

BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan

Received: August 28, 2020; Reviewed: August 28, 2020; Accepted: November 23, 2020.

To cite this article: Dewi, AR, Sutaryono, Nurhikmahwati, A 2020, 'Pemetaan Masalah Pengadaan Tanah dengan Objek Tanah Ulayat (Kasus Jalan Tol Padang-Sicincin)', *Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanahan*, vol. 6 no. 2 hlm. 277-291.

Copyright: ©2020 Asih Retno Dewi, Sutaryono, Alifia Nurhikmahwati.

All articles published in Jurnal Bhumi are licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International license.

PEMETAAN MASALAH PENGADAAN TANAH DENGAN OBJEK TANAH ULAYAT (KASUS JALAN TOL PADANG-SICINCIN)

THE MAPPING OF LAND ACQUISITION PROBLEMS WITH COMMUNAL LAND OBJECT (CASE OF PADANG-SICINCIN TOLL ROAD)

Asih Retno Dewi¹, Sutaryono², Alifia Nurhikmahwati³

^{1,2,3}Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Koresponden e-mail: asihretno@stpn.ac.id

Abstract: Infrastructure development that is being promoted by the government to support economic growth is often constrained by land acquisition problems. The issue of land acquisition tends to be more complex when it comes to communal land. This research tries to map land acquisition problems with customary land objects in the Padang-Sicincin Toll Road project in Padang Pariaman Regency along with alternative solutions. The land acquisition problems were analyzed qualitatively. The findings of the study are the amount of compensation, the status of land objects, the agencies involved, and the entitled/affected communities with sequences based on the stages in land acquisition. Alternative solutions offered include: improving the quality of clear and detailed planning documents, meaningful socialization and public consultation, and massive community involvement at every stage of land acquisition. Regarding the assessment of compensation for communal land, it is necessary to formulate an assessment indicator in the Indonesian Assessment Standard that accommodates social and customary costs.

Keywords: Land acquisition, communal land, Padang Pariaman

Intisari: Pembangunan infrastruktur yang sedang digalakkan pemerintah untuk mendukung pertumbuhan ekonomi seringkali terkendala masalah pengadaan tanah. Masalah pengadaan tanah tersebut cenderung lebih kompleks bila mengenai tanah ulayat. Penelitian ini mencoba memetakan permasalahan pengadaan tanah dengan objek tanah ulayat pada proyek Jalan Tol Padang-Sicincin di Kabupaten Padang Pariaman beserta alternatif solusinya. Data yang diperoleh dari lapangan dianalisis secara kualitatif. Beberapa temuan penelitian antara lain permasalahan besarnya ganti kerugian, status objek tanah, instansi yang terlibat, maupun masyarakat yang berhak/terdampak dengan sekuensi berdasarkan tahapan-tahapan dalam pengadaan tanah. Upaya yang dapat dilakukan untuk menyelesaikan permasalahan tersebut antara lain: peningkatan kualitas dokumen perencanaan yang jelas dan detail, sosialisasi dan konsultasi publik yang bermakna, serta pelibatan masyarakat secara masif pada setiap tahapan pengadaan tanah. Terkait penilaian ganti kerugian untuk tanah ulayat perlu dirumuskan indikator penilaian pada Standar Penilaian Indonesia yang mengakomodasi biaya sosial dan biaya adat.

Kata kunci: Pengadaan tanah, tanah ulayat, Padang Pariaman.

A. Pendahuluan

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). 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). Sebanyak 245 Proyek Strategis Nasional (PSN) telah ditetapkan pemerintah dengan kebutuhan anggaran sekitar Rp. 4.700 triliun, namun realisasi pembangunan infrastruktur tersebut belum menunjukkan hasil yang memuaskan dari rencana yang ditargetkan (Suntoro 2019, Yusuf 2016).

Pembangunan infrastruktur untuk mendukung pertumbuhan ekonomi tersebut seringkali terkendala masalah pembebasan tanah yang berlarut-larut karena mengenai lahan yang dimiliki oleh masyarakat atau bahkan merelokasi penduduk. Pengadaan tanah adalah tahapan yang paling krusial mengingat kegiatan ini berhubungan dengan pelepasan hak atas tanah serta diperlukan biaya yang cukup besar untuk memperoleh tanah dari masyarakat (Dewi 2019, Sutaryono 2019, Sudibyanung dkk. 2019). Sementara menurut Sumardjono (2015), masalah pokok dalam pengadaan tanah adalah pencapaian keseimbangan antara kepentingan orang perorang dengan kepentingan umum. Penjabaran tentang makna 'keseimbangan' antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum tersebut menurut Sumardjono (2008, 249) paling sulit dijabarkan.

Masalah pengadaan tanah muncul pada setiap tahapan, bahkan sejak awal atau tahap perencanaan. Penelitian Setiowati, dkk (2018) menemukan bahwa sebagian besar dokumen perencanaan pengadaan tanah masih lemah, padahal dokumen perencanaan sangat vital menentukan keberha-

silan tahap-tahap selanjutnya. Bahkan Dirjen Pengadaan Tanah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN menyatakan bahwa "delapan puluh persen (80%) keberhasilan pengadaan tanah tergantung pada dokumen perencanaan" (Dirjen Kementerian ATR/BPN 2018). Sehingga perlu penjelasan lebih operasional mengenai penyusunan dokumen perencanaan serta konsekuensi hukum apabila tidak dipenuhinya persyaratan yang dimaksud (Dewi 2017).

