

Pengadaan Tanah untuk Pembangunan

Mencari Solusi Permasalahan Pertanahan, Mempercepat Proses Pembangunan Nasional

Key Message

Undang-undang dan peraturan pelaksana yang mengatur pengadaan atas tanah untuk pembangunan harus menjamin penghormatan hak-hak pemilik tanah sekaligus menegaskan kewenangan pemerintah untuk melakukan pencabutan hak atas tanah yang diperlukan untuk kepentingan umum.

Action Tindak Lanjut

1. Menetapkan ruang lingkup pembangunan untuk kepentingan umum sesuai dengan prioritas pembangunan nasional dalam jangka menengah dan jangka panjang.
2. Memperbaiki komponen perhitungan untuk kompensasi dengan memperhitungkan nilai hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda di atasnya, serta segala kerugian yang dapat dinilai secara wajar.
3. Menetapkan penilaian berdasarkan *market value* pada saat pengumuman proyek pembangunan di lakukan.
4. Menetapkan batas-batas hari dalam setiap proses dengan memberikan konsekuensi baik bagi panitia pengadaan tanah maupun pemilik apabila batas-batas hari tersebut dilampaui.
5. Menciptakan *enabling environment* bagi pengadaan tanah untuk pembangunan melalui perencanaan pembangunan yang baik, prosedur yang transparan dan dipublikasikan secara luas, disiplin dan penegakan hukum, peningkatan kapasitas bagi para pelaksana di lapangan

Tanah, Infrastruktur dan Daya Saing Bangsa

Tanah merupakan faktor produksi dengan karakteristik yang khas. Di satu sisi, kebutuhan akan tanah semakin meningkat, sedangkan di sisi lain tanah tidak lagi diproduksi. Ketika *demand* terus meningkat, sedang *supply* tetap -- bahkan cenderung menurun, nilai ekonomis tanah akan semakin meningkat seperti terlihat dari kecenderungan peningkatan harga tanah di berbagai kota.

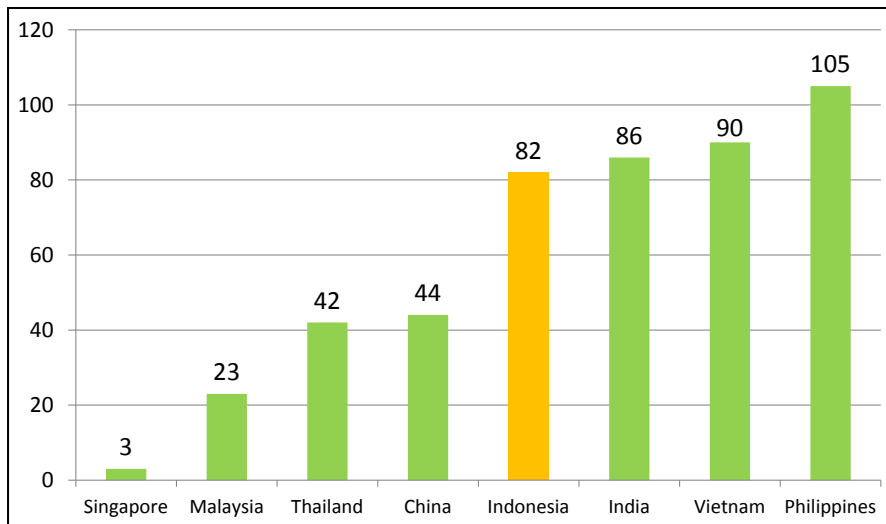
Sama halnya dengan minyak, batu-bara, gas alam dan tembaga, tanah merupakan faktor ekonomi yang bersifat *non-renewable*. Dalam kasus energi dan mineral, melalui berbagai penelitian manusia dapat meningkatkan efisiensi penggunaan serta mencari sumber energi atau jenis mineral baru. Dalam kata lain, manusia memiliki dua pilihan untuk memecahkan permasalahan energi dan mineral.

