

# Pengadaan Tanah dalam Proyek-Proyek Pinjaman Luar Negeri Sektor Infrastruktur

Deti Kusmalawati<sup>1\*</sup>

<sup>1</sup> Direktorat Pendanaan Multilateral, Kementerian PPN/Bappenas RI

Korespondensi: \* [deti.kusmalawati@bappenas.go.id](mailto:deti.kusmalawati@bappenas.go.id)

 <https://doi.org/10.47266/bwp.v7i1.308> | halaman: 45 - 71

Dikirim: 04-05-2024 | Diterima: 31-05-2024 | Dipublikasikan: 31-05-2024

## Abstrak

Pengadaan tanah masih menjadi salah satu hambatan utama dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur di Indonesia, termasuk proyek pinjaman luar negeri. Proses pengadaan tanah yang berbelat-belat menimbulkan berbagai konsekuensi yang tidak diharapkan seperti munculnya konflik di masyarakat, serta bertambahnya biaya dan waktu pelaksanaan proyek. Akibatnya, masyarakat tidak dapat segera menikmati hasil pembangunan proyek tersebut. Melalui metode penelitian kualitatif, artikel ini menganalisis sejauh mana pemerintah, terutama executing agency, melakukan mitigasi risiko terkait pengadaan tanah dan bagaimana mengatasi isu tersebut, serta sejauh mana regulasi terkait pengadaan tanah yang berlaku saat ini mampu mengatasi isu-isu pengadaan tanah. Temuan utama kajian ini antara lain masih lemahnya mitigasi risiko dan koordinasi antarinstansi dalam pengadaan tanah, serta kurang efektifnya pelaksanaan monitoring dan evaluasi proyek. Oleh karena itu artikel ini merekomendasikan studi yang lebih komprehensif untuk memitigasi risiko dan mencegah konflik terkait pengadaan lahan, dengan melibatkan masyarakat terdampak, jauh sebelum proses pengadaan tanah dilaksanakan.

**Kata kunci:** pengadaan tanah; proyek infrastruktur; pinjaman luar negeri; monitoring dan evaluasi proyek; regulasi, mitigasi risiko. .

## I. Pendahuluan

Pembangunan infrastruktur merupakan salah satu dari 5 (lima) arahan utama Presiden Joko Widodo yang ditetapkan sebagai strategi untuk melaksanakan misi Nawacita dan pencapaian sasaran Visi Indonesia 2045. Dalam hal ini, pembangunan infrastruktur diarahkan untuk menghubungkan kawasan produksi dengan kawasan distribusi, mempermudah akses ke kawasan wisata, mendongkrak lapangan kerja baru, dan mempercepat peningkatan nilai tambah perekonomian rakyat. Sejalan dengan arahan Presiden tersebut, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024 menetapkan perkuatan infrastruktur untuk mendukung pengembangan ekonomi dan pelayanan dasar sebagai salah satu dari 7 (tujuh) agenda pembangunan. Pembangunan infrastruktur yang berkelanjutan diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi terciptanya transformasi struktural pada tahun 2024 yang diwujudkan dalam bentuk penurunan tingkat kemiskinan menjadi 6,0-7,0 persen, penurunan tingkat pengangguran terbuka menjadi 3,6-4,3 persen, penurunan rasio gini menjadi 0,360-0,374, dan peningkatan Indeks Pembangunan Manusia menjadi 75,54 persen.

Untuk mendorong percepatan pembangunan infrastruktur, pemerintah telah melakukan berbagai upaya yang meliputi, antara lain, perbaikan aspek fiskal, kelembagaan dan regulasi. Salah satu contoh perbaikan regulasi yang dilakukan pemerintah adalah merevisi sejumlah ketentuan mengenai pengadaan tanah yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang (UU) No. 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dengan UU No. 6 tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Revisi ini diharapkan dapat mempermudah dan melancarkan proses pengadaan tanah bagi pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum.

Namun, upaya untuk memperlancar proses pengadaan tanah ternyata tidak semudah membalikkan telapak tangan. Menjelang berakhirnya pelaksanaan RPJMN 2020-2024, pengadaan tanah tetap menjadi salah satu hambatan dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur di Indonesia, termasuk proyek-proyek yang dibiayai pinjaman luar negeri. Proses pengadaan tanah yang berlarut-larut tak jarang menyebabkan munculnya konflik di masyarakat. Selain itu, masalah pengadaan tanah berkontribusi pada peningkatan biaya proyek dan perpanjangan masa efektif *loan agreement* sejumlah proyek pinjaman luar negeri karena fase konstruksi tidak dapat dilaksanakan sesuai jadwal. Sebagai contoh, berdasarkan *Project Completion Report (PCR) Toll Road Development of Cileunyi-Sumedang-Dawuan (CISUMDAWU) Phase III* yang dikeluarkan Kementerian PUPR, waktu penyelesaian proyek tersebut tertunda selama 470 hari akibat terhambatnya pengadaan tanah.

Adanya isu pengadaan tanah yang berlarut-larut dalam pelaksanaan proyek-proyek pinjaman luar negeri ini kemudian menimbulkan sejumlah pertanyaan sebagai berikut:

1. Sejauh mana *executing agency* melakukan mitigasi atas risiko pengadaan tanah dalam pelaksanaan proyek-proyek pinjaman luar negeri?
2. Upaya-upaya apa yang dilakukan instansi pemerintah terkait untuk mengatasi berbagai masalah pengadaan tanah dalam pelaksanaan proyek-proyek pinjaman luar negeri?
3. Sejauh mana regulasi/kebijakan pengadaan tanah yang berlaku saat ini mampu mengatasi isu-isu pengadaan tanah dalam pelaksanaan proyek-proyek pinjaman luar negeri?

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, telah dilaksanakan kajian mengenai proses pengadaan tanah dalam pelaksanaan proyek-proyek pinjaman luar negeri. Dalam hal ini, kajian hanya difokuskan pada proyek-proyek pinjaman luar negeri yang dibiayai mitra

pembangunan bilateral dengan menggunakan 2 (dua) proyek infrastruktur sebagai studi kasus. Kedua proyek tersebut adalah *Toll Road Development of Cileunyi-Sumedang-Dawuan Project* (Proyek Pembangunan jalan tol Cileunyi-Sumedang-Dawuan) yang dibiayai *Export-Import Bank of China* dan *Construction of Karian Multipurpose Dam Project* (Proyek Pembangunan Bendungan Multiguna Karian) yang dibiayai *Export-Import Bank of Korea*. Tujuan utama kajian ini adalah menganalisis bagaimana proses pengadaan tanah dilaksanakan dalam rangka pelaksanaan proyek-proyek infrastruktur yang dibiayai pinjaman luar negeri bilateral. Namun, secara khusus kajian ini bertujuan untuk memberikan rekomendasi kebijakan untuk meningkatkan kelancaran proses pengadaan tanah dalam proyek-proyek infrastruktur yang dibiayai pinjaman luar negeri.

## II. Metode

Kegiatan kajian menerapkan metodologi penelitian kualitatif yang mencakup proses pengumpulan data primer dan sekunder, analisis studi kasus, analisis data, serta penyusunan laporan dan rekomendasi. Proses pengumpulan data primer dilaksanakan melalui wawancara sejumlah staf di Kementerian PPN/Bappenas dan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) yang menangani proyek-proyek pinjaman luar negeri, partisipasi dalam rapat koordinasi pemantauan dan evaluasi kinerja pelaksanaan kegiatan yang dibiayai pinjaman dan hibah luar negeri triwulanan, serta observasi atau kunjungan lapangan ke lokasi proyek.

Terkait data sekunder, Laporan Kinerja Pelaksanaan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri (LPK PHLN) yang diterbitkan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas secara triwulanan merupakan data sekunder yang paling utama. Analisis kajian ini difokuskan atas LPK PHLN yang diterbitkan sejak Triwulan I tahun 2017 sampai dengan Triwulan IV tahun 2021. Analisis dokumen ini bermanfaat untuk mengetahui bagaimana dinamika pelaksanaan pengadaan tanah untuk proyek-proyek pinjaman luar negeri.

## III. Hasil dan Pembahasan

### 3.1. Hasil Kajian

Bab ini akan menjelaskan hasil kajian mengenai proses pengadaan tanah dalam rangka pelaksanaan proyek pinjaman luar negeri, termasuk hasil tinjauan pustaka mengenai konsep pengadaan tanah sebagai salah satu isu yang pelik dalam pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Untuk memperdalam diskusi, pada bagian ini juga akan dipaparkan perbandingan pelaksanaan pengadaan tanah di 5 (lima) negara.

#### 3.1.1. Pengadaan Tanah sebagai Kebijakan yang Sulit Dikelola

Pengadaan tanah adalah kebijakan pemerintah mengakuisisi tanah untuk kepentingan umum terlepas dari fakta apakah pemilik tanah sudah memberikan persetujuan sebelumnya atau belum (Azuela dan Herrera-Martin, 2009; Larbi, Antwi, & Olomolaiye, 2004). Studi menunjukkan bahwa pengadaan tanah telah dilaksanakan sejak zaman Yunani Kuno dan Roma (Potsiou & Basiouka, 2012). Dalam praktek internasional, pengadaan tanah dikenal dengan berbagai istilah seperti *compulsory purchase*, *compulsory acquisition*, *land expropriation*, *eminent domain*, *resumption of land*, *land taking* dan *land acquisition*. Di Indonesia, istilah pengadaan tanah sering kali disebut dengan “pembebasan tanah.”

Berbagai penelitian menyatakan pengadaan tanah sebagai kebijakan yang sulit dikelola dan sering kali menimbulkan masalah rumit dalam proses pembangunan, terutama pembangunan

sektor infrastruktur (Firman, 2004; Ismail dan Omar, 2009; Sarkar, 2015; Zaman, 2002; Davidson, 2015; Mahalingam & Vyas, 2011). Dalam hal ini, proses pengadaan tanah merupakan pertarungan antara kepentingan yang berbeda mengenai tanah tersebut (Palmer, Friscka, & Wehrmann; 2009). Pengadaan tanah juga sering kali mencerminkan dominasi negara atas rakyatnya dan hak milik pribadi mereka. Pemerintah, sebagai wakil negara, mungkin mengambil sikap *Draconian* ketika menjalankan kebijakan pengadaan tanah. Di samping itu, isu pengadaan tanah sering menarik perhatian publik mengingat fakta bahwa properti tanah yang hendak diambil alih negara tersebut mungkin memiliki nilai ekonomi dan sosial yang tinggi, dan sering dijadikan sebagai sumber investasi bagi banyak keluarga (Alterman et. al., 2010). Mengingat potensi konflik atau kontroversi yang tinggi, di berbagai negara pengadaan tanah sering menjadi pilihan atau upaya terakhir untuk memperoleh semua tanah yang dibutuhkan untuk pelaksanaan proyek (Altes, 2014; DCLG, 2015).

Masalah pengadaan tanah tidak hanya terjadi di negara berkembang, tetapi juga di negara maju (Azuela, 2007; Davidson, 2015). Untuk mendapatkan gambaran yang lebih komprehensif mengenai pelaksanaan pengadaan tanah di berbagai negara, selanjutnya artikel ini akan menampilkan hasil analisis komparatif tentang pengadaan tanah di 5 (lima) negara yaitu Indonesia, Malaysia, Vietnam, Australia, dan Belanda. Malaysia dan Vietnam dipilih karena faktor geografisnya. Seperti halnya Indonesia, Malaysia dan Vietnam adalah anggota Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara (*Association of South East Asian Nations-ASEAN*). Kebijakan pengadaan tanah di Malaysia dapat menjadi acuan yang baik bagi pemerintah Indonesia karena proses pengadaan tanah di negeri tetangga ini pada umumnya dapat dilakukan lebih cepat daripada di Indonesia (Surono, 2018). Vietnam terpilih dengan alasan seperti halnya Indonesia, negara ini juga sedang memacu pemulihan ekonominya pasca Pandemi Covid-19. Pertumbuhan ekonomi Vietnam diprediksikan akan meningkat secara gradual dari 8% pada 2022 menjadi 6.0% pada tahun 2025 (World Bank, 2023). Sementara itu, Belanda terpilih karena alasan sejarah sebagai negara yang pernah menjajah Indonesia. Di samping itu, Belanda dan juga Australia dipilih sebagai representasi dari negara maju.

