah diundang. Atau sering pula terjadi pihak yang terdampak tidak dilibatkan di dalam sosialisasi ini, sehingga ketika kegiatan pengadaan tanah ini berjalan pada tahap pelaksanaan, pihak yang terdampak tersebut memprotes kegiatan pengadaan tanah yang dilaksanakan. Kondisi seperti ini ditengarai sebagai akibat dari dokumen perencanaan yang tidak valid datanya. Hal ini tentu secara psikologis akan berpengaruh dengan kondisi sosial atau masyarakat yang ada di wilayah tersebut. Jika kondisi seperti ini tidak disadari maka kemungkinan yang akan terjadi adalah gejolak di masyarakat yang tentu akan mempengaruhi tahapan atau kegiatan berikutnya.

Masalah klasik yang juga sering terjadi adalah masalah keterbatasan SDM yang ada di lingkungan internal BPN itu sendiri, baik dari jumlahnya maupun pengetahuan. Hal ini sesuatu hal yang tidak bisa dipaksakan untuk harus segera dipenuhi. Ada kalanya keterlibatan dari unsur kantor wilayah dan kantor pertanahan yang bersinergi menjadi salah satu solusi yang diambil, guna memaksimalkan kinerja, apalagi jika proyek pengadaan tanah tersebut bersifat atau masuk dalam kategori proyek strategis nasional (PSN).

Terkait dengan masalah yang secara langsung berhubungan dengan tugas dan fungsi BPN pun sering kali dijumpai di dalam pengadaan tanah. Sebagai contoh adalah masalah penyiapan berkas terkait dengan pelepasan hak untuk mendapatkan ganti rugi. Banyak di lapangan keadaan yang secara faktual terjadi, yaitu ketidaklengkapan berkas yang harus dilampirkan. Biasanya hal ini karena kekurangtahuan masyarakat atau pihak yang berhak, sebagai syarat di dalam pelepasan hak atas

tanah. Selain itu kadang-kadang adapula yang secara legal formal berkas yang dibutuhkan atau dipersyaratkan di dalam pelepasan hak telah lengkap, namun ternyata subyek bidang tanah tersebut mempunyai banyak nama/keluarga yang domisilinya tidak berada di luar wilayah yang menjadi obyek pengadaan tanah, sehingga akan “mengganggu” di dalam proses selanjutnya. Utamanya yang terkait dengan penanda tanganan dokumen, yang tentu dibutuhkan “tambahan waktu dan biaya” bagi pihak yang berhak tersebut. Permasalahan yang sering pula terjadi di lapangan adalah masalah obyek bidang tanah yang akan dibebaskan masih terikat dengan hutang di bank. Biasanya bank tetap tidak mau melepaskan jaminan tersebut, sehingga pada akhirnya dikonsinyasi.

Ganti rugi untuk tanah kas desa juga menjadi kendala tersendiri, dan biasanya hal ini terkait dengan tanah pengganti atau lamanya waktu penerbitan ijin. Memang di dalam peraturan pembebasan untuk tanah kas desa telah diatur, yang intinya dapat dilaksanakan akan tetapi harus seijin gubernur. Hal tersebut sepertinya suatu hal yang mudah, tetapi pada kenyataannya masalah yang timbul adalah lama waktu terbitnya ijin tersebut. Tidak jarang kegiatan pengadaan tanah hampir selesai baru terbit surat ijin. Belum lagi terkait dengan tanah pengganti, bahwa hal ini bukan hal yang mudah. Hampir sebagian besar pengadaan tanah di DIY ini tidak bisa diberikan dalam wujud tanah pengganti karena sulitnya mencari tanah pengganti, namun kemudian diberikan dalam wujud uang. Pemberian ganti kerugian dalam wujud uang ini dirasa juga akan menjadi masalah di kemudian hari, karena jika terlalu lama memperoleh tanah pengganti maka nilai tanah yang diberikan ganti rugi sebagai kompensasi akan menjadi turun nilainya. Akibatnya tentu bisa diprediksi, bahwa tanah yang diperoleh di kemudian hari tersebut tentu tidak sesuai lagi dengan tanah kas desa asalnya, misal dari sisi luas atau mungkin juga fungsinya. Padahal besarnya nilai ganti rugi untuk tanah kas desa ini hanya sebesar nilai pasar ditambah 4% pada saat penilaian.