Dalam kasus tanah, manusia hanya mempunyai satu pilihan yaitu meningkatkan efektivitas dan efisiensi penggunaan lahan. Tanpa peraturan yang jelas dan implementasi ketentuan yang tegas, berbagai aktifitas perekonomian akan mengalami kendala; selain itu, persaingan untuk mendapatkan akses dan penguasaan tanah oleh para pemakin ekonomi berpotensi menimbulkan *chaos*.

Kemakmuran hanya dapat terwujud apabila sebagian besar masyarakat terlibat secara aktif dalam berbagai aktifitas ekonomi. Kondisi ini hanya dapat terwujud jika sebagian besar masyarakat mempunyai *capability to participate* dan *access to participate* dalam berbagai aktifitas produktif. *Capability to participate* dapat diwujudkan melalui pembangunan dibidang kesehatan dan pendidikan,



Grafik 1
Infrastructure Competitiveness Index (ranking)



Sumber: GCR 2011-2012, World Economic Forum

karena hanya masyarakat yang sehat dan terdidik dengan baik saja yang akan mampu berperan dalam perekonomian yang semakin mengedepankan pengetahuan dan *skills*. Tanpa akses untuk dapat berperan dalam kegiatan ekonomi, *capability* tidak ada artinya. Disinilah peran penting infrastruktur, seperti jalan, telekomunikasi, transportasi, pengairan dan lain-lain dalam mewujudkan potensi menjadi kenyataan.

Terlepas dari peran penting infrastruktur dalam mewujudkan kemakmuran, Kecilnya alokasi anggaran pemerintah untuk pembangunan infrastruktur serta ketidakjelasan peraturan pertanahan dan implementasinya di lapangan merupakan dua dari sederet kendala serius pembangunan infrastruktur di Indonesia.

Menanggapi permasalahan tersebut, Pemerintah bersama DPR saat ini tengah merumuskan RUU Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan (PTUP). Seguyanya, RUU tersebut sudah di sahkan pada pertengahan tahun 2011. Namun hingga laporan ini ditulis, RUU tersebut tak belum juga di sahkan.

PPPI telah mengadakan studi terkait dengan pengadaan tanah untuk pembangunan. Studi tersebut meliputi telaah terhadap peraturan perundang-undangan yang ada saat ini, komparasi dengan beberapa negara sampel, dan kajian aspek kebijakan publik yang relevan. Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan masukan pada proses finalisasi RUU PTUP tersebut.

Pengadaan Tanah untuk Pembangunan di Indonesia

“Tanah merupakan modal dasar pembangunan. Hampir tak ada kegiatan pembangunan (sektoral) yang tidak memerlukan tanah. Oleh karena itu tanah memegang peranan yang sangat penting, bahkan menentukan berhasil tidaknya suatu pembangunan” (Departemen Penerangan RI, 1982)

Kegiatan pembangunan yang dilaksanakan baik untuk kepentingan umum maupun swasta selalu membutuhkan tanah sebagai wadah pembangunan. Saat ini pembangunan terus meningkat sedangkan persediaan tanah tidak berubah. Keadaan ini berpotensi menimbulkan konflik karena kepentingan umum dan kepentingan perorangan saling berbenturan.