### **3.1.1.1. Perbandingan Proses Pengadaan Tanah di 5 (Lima) Negara**

Sesuai pasal 13 UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia diselenggarakan melalui 4 (empat) tahapan, yaitu: a. perencanaan; b. persiapan; c. pelaksanaan; dan d. penyerahan hasil.

Secara umum, proses pengadaan tanah di Malaysia, Vietnam, Australia dan Belanda juga melalui tahapan-tahapan yang dilaksanakan di Indonesia. Tahap perencanaan proyek pada umumnya mencakup kegiatan penyusunan rencana pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, proses pengadaan tanah di Malaysia diatur dengan UU Pengadaan Tanah tahun 1960 yang diamendemen terakhir pada Januari 2011, di Vietnam dengan UU Tanah tahun 2013, di Australia -pada level pemerintahan federal- diatur dengan UU Pengadaan Tanah tahun 1989, sedangkan di Belanda diatur dengan UU Akuisisi tahun 1851 (Kusmalawati, 2020).

Sementara itu, proses persiapan meliputi pemberitahuan rencana pembangunan, pendataan awal lokasi rencana pembangunan, dan konsultasi publik mengenai rencana pembangunan. Seperti halnya di Indonesia, konsultasi public di negara-negara tersebut juga dilakukan oleh instansi pemerintah yang membutuhkan tanah. Sementara itu, materi konsultasi publik, misalnya di Australia, mencakup penjelasan mengenai tujuan proyek, luasan tanah yang dibutuhkan, serta isu-isu yang potensial muncul, misalnya terkait dampak lingkungan dari proyek

pembangunan tersebut. Dengan demikian, pada dasarnya proses persiapan di negara-negara yang menjadi objek perbandingan menunjukkan kesamaan dengan Indonesia.

Di Indonesia, tahapan pelaksanaan pengadaan tanah meliputi kegiatan sebagai berikut:

- a. inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;
- b. penilaian ganti kerugian;
- c. musyawarah penetapan ganti kerugian;
- d. pemberian ganti kerugian; dan
- e. pelepasan tanah instansi.

Di salah satu negara bagian Australia, yaitu Queensland, negosiasi antara instansi yang membutuhkan tanah dan para pemilik tanah juga menjajaki kemungkinan bagi pemilik tanah untuk menyerahkan tanahnya secara sukarela kepada pemerintah. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa akuisisi tanah harus menjadi pilihan terakhir untuk mendapatkan tanah untuk kepentingan umum. Dengan demikian, negosiasi antara instansi yang membutuhkan tanah dan pemilik tanah pada tahap awal berperan penting untuk menentukan apakah akuisisi tanah secara wajib harus dilaksanakan atau tidak (Kusmalawati, 2020).

Hal yang sama juga dipraktikkan Belanda, yang dianggap sebagai salah satu dari sedikit negara yang mempunyai kerangka peraturan yang jelas mengenai akuisisi tanah (Holtslag-Broekhof, van Marwijk, Beunen, and Wiskerke; 2016). Akuisisi wajib di Belanda hanya dapat dilaksanakan apabila pemerintah gagal bernegosiasi dengan pemilik tanah. Terdapat 3 (tiga) cara untuk mengakuisi tanah milik pribadi/swasta di Belanda, yaitu:

1. Pemerintah memfasilitasi kolaborasi dengan para pemilik tanah swasta untuk mengeksekusi rencana mereka dan memberikan pembiayaan yang dibutuhkan untuk pengembangan tanah.
2. Ketika rencana penggunaan tanah sudah tersedia, instansi pemerintah diperkenankan untuk menggunakan *pre-emption rights* (hak membeli pertama) untuk membeli tanah yang akan dikembangkan di masa yang akan datang. *Pre-emption right* pada umumnya berakhir setelah 3 (tiga) tahun. Dalam skenario ini, ketika pemilik tanah bermaksud menjual tanah mereka selama periode *pre-emption right* tersebut, mereka harus menawarkan tanahnya kepada pemerintah. Pemerintah kemudian akan memberikan sejumlah uang kepada pemilik tanah yang setara dengan nilai pasar tanah-tanah tersebut.
3. Akuisisi wajib.

Oleh karena itu, tidak mengherankan apabila penyerahan tanah sukarela dari pemilik tanah kepada pemerintah lebih sering dilakukan dibandingkan akuisisi wajib (Kusmalawati, 2020). Penyerahan hasil pengadaan tanah merupakan tahapan terakhir dari proses pengadaan tanah di Indonesia. Dalam hal ini, lembaga pertanahan yang bertindak sebagai pelaksana pengadaan tanah, menyerahkan hasil pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah. Penyerahan hasil pengadaan tanah dapat dilakukan setelah pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak dan pelepasan hak telah dilaksanakan dan/atau, pemberian ganti kerugian telah ditetapkan di pengadilan negeri. Setelah penyerahan hasil pengadaan tanah dilakukan, instansi yang memerlukan tanah dapat memulai kegiatan pembangunan.

Seperti halnya di Indonesia, dalam kasus di mana ada perselisihan antara pemerintah dan pemilik tanah, ke-empat negara ini juga mengizinkan penggunaan mekanisme pengadilan untuk menyelesaikan sengketa tersebut.

Di samping itu, untuk menjamin kepastian waktu proses pengadaan tanah, peraturan pengadaan tanah di kelima negara menetapkan batas waktu untuk seluruh kegiatan/proses pengadaan tanah. Sebagai contoh, berdasarkan UU No. 2 tahun 2012 berikut peraturan turunannya, proses pengadaan tanah di Indonesia harus selesai dalam waktu sekitar 386 hari setelah pemerintah pertama kali mengeluarkan pemberitahuan kepada publik tentang rencana pembangunan yang membutuhkan pengadaan tanah (Kusmalawati, 2020). Sementara itu, proses pengadaan tanah di negara bagian Queensland Australia biasanya memakan waktu lebih singkat, yaitu sekitar 3 (tiga) hingga 6 (enam) bulan dari penerbitan *Resumption Notice* (Queensland Government, 2017). Selain itu, proses pengadaan tanah akan dihentikan jika instansi yang bertanggung jawab untuk melakukan konstruksi proyek gagal mendapatkan tanah dalam waktu dua belas bulan setelah dikeluarkannya pemberitahuan pengadaan tanah tersebut.

Undang-undang Malaysia juga menetapkan batas waktu untuk setiap kegiatan yang terkait dengan pengadaan tanah; misalnya, pemerintah harus selesai mengevaluasi rencana implementasi pengadaan tanah dalam waktu 2 (dua) bulan dan pernyataan akuisisi yang dimaksud berlaku selama 2 (dua) tahun setelah diterbitkan dalam Lembaran Negara.

Seperti halnya Indonesia, negara-negara tersebut juga mencantumkan daftar kepentingan umum yang dapat dijadikan sebagai justifikasi untuk pengadaan tanah dalam peraturan pengadaan tanah mereka. Menurut Lindsay, Deininger, & Hilhorst (2017), pencantuman daftar kepentingan umum ini merupakan salah satu upaya untuk membatasi kekuatan negara dalam menjalankan kekuasaannya untuk mengakuisisi tanah milik swasta/perorangan. Dengan demikian, dilihat dari aspek tahapan, batas waktu, maupun kepentingan publik, secara umum proses pengadaan tanah di Indonesia sudah sejalan dengan praktik internasional pengadaan tanah.

Perbedaan signifikan antara ketentuan pengadaan tanah di Indonesia dan negara-negara yang menjadi objek perbandingan tersebut dapat terlihat dalam hal bagaimana dan kapan pengadaan tanah dapat dilakukan dan dibatalkan. Peraturan pengadaan tanah di Indonesia hanya membolehkan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan secara langsung (tanpa melalui 4 tahapan penyelenggaraan pengadaan tanah) oleh instansi yang memerlukan tanah dengan pihak yang berhak, apabila luas tanah tersebut tidak lebih dari 5 (lima) hektar (Pasal 19A ayat 1 UU No. 6 tahun 2023). Namun, peraturan di Malaysia, Australia, dan Belanda menetapkan bahwa akuisisi wajib (*compulsory acquisition*) harus menjadi metode terakhir bagi pemerintah untuk memperoleh tanah pribadi masyarakat/swasta yang akan digunakan untuk proyek kepentingan umum. Seperti halnya Australia, Undang-Undang Pengadaan Tanah Malaysia merekomendasikan pemerintah bernegosiasi terlebih dahulu dengan pemilik tanah yang terdaftar. Jika negosiasi gagal, maka akuisisi wajib dapat dilaksanakan. Di Belanda, akuisisi wajib dapat dilakukan setelah pemerintah menunjukkan bukti bahwa mereka telah melakukan upaya atau menunjukkan itikad baik yang tepat untuk mencapai kesepakatan dengan pemilik properti terlebih dahulu. Kegagalan pemerintah dalam menunjukkan bukti tersebut dapat menjadi dasar bagi pengadilan untuk menghentikan proses pengadaan tanah (Hobma & Wijting, 2007). Sementara itu, peraturan di Vietnam menetapkan bahwa keputusan tentang pengadaan tanah harus dibatalkan jika proses pengadaan tanah melanggar hukum dan pemerintah harus memberikan ganti rugi kepada pengguna lahan jika terjadi kerusakan yang disebabkan oleh keputusan pengadaan tanah tersebut.

Dalam konteks Indonesia, proses pengadaan tanah di suatu lokasi dapat dihentikan apabila terdapat keberatan dari pihak yang berhak maupun masyarakat terdampak atas rencana lokasi pembangunan yang telah ditetapkan gubernur dan keberatan tersebut diterima berdasarkan kajian tim yang dibentuk gubernur. Dalam kasus ini, gubernur harus menyampaikan pemberitahuan kepada instansi yang memerlukan tanah untuk mengajukan rencana lokasi pembangunan di tempat lain, sebagaimana dinyatakan pasal 22 ayat (2) UU No. 2 tahun 2012. Dengan demikian, ketentuan peraturan mengenai pengadaan tanah di Indonesia memberikan impresi bahwa pembangunan proyek kepentingan umum dapat tetap berlanjut meskipun lokasinya tidak sesuai dengan rencana semula.

Selain itu, ada ketentuan khusus di Vietnam yang berbeda dengan kebijakan pengadaan tanah di keempat negara lainnya mengenai penerapan upaya mobilisasi dan penegakan hukum untuk memastikan pengguna lahan mengikuti keputusan pemerintah tentang pengadaan tanah. Peraturan pengadaan tanah di Vietnam mengamanatkan mobilisasi dan persuasi terhadap pengguna lahan yang menentang pengadaan tanah supaya mereka bersedia bekerja sama dengan pemerintah. Apabila dalam waktu 10 (sepuluh) hari mobilisasi tersebut gagal mengubah penolakan warga, pemerintah akan mengeluarkan keputusan tentang inventarisasi wajib (*compulsory inventory*). Jika keputusan inventarisasi wajib ini tidak diikuti, maka pemerintah akan melakukan penertiban yang meliputi pemindahan orang beserta properti mereka, dari tanah yang mereka tempati. Dalam proses ini, polisi akan dilibatkan untuk menjaga ketertiban dan keamanan sosial.