Secara umum Sutaryono (2018) merangkum masalah yang sering muncul dalam berbagai kegiatan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum yang muncul sejak pada tahap perencanaan dan persiapan sampai dengan pelaksanaan dan penyerahan hasil. Masalah tersebut antara lain: lokasi tidak sesuai dengan RTRW, tidak semua masyarakat terdampak setuju, tidak jelasnya subjek dan objek hak atas tanah, ketidaksepakatan dalam ganti rugi, kurang terbukanya informasi, munculnya spekulasi, dokumen perencanaan yang kurang mantap, proses penetapan lokasi yang tidak *clear & clean*, belum adanya norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) untuk studi perencanaan pengadaan tanah, pemahaman regulasi dan implementasi yang belum memadai, serta penganggaran yang belum meliputi seluruh tahapan.

Masalah-masalah di atas terjadi pada berbagai objek pengadaan tanah yang bersifat umum. Sementara itu, masalah pengadaan tanah dengan objek tanah adat/ulayat cenderung lebih kompleks. Problem utama keberadaan tanah adat/ulayat sebagai objek pengadaan tanah adalah belum jelasnya pengaturan tanah adat/ulayat. Beberapa penelitian telah dilakukan oleh Sufriadi (2011), Mumpuni, Koeswahyono, dan Syafaat (2017), Ismi (2012) yang memberikan gambaran mengenai kompleksitas masyarakat adat serta tanah adat/ulayat di Indonesia. 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.

Pinuji dan Dewi (2019) dalam tulisannya menggali lebih jauh tentang eksistensi masyarakat adat dalam pengadaan tanah untuk pembangunan yang disusun dalam kerangka praksis peraturan perundangan nasional yang sudah ada serta perbandingannya dengan prinsip standar internasional yang dipersyaratkan. Prinsip internasional sebagai pembanding adalah *Environmental and Social Framework* terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sesuai yang tercantum dalam ESS 5, ESS 7 dan ESS 10 yang dikeluarkan oleh World Bank. Sesuai 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 yang dipersyaratkan oleh standar internasional yang belum diafiliasi oleh hukum Indonesia di antaranya adalah: (i) identifikasi dan pendefinisian masyarakat adat sehingga pihak yang berhak dan terdampak dapat ditentukan dengan jelas; (ii) penilaian ganti kerugian yang meliputi ganti kerugian fisik, aspek sosial, dan budaya; (iii) pelaksanaan *meaningful consultation* dan didapatnya *Free, Prior, Informed Consent*; serta (iv) keterlibatan masyarakat adat dalam penyusunan *community development plan*.

Sementara itu, dalam sebuah diskusi *Network Learning Center for Environment dan Social Sustainability* (NLC-ESS) di UGM (12-13 Desember 2019) muncul pernyataan bahwa pengadaan tanah jalan tol di Sumatera Barat dengan objek tanah adat/ulayat ada yang terhambat pelaksanaannya. 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 (Hamdani 2020). Trase Tol Padang-Sicincin ini melewati 5 kecamatan dan 15 nagari 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.

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 tulisan ini bertujuan untuk memetakan masalah pengadaan tanah dengan objek tanah adat/ulayat serta merumuskan alternatif solusinya. Pemetaan masalah dilakukan terhadap 3 (tiga) ranah, yang meliputi: status objek pengadaan tanah, instansi yang terlibat, maupun masyarakat yang berhak/terdampak, dengan sekuensi menurut tahapan pengadaan tanah. Beberapa masalah terkait pengadaan tanah dengan objek tanah ulayat di analisis secara kualitatif dengan merujuk pada data di lapangan.

B. Pengadaan Tanah Jalan Tol Padang-Lubuk Alung-Padang Panjang-Bukittinggi Ruas Padang-Sicincin di Padang Pariaman

Kabupaten Padang Pariaman merupakan pintu masuk Provinsi Sumatera Barat melalui Bandara Internasional Minangkabau (BIM). Pembangunan infrastruktur terus dikembangkan oleh pemerintah daerah dan pusat di Kabupaten Padang Pariaman untuk meningkatkan kualitas di beberapa sektor. Peningkatan infrastuktur di beberapa wilayah termasuk jalan tol merupakan salah satu unsur yang sangat penting bagi proses perkembangan dan pertumbuhan ekonomi masyarakat maupun pembangunan ekonomi secara nasional.

Pembangunan Jalan Tol Padang-Lubuk Alung-Padang Panjang-Bukittinggi Ruas Padang Sicincin ini merupakan Proyek Strategis Nasional (PSN) yang menjadi program pemerintah dalam pembangunan infrastuktur negara, dalam hal ini instansi yang membutuhkan tanah adalah

Kementerian PUPR Direktorat Jenderal Bina Marga. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Jalan Tol Padang-Bukittinggi termasuk salah satu jalan bebas hambatan di Provinsi Sumatera Barat yang menjadi prioritas untuk dibangun sebagaimana tercantum dalam Lampiran 3 PP tersebut.

Selanjutnya bila dilihat dari Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2012-2032 tentang RTRW Provinsi Sumatera Barat, Jalan Tol Padang-Lubuk Alung-Padang Panjang-Bukittinggi Ruas Padang Sicincin menjadi salah satu prioritas pembangunan di Sumatera Barat. Jalan tol dibangun untuk memperlancar lalu lintas di daerah yang telah berkembang dan meningkatkan hasil guna dan daya guna pelayanan distribusi barang dan jasa guna menunjang peningkatan pertumbuhan ekonomi.

