

LAPORAN PENELITIAN

FAKTOR-FAKTOR YANG MENENTUKAN
KEBERHASILAN/KEGAGALAN PENGADAAN TANAH
UNTUK KEPENTINGAN UMUM PADA TANAH NAGARI
(Studi di Kabupaten Padang Pariaman, Provinsi Sumatera Barat)



Peneliti:
Sutaryono
Asih Retno Dewi
Alifia Nurhikmahwati

SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL
KEMENTERIAN AGRARIA DAN TATA RUANG/
BADAN PERTANAHAN NASIONAL
2020

H A L A M A N P E N G E S A H A N

LAPORAN PENELITIAN

FAKTOR-FAKTOR YANG MENENTUKAN KEBERHASILAN/KEGAGALAN PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM PADA TANAH NAGARI (Studi di Kabupaten Padang Pariaman, Provinsi Sumatera Barat)

Peneliti:
Sutaryono
Asih Retno Dewi
Alifia Nurhikmahwati

Laporan penelitian ini telah diseminarkan di hadapan
Tim Evaluasi Penelitian STPN pada tanggal Juli 2020

Mengetahui
Kepala Pusat Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat

M. Nazir Salim, S.S., M.A.
NIP. 19770601 201101 1 001

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Pengesahan	ii
Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	iv
Daftar Gambar Dan Daftar Tabel	vi
Daftar Lampiran.....	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latarbelakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan dan Manfaat.....	6
D. Tinjauan Pustaka	6
E. Kerangka Konseptual dan Teoretis	10
F. Pertanyaan Penelitian	12
G. Metode Penelitian	13
BAB II GAMBARAN UMUM WILAYAH KABUPATEN PADANG PARIAMAN	16
A. Letak, Luas dan Batas Wilayah	16
B. Kondisi Penguasaan dan Pemilikan Tanah	18
C. Kondisi Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah	20
D. Pembangunan Wilayah dan Pengadaan Tanah.....	21

E. Struktur Tanah Ulayat	24
BAB III FAKTOR-FAKTOR PENDUKUNG KEBERHASILAN PENGADAAN TANAH	28
A. Gambaran Umum Pengadaan Tanah Jalan Jurusan Pasar Limau Tarok	28
B. Keterlibatan Pemangku Kepentingan.....	31
C. Objek Pengadaan Tanah	37
D. Tahapan Pengadaan Tanah.....	41
BAB IV FAKTOR-FAKTOR PENGHAMBAT PENGADAAN TANAH	47
A. Gambaran Umum Pengadaan Tanah Jalan Tol Padang-Lubuk Alung- Padang Panjang-Bukittinggi Ruas Padang-Sicincin	48
B. Permasalahan Terkait Pemangku Kepentingan dalam Pengadaan Tanah.....	50
C. Permasalahan Terkait Tahapan-Tahapan Pengadaan Tanah	66
D. Permasalahan Terkait Penilaian Ganti Kerugian	78
BAB V PETA PERMASALAHAN DAN ALTERNATIF SOLUSI	81
A. Peta Permasalahan Pengadaan Tanah dengan Objek Tanah Ulayat.	81
B. Alternatif Solusi Pengadaan Tanah dengan Objek Tanah Ulayat	87
BAB VI PENUTUP.....	92
A. Kesimpulan.....	92
DAFTAR PUSTAKA	94

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 Laporan Nilai Penggantian Wajar dari KJPP mbpru

Lampiran 2 **Contoh Surat Pernyataan Pemberian Hak Tanah Ulayat Rajo**

Lampiran 3 Berita Acara Penyerahan Hasil Inventarisasi Dinas LHPKPP

Lampiran 4 Laporan Studi Kelayakan Pembangunan Tarok City

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latarbelakang Masalah

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan hal yang tidak terelakkan dalam sebuah pembangunan. Pembangunan infrastruktur dianggap merupakan salah satu faktor penting dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional, baik sektor makro maupun mikro, di samping pula sebagai sarana untuk meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat (Haris 2005, Srinivasu dan Rao 2013, Alting 2011, dalam Pinuji dan Dewi 2019). Bagi banyak negara berkembang, pembangunan infrastruktur menjadi salah satu agenda yang ditekankan dalam mendukung pertumbuhan ekonomi nasional di samping untuk menghadapi persaingan global.

Pembangunan infrastruktur melalui pengadaan tanah menjadi salah satu rencana strategis pemerintah yang dipimpin Presiden Joko Widodo menjadi perhatian besar saat ini. Pembangunan infrastruktur diharapkan dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi dan mengembangkan konektivitas sebagai perwujudan jalan ideologi menuju kemandirian bangsa. Setidaknya terdapat sektor-sektor yang menjadi prioritas pemerintah yang berhubungan dengan pengadaan tanah, antara lain sektor perhubungan darat (seperti jalan tol dan jalan kereta api), sektor ketenagalistrikan, dan sektor perhubungan laut (LBH Bandung 2017, 8 dalam Dewi 2019).