### **3.1.2. Proses Pengadaan Tanah dalam rangka Pelaksanaan Proyek Pinjaman Luar Negeri**

Sub bab ini akan menjelaskan proses pengadaan tanah dalam proyek-proyek yang dibiayai pinjaman luar negeri. Pembahasan difokuskan pada 2 (dua) proyek pinjaman luar negeri bilateral. Kedua proyek tersebut adalah *Toll Road Development of Cileunyi-Sumedang-Dawuan Project* (Proyek Pembangunan jalan tol Cileunyi-Sumedang-Dawuan) yang dibiayai *Export-Import Bank of China (CEXIM)* dan *Construction of Karian Multipurpose Dam Project* (Proyek Pembangunan Bendungan Multiguna Karian) yang dibiayai *Export-Import Bank of Korea*.

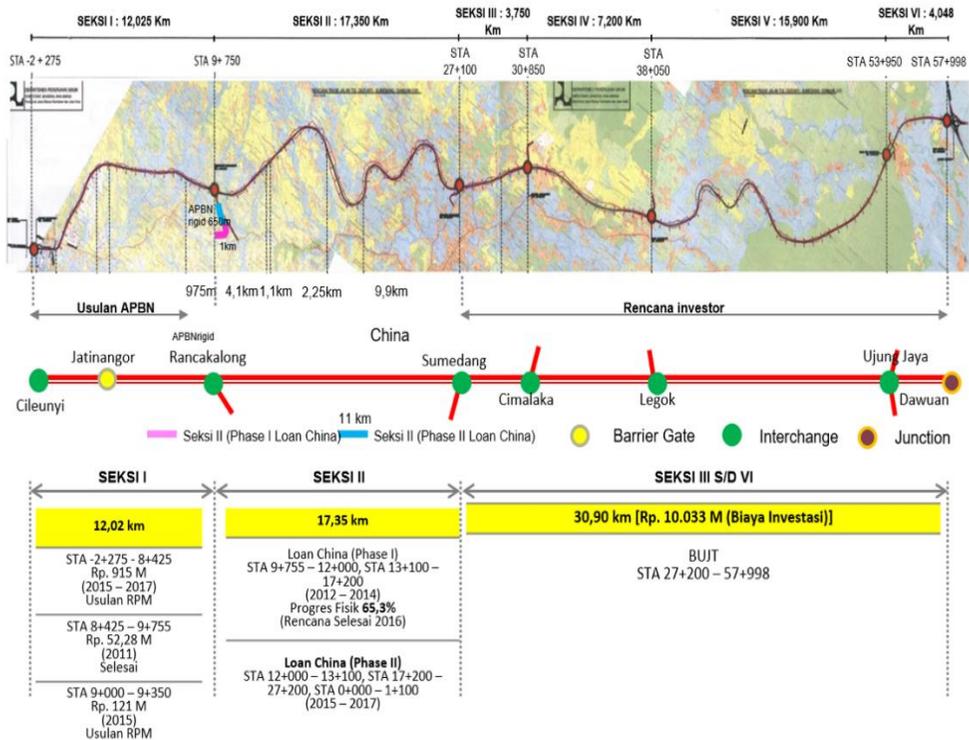
#### **3.1.2.1. Informasi Singkat mengenai Kedua Proyek**

##### **3.1.2.1.1. *Toll Road Development of Cileunyi-Sumedang-Dawuan Project* (Proyek Jalan Tol Cisumdawu)**

Proyek pembangunan Jalan Tol Cisumdawu merupakan salah satu proyek strategis nasional (PSN). Proyek ini bertujuan untuk mengakomodasi kebutuhan pembangunan Provinsi Jawa Barat dan menyediakan akses langsung bagi transportasi barang ke Pelabuhan di Cirebon. Selain itu, pembangunan jalan tol ini juga diharapkan dapat membantu pengembangan kawasan timur kota Bandung dan mengatasi kemacetan yang sering terjadi di Bandung dan sekitarnya. Jalan Tol Cisumdawu akan menghubungkan Bandung, Bandara Internasional Kertajati, dan Pelabuhan Cirebon. Jalan tol ini juga terhubung dengan sisi selatan Jalan Tol Padalarang dan sisi Utara Jalan Tol Cikampek-Palimanan. Instansi pelaksana kegiatan ini adalah Direktorat Jenderal Bina Marga, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Total panjang Jalan Tol Cisumdawu direncanakan mencapai 61,6 km dan dibagi dalam 6 (enam) Seksi, yaitu:

- Seksi I: Cileunyi - Rancakalong
- Seksi II: Rancakalong-Sumedang
- Seksi III: Sumedang-Cimalaka
- Seksi IV: Cimalaka-Legok

- Seksi V: Legok-Ujung Jaya
- Seksi VI: Ujung Jaya – Dawuan



**Gambar 1.** Rencana Awal Pembangunan Proyek *Toll Road Development of Cileunyi-Sumedang-Dawuan*

*Sumber:* Paparan Badan Pengatur Jalan Tol, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, 20 Agustus 2016

Dalam hal ini, Seksi I dan II menjadi porsi pemerintah yang pendanaannya menggunakan pinjaman dari CEXIM dan APBN Rupiah murni. Hal ini dilakukan sebagai bagian dari *viability gap fund* (VGF) untuk meningkatkan kelayakan investasi tol tersebut. Sedangkan Seksi III hingga VI dibangun melalui investasi Badan Usaha Jalan Tol (BUJT).

Artikel ini hanya akan membahas pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Cismudawu Seksi I dan Seksi II yang dibiayai pinjaman dari CEXIM. Dalam hal ini, pinjaman CEXIM tersebut diberikan dalam 3 (tiga) fase. Fase I dan II untuk konstruksi pada Seksi 2, sementara Fase III digunakan untuk mendanai pembangunan di Seksi I. Rincian informasi dan *terms and conditions* terkait pinjaman proyek Jalan Tol Cismudawu dapat dilihat pada Tabel 1.

**Table 1** Rincian Informasi dan *Terms and Conditions* Pinjaman Proyek Jalan Tol Cisumdawu

<b>Fase I</b>	
Tanggal <i>Loan Agreement</i> (LA)	12 November 2012
Tanggal Efektif LA	11 Maret 2013
Masa Laku Pinjaman (Original)	36 bulan sejak LA efektif (sampai dengan 12 November 2015), diperpanjang sampai dengan 28 Agustus 2017
Nilai Pinjaman	USD 92.999.886,66
Tanggal TTD Kontrak	8 November 2011
Nilai Kontrak	Rp 929.998.866.599,00
Nama Kontraktor	Shanghai Construction Group Co., Ltd - Consortium of WIKAWASKITA Joint Operation
Lokasi	Rancakalong s.d <i>Interchange</i> Sumedang, Jawa Barat (6,35 km)/Seksi II
Ruang lingkup pekerjaan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pembangunan jalan utama 6,35 km</li> <li>2. Pembangunan jembatan di 3 lokasi</li> <li>3. Pembangunan <i>overpass</i></li> <li>4. Pembangunan <i>underpass</i></li> </ol>
<b>Fase II</b>	
Tanggal Loan Agreement	13 Juni 2016
Masa Laku Pinjaman (Original)	60 bulan sejak LA efektif (sampai dengan 12 Juni 2021) dan kemudian diperpanjang sampai dengan 30 September 2022
Nilai Pinjaman	USD 219.398.580,06
Nilai Kontrak	Rp 3.169.090.600.877,60
Tanggal Kontrak	15 September 2015
Tanggal Penutupan Kontrak	13 September 2019
Nama Kontraktor	Metalurgical Corporation of China Ltd. Consortium of WIKANindya-Waskita (JO)
Lokasi	Rancakalong – Sumedang, Jawa Barat (10,1 km)/Seksi II
Ruang Lingkup Pekerjaan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pembangunan jalan utama 10,1 km</li> <li>2. Pembangunan jembatan di 2 lokasi</li> <li>3. Pembangunan terowongan di 1 lokasi</li> <li>4. Pembangunan jalan akses di 2 lokasi</li> <li>5. Pembangunan <i>interchange</i> di 1 lokasi</li> <li>6. Pembangunan <i>overpass</i> di 5 lokasi</li> <li>7. Pembangunan <i>underpass</i> di 5 lokasi</li> <li>8. Pembangunan gerbang tol di 2 lokasi</li> </ol>
<b>Fase III</b>	
Tanggal Loan Agreement	7 Mei 2018
Masa Laku Pinjaman (Original)	60 bulan setelah LA efektif (11 September 2023)
Nilai Pinjaman	USD 130.387.425,76
Nilai Kontrak	Rp 2.033.890.444.929,00
Tanggal Kontrak	24 November 2017
Nama Kontraktor	China Road and Bridge Corporation - PT Adhi Karya (Persero) Tbk. Joint Cooperation
Lokasi	Cileunyi – Ranca Kalong (12 km)/Seksi I

**Table 2** Rincian Informasi dan Terms and Conditions Pinjaman Proyek Bendungan Karian

Nama Proyek	:	<i>Construction of Karian Multipurpose Dam Project</i>
<i>Lender</i>	:	<i>Export-Import Bank of Korea</i>
Tanggal Penandatanganan LA	:	22 Desember 2011
Tanggal Efektif LA	:	14 Februari 2012
Tanggal Penutupan Original	:	14 Februari 2019
Tanggal Penutupan Baru	:	14 Juni 2022
Nilai Pinjaman	:	USD 100.000.000,00
Nilai Kontrak	:	a. Porsi PHLN EDCF: <ul style="list-style-type: none"> <li>● Porsi <i>foreign currency</i>: KRW26.189.544.720 atau ekuiv. USD23.932.035,79</li> <li>● Porsi <i>local currency</i>: Rp502.739.367.000 atau ekuiv. USD38.456.312,01</li> </ul> b. Porsi Pemerintah Indonesia: Rp255.117.957.600,00 atau ekuiv. USD 19.514.874,74
Tanggal Penandatanganan Kontrak	:	17 Juni 2015
Tanggal Penutupan Kontrak (Original)	:	14 Februari 2019
Nama Kontraktor	:	Daelim Industrial Co. Ltd. - PT Wijaya Karya (Persero) – PT Waskita Karya (Persero) Joint Operation
Executing Agency	:	Direktorat Jenderal Sumber Daya Air, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat

### 3.1.2.1.2. *Construction of Karian Multipurpose Dam Project (Proyek Bendungan Karian)*

Proyek ini merupakan tahap pertama dari pengembangan sumber daya air di wilayah sungai Ciujung dan Cidurian untuk memenuhi kebutuhan air perkotaan dan industri di Serang, Tangerang dan DKI Jakarta serta tambahan pasokan irigasi untuk Daerah Irigasi (DI) Ciujung. Adapun sasaran dari proyek ini adalah sebagai berikut:

1. Penyediaan air rumah tangga, kota dan industry (RKI) untuk Kabupaten Lebak, Kota Tangerang, Kabupaten Tangerang, Kota Tangerang Selatan dan wilayah Provinsi DKI Jakarta sebesar 9,1 m<sup>3</sup>/detik melalui *Karian-Serpong Conveyance System (KSCS)*;
2. Penyediaan kebutuhan suplesi ke Daerah Irigasi Ciujung dengan luas 22.000 ha, pemenuhan kebutuhan air RKI Kota Cilegon serta Kab. Serang sebesar 5,5 m<sup>3</sup>/detik;
3. Pengendalian banjir daerah hilir yang merupakan kawasan strategis dengan infrastruktur penting seperti Jalan Tol Jakarta-Merak, Kawasan Industri terpadu, dengan kapasitas tampungan banjir sebesar 60,8 juta m<sup>3</sup>.
4. Menyediakan sarana rekreasi dan tujuan wisata air serta potensi pembangkit energi listrik sebesar 1,8 megawatt melalui pembangkit listrik tenaga mini hidro (PLTMH).