Penelitian ini menyoroti masalah pengadaan tanah pada Ruas Tol Padang-Sicincin Trase I (Sta. 0+000 s/d Sta. 4+200). Jalan tol dengan main road sepanjang ±4.2 Km melewati dua desa yaitu Nagari Kasang (Sta 0+000-2+300) dan Nagari Sungai Buluh Selatan (Sta 2+300-4+200) di Kecamatan Batang Anai, Kabupaten Padang Pariaman. Penggunaan lahan pada lokasi tersebut sebagian besar sebagai lahan pertanian dan pemukiman penduduk. Penetapan lokasi pengadaan tanah berdasarkan SK Gubernur Sumatera Barat No. 620-80-2018 pada tanggal 5 Februari 2018, dengan luas ±35 Ha terdiri dari 50 bidang. Setelah dilakukan identifikasi oleh Satgas A dan Satgas B diketahui jumlah keseluruhan bidang tanah yang menjadi obyek pengadaan tanah adalah 129 bidang dengan total luas 26 Ha. Proses pengadaan tanah mengalami beberapa kendala terkait ganti kerugian, diketahui dari 129 bidang yang berhak hanya 9 bidang dan 8 pemilik tanaman yang menerima pembayaran ganti kerugian. Sedangkan sisanya masuk kedalam penetapan konsinyasi.

Dalam kondisi normal pembebasan tanah diharapkan selesai dalam 545 hari kerja (dua tahun) selanjutnya pekerjaan pembangunan jalan memerlukan waktu kurang lebih satu setengah tahun (18 bulan). Perkiraan nilai ganti kerugian

yang tercantum dalam dokumen perencanaan yang ditetapkan oleh Sekretaris Direktur Jenderal Bina Marga pada tanggal 2 Februari 2018 adalah sebesar Rp. 350 M. Hal ini berdasarkan perkiraan nilai tanah pada lahan seluas 35 Ha tersebut adalah Rp.1.000.000,00 per m². Sedangkan rencana anggaran untuk kegiatan pengadaan tanah jalan tol tersebut dari tahap perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil sebesar Rp 396.775.990.590,00 yang berasal dari dana APBN.

C. Pemetaan Masalah Pengadaan Tanah Jalan Tol Padang-Sicincin

Terdapat satu kegiatan pengadaan tanah yang merupakan Program Strategis Nasional (PSN) di wilayah Kabupaten Padang Pariaman yang dapat dikatakan belum berhasil, yaitu pengadaan tanah untuk Jalan Tol Padang-Lubuk Alung-Padang Panjang-Bukittinggi Ruas Padang-Sicincin. Hampir dua tahun setelah penetapan lokasi, berdasarkan data dari Kantor Pertanahan Kabupaten Padang Pariaman Tahun 2019, pengadaan tanah pada trase tersebut baru terealisasi pembayaran ganti ruginya sebanyak 9 bidang tanah (luas sekitar 1,78 hektar) dari sebanyak 129 bidang (± 26 hektar) yang diidentifikasi oleh panitia pelaksana pengadaan tanah. Sebagian besar pihak yang berhak tidak setuju dengan besarnya ganti kerugian.

Selain terkait besarnya ganti kerugian, penelitian ini menyoroti masalah pengadaan tanah Tol Ruas Padang-Sicincin dari berbagai faktor antara lain masalah status objek tanah, instansi yang terlibat, maupun masyarakat yang berhak/terdampak dengan sekuensi berdasarkan tahapan-tahapan dalam pengadaan tanah.

1. Status Objek Pengadaan Tanah

Sebagaimana diatur dalam Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 16 Tahun 2008 tentang Tanah Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya, tanah ulayat di Sumatera Barat berdasarkan struktur dan jenisnya terdiri dari:

- a. Tanah ulayat nagari, merupakan tanah ulayat beserta sumberdaya alam yang ada di

atas dan di dalamnya. Pemanfaatan tanah nagari biasanya untuk kepentingan yang bersifat umum seperti masjid, pasar, dan lain sebagainya. Hak penguasaan ada pada *ninik mamak* Kerapatan Adat Nagari (KAN), pelepasan hak dalam suatu nagari merupakan otoritas KAN dengan diketahui oleh Wali Nagari.

- b. Tanah ulayat kaum, merupakan tanah *pusako tinggi*, tanah yang dimiliki suatu kaum secara bersama dan diperoleh secara turun temurun yang pengawasannya berada di tangan Mamak Kepala Waris (MKW). Kepemilikan tanah ulayat kaum didasarkan dengan *ranji* berdasarkan garis keturunan dari ibu. Subjek dari tanah ulayat kaum adalah salah seorang anggota kaum atau seluruh anggota kaum tersebut dan dapat dialihkan atas persetujuan seluruh anggota kaumnya.
- c. Tanah ulayat suku, merupakan hak milik kolektif yang dikuasai oleh anggota suku dan dikelola untuk memenuhi kebutuhan hidup suku tersebut. Penguasa tertinggi atas tanah ulayat suku adalah mamak kepala suku (*datuk*). Kuasa tersebut boleh diberikan kepada anggotanya dengan cara *ganggam bauntuak* yang maknanya bukan diserahkan kepemilikannya namun hanya mendapatkan hak untuk menggunakan dan mengelola, sehingga status tanahnya tetap tanah suku.
- d. Tanah ulayat rajo, pada awalnya dikuasai oleh *rajo* kemudian dilepaskan kepada pihak lain sesuai dengan adat *diisi limbago dituang* yang bisa diartikan semacam musyawarah terkait jual beli. Surat pelepasan ini dibuat oleh *rajo* dan dapat menjadi bukti alas hak..