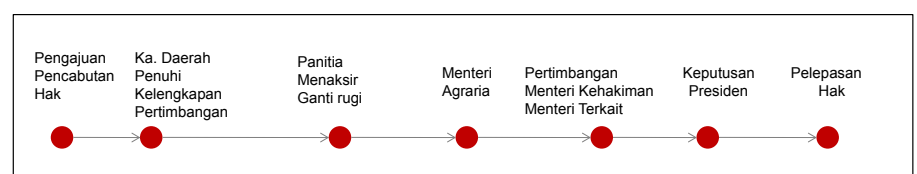
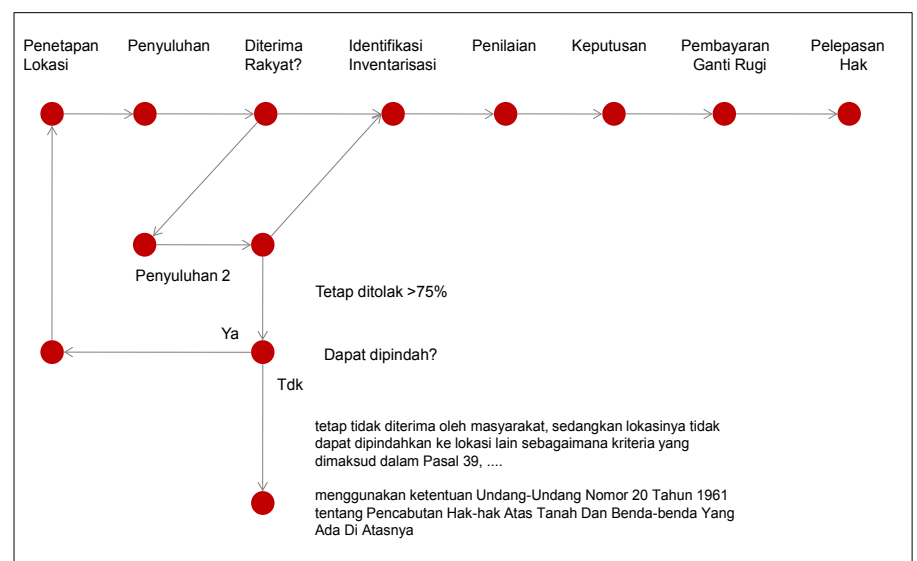
Pengadaan tanah untuk pembangunan di Indonesia tidak jarang menghadapi masalah. Bahkan, menurut Menteri Pekerjaan Umum, Djoko Kirmanto, kendala utama pembangunan infrastruktur adalah persoalan pertanahan. Berikut ini adalah ringkasan dari beberapa pengadaan tanah yang bermasalah (www.pu.go.id).

Praktik Pengadaan Tanah untuk Pembangunan di Beberapa Negara.

Review terhadap beberapa negara, tidak ada negara yang tidak memiliki kewenangan untuk mengambil tanah untuk kepentingan pembangunan. Kecepatan pertumbuhan ekonomi

Grafik 2

Penerapan mekanisme pengadaan tanah sesuai dengan pelaksana, tujuan pembangunan, dan luas tanah



Tabel Perbandingan tingkat kenyamanan bagi pemilik tanah

Negara	Komponen yg diperhitungkan	Metode Valuasi	Pengajuan Banding
Indonesia	**	*	**
Malaysia	**	**	**
Singapura	**	**	***
Jepang	***	****	*
Australia	****	***	*
China	*	*	-

* Kurang nyaman bagi pemilik tanah
 **** Lebih nyaman bagi pemilik tanah

di *the new emerging market* tidak terlepas dari proses pengambilan tanah untuk pembangunan infrastruktur dan wilayah perkotaan. Negara-negara seperti Cina, Korea Selatan, dan Singapura melakukan pembebasan tanah secara masif untuk kepentingan transportasi, perkantoran, fasilitas energi dan infrastruktur lainnya.

Beberapa literatur juga menunjukkan *trend* penurunan pengambilan tanah oleh pemerintah (Azuela, 2007). Pengambilan tanah oleh pemerintah bukan saja makin menurun tapi juga semakin sulit untuk dilakukan. Menurut Azuela, terdapat beberapa faktor yang menyebabkan makin sulitnya pengambilan tanah oleh pemerintah yaitu: (1) meluasnya ketidakpuasan masyarakat terhadap praktik-praktik pengambilan tanah oleh pemerintah, (2) meningkatnya independensi lembaga peradilan, (3) menguatnya tekanan dari pemberitaan media massa, dan (4) dampak implementasi perjanjian internasional.

Pelajaran untuk Indonesia

Dari analisa terhadap masalah pengadaan tanah untuk pembangunan di berbagai negara, dapat disimpulkan:

Pertama, hampir di seluruh negara pengadaan tanah untuk pembangunan menjadi semakin sulit dilakukan. Ketidakpuasan masyarakat, makin independennya lembaga peradilan, tekanan

pers, dan perjanjian internasional menjadi faktor-faktor sulitnya pembebasan tanah. Untuk Indonesia, diperkirakan *trend* ini juga akan terjadi.