Informasi lebih rinci mengenai proyek ini dapat dilihat pada tabel 2.

### 3.1.3. Kemajuan Proses Pengadaan Tanah dari Waktu ke Waktu

Total kebutuhan tanah untuk keenam Seksi Jalan Tol Cisumdawu mencapai 935,95 Ha dengan rincian sebagai berikut:

**Table 3** Total Kebutuhan Tanah Proyek Jalan Tol Cisumdawu

No	SEKSI	Luas (Ha)
1	Seksi 1	193,92
2	Seksi 2	320,13
3	Seksi 3	100,2
4	Seksi 4	83,6
5	Seksi 5	216,1
6	Seksi 6	22,0
<b>Total</b>		<b>935,95</b>

Sumber: Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (2015)

Proses pengadaan tanah pada proyek ini pada mulanya mengacu pada Peraturan Pemerintah (PP) No. 36 tahun 2005 yang kemudian direvisi dengan PP No. 65 tahun 2006 dan UU No. 2 tahun 2012. Proses pembebasan tanah untuk keenam seksi telah dimulai sejak tahun 2008. Dalam *dokumen Land Acquisition and Resettlement Action Plan (LARAP)* Proyek Cisumdawu Fase III yang diterbitkan pada November 2017 disebutkan bahwa proses pengadaan tanah pada umumnya memakan waktu 6 sampai dengan 12 bulan, tergantung kelengkapan dokumen kepemilikan tanah dan negosiasi harga tanah. Namun, sampai dengan November 2017, dari total panjang jalan tol sekitar 60 km, proses pembayaran kepada pemilik tanah baru mencapai 35,98%.

Hingga masa laku *loan agreement* Cisumdawu Fase II berakhir pada September 2022, progress lahan yang sudah dibebaskan mencapai 98,63%. Meskipun tanah yang belum bebas tersebut hanya mencapai 1,37% atau 66 bidang, jalan tol masih belum dapat beroperasi. Hal ini disebabkan karena dari 3 (tiga) bidang dan 2 (dua) tegakan yang belum bebas tersebut terletak di lahan superprioritas. Akibatnya, sampai dengan masa efektif *loan agreement* berakhir, jalan Cisumdawu Seksi 2 tidak bisa tersambung. Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, masalah tanah merupakan isu yang krusial sehingga meskipun luas tanah yang belum dibebaskan hanya sedikit, hal tersebut tetap akan berpengaruh pada operasional prasarana yang dibangun di atas tanah tersebut. Akibatnya, sisa pekerjaan proyek Jalan Tol Cisumdawu terpaksa dibiayai dengan menggunakan dana APBN dan kontrak pelaksanaan konstruksi diperpanjang sampai dengan 30 April 2022.

Dibanding dengan proyek Cisumdawu Fase II, pengadaan tanah untuk proyek Cisumdawu Fase III terhitung lebih lancar. Pada triwulan III tahun 2018, progress pengadaan tanah Fase III baru mencapai 65%. Namun, dalam kurun waktu 3 tahun 6 bulan, progresnya mencapai 99,17%. Secara keseluruhan, proses pengadaan tanah untuk Fase III tetap memprihatinkan karena gagal memenuhi target penyelesaian pengadaan tanah yang ditetapkan sebelumnya, yaitu pada Agustus 2018. Selanjutnya, target baru penyelesaian pengadaan tanah pada Desember 2020 juga gagal tercapai.

**Table 4** Kemajuan Pelaksanaan Pengadaan Tanah Proyek Jalan Tol Cisumdawu Fase II dan III

Waktu		Kemajuan Pengadaan Tanah	
		Proyek Cisumdawu Fase II	Proyek Cisumdawu Fase III
2017	Triwulan I	80,20%	-
	Triwulan II	80,20%	-
	Triwulan III	61,56%	-
	Triwulan IV	75,44%	-
2018	Triwulan I	83,56%	-
	Triwulan II	84,93%	-
	Triwulan III	84,93%	65%
	Triwulan IV	90,06%	66,5%
2019	Triwulan I	92,20%	70,14%
	Triwulan II	93%	68,53%
	Triwulan III	92,20%	72,77%
	Triwulan IV	92,20%	73,74%
2020	Triwulan I	94,40%	74,30%
	Triwulan II	Data tidak tersedia	83,14%
	Triwulan III	Data tidak tersedia	Data tidak tersedia
	Triwulan IV	Data tidak tersedia	93%
2021	Triwulan I	95,76%	97,25%
	Triwulan II	Data tidak tersedia	98,72%
	Triwulan III	98,00%	99,11%
	Triwulan IV	98,63%	99,17%

Sumber: LPK-PHLN dari TW I 2017 sampai dengan TW IV 2021

**Table 5** Kebutuhan Tanah Proyek Jalan Tol Cisumdawu Fase III per November 2017

No.	Nama Desa	Luas Kebutuhan Tanah (Ha)
1	Cileunyi Wetan	14.50
2	Cibeusi	42.81
3	Sindangsari	12.47
4	Cileles	9.07
5	Cilayung	30.07
6	Mekarsari	5.95
7	Sukarapih	5.73
8	Margaluyu	13.34
9	Pasigaran	3.95
10	Gudang	3.81
11	Citali	32.12
12	Ciptasari	19.88
13	Gunung Manik	0.63
<b>Total</b>		<b>194.36</b>

Sumber: Dokumen *Land Acquisition and Resettlement Action Plan (LARAP)* Proyek Cisumdawu Fase III, November 2017

Selain itu, informasi mengenai kebutuhan tanah untuk pembangunan proyek ini tampak dinamis. Sebagai contoh, berdasarkan LARAP November 2017, luas tanah yang dibutuhkan untuk pelaksanaan Jalan Tol Cisumdawu Fase III mencapai 194,36 Ha dan mencakup 13 desa sebagaimana tabel A di bawah ini. Namun kemudian, pada bulan Februari 2020, kebutuhan tanah fase ini berkurang menjadi 170,52 Ha atau 1.773 bidang dan mencakup 13 Desa (Kementerian PUPR, 2020).

Terkait pelaksanaan pengadaan tanah untuk Proyek Bendungan Karian, Penetapan Lokasi Proyek Bendungan Karian ditetapkan dengan Keputusan Gubernur Banten no. 598/Kep.280-Huk/2015 pada 11 Juni 2015 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan Pelebaran Jalan Akses Baru dari Gunung Geblegan Ke Bendungan Karian dan Penyediaan Lokasi Material Batu untuk Pembangunan Bendungan Karian.

Setahun kemudian Penetapan Lokasi tersebut diperbarui dengan Keputusan Gubernur Banten Nomor: 598/Kep.82-Huk/2016 pada 4 Februari 2016 tentang Pembaharuan Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bendungan Karian seluas ± 1.362,29 Ha yang terletak di wilayah Desa Pasirtanjung Kecamatan Rangkasbitung, Desa Sindangmulya Kecamatan Maja, Desa Sajira, Sukajaya, Pajagan, Mekarsari, Calungbungur, Bungurmekar, Sukarame, Sindangsari Kecamatan Sajira dan Desa Tambak Kecamatan Cimarga.

Penetapan lokasi tersebut diperbarui kembali dengan Keputusan Gubernur Banten Nomor: 596/Kep.66-Huk/2020 yang dikeluarkan 31 Januari 2020 Tentang Pembaharuan Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Bendungan Karian seluas ± 1.362,29 Ha yang terletak di wilayah Desa Pasirtanjung Kecamatan Rangkasbitung, Desa Sindangmulya Kecamatan Maja, Desa Sajira, Sukajaya, Pajagan, Mekarsari, Calungbungur, Bungurmekar, Sukarame, Sindangsari Kecamatan Sajira dan Desa Tambak Kecamatan Cimarga.

Total lahan yang dibutuhkan untuk Proyek Bendungan Karian mencapai 2.226,44 Ha, yang terdiri dari:

1. Lahan *quarry* dan jalan aksesnya seluas ± 32,68 Ha (terdapat jalan akses di kawasan hutan ± 5,2 Ha). Pada tahun 2016, lahan *quarry* dan jalan aksesnya yang dapat dibebaskan mencapai sekitar 15,34 Ha.
2. Tapak bendungan, genangan dan greenbelt seluas sekitar 2.193,76 Ha (terdapat genangan di kawasan hutan seluas sekitar 195 Ha).

Sejak penetapan lokasi diperbarui Gubernur Banten pada 4 Februari 2016, progres pengadaan tanah untuk Pembangunan Bendungan Karian per Maret 2017 baru mencapai 47,14% dari total lahan yang dibutuhkan. Informasi rinci mengenai realisasi pelaksanaan pengadaan tanah sampai dengan Maret 2017 dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Table 6** Realisasi Pengadaan Tanah Proyek Bendungan Karian s.d Maret 2017

Kebutuhan (Ha)			Realisasi (Ha)			Sisa Belum Bebas (Ha)		
Kawasa n Hutan	Non Kawasa n Hutan	Total	Kawasa n Hutan	Non Kawasa n Hutan	Total	Kawasa n Hutan	Non Kawasa n Hutan	Total
200,20	2.026,24	2.226,44	195,00	854,51	1.049,51	5,20	1.171,73	1.176,93

Sumber: Laporan Kementerian PUPR, Maret 2017

Sampai dengan bulan Juni 2023, progres pengadaan tanah Proyek Bendungan Karian belum mencapai 100%. Total sisa lahan yang belum terbebaskan mencapai 202,23 ha dari total kebutuhan sebesar 2.226,44 ha (90,92%). Oleh karena itu, diperlukan pembahasan terkait ketersediaan anggaran pembebasan tanah berkarakteristik khusus apabila ingin mencapai target pembebasan 100% pada 2023.

#### 3.1.4. Penyebab Masalah Pengadaan Tanah

Berdasarkan hasil analisis atas data yang terkumpul, berikut identifikasi akar permasalahan dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk proyek-proyek pinjaman luar negeri bilateral:

- **Sengketa tanah yang melibatkan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah**

Terdapat sengketa kepemilikan tanah dengan luas sekitar 65 Ha di Desa Pasir Tanjung, Kec. Rangkasbitung, Kab. Lebak, antara masyarakat setempat dengan PT. Perkebunan Nusantara VIII, di mana sebagian lahan tersebut berada di dalam tapak Bendungan Karian.

- **Kurangnya anggaran untuk pembayaran ganti rugi**

Kurangnya anggaran untuk pembayaran ganti rugi sebenarnya merupakan salah satu isu klasik dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia. Dalam kasus Proyek Jalan Tol Cisumdawu, untuk mengatasi masalah ini, pembiayaan pembebasan tanah terlebih dahulu menggunakan dana talangan yang disediakan oleh Badan Usaha Jalan Tol (BUJT) yang kemudian di-*reimburse* oleh Lembaga Manajemen Aset Negara (LMAN). Dalam hal ini, proses penggantian dana talangan BUJT oleh LMAN tersebut memerlukan proses audit BPKP terlebih dahulu. Pada bulan Juli 2021, nilai pengadaan lahan untuk Cisumdawu yang didanai Lembaga Manajemen Aset Negara (LMAN) mencapai Rp 2,14 triliun atau yang tertinggi selama tahun 2021. (Kompas, 2021)

- **Lamanya proses pengadilan**

Pada triwulan IV tahun 2018, pelaksana Proyek Jalan Tol Cisumdawu Fase III melaporkan adanya gugatan masyarakat terkait pengadaan tanah di Desa Cileunyi Wetan yang berlanjut ke tingkat kasasi. Warga menuntut harga tanah yang lebih tinggi dibandingkan tawaran kompensasi dari pemerintah. Putusan kasasi yang memenangkan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat baru terbit pada triwulan IV tahun 2019. Selain itu, pelaksana proyek harus terus berkoordinasi dengan pihak pengadilan negeri setempat untuk mempercepat proses konsinyasi di lokasi pengadaan tanah lainnya.