Karakteristik dan tata kelola masing-masing tanah ulayat tersebut berbeda-beda, sehingga masalah dalam pengadaan tanahpun berbeda-beda. Tanah ulayat nagari dan ulayat rajo, relatif tidak banyak menghadapi masalah dibandingkan dengan tanah ulayat suku dan ulayat kaum. Banyaknya nagari dalam trase ini juga berhu-

bungan dengan banyaknya tanah ulayat nagari yang menjadi objek pengadaan tanah. Mengingat tanah ulayat nagari bersifat komunal, maka proses pengadaan tanahnya juga relatif tidak mudah, utamanya berkenaan dengan pihak yang berhak dalam pemberian ganti kerugian. Beberapa masalah penting terkait tanah ulayat dalam praktik pengadaan tanah di Kabupaten Padang Pariaman adalah:

- a. Status tanah pada saat tahapan perencanaan tidak dibedakan secara jelas, apakah itu tanah ulayat nagari, ulayat suku, ulayat kaum atau ulayat rajo, sehingga subjek haknya pun menjadi belum jelas;
- b. Pada saat persiapan, konsultasi publik yang dilakukan pun belum melibatkan seluruh subjek yang tepat, mengingat pada saat perencanaan belum teridentifikasi status ulayatnya;
- c. Pada tahapan pelaksanaan, meskipun Satgas A dan Satgas B telah melakukan tugasnya dengan baik, namun subjek yang menerima ganti kerugian juga belum *clear*. Dalam daftar nominatif, subjek haknya masih tertulis 2 (dua), 3 (tiga), atau bahkan lebih nama, yang eksklusinya atau penyelesaiannya diserahkan kepada pengadilan.

2. Instansi yang Terlibat dalam Pengadaan Tanah

Kurang berhasilnya proses pengadaan tanah Jalan Tol Padang-Lubuk Alung-Padang Panjang-Bukittinggi Ruas Padang Sicincin Sta. 0+000 s/d Sta. 4+200 dipengaruhi oleh berbagai faktor, salah satunya instansi yang terlibat dalam keseluruhan proses pengadaan tanah.

Masalah terbesar dalam proyek pengadaan tanah Jalan Tol Padang-Lubuk Alung-Padang Panjang-Bukittinggi Trase Padang-Sicincin (Trase I) adalah terkait nilai ganti kerugian. Masyarakat sebagai pihak yang berhak tidak setuju dengan besarnya nilai ganti kerugian karena nilainya dianggap terlalu rendah. Perkiraan nilai ganti kerugian yang tercantum dalam dokumen perencanaan adalah sebesar Rp 350.000.000.000,00 (350 M) sedangkan nilai ganti kerugian yang dihasil-

kan oleh Tim Penilai berdasarkan inspeksi lapang adalah sebesar Rp 15.031.500.000,00 (15 M). Perbedaan nilai ganti kerugian dengan estimasi nilai ganti kerugian dalam dokumen perencanaan yang sangat besar ini, menunjukkan bahwa ada ketidaksinkronan antara dokumen perencanaan dengan pelaksanaannya.

Penyiapan dokumen perencanaan dilakukan oleh instansi yang memerlukan tanah, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) dalam hal ini Direktorat Jenderal Bina Marga Direktorat Jalan Bebas Hambatan, Perkotaan dan Fasilitas Jalan Daerah. Berdasarkan informasi dari Pejabat Pembuat Komitmen Pengadaan Tanah Jalan Tol Padang-Sicincin, penyusunan dokumen perencanaan dilakukan dengan sangat cepat. Dokumen perencanaan belum final dan belum dilengkapi dengan survei-survei yang dipersyaratkan untuk menyusun DPPT. Hal ini menyebabkan banyak perbedaan persepsi dari para pemangku kepentingan.

Hal di atas terkonfirmasi oleh Kepala Seksi Pengadaan Tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Padang Pariaman, bahwa dokumen perencanaan yang diserahkan kepada panitia pelaksana kurang spesifik, bahkan tidak ada gambaran umum tentang status tanah. Langkah yang dilakukan oleh panitia pelaksana adalah melakukan survei ulang dari awal karena dokumen perencanaan tidak memberikan acuan yang cukup, terutama wilayah dan bidang-bidang tanah mana saja yang menjadi obyek nominatif dalam pengadaan tanah yang direncanakan. Hal ini menunjukkan bahwa instansi yang membutuhkan tanah belum secara serius dan detail dalam menyiapkan dokumen perencanaan pengadaan tanah.

Pemerintah Daerah, dalam hal ini adalah Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dan Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman mempunyai peran yang sangat penting dalam keberhasilan suatu proyek pengadaan tanah. Dalam konteks pengadaan tanah Jalan Tol Ruas Padang-Pekanbaru, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dan Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman mempunyai tanggungjawab dalam tahapan persiapan

yang meliputi pemberitahuan rencana pembangunan kepada masyarakat pada lokasi rencana pembangunan baik secara langsung melalui sosialisasi, tatap muka, atau surat pemberitahuan dan secara tidak langsung melalui media cetak atau media elektronik. Pada tahap persiapan untuk pengadaan Jalan Tol Padang-Sicincin ini, sosialisasi dan konsultasi publik kurang dilakukan secara intensif dan belum melibatkan pemangku kepentingan.