Kedua, tidak ada praktik pengadaan tanah untuk pembangunan yang benar-benar sempurna. Hampir di semua negara yang menjadi sampel mengalami permasalahan. Hanya saja, tingkat kerumitan permasalahan dan dampaknya pada penundaan proyek berbeda-beda. Untuk Indonesia, saat ini adalah momentum untuk perbaikan terhadap kebijakan, prosedur, dan praktik-praktik pengadaan tanah untuk pembangunan.



Kerusuhan massa di desa Lufeng, Provinsi Guangdong, China, menolak akuisisi tanah yang dianggap semena-mena

Ketiga, pelaksanaan pembebasan tanah dapat dipermudah dengan dua pendekatan. Yaitu dengan meningkatkan keberpihakan dan penghormatan terhadap pemilik hak atas tanah. Pendekatan ini dilakukan dengan mengedepankan sosialisasi, negosiasi, dan pemberian kompensasi yang lebih komprehensif. Pendekatan lainnya adalah dengan memperkuat kewenangan negara untuk mengambil tanah pada harga yang ditetapkan walaupun tanpa kerelaan pemilik tanah. Pendekatan ini dilakukan dengan menggunakan kewenangan yang diberikan undang-undang. Grafik 8 memetakan bauran kebijakan di berbagai negara.

Pendekatan yang mengedepankan sosialisasi, negosiasi, dan pemberian kompensasi yang lebih komprehensif memiliki konsekuensi pada ketersediaan anggaran. Pemberian kompensasi secara komprehensif membutuhkan dana yang besar. Dengan demikian, penetapan kebijakan terhadap komponen apa saja yang akan diperhitungkan dan bagaimana metode perhitungannya harus memperhatikan kemampuan keuangan negara.

Pendekatan yang mengedepankan kewenangan pencabutan hak membutuhkan ketegasan sikap dan wibawa pemerintah dan aparatnya. Penggunaan kewenangan pencabutan hanya efektif dilaksanakan oleh pemerintah dan

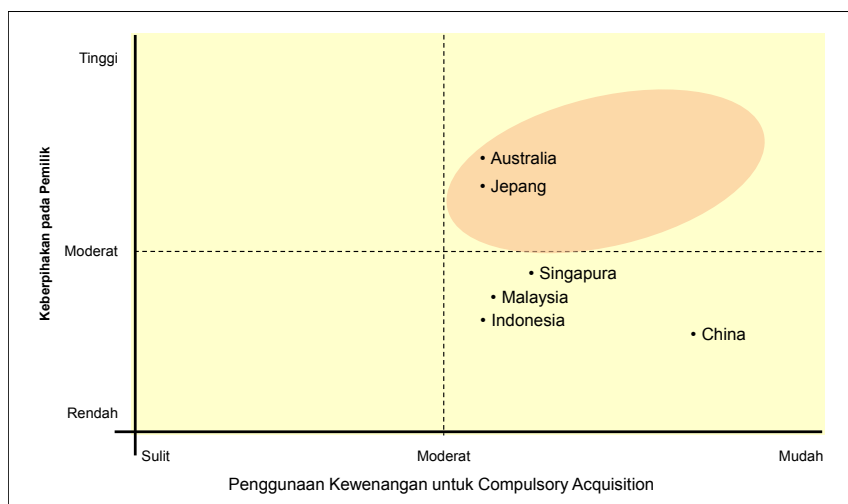
aparatnya yang dikenal memiliki integritas dan tidak memiliki *vested interest* dalam setiap tindakannya. Rendahnya integritas dan buruknya reputasi pemerintah dan aparatnya di mata masyarakat akan menyebabkan resistensi dari masyarakat.

Mencapai titik optimal dari penghormatan terhadap hak-hak pemilik tanah dengan kewenangan untuk mencabut hak pemilik adalah salah satu titik kritis dalam peraturan pengadaan tanah untuk pembangunan.

Dari Grafik 3, dapat dilihat bahwa Indonesia sudah dalam posisi yang moderat penggunaan kewenangan untuk pencabutan hak atas tanah. Namun demikian, dalam hal penghormatan terhadap hak-hak atas pemilik tanah, kondisi di Indonesia belum sebaik di negara-negara lain. Tata cara perhitungan kompensasi Indonesia masih tertinggal dibanding negara-negara lainnya. Ada beberapa hal yang menyebabkan aspek pemberian kompensasi dalam sistem Indonesia belum sebaik negara lain. Pertama, dari sisi komponen yang dijadikan perhitungan kompensasi hanya hak atas tanah dan bangunan serta benda-benda di atasnya. Kedua, berdasarkan NJOP atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan.