- **Lamanya proses perijinan**

Hambatan akibat pengurusan perizinan dialami Proyek Cisumdawu Fase I. Pelaksana proyek membutuhkan izin untuk membebaskan tanah kas desa dan tanah wakaf di Kabupaten Sumedang.

- **Rendahnya komitmen daerah dalam proses pengadaan tanah**

Pelaksana proyek telah melaporkan perlunya dukungan kebijakan dari Pemerintah Daerah Kabupaten Sumedang untuk pengadaan tanah Proyek Jalan Tol Cisumdawu Fase III sejak LPK-PHLN pertama kali dilaporkan pada TW III 2018. Status pengadaan tanah saat itu baru mencapai 65% sehingga kontraktor tidak dapat bekerja maksimal. Hal ini mewarnai LPK-PHLN proyek ini sampai dengan Triwulan IV tahun 2019.

- **Perubahan peraturan perundang-undangan terkait pengadaan tanah**

Proses pengadaan tanah pada Proyek Jalan Tol Cisumdawu terkena dampak perubahan peraturan perundang-undangan terkait pengadaan tanah. Pada mulanya pelaksanaan pengadaan tanah proyek ini mengacu pada Peraturan Pemerintah (PP) No. 36 tahun 2005 yang kemudian diganti dengan PP No. 65 tahun 2006 dan UU No. 2 tahun 2012. Hal ini menyebabkan pelaksana proyek harus melakukan berbagai penyesuaian sehingga menghambat proses pengadaan tanah. Pemberlakuan peraturan baru juga membuat Proyek Bendungan Karian terhambat. Pihak *executing agency* perlu menyusun ulang dokumen perencanaan pengadaan tanah akibat penetapan UU No. 2 tahun 2012, serta melakukan pembaruan penetapan lokasi untuk daerah genangan Bendungan Karian.

- **Kurang sinergisnya kinerja aparat pemerintah yang menangani proses pengadaan tanah**

Sebagaimana ditunjukkan dalam proyek Bendungan Karian, Satuan Tugas A dan Satuan Tugas B tidak dapat melakukan sinergi dengan baik sehingga proses penyusunan daftar nominatif untuk setiap desa tidak dapat terlaksana dengan optimal (LPK-PHLN Proyek Bendungan Karian, TW III 2019).

- **Lemahnya komunikasi dan koordinasi antara pelaksana proyek dengan pemilik utilitas**

Hal ini terjadi pada Proyek Cisumdawu Fase III. Adanya utilitas PLN Saluran Kabel Tegangan Menengah (SKTM) yang tertanam pada simpang Cileunyi menjadi hambatan setelah dalam prosesnya terjadi perselisihan mengenai siapa yang bertanggung jawab untuk membiayai pemindahan utilitas tersebut.

- **Pandemi Covid-19**

Pandemi Covid-19 menjadi salah satu faktor yang menghambat pelaksanaan pengadaan tanah untuk proyek-proyek pinjaman luar negeri, seperti Proyek Jalan Tol Cisumdawu Fase II. Pelaksana proyek mulai melaporkan dampak pandemi dalam LPK-PHLN Triwulan II tahun 2020. Akibat pembatasan sosial pada masa pandemi, tahapan pengadaan tanah seperti sosialisasi, musyawarah, dan pelepasan hak tidak dapat dilaksanakan secara biasa namun harus diganti dengan metode *door-to-door*. Akibatnya, target penyelesaian pengadaan tanah terpaksa harus diundur.

### 3.1.5. Dampak dari Berlarut-Larutnya Pengadaan Tanah

Proses pengadaan tanah yang berlarut-larut menimbulkan berbagai dampak yang pada akhirnya merugikan rakyat, antara lain membengkaknya kebutuhan anggaran proyek, meningkatnya friksi antar stakeholders, dan tidak tercapainya outcome proyek.

- **Perpanjangan masa laku *loan agreement***

*Project Completion Date* Proyek Bendungan Karian terpaksa mengalami perpanjangan sebanyak 4 (empat) kali dari 14 Agustus 2018 menjadi 14 April 2022, 10 Desember 2022, 10 Maret 2023, dan 10 Desember 2023. Sementara itu *Final Disbursement Date* diperpanjang dari 14 Februari 2019 menjadi 14 Juni 2022, 14 Desember 2022, 14 Maret 2023, dan 14 Maret 2024.

Dalam kasus Proyek Jalan Tol Cisumdawu, pihak Tiongkok melalui surat CEXIM 19 Februari 2020, menyampaikan peringatan agar pengadaan tanah harus dituntaskan 100% pada akhir bulan Mei 2020. Apabila hal ini tidak terpenuhi, CEXIM saat itu mengancam akan melakukan *suspend* penarikan pinjaman.

- **Tidak optimalnya pemanfaatan dana pinjaman luar negeri**

Hal ini terjadi pada kasus Proyek Jalan Tol Cisumdawu Fase II. *Loan availability period* dari proyek ini berakhir pada 30 September 2021. Namun, pihak CEXIM menolak

perpanjangan *loan availability period* dengan alasan *loan availability period* tidak boleh melebihi *grace period* yang juga berakhir pada 30 September 2021. Sebagai konsekuensi, pembayaran sisa kontrak terpaksa menggunakan APBN.

- **Terhambatnya proses konstruksi menyebabkan seringnya amendemen kontrak**

Sebagai contoh, Kementerian PUPR dan pihak kontraktor melakukan amendemen kontrak sampai dengan 14 kali untuk Proyek Jalan Tol Cisumdawu Fase II. Amendemen ini diperlukan karena adanya perpanjangan periode kontrak pelaksanaan konstruksi sampai dengan April 2022, penggantian perwakilan *Joint Operation*, dan perubahan nilai kontrak.

- **Output dari kegiatan pinjaman luar negeri tidak dapat langsung operasional atau dimanfaatkan sesuai rencana**

Sebagai contoh, pelaksanaan Proyek Jalan Tol Cisumdawu Fase I telah selesai pada tahun 2017. Dokumen *Feasibility Study* Proyek Jalan Tol Cisumdawu menyatakan, apabila proses konstruksi yang dilaksanakan secara simultan selesai untuk semua seksi, operasionalisasi semua seksi Jalan Tol Cisumdawu bisa dimulai pada tahun 2019. Namun jalan tol ini tidak dapat langsung digunakan oleh masyarakat karena lokasi Proyek Jalan Tol Cisumdawu Fase I berada di tengah-tengah antara lokasi Proyek Jalan Tol Cisumdawu Fase II dan Fase III. Dalam hal ini, Proyek Jalan Tol Cisumdawu Fase I dapat dibangun terlebih dahulu karena pengadaan tanah untuk proyek ini dapat dituntaskan lebih dahulu daripada Proyek Jalan Tol Cisumdawu Fase II dan Fase III. Sebagai konsekuensi, Jalan Tol Cisumdawu Fase I menjadi temuan Badan Pemeriksa Keuangan dan Ditjen Bina Marga, Kementerian PUPR, harus terus melakukan perawatan karena aset tersebut saat itu belum dapat diserahkan ke BUJT. Dampak negatif lainnya, jalan tol Cisumdawu Fase I sempat dimanfaatkan warga sekitar untuk balapan liar.

Isu serupa juga terjadi pada Proyek Jalan Tol Cisumdawu Fase II. Hingga masa laku *loan agreement* Proyek Jalan Tol Cisumdawu Fase II berakhir, progress lahan yang sudah dibebaskan mencapai 98,63%. Meskipun tanah yang belum bebas tersebut hanya mencapai 1,37% atau 66 bidang, jalan tol Cisumdawu Phase II tidak dapat langsung beroperasi. Hal ini disebabkan karena lokasi 3 (tiga) dari 66 bidang dan 2 tegakan yang belum bebas tersebut, terletak di lahan superprioritas. Akibatnya, sampai dengan masa efektif LA berakhir, jalan tol Cisumdawu Seksi 2 tidak bisa langsung tersambung sehingga tidak bisa operasional.

- **Sengketa pelaksana proyek dengan kontraktor**

Kasus ini dihadapi Proyek Jalan Tol Cisumdawu Fase I. Kontraktor mengajukan klaim atas perpanjangan waktu pelaksanaan konstruksi akibat isu pengadaan tanah dan klaim pembayaran porsi mata uang asing sebesar 30% dari kontrak. Untuk mencapai solusi, diperlukan penyelesaian sengketa dengan menggunakan mekanisme arbitrase.

### 3.2. Analisis dan Pembahasan

Seperti yang diungkapkan pada Bab I, kajian ini berupa menganalisis bagaimana proses pengadaan tanah dalam pelaksanaan proyek-proyek infrastruktur yang dibiayai pinjaman luar negeri bilateral. Dari kajian ini diharapkan bisa memberikan rekomendasi kebijakan untuk meningkatkan kelancaran proses pengadaan tanah dalam proyek-proyek infrastruktur yang dibiayai pinjaman luar negeri bilateral. Oleh karena itu, bab ini difokuskan untuk menjawab 3 (tiga) pertanyaan kunci kajian ini yang sudah dijelaskan di Bab I.

**3.2.1. Mitigasi Risiko Pengadaan Tanah**

Proses pelaksanaan pengadaan tanah yang penuh hambatan sebagaimana dijelaskan pada Bab III menimbulkan pertanyaan mengenai sejauh mana *executing agency* melakukan mitigasi atas risiko pengadaan tanah dalam pelaksanaan proyek-proyek pinjaman luar negeri. Hasil analisis atas data LPK-PHLN dan interview dengan para narasumber menunjukkan adanya kecenderungan bahwa mitigasi risiko ini tidak dilakukan secara memadai.

Sebagai contoh, dalam LPK PHLN triwulan I tahun 2017, sebenarnya pihak *executing agency* Proyek Bendungan Karian telah mengidentifikasi adanya 51 situs makam yang perlu direlokasi sebagai masalah kritis yang potensial mempengaruhi jadwal dan penyerapan. Dari 51 situs makan tersebut, relokasi baru dilakukan untuk 1 (satu) situs makam keramat. Kenyataannya, lebih dari 4 (empat) tahun kemudian atau dalam LPK PHLN triwulan IV tahun 2021, ke-51 situs makam tersebut masih tercatat sebagai masalah kritis yang mempengaruhi jadwal dan penyerapan. Ini menandakan belum ada upaya serius yang dilakukan *executing agency* untuk mengatasi problem pembebasan lahan makam tersebut. Perbedaannya, sejak triwulan I tahun 2020, *executing agency* mengklasifikasikan situs makam tersebut sebagai tanah karakteristik khusus. Perbedaan redaksional tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

**Table 7** Perbandingan Status Keberadaan Situs Makam dalam LPK PHLN Proyek Bendungan Karian

Triwulan I 2017	Triwulan IV 2021
Terdapat 51 situs makam yang perlu direlokasi, sampai saat ini telah dilakukan relokasi untuk 1 (satu) situs makam keramat.	Terdapat 51 situs makam yang <u>merupakan Tanah Karakteristik Khusus</u> perlu direlokasi, sampai saat ini telah dilakukan relokasi untuk 1 (satu) situs makam keramat

Sebagai tindak lanjut atas isu relokasi 50 situs makam tersebut, pihak *executing agency* hanya melaporkan bahwa mereka “menunggu kebijakan atau regulasi yang mengatur dengan detail mengenai relokasi 50 situs makam tersebut.” Kajian ini menemukan hingga triwulan III tahun 2019, belum dapat disimpulkan instansi mana pada tingkatan Pemerintah Daerah yang memiliki wewenang dan tupoksi untuk identifikasi jenis kuburan/makam walaupun sebenarnya sudah ada peraturan mengenai isu ini. Berdasarkan pasal 12 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1987 tentang Penyediaan Penggunaan Tanah untuk Keperluan Tempat Pemakaman, pemindahan Tempat Pemakaman Umum, Tempat Pemakaman Bukan Umum, Krematorium, dan Tempat Penyimpanan Jenazah ke tempat lain ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah, dan bagi Daerah Khusus Ibukota Jakarta oleh Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta, dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan. Dengan demikian, dalam konteks Proyek Bendungan Karian, pemerintah daerah setempat tampaknya tidak menjalankan tugasnya sesuai ketentuan yang berlaku. Selain itu, berkaca pada pengalaman pengadaan tanah untuk pembangunan bandara Yogyakarta Internasional Airport yang juga meliputi proses relokasi makam, proses ini bisa diselesaikan setelah dilakukan negosiasi dengan dan pendekatan kepada para ahli waris. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa tingkat keterlibatan pemerintah daerah dan ahli waris tampaknya menjadi tantangan bagi *executing agency* dalam konteks proyek Bendungan Karian ini.