Selain itu, berdasarkan keterangan salah satu narasumber terungkap bahwa Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dan Kabupaten Padang Pariaman terlalu memberikan harapan kepada masyarakat melalui informasi pemberian ganti kerugian yang tinggi. Hasil penilaian ganti kerugian dianggap terlalu rendah yang berujung pada penolakan masyarakat.

Di tengah persoalan penolakan ganti kerugian, Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman justru mengeluarkan SPPT PBB yang menggunakan NJOP baru dengan nilai kenaikan yang signifikan dan menyamai atau bahkan lebih tinggi dari nilai ganti kerugian yang ditetapkan oleh *appraisal*. Dengan adanya NJOP yang baru seolah-olah Pemda ingin menunjukkan membantu masyarakat untuk mendapatkan ganti kerugian yang lebih tinggi. Namun di sisi lain masyarakat tentu saja akan terbebani pajak yang lebih tinggi.

Sementara itu lembaga pertanahan dalam hal ini Kantor Pertanahan Kabupaten Padang Pariaman sebagai Pelaksana Pengadaan Tanah telah membentuk Panitia Pelaksana dan Sekretariat serta Satgas A dan B pada tanggal 28 Februari 2018. Satgas A dan B telah melaksanakan inventarisasi dan identifikasi terhadap 109 bidang tanah objek pengadaan pada tanggal 8-16 Maret 2018 dengan didampingi staf Wali Nagari Kasang dan Wali Korong setempat. Hasil inventarisasi dan identifikasi berupa peta bidang dan daftar nominatif telah diumumkan pada tanggal 17 April 2018. Pengumuman dilaksanakan selama 14 (empat belas) hari kerja di lokasi jalan tol (Sta. 0+000), Kantor Wali Nagari Kasang, dan Kantor Camat Batang Anai.

Berdasarkan peta bidang dan daftar nominatif

tersebut tim *appraisal* melakukan penilaian dan menyerahkan hasil penilaian kepada panitia pengadaan tanah. Hasil penilaian dijadikan dasar dalam musyawarah penetapan bentuk dan besaran ganti kerugian pengadaan jalan tol sebagaimana mestinya. Para pihak yang berhak tidak menerima/tidak setuju dengan hasil penilaian ganti kerugian yang ditetapkan oleh tim penilai, sehingga dalam musyawarah tersebut tidak diperoleh kesepakatan.

Sesuai Pasal 73 (1) Perpres 71 Tahun 2012 terhadap keberatan masyarakat telah disarankan untuk mengajukan keberatan kepada PN setempat dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja. Pengajuan keberatan dilakukan oleh pihak yang berhak, namun keberatan dinyatakan tidak dapat diterima (*niet onvankelijke verklaard*) oleh PN Pariaman.

Ketua Panitia Pengadaan Tanah selanjutnya membuat Berita Acara Penitipan Ganti Kerugian dan telah diserahkan kepada Pejabat Pembuat Komitmen Pengadaan Tanah selaku instansi yang memerlukan tanah pada tanggal 2 Oktober 2018 untuk dilakukan Penitipan ke PN Padang Pariaman.

Berdasarkan kronologi di atas maka sebenarnya pihak Kantah Kabupaten Padang Pariaman selaku Pelaksana Pengadaan Tanah telah melakukan tahapan kegiatan pengadaan tanah sesuai prosedur dan peraturan perundangan yang berlaku. Selain itu telah melakukan upaya-upaya nyata demi terlaksananya pengadaan tanah jalan tol tersebut.

Namun terkait dengan kurang berhasilnya pengadaan tanah Tol Padang-Sicincin ini terdapat faktor penghambat yang ada pada lembaga pertanahan. Pertama, dalam daftar nominatif yang dikeluarkan Kantah Kabupaten Padang Pariaman subjeknya belum *clean and clear*. Meskipun Satgas A dan Satgas B telah melakukan tugasnya dengan baik, namun subjek yang menerima ganti kerugian juga belum *clear*. Mengingat tanah ulayat nagari bersifat komunal, maka proses pengadaan tanahnya juga relatif tidak mudah, utamanya berkenaan dengan pihak yang berhak dalam pemberian ganti kerugian. Subjek hak yang tertulis

dalam daftar nominatif terdiri dari 2 (dua), 3 (tiga), atau bahkan lebih nama yaitu nama pemilik tanah serta pihak yang menguasai/menggarap/menyewa. Subjek dan objeknya jelas tetapi tidak mau didaftar atas nama salah satu kaum karena ada kekhawatiran akan habis tanah kaum tersebut. Terhadap masalah ini Kantah Kabupaten Padang Pariaman menyerahkan eksekusi atau penyelesaiannya kepada pengadilan.

Kedua, hal ini menyebabkan kendala lain yaitu proses konsinyasi menjadi lama. Pengambilan uang ganti kerugian harus sepengetahuan semua pihak yang tercantum dalam daftar nominatif tersebut. Akan ada kendala ketika salah satu pihak tidak diketahui keberadaannya atau berada di luar daerah.

Lembaga penilaian dalam hal ini adalah tim penilai pertanahan yang mengerjakan penilaian objek ganti kerugian pengadaan tanah. Penilaian objek ganti kerugian pengadaan tanah Jalan Tol Padang-Lubuk Alung-Padang Panjang-Bukittinggi Ruas Padang-Sicincin Sta. 0+000 s.d 4+200 dilaksanakan oleh Kantor Jasa Penilai Publik Muttaqin Bambang Purwanto Rozak Uswatun dan Rekan (KJPP MBPRU).