Sebagai dasar hukum dan percepatan pembangunan infrastruktur Presiden telah menetapkan Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 yang merupakan perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (PSN). Kebijakan ini menetapkan 245 proyek, mulai dari jalan nasional/strategis nasional non-tol, bangunan jalan tol, proyek infrastruktur sarana dan

prasarana kereta api, proyek revitalisasi dan pembangunan bandara, pembangunan infrastruktur pelabuhan, ketenagalistrikan, dan lain sebagainya yang memerlukan anggaran sekitar Rp. 4.700 triliun (Suntoro 2019).

Sangat disadari bahwa pencapaian pembangunan fasilitas umum belum menunjukkan hasil yang memuaskan dari rencana yang ditargetkan maupun dibandingkan dengan realisasi pembangunan infrastruktur yang dicapai di negara yang setara dengan Indonesia (Yusuf 2016). Sebagai contoh, realisasi pembangunan jalan tol yang dimulai sejak 1978 hingga 2015 hanya sepanjang 949 km (Badan Pengatur Jalan Tol 2016 dalam Yusuf 2016). Capaian program strategis nasional menurut data Kementerian ATR/BPN (2018) saat ini adalah 35 proyek sudah operasional, 145 proyek tahap konstruksi, 9 proyek tahap transaksi dan 85 proyek tahap persiapan. Sementara Pablo (2019) menyebutkan sampai tahun 2018, jalan tol yang telah terbangun sepanjang 782 km. Menyadari pentingnya jalan tol bagi pengiriman logistik, pemerintah terus mengejar pembangunannya mulai tahun 2015. Pembangunan terus berlanjut hingga saat ini, pemerintah menargetkan pembangunan jalan tol tahun 2019 sepanjang 1.070 km (data Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas 2015 target yang direncanakan dalam pembangunan jalan tol adalah sepanjang 1.000 km sampai dengan tahun 2019). Total pembangunan jalan tol di masa pemerintahan Presiden Jokowi ditargetkan mencapai 1.852 Km.

Pembangunan infrastruktur yang sedang gencar dilakukan tersebut seringkali terkendala masalah pembebasan tanah yang berlarut-larut. Pembangunan infrastruktur dan fasilitas publik untuk mendukung pertumbuhan ekonomi seringkali melibatkan pembebasan lahan yang dimiliki oleh masyarakat atau bahkan merelokasi penduduk (Dewi 2019). Menurut Sudibyanung dkk. (2019), 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 yaitu diperlukan biaya yang cukup besar untuk memperoleh lahan yang diambil dari masyarakat pemilik hak atas tanah di lokasi pembangunan.

Pengadaan tanah adalah tahapan yang paling krusial dalam pembangunan wilayah, mengingat kegiatan ini berhubungan dengan pelepasan hak atas tanah bagi subjek hak yang menguasai atau memiliki bidang-bidang tanah di lokasi pembangunan (Sutaryono 2019). Pengadaan tanah dimaknai sebagai kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Kegiatan pengadaan tanah bertujuan untuk menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.

Sementara menurut Sumardjono (2015), masalah pokok dalam pengadaan tanah adalah pencapaian keseimbangan antara kepentingan orang perorang dengan kepentingan umum. Kepentingan pembangunan dengan memanfaatkan tanah-tanah hak perseorangan harus dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat secara keseluruhan. Pasal 6 UUPA menyebutkan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Sumardjono 2008 menyatakan bahwa interpretasi otentik dari pernyataan Pasal 6 UUPA tersebut adalah bahwa: (1) azas tersebut mengenai semua hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1); (2) tidak diperkenankan menyalahgunakan hak atas tanah, dan harus mengusahakan agar tanah bermanfaat baik bagi pemegang hak maupun masyarakat; (3) harus terdapat keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan perseorangan; kepentingan perseorangan diakui dan dihormati dalam rangka pelaksanaan kepentingan masyarakat secara

keseluruhan. Penjabaran tentang makna 'keseimbangan' antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum tersebut menurut Sumardjono (2008, 249) paling sulit dijabarkan. Pemegang hak dalam kasus pengadaan tanah untuk kepentingan umum telah memberikan sesuatu yang sangat bernilai bagi kehidupannya yang dapat disebut sebagai kerelaan untuk berkorban demi kepentingan masyarakat yang luas. Partisipasi para pemegang hak dalam mewujudkan kepentingan pembangunan itu merupakan dasar utama untuk memberikan penghargaan yang setimpal terhadap kewajiban mematuhi pelaksanaan azas fungsi sosial tersebut. Selanjutnya Sumardjono (2008, 250) mengemukakan sejauh mana hak-hak mereka terhadap tanahnya dihargai merupakan permasalahan tersendiri.

Dalam berbagai kegiatan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, permasalahan-permasalahan yang sering muncul antara lain: (1) lokasi Tidak sesuai dengan RTRW; (2) tidak semua masyarakat terdampak setuju; (3) hak atas tanah tidak jelas (objek & subjeknya); (4) ketidaksepakatan dalam ganti rugi; (5) kurang terbukanya informasi; (6) munculnya spekulasi; (7) dokumen perencanaan yang kurang mantap; (8) proses penetapan lokasi yang tidak clear & clean; (9) belum adanya norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) untuk studi perencanaan pengadaan tanah; (10) pemahaman regulasi dan implementasi yang belum memadai; (11) penganggaran yang belum mengcover seluruh tahapan (Sutaryono 2018).