Salah satu narasumber berpendapat bahwa *executing agency* cenderung “menggampangkan masalah” dalam mengelola isu pengadaan tanah atau tidak menganggap pengadaan tanah sebagai persoalan yang besar. Akibatnya, hampir semua proyek pinjaman luar negeri tidak siap dengan tanah, di mana kegiatan penyiapan tanah yang detail tidak masuk dalam proses perencanaan. Kalau pun tersedia, dokumen LARAP sering kali tidak dijadikan referensi dalam pelaksanaan proyek. Padahal LARAP dan *Feasibility Study* (F/S) pada umumnya telah memuat penjelasan mengenai risiko pengadaan tanah. Sebagai contoh, F/S Proyek Jalan Tol Cismudawu Fase III sudah menggarisbawahi urgensi penyelesaian konstruksi Jalan Tol Cismudawu dengan segera mengingat kenaikan harga kemungkinan akan lebih tinggi daripada kenaikan *traffic*.

Selain itu, F/S tersebut telah mengidentifikasi pengadaan tanah sebagai salah satu isu utama mengingat adanya perbedaan persepsi dan sikap masyarakat terdampak atas pelaksanaan konstruksi Proyek Jalan Tol Cismudawu. Oleh karena itu, diseminasi informasi kepada masyarakat terdampak langsung, terutama tentang rencana pelaksanaan proyek, manfaat proyek bagi masyarakat, serta strategi-strategi pemerintah untuk mengatasi dampak negatif dari proyek dan pengadaan tanah, perlu dilaksanakan jauh hari sebelum proses pengadaan tanah dimulai.

Di samping itu, PP 10 tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah dan peraturan turunannya yaitu Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas No. 4 tahun 2011, menginstruksikan *executing agency* untuk meningkatkan kesiapan kegiatan untuk rencana kegiatan yang telah tercantum dalam DRPLN-JM, termasuk rencana pengadaan tanah dan/atau pemukiman Kembali. Dalam hal ini, informasi mengenai rencana pengadaan tanah dan/atau pemukiman Kembali meliputi aspek-aspek sebagai berikut:

- a. Luas dan lokasi tanah yang diperlukan;
- b. Perkiraan jumlah penduduk yang akan dimukimkan kembali;
- c. Tata cara pengadaan tanah dan/atau pemukiman kembali;
- d. Jangka waktu dan jadwal pelaksanaan pengadaan tanah dan/atau pemukiman kembali;
- e. Pihak-pihak yang bertanggung jawab dan terlibat dalam proses pengadaan tanah dan/atau pemukiman kembali serta pembagian kewenangan antar para pihak; dan
- f. Alokasi pembiayaan pengadaan tanah dan/atau pemukiman kembali.

Namun sayangnya, rencana pengadaan tanah ini sering kali tidak digunakan sebagai acuan saat Bappenas melakukan kegiatan pemantauan triwulanan pelaksanaan proyek pinjaman luar negeri bilateral. Hal ini disebabkan antara lain karena dokumen ini bukan *living document* yang bisa dimutakhirkan setiap saat sesuai perkembangan proyek.

Salah satu narasumber berpendapat setidaknya terdapat 3 (tiga) alasan yang membuat *executing agency* menggampangkan masalah pengadaan tanah, yaitu:

1. Proyek dianggap prioritas karena pertimbangan politik.
2. Petugas lapangan hanya menjalankan instruksi/kebijakan pimpinan yang harus terlaksana.
3. Kurangnya rasa kepemilikan terhadap suatu proyek.

Bukti “menggampangkan masalah” tersebut juga tercermin pada pelaksanaan proyek Bendungan Karian. *Loan Agreement* proyek ini efektif berlaku pada 14 Februari 2012. Namun, sampai dengan triwulan IV tahun 2013, pihak *executing agency* belum melaporkan masalah pengadaan tanah dalam LPK PHLN proyek ini. Laporan lebih difokuskan pada isu lelang konsultan dan konstruksi. Isu mengenai pengadaan tanah baru dimunculkan pihak *executing agency* pada Triwulan I tahun 2015.

Pada triwulan II tahun 2015, *executing agency* Proyek Bendungan Karian melaporkan proses pengajuan izin penetapan lokasi dan pelaksanaan sosialisasi rencana proyek kepada masyarakat, serta koordinasi intensif dengan para *stakeholder* untuk mengakselerasi proses pembebasan lahan dalam rangka pembangunan Bendungan Karian. Sampai dengan triwulan III tahun 2015, progres pembebasan lahan untuk proyek ini baru mencapai 38,69%.

Selain itu, analisis atas LPK-PHLN menunjukkan kekurangtelitian *executing agency* dalam menentukan status kemajuan pengadaan tanah sebagaimana dicontohkan proyek Jalan Tol Cisumdawu Fase II. Data LPKPHLN triwulanan proyek ini sepanjang tahun 2017 menunjukkan progress pengadaan tanah yang fluktuatif. Sebagai contoh, tabel di bawah ini menunjukkan, pada triwulan I dan triwulan II 2017 progres kemajuan pembebasan lahan dilaporkan mencapai 80,20%. Namun angka ini menurun menjadi 61,56% pada TW III. Capaian ini kemudian naik menjadi 75,44% pada triwulan IV. Data ini menjadi kurang meyakinkan mengingatkan luas lahan yang belum bebas dari triwulan I s/d triwulan III dilaporkan tetap, yaitu 126,44 Ha yang berupa tanah kas desa dan tanah milik warga.

**Table 8** Fluktuasi Kemajuan Pengadaan Tanah Proyek Jalan Tol Cisumdawu Fase II

	Waktu	% Kemajuan
2017	Triwulan I	80,20%
	Triwulan II	80,20%
	Triwulan III	61,56%
	Triwulan IV	75,44%
2018	Triwulan I	83,56%
	Triwulan II	84,93%
	Triwulan III	84,93%
	Triwulan IV	90,06%
2019	Triwulan I	92,20%
	Triwulan II	93%
	Triwulan III	92,20%
	Triwulan IV	92,20%
2020	Triwulan I	94,40%
	Triwulan II	Data tidak tersedia
	Triwulan III	Data tidak tersedia
	Triwulan IV	Data tidak tersedia
2021	Triwulan I	95,76%
	Triwulan II	Data tidak tersedia
	Triwulan III	98,00%
	Triwulan IV	98,63%

**Sumber:** LPK PHLN Proyek Jalan Tol Cisumdawu Fase II Triwulan I 2017 s/d TW IV 2021

Selain itu, pihak *executing agency* juga tampak kurang serius dalam menyampaikan rencana tindak lanjut untuk mengatasi permasalahan terkait pengadaan lahan ini. Selama empat

triwulan berturut-turut pada 2017 tersebut, narasi yang disampaikan pihak *executing agency* dalam LPK-PHLN tersebut tidak berubah yaitu:

“Satker Pelaksanaan Jalan Bebas Hambatan Cisumdawu telah mengirimkan surat permohonan alokasi dana untuk pemenuhan pengadaan tanah Cisumdawu Phase II kepada Balai Besar Pelaksanaan Jalan Nasional VI untuk diteruskan kepada Bapak Direktorat Jalan Bebas Hambatan, Perkotaan dan dan Fasilitas Jalan Daerah cq. Kasubdit Lahan dan BUJT Cisumdawu cq. PT. Citra Karya Jabar Tol.”(LPK PHLN Proyek Jalan Tol Cisumdawu Fase II)

### 3.2.2. Upaya *Executing Agency* untuk Mengatasi Berbagai Masalah Pengadaan Tanah dalam Proyek-Proyek Pinjaman Luar Negeri Bilateral

Salah satu upaya yang paling sering dilakukan *executing agency* untuk mengatasi masalah pengadaan tanah adalah koordinasi dengan berbagai instansi pemerintah terkait seperti PPK lahan, BPN, Pemerintah Daerah, Pengadilan Negeri, serta Badan Usaha Jalan Tol (BUJT). Namun, koordinasi tersebut tampaknya juga menjadi tantangan tersendiri sebagaimana dicontohkan oleh Proyek Jalan Tol Cisumdawu Fase III. Adanya kebutuhan untuk menambah personel untuk Satgas Pembebasan Lahan telah diidentifikasi sebagai upaya tindak lanjut yang diperlukan pada LPK PHLN proyek ini pada triwulan III tahun 2018, namun sampai dengan triwulan II tahun 2019, tambahan personel Satgas Pembebasan Lahan tersebut belum juga terwujud.

Di sisi lain, pihak *executing agency* kurang menunjukkan upaya intensif untuk berdialog dengan masyarakat terdampak. Seperti halnya di kasus Proyek Jalan Cisumdawu Fase II, upaya tindak lanjut yang melibatkan warga terdampak baru dilaporkan pihak *executing agency* pada triwulan III tahun 2019. Namun, pendekatan persuasif sosial dilakukan sebatas oleh kontraktor, bukan *executing agency*. Padahal, berdasarkan UU No. 12 tahun 2012, pemberitahuan dan konsultasi publik mengenai rencana pembangunan harus dilakukan oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi. Peliknya upaya mendapatkan persetujuan publik tersebut baru tampak pada LPK PHLN Proyek Jalan Tol Cisumdawu triwulan II tahun 2020, di mana tahapan-tahapan pembebasan lahan seperti sosialisasi, musyawarah, dan pelepasan hak tidak dapat dilaksanakan secara biasa namun harus diganti dengan metode *door-to-door* akibat Pandemi Covid-19.

Shipley dan Utz (2012) berargumen bahwa konsultasi publik seharusnya dilakukan untuk mencapai *genuine participation* (partisipasi nyata) masyarakat dalam proses perencanaan. Dengan demikian, dalam konteks pengadaan tanah, istilah 'konsultasi publik' bermasalah karena pemerintah sudah membuat keputusan akhir sebelum konsultasi publik itu sendiri dilaksanakan. Pemerintah telah memutuskan bahwa pengadaan tanah merupakan suatu keharusan dan diperlukan untuk mewujudkan suatu rencana proyek yang dianggap strategis bagi bangsa.