KJPP MBPRU melakukan penilaian ganti kerugian pengadaan tanah pada bidang per bidang tanah yang meliputi tanah, ruas atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda lain yang berkaitan dengan tanah dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai. Penilaian dilakukan dalam waktu 11 (sebelas) hari. Nilai penggantian wajar dari 109 bidang tanah yang berlokasi di Negeri Kasang adalah Rp 15.031.500.000,00.

Nilai yang dihasilkan dari penilaian oleh KJPP MBRU dianggap terlalu rendah oleh pihak yang berhak dan berujung pada penolakan masyarakat. PUPR sebagai instansi yang memerlukan tanah, sebagaimana disampaikan oleh PPK Pengadaan Tanah, menilai apa yang dilakukan oleh tim *appraisal* dalam penilaian ganti kerugian sudah benar, sudah ada investigasi ke lapang dalam penilaian, serta adanya ekspose hasil penilaian di depan PPK dan tim Panitia Pengadaan Tanah sebelum menetapkan nilai final.

Objek pengadaan tanah pada Sta. 0+000 s/d

Sta. 0+150 sejumlah 20 (dua puluh) bidang tidak bisa diselesaikan pada tahap penilaian oleh KJPP MBRU. Hal ini disebabkan adanya masalah bukti hak kepemilikan. Selanjutnya Penilaian Tahap II dilakukan oleh KJPP Andi Iswitardiyanto dan Rekan. Penilaian terhadap 20 (dua puluh) bidang tanah seluas 5.895 m² dan tanaman yang terletak di Nagari Kasang menghasilkan indikasi nilai penggantian wajar sebesar Rp 5.044.973.400,00.

Secara umum tim *appraisal* telah melakukan tahapan-tahapan penilaian sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Akan tetapi masih ada faktor penghambat yang berasal dari lembaga penilai sehingga pengadaan tanah Tol Padang-Sicincin kurang berhasil pelaksanaannya. Penilaian ganti kerugian objek pengadaan tanah belum mempertimbangkan faktor non fisik dari objek penilaian sehingga nilai yang dihasilkan relatif rendah.

Salah satu nagari yang terkena proyek jalan tol adalah Nagari Kasang. Wali Nagari Kasang menyampaikan bahwa pada dasarnya masyarakat menyambut baik adanya proyek pembangunan jalan tol, tetapi dengan catatan nilai ganti ruginya juga layak. Selain itu, masyarakat seharusnya diberikan informasi dari awal dan dilibatkan dalam sosialisasi dan musyawarah. Hal ini dapat membantu proses pengadaan tanah agar berjalan dengan lancar seperti pengadaan tanah untuk jalan *by pass*. Masyarakat merasa dirugikan 2 kali, pertama nilai ganti kerugian yang dianggap terlalu rendah. Kedua, setelah uang ganti kerugian ditiptikan di pengadilan proses pengambilannya pun rumit. Dalam hal ini, wali nagari tidak cukup kuat untuk membantunya.

Terkait kurang berhasilnya proyek pengadaan tanah Jalan Tol Padang-Sicincin bila dilihat dari pihak wali nagari adalah pada kenyataannya wali nagari belum dilibatkan secara nyata dalam tahapan-tahapan pengadaan tanah. Untuk keperluan penyusunan dokumen perencanaan pengadaan tanah, instansi yang memerlukan tanah belum melibatkan wali nagari. Selanjutnya pada tahap sosialisasi dan konsultasi publik kurang dilakukan secara intensif dan belum melibatkan wali nagari.

3. Penilaian Ganti Kerugian

Masalah yang paling krusial pada pengadaan tanah Jalan Tol Padang-Lubuk Alung-Padang Panjang-Bukittinggi, Ruas Padang-Sicincin Sta. 0+000 s/d 4+200 adalah terkait besarnya nilai ganti kerugian yang dianggap terlalu rendah oleh masyarakat. Nilai ganti kerugian merupakan produk dari lembaga penilaian dalam hal ini adalah tim penilai pertanahan yang mengerjakan penilaian objek ganti kerugian pengadaan tanah.

KJPP Muttaqin Bambang Purwanto Rozak Uswatun dan Rekan ditetapkan sebagai Penilai Publik Kerugian Pengadaan Tanah Jalan Tol Padang-Lubuk Alung-Padang Panjang-Bukittinggi, Ruas Padang-Sicincin Sta. 0+000 s.d 4+200 berdasarkan Surat Keputusan Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah Kabupaten Padang Pariaman Nomor: 128/KEP-13.05/V/2018 Tanggal 9 Mei 2018.

Setelah menerima peta bidang dan daftar nominatif hasil inventarisasi dan identifikasi, KJPP MBPRU melakukan inspeksi lapang untuk memperoleh informasi yang relevan dalam rangka pemberian opini nilai. Inspeksi dilakukan pada tanggal 11-13 Mei 2018, dalam inspeksi tersebut seluruh objek penilaian dapat ditinjau. Tim penilai didampingi oleh wakil pemberi tugas dan pemilik lahan untuk menunjukkan batas-batas tanah yang dinilai dan memberi informasi yang berkaitan dengan spesifikasi dan kondisi objek penilaian.