Permasalahan-permasalahan di atas terjadi pada berbagai objek pengadaan tanah yang bersifat umum. Permasalahan pengadaan tanah dengan objek tanah adat/ulayat cenderung mempunyai permasalahan yang lebih kompleks. Dalam sebuah diskusi Network Learning Center for Environment dan Social Sustainability (NLC-ESS) di UGM (12-13 Desember 2019) muncul statemen bahwa pengadaan tanah jalan tol di Sumatera Barat dengan objek tanah adat/ulayat nagari ada yang sangat berhasil dan

ada yang gagal. Hal ini terkonfirmasi dari salah satu berita di Detik.com yang menyebutkan bahwa Tol Pekanbaru-Padang Seksi I Padang-Sicincin sepanjang 36,15 kilometer masih terkendala pembebasan lahan. Trase Tol Padang-Sicincin ini melewati 5 kecamatan dan 15 gagari di wilayah Kabupaten Padang Pariaman. Hal ini menjadi salah satu kendala dalam proses pengadaan tanahnya. Data Kantor Pertanahan Kabupaten Padang Pariaman (2020) menunjukkan bahwa pengadaan tanah pada trase tersebut baru terealisasi pembayaran ganti ruginya sebanyak 9 bidang tanah (luas sekitar 1,78 hektar) dari sebanyak 129 bidang (\pm 26 hektar) yang diidentifikasi oleh panitia pelaksana pengadaan tanah. Sebagian besar pihak yang berhak tidak setuju dengan besarnya ganti kerugian.

Pertanyaan yang mengedepan kemudian adalah mengapa muncul berbagai permasalahan dalam kegiatan pembebasan tanah sebagaimana di atas. Jawabannya tentu tidak sederhana. Banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan dalam kegiatan pembebasan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, mengingat terdapat beberapa tahapan dalam pengadaan tanah.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Dengan pelepasan hak atas tanah dengan sukarela atau tanpa paksaan dapat memberikan kekuasaan pada negara untuk kemudian mengatur dan memberikan hak atas tanahnya untuk kepentingan umum. Berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum, tahapan kegiatan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum meliputi kegiatan perencanaan, persiapan, pelaksanaan dan penyerahan hasil. Keempat tahapan tersebut merupakan satu sekuensial yang saling terkait dan merupakan satu kesatuan proses, meskipun lembaga/institusi yang menjalankan berbeda-beda.

B. Rumusan Masalah

1. Faktor-faktor apa yang menjadi penyebab keberhasilan pengadaan tanah di Kabupaten Padang Pariaman?
2. Faktor-faktor apa yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan pengadaan tanah di Kabupaten Padang Pariaman?
3. Bagaimana peta masalah pengadaan tanah dengan objek tanah adat/ulayat dan bagaimana alternatif solusinya?

C. Tujuan dan Manfaat

Salah satu problem pengadaan tanah yang hingga saat ini belum mendapatkan alternatif yang memadai adalah problem pengadaan tanah dengan objek tanah adat/ulayat. Oleh karena itu penelitian ini bertujuan untuk: (1) mengelaborasi faktor-faktor yang mendukung keberhasilan dan menjadi penyebab kegagalan pengadaan tanah dengan objek tanah adat/ulayat; (2) merumuskan alternatif solusi dalam pengadaan tanah dengan objek tanah adat/ulayat.

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi buah pemikiran dalam bentuk *policy paper* yang dapat digunakan untuk: (1) *benchmark* penyelesaian masalah tanah adat/ulayat dalam pengadaan tanah; (2) menjadi bahan perumusan kebijakan pengadaan tanah untuk objek tanah adat/ulayat.

D. Tinjauan Pustaka

Pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum saat ini sudah jauh lebih baik dari proses-proses pembangunan terdahulu. Utamanya apabila ditinjau dari kerangka regulasi yang mengaturnya. Dalam hal ini hak-hak masyarakat sebagai pemilik tanah dilindungi oleh undang-undang. Berkenaan dengan ganti kerugian misalnya, regulasi yang dijadikan dasar tidak memungkinkan ganti kerugian ditetapkan secara sepihak, tetapi dengan musyawarah yang mendasarkan nilai tanah hasil

penilaian oleh penilai independen. Penilai independen akan melakukan penilaian untuk ganti kerugian terhadap nilai: (a) tanah; (b) ruang atas tanah dan bawah tanah; (c) bangunan; (d) tanaman; (e) benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau (f) kerugian lain yang dapat dinilai, secara keseluruhan.

Namun demikian, berbagai permasalahan pengadaan tanah tetap saja muncul, bahkan munculnya pada tahap awal atau perencanaan. Penelitian Setiowati, dkk (2018) menemukan bahwa sebagian besar dokumen perencanaan pengadaan tanah masih lemah, padahal dokumen perencanaan merupakan tahap awal yang menentukan tahap-tahap selanjutnya. Banyak kasus ditolaknya dokumen perencanaan karena ketidaktahuan instansi yang memerlukan tanah dalam hal membuat perencanaan pengadaan tanah. Bahkan dokumen perencanaan hanya dianggap sekedar prosedur formal, sehingga penyiapan terhadap dokumen-dokumen tersebut kurang serius. Tidak jarang pengajuan pengadaan tanah ditolak oleh pemerintah daerah atau bahkan sudah pada tahap persiapan permohonan pengukuran ditolak BPN karena dokumen perencanaan yang kurang lengkap.