Sampai batas tertentu, konsultasi publik mungkin berhasil mengungkap preferensi public: menyetujui atau menolak pembebasan tanah. Namun, karena pembebasan tanah itu bersifat wajib, hasil konsultasi publik kemungkinan tidak akan mengubah keputusan pemerintah. Di sini suara publik berpotensi tidak terdengar atau didengarkan dalam konteks pembebasan lahan. Pemilik tanah yang keberatan dengan proyek pada akhirnya tetap diharuskan meninggalkan tanah atau propertinya. Dengan demikian, mekanisme konsultasi publik yang diamanatkan peraturan perundang-undangan seringkali:

- gagal mencapai tujuan dasar partisipasi publik;
- bersifat kontraproduktif; dan

- menciptakan konflik antar warga (Innes & Booher, 2004)

Salah satu narasumber menyatakan bahwa konsolidasi tanah bisa dilaksanakan apabila semua *stakeholder* terkait mempunyai komitmen untuk menjaga keselarasan dan kesinambungan program perencanaan, mulai dari penetapan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, sampai dengan elaborasi dalam *Grand Design/Masterplan*. Dengan adanya komitmen dan pemahaman bersama dari seluruh stakeholder terkait, masalah pengadaan tanah mungkin bisa diselesaikan lebih cepat.

### **3.2.3. Kurang Efektifnya Pelaksanaan Monitoring dan Evaluasi Proyek**

Selama ini Bappenas rutin melakukan monitoring dan evaluasi triwulanan untuk memantau progress pelaksanaan proyek-proyek pinjaman dan hibah luar negeri. Monitoring dan evaluasi tersebut dilakukan baik melalui rapat koordinasi maupun kunjungan lapangan. Analisis dokumen LPK PHLN menunjukkan bahwa hasil monitoring dan evaluasi tersebut tampaknya tidak langsung berdampak pada perbaikan pelaksanaan pengadaan tanah proyek. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, LPK PHLN untuk waktu yang lama mencantumkan narasi yang sama sehingga tidak menunjukkan perkembangan yang berarti dalam proses pengadaan tanah.

Menurut salah satu narasumber, monitoring dan evaluasi akan lebih berfungsi apabila langsung dipimpin oleh pejabat yang dapat membuat keputusan. Selain itu ia menilai Satker tidak berani bicara karena khawatir informasi yang mereka sampaikan akan berbeda dengan satker pengadaan tanah. Di samping itu, ada kecenderungan instansi pemerintah yang seharusnya mengikuti rapat koordinasi, tidak hadir dalam rapat tersebut karena instansinya belum membuat keputusan atas *pending issues* yang menjadi tanggung jawabnya.

### **3.2.4. Perbaikan Kerangka Regulasi**

Di tataran regulasi, pemerintah pada dasarnya telah melakukan beberapa langkah untuk mengatasi isu-isu pengadaan tanah dalam pelaksanaan proyek-proyek pembangunan, termasuk yang dibiayai pinjaman luar negeri. Ketentuan sejumlah pasal pada UU No. 2 tahun 2012 mengalami perubahan dalam UU No. 6 tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Misalnya, UU No. 6 tahun 2023 telah mengatur batas waktu penyelesaian status tanah untuk objek-objek pengadaan tanah yang masuk dalam kawasan hutan, tanah kas desa, tanah wakaf, tanah ulayat/tanah adat, dan atau tanah aset Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah. Berdasarkan pasal 8 ayat 2, yang merupakan bagian dari Pasal 123, UU No. 6 tahun 2023, penyelesaian status tanah objek-objek tersebut harus dilakukan sampai dengan penetapan lokasi. Apabila hal ini dilakukan, ketentuan ini berpotensi mencegah terulangnya pengalaman pengadaan tanah proyek Jalan Tol Cisumdawu dan proyek Bendungan Karian yang berkaitan dengan objek-objek ini di masa yang akan datang.

## **IV. Kesimpulan dan Rekomendasi**

### **4.1. Kesimpulan**

Pada bab-bab sebelumnya telah dipaparkan penjelasan mengenai konsep, kebijakan, dan proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia dan perbandingannya dengan 4 (empat) negara yaitu Malaysia, Vietnam, Australia dan Belanda. Untuk mempertajam analisis mengenai pengadaan tanah untuk proyek pinjaman luar negeri bilateral, pembahasan difokuskan pada dua studi kasus yaitu *Toll Road Development of Cileunyi-Sumedang-Dawuan Project* (Proyek Pembangunan jalan tol Cileunyi-Sumedang-Dawuan) yang dibiayai Export-Import Bank of China (CEXIM) dan *Construction of Karian Multipurpose Dam Project* (Proyek Pembangunan

Bendungan Multiguna Karian) yang dibiayai *Export-Import Bank of Korea*. Salah satu dasar pemilihan kedua proyek ini adalah kedua proyek tersebut merupakan Proyek Strategis Nasional.

Proses pengadaan tanah di Indonesia pada dasarnya telah mengikuti standar yang berlaku secara internasional sebagaimana dijelaskan pada Bab II. Meskipun demikian, hal ini belum cukup untuk memastikan kelancaran pengadaan tanah. Berdasarkan hasil analisis data, faktor-faktor penyebab masalah dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kedua proyek yang menjadi studi kasus kajian ini terdiri dari: (i) sengketa tanah yang melibatkan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, (ii) kurangnya anggaran untuk pembayaran ganti rugi, (iii) lamanya proses pengadilan, (iv) lamanya proses perijinan, (v) rendahnya komitmen daerah dalam proses pengadaan tanah, (vi) perubahan peraturan perundang-undangan terkait pengadaan tanah, (vii) kurang sinergisnya kinerja aparat pemerintah yang menangani proses pengadaan tanah, (viii) lemahnya komunikasi dan koordinasi antara pelaksana proyek dengan pemilik utilitas, serta (viii) Pandemi Covid-19.

Masalah-masalah dalam pengadaan tanah di kedua proyek tersebut menimbulkan dampak yang signifikan, mulai dari membengkaknya anggaran proyek, mundurnya jadwal pelaksanaan proyek, sampai dengan manfaat pembangunan proyek yang tidak dapat segera dirasakan masyarakat, terutama mereka yang terdampak dengan pelaksanaan proyek-proyek itu.

Temuan utama dari kajian ini adalah: (i) masih lemahnya mitigasi yang dilakukan *executing agency* atas risiko pengadaan tanah, (ii) masih kurang baiknya koordinasi antar instansi terkait untuk mengatasi berbagai masalah pengadaan tanah, (iii) kurang efektifnya pelaksanaan monitoring dan evaluasi proyek, serta (iv) adanya potensi perbaikan proses pengadaan tanah melalui perubahan ketentuan/peraturan mengenai pengadaan tanah dalam UU No. 6 tahun 2023.

## **4.2. Rekomendasi**

### **4.2.1. Pentingnya mitigasi risiko pengadaan tanah yang lebih baik**

Pengadaan tanah diakui sebagai salah satu isu yang paling diperebutkan dan bermuatan politik. Pemerintah perlu mengambil tindakan pencegahan dan menyusun prosedur perencanaan untuk memitigasi atau mencegah konflik yang disebabkan oleh pengadaan tanah. Kecenderungan pemerintah untuk mengandalkan pemberian kompensasi, yang melibatkan penilai independen, dan keterlibatan mekanisme hukum belum cukup mumpuni dalam menyelesaikan isu-isu pengadaan tanah. Hal ini terjadi karena isu pengadaan tanah tidak hanya berkaitan dengan nilai ekonomi tanah saja, tetapi juga terkait erat dengan masalah sosial, budaya, dan politik lainnya, seperti yang dikonfirmasi dalam kajian ini. Oleh karena itu, studi komprehensif untuk memitigasi dan mencegah konflik terkait pembebasan lahan harus dilakukan, dengan melibatkan masyarakat yang terkena dampak proyek, jauh sebelum proses pembebasan lahan dilaksanakan. Berkaitan dengan hal tersebut, pola interaksi sosial, nilai budaya tanah, serta jenis atau pola hubungan kekuasaan antar pemangku kepentingan merupakan beberapa aspek yang harus diperhatikan untuk menciptakan tatanan tata kelola yang lebih baik.

### **4.2.2. Kesesuaian rencana proyek dengan rencana tata ruang wilayah dan rencana pembangunan nasional/daerah**

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 pasal 7 mengatur bahwa pengadaan tanah harus dilakukan sesuai dengan antara lain rencana tata ruang wilayah dan rencana pembangunan nasional/daerah. Oleh karena itu, efektivitas proses pengadaan tanah antara lain dipengaruhi oleh kesesuaian rencana proyek (yang membutuhkan pembebasan lahan) dengan rencana tata ruang wilayah dan rencana pembangunan nasional/daerah. Akan lebih mudah meyakinkan publik

mengenai urgensi pengadaan tanah jika lahan yang ditargetkan telah ditetapkan dalam dokumen perencanaan.

#### **4.2.3. Peningkatan Mekanisme Partisipasi Publik**

Pasal 16 dan 17 undang-undang nomor 2 tahun 2012 tentang pengadaan tanah untuk pembangunan untuk kepentingan umum telah mengamanatkan pemerintah untuk melakukan partisipasi masyarakat dalam bentuk pertemuan sosialisasi dan konsultasi publik dengan para pemangku kepentingan proyek. Namun, mekanisme ini adalah proses dari atas ke bawah, dan digunakan oleh pemerintah untuk menginformasikan kepada publik tentang rencana pengadaan tanah untuk mengembangkan proyek yang telah diputuskan. Oleh karena itu, pertemuan sosialisasi dan konsultasi publik menjadi kurang efektif dalam menggali dukungan publik. Menurut pendapat saya, untuk menggali dukungan publik terhadap rencana pengadaan tanah, masyarakat harus dilibatkan sejak awal, ketika rencana proyek dibahas sebagai bagian dari rencana tata ruang wilayah dan rencana pembangunan nasional/daerah. Melibatkan masyarakat sejak tahap awal berpotensi mengurangi kemungkinan penolakan publik terhadap rencana pengadaan tanah dan memberikan waktu yang cukup bagi anggota masyarakat untuk mempersiapkan diri mereka dengan informasi dan tindakan yang diperlukan, agar proses pengadaan tanah dapat mempengaruhi mereka seminimal mungkin.

#### **4.2.4. Review Opsi Pemberian Tanah Pengganti dan Pemukiman Kembali sebagai Bentuk Ganti Kerugian untuk Masyarakat Terdampak Proses Pengadaan Tanah**

Pasal 36 UU No. 6 tahun 2023 menyatakan bahwa pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk: a) uang; b) tanah pengganti; c) pemukiman Kembali; d) kepemilikan saham; dan e) bentuk lain yang disetujui kedua belah pihak. Namun, selama ini pemerintah lebih memilih untuk menggunakan opsi pemberian uang ganti rugi kepada pemilik tanah terdampak dengan alasan prosesnya lebih cepat dan mudah dilaksanakan daripada yang lainnya. Namun, sudah saatnya pemerintah juga lebih serius untuk memikirkan dan menawarkan opsi tanah pengganti dan pemukiman kembali kepada masyarakat terdampak untuk memastikan para pemilik tanah terdampak juga menjadi penerima manfaat, bukan sekedar penonton, dari proyek tersebut. Sepertinya, kecenderungan masyarakat untuk memilih opsi tanah pengganti dan pemukiman kembali akan semakin meningkat seperti yang ditunjukkan dalam kasus pengadaan tanah untuk proyek pembangunan Ibu Kota Nusantara (Daton & Belarminus, 2023).

#### **4.2.5. Perbaikan Mekanisme Monitoring dan Evaluasi Proyek-Proyek Pinjaman Luar Negeri**

- a. Melibatkan pemerintah daerah dan instansi terkait dalam rapat pemantauan triwulanan.