Dari inspeksi lapang diketahui bahwa penggunaan tanah sebagian besar adalah untuk pertanian. Terdapat lahan pertanian yang produktif berupa sawah ada pula lahan yang tidak produktif berupa lahan kosong dan tidak digarap. Bahkan pada titik tertentu kondisi lahan berupa rawa dengan kedalaman lebih 1 meter. Daerah tersebut sebenarnya sudah tidak layak digunakan untuk areal pertanian. Sedangkan untuk tanah yang digunakan untuk rumah tinggal dengan memperhatikan penggunaan di sekitarnya serta peruntukan yang telah ditentukan oleh Pemerintah Daerah setempat/kecenderungan bangunan di sekitar lokasi properti maka penilai berpendapat penggunaan tanah saat penilaian sebagai rumah tinggal adalah tidak memenuhi prinsip peng-

gunaan tertinggi dan terbaik, dalam dunia penilaian disebut dengan *highest and best use* (HBU). Kondisi secara umum di lokasi tidak ada akses.

Adanya dugaan bahwa tim penilai tidak melakukakan turun lapang saat penilaian sehingga hasil penilaian jauh dari nilai pada dokumen perencanaan, hal ini dibantah oleh pihak MBPRU. Dijelaskan wakil MBPRU bahwa tim penilai diberi waktu 11 hari untuk melakukan penilaian. Sebelumnya juga telah dilakukan survei awal di lokasi. Tim *appraisal* menggunakan strategi memperbanyak tim inspeksi lapang yaitu 4 tim yang masing-masing tim terdiri dari seorang penilai dan surveyor, selain itu juga terdapat *quality control*.

KJPP MBPRU menyerahkan hasil penilaian sejumlah 109 bidang tanah yang berlokasi di Negeri Kasang dengan Berita Acara Penyerahan Hasil Penilaian Pengadaan Tanah Jalan Tol Padang-Lubuk Alung-Padang Panjang-Bukittinggi Ruas Padang-Sicincin Sta. 0+150 s/d 4+200 Nomor 047/MBPRU-PDG/E/MRR/V/2018 tanggal 21 Mei 2018. Nilai penggantian wajar dari objek penilaian per tanggal 5 Februari 2018 (tanggal penetapan lokasi) adalah Rp 15.031.500.000,00.

Estimasi nilai tanah hasil penilaian appraisal paling rendah Rp 32.442,00 per m² pada tanah rawa, sedangkan untuk tanah yang ada akses jalannya dinilai sebesar Rp 275.000-280.000. Harga pasaran saat itu di lokasi Rp 30.000,00 per m² di daerah rawa, Rp 250.000,00 untuk tanah yang ada akses jalannya. Berdasarkan keterangan dari informan, bahwa nilai tanah Rp 32.000,00 atau masyarakat menyebutnya senilai dengan 2 (dua) bungkus rokok atau seekor ayam itu sudah wajar kalau melihat kondisi di lapangan. Perjuangan berat menuju lokasi tersebut, perlu ke dalam menyeberang sungai atau kalau lewat *by pass* lokasinya sangat jauh dan medan tidak rata.

Masyarakat menolak hasil penilaian karena di bawah harga tanah yang mereka inginkan. Masyarakat sudah mendapat info saat *ground breaking* oleh Presiden Joko Widodo bahwa nilai tanah untuk objek pengadaan adalah Rp 1.000.000,00 per m². Adanya pernyataan nilai sebesar satu juta tersebut dirasa terlalu buru-

buru, nilai 1 juta per m² memang sesuai untuk daerah yang berbatasan dengan jalan lintas, dan tidak sesuai untuk daerah yang lebih ke dalam.

PUPR sebagai instansi yang memerlukan tanah menilai apa yang dilakukan oleh tim penilai dalam penilaian ganti kerugian sudah benar, sudah ada investigasi ke lapang dalam penilaian, serta adanya ekspose hasil penilaian di depan PPK dan tim Panitia Pengadaan Tanah sebelum menetapkan nilai.

Penilaian pada 20 (dua puluh) objek pengadaan tanah pada Sta. 0+000 s/d Sta. 0+150 tidak bisa diselesaikan oleh MBRU karena ada permasalahan bukti hak kepemilikan sehingga dilakukan penilaian Tahap II yang dilakukan oleh KJPP Andi Iswitardiyanto dan Rekan. Penetapan KJPP Andi Iswitardiyanto dan Rekan dengan Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Padang Pariaman Nomor 03/KPTS-PPT/IV/2019 tanggal 5 April 2019 berdasarkan surat dari PPK Pengadaan Tanah tanggal 4 April 2019 Nomor TN.02.06/015415/CK-294 tentang Permohonan Penetapan Jasa Penilai Ganti Kerugian Objek Pengadaan Tanah Sta. 0+000 s.d Sta. 0+150 dan Simpang Sebidang.

Penilaian ganti kerugian objek pengadaan tanah tahap II dilakukan terhadap 20 (dua puluh) bidang tanah seluas 5.895 m² dan tanaman yang terletak di Nagari Kasang, indikasi nilai penggantian wajar/nilai ganti kerugian yang dihasilkan sebesar Rp 5.044.973.400,00. Indikasi nilai tanah paling rendah Rp 623.534,00 per m² untuk bidang tanah yang lokasinya agak ke dalam dan paling tinggi Rp 1.280.000,00 per m² untuk bidang tanah yang lokasinya berbatasan dengan *by pass*.