Dewi (2017) yang melakukan penelitian pengadaan tanah untuk New Yogyakarta International Airport merekomendasikan perlunya diperjelas mengenai mekanisme tahap perencanaan dan tahap persiapan. Penjelasan lebih operasional mengenai penyusunan dokumen perencanaan serta konsekuensi hukum apabila tidak dipenuhinya persyaratan yang dimaksud, serta perlunya penyusunan peraturan ataupun petunjuk teknis pelaksanaan pada tahap persiapan pengadaan tanah untuk memperjelas teknis tiap pelaksanaannya, khususnya kegiatan sosialisasi dan konsultasi publik guna meminimalisir adanya salah tafsir dalam pelaksanaannya. Untuk menghindari hal tersebut maka, dokumen perencanaan yang dihasilkan pada tahap perencanaan menjadi sangat vital. Bahkan Dirjend Pengadaan Tanah Kementerian Agraria dan Tata

Ruang/BPN menyatakan bahwa “delapan puluh persen (80%) keberhasilan pengadaan tanah tergantung pada dokumen perencanaan” (Dirjend Kementerian ATR/BPN, 2018).

Dalam konteks ini identifikasi awal objek pengadaan tanah yang dilakukan pada saat perencanaan menjadi hal yang sangat krusial. Informasi tentang kondisi eksisting penguasaan dan kepemilikan tanah yang menjadi objek pengadaan tanah adalah salah satu kunci keberhasilan pengadaan tanah. Dalam hal ini yang dimaksud dengan objek pengadaan tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai. Jenis objek pengadaan tanah ini berpengaruh terhadap pemberian ganti kerugian. Beberapa status tanah sebagai objek pengadaan tanah sering menimbulkan permasalahan, baik berhubungan dengan pemberian ganti kerugian hingga berujung pada urusan pidana. Status tanah negara hingga saat ini masih menjadi perdebatan, apakah bisa diberikan ganti kerugian ataupun tidak. Demikian pula untuk tanah instansi pemerintah, baik pemerintah desa, pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Permasalahan status tanah dalam pemberian ganti kerugian juga terjadi pada tanah wakaf. Objek pengadaan tanah lain yang juga menjadi permasalahan krusial dalam pengadaan tanah adalah tanah adat/ulayat.

Sementara itu, Pinuji dan Dewi (2019) dalam tulisannya yang bermaksud untuk menggali lebih jauh tentang eksistensi masyarakat adat dalam pengadaan tanah untuk pembangunan, yang disusun dalam kerangka praksis berdasarkan peraturan perundangan nasional yang sudah ada, serta perbandingannya dengan prinsip standar internasional yang dipersyaratkan. Prinsip internasional yang diacu sebagai pembanding adalah *Environmental and Social Framework* yang dikeluarkan oleh *World Bank*. Metode yang dilakukan adalah studi literatur dengan membandingkan beberapa makalah, peraturan terkait serta *Environmental and Social Standard* terkait pengadaan tanah untuk

kepentingan umum, sesuai yang tercantum dalam *ESS 5, ESS 7 dan ESS 10*. Hasil studi menunjukkan bahwa dalam prinsip nasional maupun internasional, pengadaan tanah untuk pembangunan mengusung semangat dalam meningkatkan kualitas hidup masyarakat baik di bidang ekonomi, sosial maupun budaya, yang berkeadilan dan berkelanjutan. Namun, masih ada beberapa *gap* ataupun celah yang dipersyaratkan oleh standar internasional yang belum diafiliasi oleh hukum Indonesia, begitu pula terdapat beberapa perbedaan interpretasi antara keduanya. Beberapa hal tersebut diantaranya adalah: (i) identifikasi dan pendefinisian masyarakat adat yang sesuai dengan konteks nasional yang akan berpengaruh dalam penentuan pihak yang berhak dan terdampak; (ii) pelaksanaan penilaian ganti kerugian yang tidak hanya didasarkan pada ganti kerugian fisik (atas tanah dan sumberdaya yang ada), tapi juga pada aspek sosial dan budaya; (iii) pelaksanaan *meaningful consultation* dan didapatnya *Free, Prior, Informed Consent*; serta (iv) keterlibatan masyarakat adat dalam penyusunan *community development plan*.

Problem utama keberadaan tanah adat/ulayat sebagai objek pengadaan tanah adalah belum jelasnya pengaturan tanah adat/ulayat. Beberapa penelitian telah melakukan kajian mengenai eksistensi tanah adat di Indonesia, seperti yang dilakukan oleh Sufriadi (2011), Mumpuni, Koeswahyono, dan Syafaat (2017), Ismi (2012). Penelitian tersebut memberikan gambaran yang bagus mengenai kompleksitas masyarakat adat serta tanah adat dan ulayat di Indonesia, yang menekankan tentang bagaimana sulitnya menentukan subjek dan objek tanah adat dalam kaitannya dengan pemberian ganti rugi. Penelitian tersebut juga menggambarkan bahwa dalam banyak kasus, pengadaan tanah yang melibatkan tanah adat/ulayat seringkali terhambat karena adanya konflik dan sengketa yang berkaitan dengan penentuan siapa yang memiliki dan menguasai tanah tersebut, kepada siapa ganti rugi harus dibayarkan, serta

seberapa besar kompensasi tersebut harus dibayarkan kepada masing-masing pihak.