Beberapa masalah di atas tentu dibutuhkan solusi atau penyelesaian di lapangan. Selama ini, BPN sebagai pihak yang terdepan di dalam pelaksanaan pengadaan tanah berusaha semaksimal mungkin untuk menyesuaikan dengan kondisi yang telah ada, termasuk memaksimalkan SDM yang dimiliki guna menyelesaikan masalah yang ada dan

memberikan masukan-masukan kepada instansi yang memerlukan tanah jikalau kewenangan di dalam perbaikan tersebut berada di luar kewenangan BPN. Misalnya mengenai pendanaan di dalam pengadaan tanah, termasuk BOBP.

### **E. Permasalahan dan Solusi Pengadaan Tanah Skala Kecil**

Pengadaan tanah untuk skala kecil di wilayah DIY relatif lebih dominan dibandingkan dengan jumlah pengadaan tanah dalam skala besar, jika dipandang dari sudut jumlah proyek yang dilaksanakan. Tentu saja di dalam pengadaan tanah skala kecil di DIY ini juga terdapat beberapa masalah, namun dirasa tidak sebanyak dan serumit permasalahan yang dihadapi di dalam pengadaan tanah skala besar, karena BPN tidak terlibat secara langsung pelaksanaannya. Institusi BPN cenderung hanya bersifat “mengawal” dari kegiatan proyek yang dilaksanakan. Hal ini karena institusi yang membutuhkan tanah lebih banyak melaksanakan pengadaan tanah secara langsung melalui proses jual beli, tukar menukar atau bentuk lain yang disepakati. Peran BPN lebih banyak pada saat proses pelepasan hak maupun pensertipikatan saja. Namun demikian di dalam pengadaan tanah skala kecil ini dimungkinkan terjadi *dead lock*, penyebabnya karena di dalam pengadaan tanah secara langsung apalagi melalui proses jual beli, jika tidak terdapat kesepakatan maka tidak mungkin dilakukan konsinyasi. Inilah salah satu akibat dari pengadaan tanah skala kecil yang dilakukan secara langsung melalui mekanisme jual beli yang biasanya tanpa ada penetapan lokasi.

### **F. Hal-hal Pokok untuk Meminimalisir Problematika Pengadaan Tanah**

#### **1. Pengadaan Tanah Skala Besar**

Di dalam kegiatan pengadaan tanah untuk skala besar, sangat perlu acuan di dalam penyusunan dokumen perencanaan yang bersifat baku atau standar yang mampu untuk mengakomodir secara jelas, sistematis dan terukur berbagai perencanaan pengadaan tanah dalam berbagai bentuk. Artinya di dalam dokumen perencanaan tersebut harus mampu merepresentasikan isi dari setiap bentuk tahapan kegiatan, termasuk penganggaran maupun obyek yang akan dibutuhkan serta subyek yang



terlibat. Secara rigid hal tersebut harus sistematis dan tertuang pada setiap bab, subbab, komponen atau bahkan item dan harus terukur baik dari sisi parameter maupun indikatornya. Hal ini penting, mengingat banyak masalah yang timbul dari kegiatan pengadaan tanah ini yang dimulai dari penyusunan dokumen perencanaan yang tidak sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, sehingga jika hal ini terjadi maka sudah dapat dipastikan kegiatan pengadaan tanah akan terganggu kelancarannya dari setiap tahapan yang ada. Jika perlu maka harus dibuat dalam bentuk *template-template* yang mudah dan jelas di dalam menyusun acuan atau standar penyusunan dokumen perencanaan pengadaan tanah. Selain itu penjelasan yang jelas juga harus dilampirkan dan tidak boleh yang bersifat multitafsir, sehingga tidak menimbulkan kebingungan bagi penyusun dokumen perencanaan.

Terkait dengan penyusunan dokumen perencanaan tersebut ada baiknya jika pihak atau institusi BPN dapat dilibatkan dari awal. Dengan harapan bahwa beberapa hal yang terkait dengan subyek dan obyek yang berhak menjadi lebih jelas dan valid. Manfaat lainnya yaitu jika subyek dan obyeknya jelas maka untuk penyusunan rencana pembiayaan atau penganggaran terutama terkait ganti rugi maupun BOBP akan lebih mendekati pada kondisi atau nilai yang sebenarnya. Apalagi jika *appraisal* yang akan melakukan penilaian juga dilibatkan.