Mekanisme monitoring dan evaluasi saat ini kurang efektif dalam menyelesaikan isu-isu pengadaan tanah dalam proyek pinjaman luar negeri. Salah satu faktornya adalah sering kali pemerintah daerah atau instansi terkait yang bertanggung jawab atas kelancaran proses pengadaan tanah tidak dilibatkan dalam kegiatan monitoring dan evaluasi, terutama rapat pemantauan triwulanan. Laporan mengenai status pengadaan tanah sering kali hanya mengandalkan informasi dari pihak *Project Management Unit* (PMU). Oleh karena itu, Bappenas perlu melibatkan pemerintah daerah dan instansi terkait lain yang bertanggung jawab atas proses pengadaan tanah dalam rapat pemantauan triwulanan.

- b. Meningkatkan kualitas laporan pelaksanaan kinerja proyek pinjaman dan hibah luar negeri (LPK-PHLN)

LPK-PHLN saat ini belum dapat dijadikan sebagai referensi untuk mengetahui progress pelaksanaan pengadaan tanah karena belum tentu *executing agency* melakukan pemutakhiran data dan informasi secara teratur dalam dokumen tersebut. Hasil analisis data LPK PHLN menunjukkan bahwa *executing agency* sering kali tidak menyampaikan laporan tertulis yang rinci mengenai progress pengadaan tanah pada proyek yang diampunya. *Executing agency* hanya memberikan narasi singkat/ ringkasan masalah proyek yang berkaitan dengan pengadaan tanah. Masalah pengadaan tanah baru tampak krusial pada saat diskusi dalam rapat pemantauan triwulanan. Namun, mengingat waktu rapat pemantauan tersebut terbatas, pendalaman tidak bisa dilakukan secara optimal sehingga diperlukan rapat lanjutan. Oleh karena itu, sebaiknya *executing agency* diminta menyampaikan laporan pengadaan tanah yang rinci dalam LPK-PHLN.

- c. Mengkaji ulang kebijakan Kementerian PPN/Bappenas yang memfokuskan agenda rapat pemantauan triwulanan untuk membahas proyek-proyek dengan status *at risk* dan *zero disbursement*.

Rapat pemantauan triwulanan saat ini hanya difokuskan untuk membahas proyek-proyek dengan status *at risk* dan *zero disbursement*. Padahal ada kalanya, laporan tertulis LPK PHLN tersebut menyimpan “bom waktu” terkait isu pengadaan tanah yang tidak mengalami perkembangan untuk waktu yang signifikan. Oleh karena itu, apabila rapat pemantauan difokuskan pada proyek-proyek dengan status *at risk* dan *zero disbursement*, telaahan atas laporan tertulis (LPK PHLN) yang disampaikan *executing agency* menjadi sangat krusial untuk dilakukan Bappenas.

#### 4.2.6. Penyusunan Database Pengadaan Tanah pada Proyek-Proyek Pinjaman Luar Negeri

Diperlukan database pengadaan tanah yang dapat diandalkan untuk membantu Bappenas memonitor perkembangan pengadaan tanah, identifikasi masalah/isu pengadaan tanah yang menghambat pelaksanaan proyek, serta mencari solusi atas masalah/isu pengadaan tanah dalam pelaksanaan proyek-proyek pinjaman luar negeri. Database ini bisa mencakup Form Isian yang bersifat *living document* dan dapat dimutakhirkan setiap saat.

Dengan adanya database yang mutakhir ini, staf Bappenas dapat melakukan proses monitoring lebih baik seperti dapat mengecek implementasi rencana tindak lanjut untuk memecahkan masalah seperti yang telah disepakati dalam rapat koordinasi sebelumnya.

Untuk tahap awal, pengisian Form ini dapat bersumber dari data/informasi sebagai berikut:

- a. Dokumen rencana pengadaan tanah dalam rangka peningkatan kesiapan proyek pasca dimasukkan ke dalam Buku Biru;
- b. Dokumen *Readiness Criteria* yang disampaikan pihak *executing agency*;
- c. *Feasibility Study*; dan
- d. Dokumen lainnya yang dipersyaratkan pihak *lender*, seperti *Land Acquisition and Resettlement Action Plan* (LARAP) yang merupakan rencana tindak penanganan dampak sosial ekonomi akibat pengadaan tanah dan pemukiman Kembali;

Untuk selanjutnya sumber data untuk form isian ini dapat dikembangkan dari hasil koordinasi lebih lanjut dengan pihak *executing agency* maupun informasi sekunder dan otoritatif

yang dapat diakses publik seperti dari berita di media massa maupun informasi dari situs K/L/Pemda/BUMN.

#### 4.2.7. Pembentukan Tim untuk Memonitor Proses Pengadaan Tanah dalam Proyek-Proyek Pinjaman Luar Negeri

Diperlukan tim yang berdedikasi untuk memonitor progress pengadaan tanah, mengelola database pengadaan tanah, menganalisis data/informasi terkait pengadaan tanah, serta mengecek validitas laporan pengadaan tanah yang disampaikan pihak executing agency dalam LPK-PHLN. pada proyek-proyek pinjaman luar negeri. yang terkandung di dalamnya. Dalam hal ini, perlu dilakukan peningkatan kapasitas staf Bappenas yang menjalankan tugas ini. Para staf diharapkan untuk menguasai atau mengetahui informasi/kebijakan/peraturan perundang-undangan yang menyangkut berbagai aspek dalam berbagai isu pengadaan tanah, misalnya ketentuan mengenai mekanisme konsultasi publik, pemindahan utilitas, kewenangan pemerintah daerah dalam pengadaan tanah, dan lain-lain. Dengan demikian, keberadaan tim ini dapat berkontribusi pada penyelesaian masalah pengadaan tanah dalam pelaksanaan proyek-proyek pinjaman luar negeri.

#### Daftar Pustaka

- Alterman, R. et. al. (2010). *Takings International: A comparative perspective on land use regulations and compensation rights*. Chicago: ABA Publishing
- Altes, W.K.K. (2014). Taking planning seriously: Compulsory purchase for urban planning in the Netherlands. *Cities*, 41, 71-80
- Anggraeni, R. (2020). Cerita Bos Jasa Marga Soal Lamanya Proses Verifikasi Pengadaan tanah. *Sindonews.com*. Diambil dari <https://ekbis.sindonews.com/read/86294/34/cerita-bos-jasa-marga-soal-lamanya-proses-verifikasi-pembebasan-tanah-1593518799>
- Azuela, A. & Herrera-Martín, C. (2009). Taking land around the world: International trends in expropriation for urban and infrastructure projects. Dalam *Urban land markets: improving land management for successful urbanization*. S.V. Lall, B. Yuen, J.J. Helluin (eds), London: Springer.
- Daton, Z.D. & Belarminus, R. (1 April 2023). Silang Sengkarut Ganti Rugi Lahan Warga di IKN.... *Kompas.com*. Diakses dari <https://regional.kompas.com/read/2023/04/01/094615978/silang-sengkarut-ganti-rugi-lahan-warga-di-ikn?page=all>
- Davidson, J.S. (2015). *Indonesia's Changing Political Economy*. Cambridge University Press
- Firman, T. (2004). Major issues in Indonesia's urban land development. *Land Use Policy*, 21, p. 347-355
- Hobma, F. & Wijting, W. (2007). Land-use planning and the right to compensation in the Netherlands. *Washington University Global Studies Law Review*. Vol. 6 (1).
- Holtslag-Broekhof, S.M., van Marwijk, R., Beunen, R., & Wiskerke, J.S.C. (2016). Perceived (In)justice of Public Land Acquisition. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 29, 167-184.
- Ismail, M. & Omar, I. (2009). Kotaka's Model in land acquisition for infrastructure provision in Malaysia. *Journal of Financial Management of Property and Construction*. 14(3).

- Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (2015) *Final Report: Review Feasibility Study of Development Plan of Cileunyi-Sumedang-Dawuang Toll Road*, Fiscal Year of 2015.
- Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. (2016). *Report of the Implementation of Cisumdawu Toll Road Project Phase I*. Paparan Project Manager of the Implementation of Cisumdawu Toll Road Project.
- Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (2020). *Informasi Kegiatan Pelaksanaan Jalan Bebas Hambatan*. Paparan Satuan Kerja Pelaksana JBH Cisumdawu Cisumdawu Phase III, Balai Besar Pelaksanaan Jalan Nasional VI, Direktorat Jenderal Bina Marga.
- Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. (2023). *Project Completion Report of Toll Road Development of Cileunyi-Sumedang-Dawuan (CISUMDAWU) Phase II*.
- Kusmalawati, D. (2020). *Governance process in the implementation of land acquisition plan for infrastructure development in Indonesia*. PhD Thesis. The University of Queensland.
- Larbi, W.O., Antwi, A., & Olomolaiye, P. (2004). Compulsory land acquisition in Ghana— policy and praxis. *Land Use Policy*, 21(2), 115-127.
- Lindsay, J., Deininger, K., & Hilhorst, T. (2017). *Compulsory land acquisition in developing countries: Shifting paradigm or entrenched legacy?* dalam *Eminent Domain: A Comparative Perspective* (pp. 118-155). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316822685.006>
- Mahalingam, A. & Vyas, A. (2011). Comparative evaluation of land acquisition and compensation processes across the world. *Economic & Political Weekly*. Vol. XLVI (32).
- Palmer, D., Friscka, S., Wehrmann, B. (2009). Towards Improved Land Governance. Land Tenure. *Working Paper 11. FAO and UN Human Settlements Programme*. <http://www.fao.org/3/a-ak999e.pdf>
- Pambagio, A. (2019). Ribetnya Pembiayaan Proyek Strategis Nasional. *detiknews*. Diambil dari <https://news.detik.com/kolom/d-4492596/ribetnya-pembiayaan-proyek-strategis-nasional>
- Potsiou, C. & Basiouka, S. (2012) Security of ownership versus public benefit: a case study for land taking for infrastructure in Greece, as an EU member state, *Survey Review*, 44:325, 111-123, DOI: 10.1179/1752270611Y.0000000013
- Rivai, B. (2018). 51 Makam di Proyek Bendungan Karian Mau Dipindah, 4 Keramat. *detikfinance*. Diakses dari <https://finance.detik.com/infrastruktur/d-3827924/51-makam-di-proyek-bendungan-karian-mau-dipindah-4-keramat>
- Sarkar, S. (2015). Mechanism design for land acquisition. *Publication*. Diakses dari DOI:10.13140/RG.2.1.2257.5123
- Surono, A. (2018, August 21). Masalah 'klasik' inilah yang bikin Indonesia kalah pesat dibanding Malaysia dalam pembangunan jalan tol. *Intisari online*. Diakses dari <https://intisari.grid.id/read/03923041/masalah-klasik-inilah-yang-bikin-indonesia-kalah-pesat-dibanding-malaysia-dalam-pembangunan-jalan-tol?page=all>
- Ulya, F.N. (30 Juli 2021). Nilai pengadaan lahan tol Cisumdawu sentuh Rp 2,14 triliun. *Kompas.co*. Diakses dari <https://money.kompas.com/read/2021/07/30/151500026/nilai-pengadaan-lahan-tol-cisumdawu-sentuh-rp-2-14-triliun>

World Bank. (2023). Vietnam's Economic Growth Slows Due to Global Headwinds and Internal Constraints. Siaran Pers pada 10 Agustus 10, 2023. Diakses dari <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/08/10/vietnam-s-economic-growth-slows-due-to-global-headwinds-and-internal-constraints#:~:text=The%20report%20shows%20that%20Vietnam's,2024%20and%206.0%25%20in%202025.>

Zaman, M. (2002). Resettlement and development in Indonesia. *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 32 No. 2.