Salah satu daerah yang sudah mengatur keberadaan tanah adat/ulayat adalah Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, yang telah menerbitkan Perda Nomor 16 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya. Berdasarkan perda tersebut yang dimaksud dengan tanah ulayat adalah bidang tanah pusaka beserta sumberdaya alam yang ada di atasnya dan di dalamnya diperoleh secara turun menurun merupakan hak masyarakat hukum adat di Provinsi Sumatera Barat. Tanah ulayat nagari adalah tanah ulayat beserta sumberdaya alam yang ada di atas dan di dalamnya merupakan hak penguasaan oleh ninik mamak kerapatan adat nagari (KAN) dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan masyarakat nagari, sedangkan pemerintahan nagari bertindak sebagai pihak yang mengatur untuk pemanfaatannya.

Berdasarkan struktur dan jenisnya tanah ulayat di wilayah Sumatera Barat terdiri dari tanah ulayat nagari, tanah ulayat suku, tanah ulayat kaum dan tanah ulayat rajo. Beragamnya jenis tanah ulayat ini, menjadikan identifikasi penguasaan tanah yang berhubungan dengan pengadaan tanah menimbulkan persoalan tersendiri.

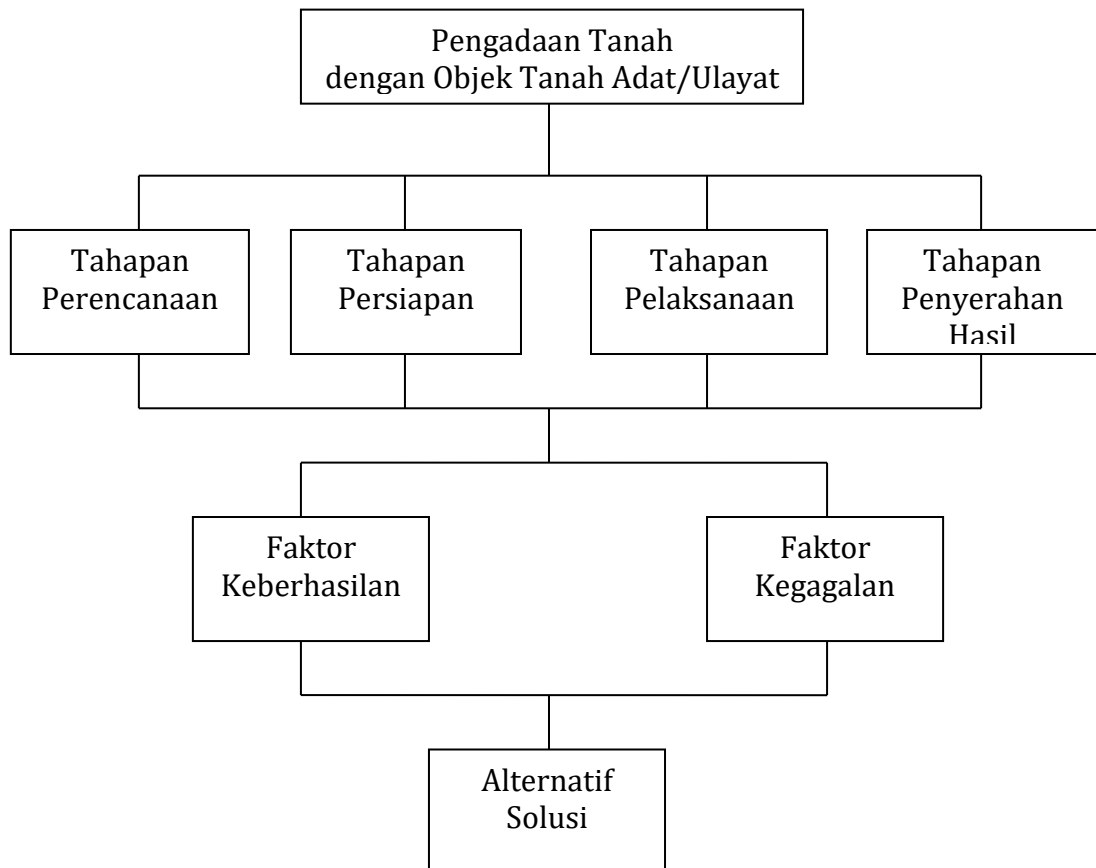
E. Kerangka Konseptual dan Teoretis

Pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum merupakan kegiatan yang menempatkan tanah sebagai objek utama. Tanah negara, tanah adat, dan tanah kehutanan merupakan objek pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum. Kegiatan pengadaan tanah yang objeknya berupa tanah adat memiliki karakteristik yang unik disebabkan setiap tanah adat memiliki norma-norma yang berbeda dalam kepemilikan tanah.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum, tahapan

pengadaan tanah terdiri dari perencanaan, persiapan, pelaksanaan dan penyerahan hasil. Tahapan tersebut merupakan satu kesatuan walaupun setiap tahapan memiliki kendala masing-masing.