## 2. Pengadaan Tanah Skala Kecil

Di dalam pengadaan tanah untuk skala kecil, terlihat memang lebih sederhana. Namun demikian, ada hal yang krusial yang sering terjadi dan berakibat pada *deadlock*. Artinya kegiatan pengadaan tanah tersebut tidak dapat dilanjutkan. Kejadian seperti ini banyak terjadi ketika dilakukan pengadaan tanah skala kecil yang dilaksanakan secara langsung. Tanah yang dibutuhkan oleh instansi yang membutuhkan dilakukan melalui cara jual beli, tukar menukar atau cara-cara lain yang disepakati. Namun jika di dalam pelaksanaan pengadaan tanah ini tidak ada penetapan lokasi dari gubernur dan ternyata transaksi yang dilakukan tidak ada kesepakatan, maka ganti rugi tidak dapat dikonsinyasi. Oleh karena itu, jika memang pengadaan tanah skala kecil ini bersifat krusial, tidak dapat dipindahkan lokasinya, serta merupakan program strategis

nasional maka dirasa tetap perlu dilakukan penetapan lokasi. Meskipun jika melalui tahapan ini akan membawa akibat pada semakin panjangnya proses pelaksanaan, namun dari sisi lain akan lebih memudahkan bagi pelaksanaan dan relatif kecil kemungkinan terjadinya *deadlock*.

## G. Simpulan Dan Saran

### 1. Simpulan

- a. Pada pengadaan tanah untuk skala besar, diindikasikan bahwa pada setiap simpul atau tahapan pengadaan tanah terdapat permasalahan, mulai dari tahapan perencanaan hingga tahapan penyerahan hasil. Permasalahan tersebut lazim terjadi karena dokumen perencanaan pengadaan tanah yang tidak merepresentasikan keadaan yang sebenarnya serta belum adanya standar acuan di dalam penyusunan dokumen perencanaan pengadaan tanah. Untuk skala kecil, permasalahan secara umum lebih sedikit, namun jika pelaksanaan pengadaan tanah tersebut tidak disertai dengan penetapan lokasi, maka jika ada hal-hal yang tidak disepakati utamanya antara yang membutuhkan tanah dengan pihak yang berhak, yang terjadi kemudian biasanya *deadlock* dan pengadaan tanah tersebut tidak dapat dilanjutkan.
- b. Solusi yang dapat diambil oleh BPN sebagai pelaksana kegiatan pengadaan tanah yang terdepan adalah menyesuaikan dengan kewenangan yang ada. Jika kewenangan tersebut berkaitan dengan tugas dan fungsi institusi BPN maka akan dicari jalan keluar yang sesuai dan dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun jika masalah tersebut berada di luar kewenangan BPN maka BPN akan memberikan saran dan masukan untuk instansi yang membutuhkan tanah.

### 2. Saran

- a. Harus segera dibuat atau ditindaklanjuti mengenai standar atau acuan penyusunan dokumen perencanaan pengadaan tanah yang baku dan tidak bersifat multitafsir. Oleh karena itu standarisasi dokumen pengadaan tanah harus ada *template* dan penjelasan mengenai tata cara pembuatan dan pengisian dari setiap bab,

subbab, atau mungkin item komponen yang wajib ada beserta pengukurannya.

- b. Di dalam pengadaan tanah, tidak hanya untuk skala besar namun juga untuk skala kecil, lebih baik terdapat penetapan lokasi, sehingga jika terjadi ketidaksepakatan antara yang membutuhkan tanah dengan pihak yang berhak tetap dapat diselesaikan melalui konsinyasi.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Gunanegara 2016, *Hukum administrasi negara, jual beli dan pembebasan tanah*, PT Tatanusa, Jakarta.
- Muliawan, JW 2016, *Cara mudah pahami pengadaan tanah untuk pembangunan melalui konsep 3 in 1 in the land acquisition*, Buku Litera, Yogyakarta.
- Sumardjono, MSW 2015, *Dinamika pengaturan pengadaan tanah di Indonesia: dari Keputusan Presiden sampai Undang-Undang*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Dewi, NLGMP 2017, 'Babberapa permasalahan pengadaan tanah pembangunan bandara baru di Kabupaten Kulon Progo Daerah Istimewa Yogyakarta', Skripsi pada Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.

## **Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2015 tentang  
Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015 tentang  
Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun  
2012.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor  
5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan  
Tanah