Berdasarkan tersebut, upaya pembenahan pengadaan tanah untuk pembangunan sebaiknya memberikan fokus pada peningkatan penghormatan terhadap hak-hak atas tanah dan kewenangan pencabutan hak atas tanah dengan prosedur yang transparan, berwibawa, berintegritas, dan memiliki kepastian

Grafik 3
Pemetaan Bauran Kebijakan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan



hukum. Pembenahan tersebut dapat dicapai dengan perbaikan pada peraturan perundangan, sistem pengelolaan proses, serta peningkatan integritas dan kapasitas aparat pemerintah, baik secara keseluruhan maupun yang terlibat langsung dalam pengadaan tanah untuk pembangunan.

Rekomendasi untuk Pembenahan.

Hasil dari *review* terhadap dasar hukum dan praktik pengadaan tanah untuk pembangunan saat ini dan komparasi terhadap praktik di beberapa negara menghasilkan beberapa usulan rekomendasi.

1. Penetapan Lingkup Kepentingan Umum.

Direkomendasikan untuk memberi batasan lingkup kepentingan umum dalam undang-undang berupa daftar proyek pembangunan yang menjadi prioritas rencana pembangunan jangka menengah dan jangka panjang. Untuk mengantisipasi kemungkinan timbulnya kebutuhan proyek di luar daftar tersebut, undang-undang hendaknya juga memberikan kewenangan pada Presiden guna menetapkan proyek untuk kepentingan umum yang tidak termasuk dalam daftar tersebut.

2. Komponen Perhitungan Kompensasi.

Direkomendasikan untuk mengubah cara menentukan komponen kompensasi bagi pemilik yang meliputi nilai tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain di atasnya dan/atau kerugian lain yang terkait langsung dengan pengambilalihan lahan. Kerugian lain tersebut misalnya: biaya untuk pengurusan dokumen legal perpindahan, biaya yang

timbul karena pengalihan jaminan hipotek, atau biaya-biaya lain yang secara natural akan terjadi.

3. Pelaksanaan Penilaian.

Direkomendasikan penaksiran nilai kompensasi dilakukan oleh jasa Penilai Independen dengan metode yang disahkan oleh undang-undang. Penilai Independen harus mempunyai kualifikasi dan sertifikasi yang memadai. Laporan hasil dari Penilai Independen disampaikan kepada panitia pengadaan tanah dan pemilik tanah. Laporan hasil Penilai Independen dijadikan dasar dalam proses musyawarah penetapan nilai kompensasi.

4. Dasar Penilaian. Direkomendasikan penetapan nilai kompensasi hendaknya adalah nilai pasar (*market value*) yaitu harga yang bersedia diterima penjual dan bersedia dibayar pembeli dalam keadaan normal (tanpa ketergesaan dan tanpa paksaan). *Market value* yang digunakan hendaknya harga yang berlaku pada saat tanggal pengumuman rencana pengambilalihan tanah dilakukan.

5. Mekanisme Banding dan Pelaksanaan Keputusan.

Direkomendasikan, untuk menetapkan aturan kewajiban pelaksanaan keputusan pengadilan oleh para pihak, termasuk oleh pemerintah atau panitia pengadaan tanah. Dengan demikian diharapkan kepastian hukum dapat diwujudkan.

6. Enabling Environment. Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, pengadaan tanah untuk pembangunan adalah proses yang kompleks dan melibatkan banyak *stakeholder*. Untuk dapat menjalankan proses tersebut secara efektif diperlukan kondisi pendukung yang kondusif. Beberapa hal yang perlu diperhatikan untuk menciptakan kondisi pendukung tersebut adalah: perencanaan pembangunan yang komprehensif, prosedur yang transparan dan dipublikasikan secara luas, dan ancaman hukuman bagi setiap pelanggaran.