Cara menyikapi kendala tersebut membentuk faktor-faktor yang menentukan keberhasilan atau kegagalan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum. Faktor keberhasilan atau faktor kegagalan yang didapat dari setiap tahapan pengadaan tanah akan dianalisis untuk menghasilkan sebuah alternatif solusi. Hasil tersebut dapat digunakan untuk penyelesaian masalah dan bahan perumusan kebijakan tanah adat/ulayat dalam pengadaan tanah.



Gambar 1.1. Bagan Alir Kerangka Pemikiran

F. Pertanyaan Penelitian

Pertanyaan penelitian ini diturunkan dari permasalahan yang sudah dirumuskan. Masing-masing permasalahan diturunkan menjadi beberapa pertanyaan penelitian yang bersifat minor.

1. Pertanyaan penelitian untuk permasalahan “Faktor-faktor apa yang menjadi penyebab keberhasilan pengadaan tanah di Kabupaten Padang Pariaman” antara lain: (a) bagaimana peran institusi/lembaga yang terlibat dalam pengadaan tanah?; (b) bagaimana respon masyarakat yang berhak dan masyarakat yang terdampak dalam pengadaan tanah?; (c) bagaimana pelaksanaan seluruh tahapan pengadaan tanah yang dilakukan?
2. Pertanyaan penelitian untuk permasalahan “Faktor-faktor apa yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan pengadaan tanah?”: (a) apakah status tanah ulayat (nagari, suku, kaum, rajo) menjadi salah satu penyebab kegagalan pengadaan tanah?; (b) bagaimana penguasaan dan kepemilikan tanah ulayat tersebut?; (c) bagaimana kondisi penggunaan dan pemanfaatan tanahnya?
3. Pertanyaan penelitian untuk permasalahan “Bagaimana peta masalah pengadaan tanah dengan objek tanah adat/ulayat dan bagaimana alternatif solusinya?”: (a) permasalahan apa saja yang terkait dengan masing-masing stake holder dalam pengadaan tanah; (b) bagaimana permasalahan yang ada terkait dengan tahapan-tahapan pengadaan tanah; (c) bagaimana permasalahan terkait dengan objek pengadaan tanah?; (d) bagaimana alternatif solusi terhadap berbagai permasalahan pengadaan tanah dengan objek tanah adat/ulayat?

G. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan Segitiga Metode Penelitian yang dirumuskan oleh Yunus, H.S. (2010). Berdasarkan karakteristik objek digunakan metode survey untuk mengidentifikasi jenis-jenis penguasaan tanah ulayat yang menjadi objek pengadaan tanah. Terkait populasi, penelitian ini menggunakan *case study*, dimana lokasi yang dipilih tidak merepresentasikan kondisi permasalahan tanah ulayat nagari yang menjadi objek pengadaan tanah. Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan merujuk pada data-data di lapangan, terutama berkenaan dengan jenis tanah ulayat yang menjadi objek pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

1. Lokasi Penelitian

Penelitian dilaksanakan di wilayah Provinsi Sumatera Barat, khususnya di wilayah Kabupaten Padang Pariaman. Pemilihan lokasi didasarkan atas pertimbangan berikut :

- a. Adanya tanah adat/ulayat sebagai objek pengadaan tanah yang relatif tidak menimbulkan masalah pada saat proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum;
- b. Adanya tanah adat/ulayat sebagai objek pengadaan tanah yang proses pengadaan tanahnya terhambat;
- c. Merupakan lokasi pengadaan tanah yang sudah ditetapkan dengan Izin Penetapan Lokasi.

2. Populasi, Sampel dan Teknik Pengumpulan Data

Populasi penelitian adalah pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses pengadaan tanah di wilayah Sumatera Barat, khususnya di Kabupaten Padang Pariaman. Teknik sampling yang digunakan adalah *purposive sampling*, untuk aktor yang merepresentasikan pemangku kepentingan yang terlibat dalam pengadaan tanah. Wawancara menggunakan panduan wawancara dilakukan untuk

mengetahui sikap dan respon yang dilakukan, serta keterlibatannya dalam proses pengadaan tanah. Wawancara dilakukan kepada pihak-pihak yang merepresntasikan pemangku kepentingan dalam pengadaan tanah, yakni instansi yang memerlukan tanah, pemerintah daerah, Lembaga pertanahan, camat, wali nagari dan datuk penghulu adat.

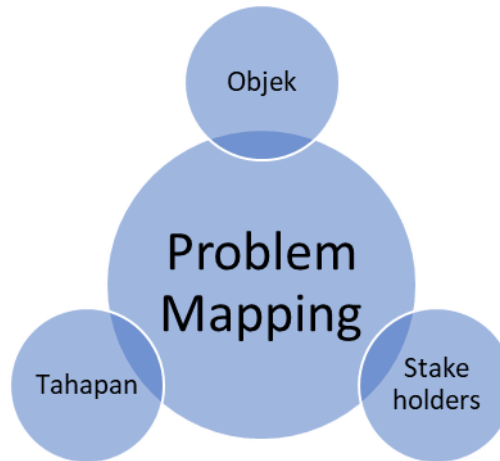
3. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dilakukan dengan mengkombinasikan analisis keruangan, analisis data secara kualitatif (interpretatif) terhadap hasil wawancara serta analisis secara kuantitatif terhadap data-data penguasaan dan pemilikan tanah yang menjadi objek pengadaan tanah.

- a. Teknik interpretasi peta dan observasi lapangan dilakukan untuk mengidentifikasi tanah-tanah adat yang menjadi objek pengadaan tanah. Hasil identifikasi digunakan sebagai panduan untuk mengetahui jenis tanah ulayat, serta pihak-pihak yang terlibat dalam proses pengadaan tanah.
- b. Hasil wawancara dianalisis secara kualitatif dan interpretatif untuk mendapatkan permasalahan-permasalahan yang dihadapi para pihak dalam pelaksanaan pengadaan tanah. Permasalahan-permasalahan yang ada diklasifikasikan menjadi permasalahan regulasi, kelembagaan, dan sumberdaya manusia.
- c. Analisis dan Pemetaan Masalah

Analisis dan pemetaan masalah dilakukan untuk mengenali problematika tanah ulayat nagari sehingga dapat dirumuskan alternatif penyelesaiannya. Analisis dan pemetaan ini dilakukan terhadap 3 (tiga) ranah, yang meliputi: (1) objek pengadaan tanah, baik pada tanah ulayat nagari, ulayat suku, ulayat kaum maupun ulayat rajo; (2) stake holders terkait, yakni pihak yang membutuhkan tanah, pemerintah daerah, Lembaga pertanahan dan

masyarakat; serta (3) tahapan pengadaan tanah, mulai dari perencanaan persiapan, pelaksanaan dan penyerahan hasil.



Gambar 1.2. Skema Analisis dan Pemetaan Masalah

BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan

Faktor yang mendukung keberhasilan proses pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum di Kabupaten Padang Pariaman terletak pada peran dan tindakan para pemangku kepentingan yang terlibat dalam pengadaan tanah, yakni:

1. Instansi Yang Membutuhkan Tanah berperan dalam: (a) Kegiatan Pra inventarisasi (dilakukan dengan sensus, outcome: daftar subjek & objek (ditandatangani pengumpul data, diketahui ninik mamak dan wali nagari) dan surat pernyataan dari masyarakat; (b) Penyusunan DPPT yang dilengkapi dengan study kelayakan, termasuk Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup (UKL) dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UPL);
2. Pemerintah Daerah: Memproses izin penetapan lokasi secara cepat berdasarkan DPPT yang sudah baik;
3. Lembaga Pertanahan: Satgas A melakukan pengukuran bidang tanah dan Satgas B menggunakan data pra-inventarisasi, tanpa survey untuk Menyusun Daftar Nominatif subjek dan objek pengadaan tanah;
4. Kantor Jasa Penilai Pertanahan (KJPP): melakukan penilaian dengan hasil penilaian relatif tinggi, karena lokasi sudah dilakukan land clearing;
5. Wali Nagari: terlibat sejak awal dan berperan menjadi penghubung antara pihak yang membutuhkan tanah (pemerintah kabupaten) dengan masyarakat pemilik tanah;
6. Masyarakat: merasa untung (ganti kerugian relatif tinggi dan wilayahnya berkembang) dan antusias sejak awal karena ditempatkan sebagai pihak yang mandiri, bukan sebagai pihak yang menjadi korban.

Faktor yang menjadi penghambat dalam proses pengadaan tanah di Kabupaten Padang Pariaman terdapat pada para pemangku kepentingan

yang terlibat dalam proses pengadaan tanah, yakni:

1. Instansi Yang Membutuhkan Tanah (Direktorat Jenderal Bina Marga Direktorat Jalan Bebas Hambatan, Perkotaan dan Fasilitas Jalan Daerah): Kualitas DPPT Kurang Bagus (beberapa bagian *copy paste*), dan estimasi penilaian untuk ganti kerugian tidak dilakukan secara baik dan cenderung mensimplifikasi penilaian;
2. Pemerintah Daerah: Penetapan Lokasi dilakukan secara terburu-buru dan kurang memanfaatkan kegiatan konsultasi public secara baik, dengan argumen merupakan salah satu PSN;
3. Lembaga Pertanahan: Sulit Menentukan Subjek Hak, Data Nominatif Tidak Nominatif (dua, tiga bahkan lebih subjek hak)
4. KJPP (Muttaqin Bambang Purwanto Rozaq Uswatun dan Rekan): Hasil Penilaian relatif rendah (Rp. 20 M). KJPP Andi & Rekan: Hasil Penilaian Relatif Tinggi. Dalam hal ini, terdapat perbedaan hasil penilaian yang cukup significant antar KJPP;
5. Wali Nagari: Tidak Terlibat sejak awal
6. Masyarakat: Merasa Dirugikan (Nilai Ganti Kerugian dan Proses Konsinyasi Lambat), Sengketa Pemilikan dan Penguasaan, Objek Kurang Clear (ulayat nagari, kaum, suku atau rajo)

Peta permasalahan pengadaan tanah di Kabupaten Padang Pariaman adalah sebagai berikut:

1. Status tanah ulayat yang kurang jelas, baik objek maupun subjeknya;
2. Dokumen perencanaan pengadaan tanah yang kualitasnya kurang baik;
3. Tahapan sosialisasi dan konsultasi publik oleh pemerintah daerah yang belum menggunakan prinsip konsultasi yang bermakna;
4. Penilaian ganti kerugian yang belum mempertimbangkan objek pengadaan tanah sebagai tanah ulayat yang bersifat komunal;
5. Pelibatan masyarakat yang berhak dan masyarakat terdampak yang belum dilakukan secara partisipatif sejak proses perencanaan.

Daftar Pustaka

- Dewi, AR 2019, 'The application of fair replacement values in land acquisition: Indonesian Values Standards 2014/2018', *Proceedings of the international seminar: Intergrated agrarian land and spatial planning policies for sustainable development*, STPN, Yogyakarta.
- Dewi, NLGMP 2017, 'Beberapa Permasalahan Pengadaan Tanah Pembangunan Bandara baru di Kabupaten Kulon Progo Daerah Istimewa Yogyakarta', Skripsi pada STPN, Yogyakarta.
- Direktur Jenderal Pengadaan Tanah Kementerian ATR/BPN 2018, 'Evaluasi Progres Pengadaan Tanah PSN dan Non PSN', *Materi Kuliah Umum di STPN Yogyakarta, 6 November 2018*.
- Hamdani, T 2020, 'Terganjil lahan proyek tol Padang Pekanbaru dimulai dari Bangkinang', Detik.com, diakses 1 Maret 2020, <https://finance.detik.com/infrastruktur/d-4875187/terganjal-lahan-proyek-tol-padang-pekanbaru-dimulai-dari-bangkinang>
- Haris, A. 2005, 'Pengaruh penatagunaan tanah terhadap keberhasilan pembangunan infrastruktur dan ekonomi', *Perencanaan Pembangunan*, pp. 52-62.
- Ismi, H. 2012, 'Pengakuan dan perlindungan hukum hak masyarakat adat atas tanah ulayat dalam upaya pembaharuan hukum nasional', *Jurnal Ilmu Hukum Riau*. Riau University, 3(01).
- Kantor Pertanahan Kabupaten Padang Pariaman 2019, *Laporan Progress Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Kantah Padang Pariaman : 2019*, BPN, Padang Pariaman.
- LBH Bandung 2017, Hak Asasi Manusia, bab yang hilang dalam cerita pembangunan, Bandung.
- Mumpuni, R., Koeswahyono, I. and Syafaat, R. 2017, 'Peran serta Ondofolo dalam ganti rugi tanah untuk kepentingan umum yang berkeadilan', *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 2(1), pp. 64-74.
- Pablo, S 2019, 'Dalam 4 tahun, Jokowi kebut bangun 16 infrastruktur ini!', *Consumer News and Business Channel Indonesia*, 17 February 2019, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20190217131131-4-55953>
- Pinuji, S dan Dewi, AR 2019, 'Tanah adat dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum: dalam konteks internasional dan implementasi di level nasional', *Prosiding pada Seminar Nasional Tanah Adat*, STPN, Yogyakarta.
- Setyowati, Martanto, R, & Kistiyah, S 2019, 'Urgensitas dokumen perencanaan yang lengkap bagi keberhasilan permasalahan pengadaan

tanah', dalam Luthfi, AN dan Utami, W (ed), *Himpunan policy brief: permasalahan dan kebijakan agraria, pertanahan dan tata ruang Indonesia*, STPN Press, Yogyakarta.

Srinivasu, B. and Rao, P. S. 2013, 'Infrastructure development and economic growth: Prospects and perspective', *Journal of business management and Social sciences research*, 2(1), pp. 81-91.

Sudibyanung, Widarbo, K & Mustofa, FCDW 2019, 'Permasalahan di dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum skala besar dan skala kecil serta solusinya di Daerah Istimewa Yogyakarta', dalam Suyudi, B, Luthfi, AN dan Dewi, AR (ed), *Penguatan kelembagaan dalam kebijakan pertanahan yang responsive, hasil penelitian sistematis dan strategis STPN tahun 2019*, STPN Press, Yogyakarta.

Sufriadi, Y. 2011, 'Penyebab sengketa pengadaan tanah untuk kepentingan umum (studi kasus sengketa pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Bengkulu)', *Jurnal Fakultas Hukum UII. Islamic University of Indonesia*, 18(1), pp. 42-62.

Sumardjono, MSW 2008, *Tanah dalam perspektif hak ekonomi sosial dan budaya*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.

_____ 2015, *Dinamika pengaturan pengadaan tanah di Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Suntoro, A 2019, 'Assessment of compensation in land acquisition for public interest: human rights perspective', *Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanahan* vol. 5, no. 1 Mei 2019 DOI: <http://dx.doi.org/10.31292/jb.v5i1.316>.

Sutaryono 2018, 'Penyiapan dokumen perencanaan pengadaan tanah', *Modul Pelatihan LARAP*, World Bank, UGM, dan STPN, 17-21 Desember.

_____ 2019, 'Studi perencanaan pengadaan tanah kunci sukses pembebasan tanah untuk pembangunan infrastruktur', *Prosiding seminar nasional geografi II: Pemanfaatan big data dalam pengembangan keilmuan geografi*, Fakultas Geografi UGM, Yogyakarta.

Yusuf, H 2016, *Memahami nilai penggantian wajar penilaian terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum (berdasarkan standar penilaian Indonesia)*, Masyarakat Profesi Penilai Indonesia, Jakarta.