Indikasi nilai yang dihasilkan pada Tahap II ini lebih tinggi dibanding dengan penilaian di Tahap I. Hal ini wajar karena lokasi objek penilaian pada Tahap II terletak sangat strategis, ada yang berbatasan dengan *by pass*, lokasi yang agak ke dalam terdapat akses jalan berupa jalan lingkungan berupa jalan aspal menuju properti tersebut. Kondisi bangunan di sekitar properti yang dinilai pada umumnya adalah bangunan rumah tinggal serta sarana pendidikan dengan kondisi rata-rata baik (permanen). Selain itu, terdapat

fasilitas infrastruktur perkotaan seperti jaringan listrik dari PLN, jaringan telepon dari TELKOM yang telah terpasang di sekitar lokasi. Terdapat fasilitas umum dan fasilitas sosial di sekitar lokasi properti yang dinilai.

Berdasarkan uraian di atas, secara umum tim appraisal telah melakukan tahapan-tahapan penilaian sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Akan tetapi masih ada faktor penghambat yang berasal dari lembaga penilai sehingga pengadaan tanah Tol Padang-Sicincin kurang berhasil pelaksanaannya. Penilaian ganti kerugian objek pengadaan tanah belum mempertimbangkan faktor non fisik dari objek penilaian sehingga nilai yang dihasilkan relatif rendah.

Terhadap komponen ganti kerugian non fisik sehubungan dengan pelepasan hak tanah ulayat untuk kepentingan umum telah diatur dalam SPI 204 tahun 2018 yang diikuti dengan Pedoman Penilaian Indonesia (PPI) 04 tentang Penilaian terhadap Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Penilai dapat mempertimbangkan kompensasi kerugian ekonomi (premium) berdasarkan dokumen perencanaan yang ada atau berdasarkan kajian dari pendapat ahli atas bentuk penggantian secara wajar yang dapat diberikan. Dalam penilaian ganti kerugian pengadaan Jalan Tol Padang-Sicincin ketentuan di atas belum dilaksanakan oleh tim appraisal karena variabel-variabel apa saja yang dapat diberikan premium belum diatur secara detail. Seharusnya nilai sosial dan spiritual dalam pelepasan tanah ulayat untuk kepentingan umum dapat dipertimbangkan.

4. Masyarakat Berhak

Jalan Tol Padang-Lubuk Alung-Padang Panjang-Bukittinggi Ruas Padang Sicincin Sta. 0+000 s/d Sta. 4+200 dengan *main road* sepanjang ±4.2 Km melewati dua desa yaitu Nagari Kasang (Sta 0+000-2+300) seluas 19 Ha dan Nagari Sungai Buluh Selatan (2+300-4+200) seluas 16 Ha di Kecamatan Batang Anai, Kabupaten Padang Pariaman. Penggunaan lahan pada lokasi tersebut sebagian besar sebagai lahan pertanian dan pemukiman penduduk. Jalan tol melewati dua nagari

yang sebagian besar bercorak pedesaan, ditandai dengan lahan-lahan yang masih relatif luas dan kepadatan penduduk masih rendah, mata pencaharian penduduk mayoritas sebagai petani, hubungan antar warga desa yang masih sangat akrab, dan sebagian besar masih memegang teguh tradisi yang berlaku.

Menurut Wali Nagari Kasang, pada dasarnya masyarakat menyambut baik adanya proyek pembangunan jalan tol dengan catatan nilai ganti kerugiannya layak. Respon masyarakat juga direpresentasikan oleh Datuk Penghulu Kaum di Nagari Sungai Buluh Selatan (Datuk Tampang) Kecamatan Batang Anai. Secara lugas Datuk Tampang maupun Wali Nagari Kasang menyampaikan bahwa masyarakat paham dan menyetujui tanahnya digunakan untuk pembangunan jalan tol yang merupakan kepentingan umum. Persetujuan ini dilakukan dengan catatan bahwa: (a) masyarakat sejak awal sudah diberitahukan dan diajak serta dalam setiap sosialisasi dan musyawarah; (b) pemberian ganti kerugian adalah ganti untung sebagaimana statemen presiden. Namun demikian, dalam praktiknya tidak sebagaimana harapan masyarakat. Pengadaan tanah untuk Jalan Tol Trase I dilakukan secara cepat dan terkesan tergesa-gesa. Belum ada sosialisasi dan musyawarah dengan masyarakat menunjukkan bahwa proses pengadaan tanah ini belum dilakukan/disiapkan secara matang. Masyarakat baru tahu pada saat presiden melakukan *ground breaking* pembangunan jalan tol. Proses yang cepat dan tidak melibatkan masyarakat sejak awal inilah yang berakibat pada penolakan pengadaan tanah jalan tol.

Meskipun penolakan dilakukan masyarakat terhadap besaran ganti kerugian saja, tetapi pada dasarnya argumen yang disampaikan masyarakat lebih dari itu. Misalnya tanah adatnya akan berkurang, hilangnya kuasa *ninik mamak*, wali nagari atau KAN terhadap tanah yang sudah dilepaskan.

Masalah lain di luar persoalan besar ganti kerugian proyek jalan tol Padang-Sicincin ini adalah adanya penguasaan tanah oleh kaum dimana seluruh anggota kaum harus mengetahui dan menyetujui, pada praktiknya tidak semua anggota kaum mengetahui. Problem internal di dalam

masyarakat kaum juga mempengaruhi kelancaran pelaksanaan pengadaan tanah. Perselisihan dalam kaum dalam menetapkan Mamak Kepala Waris sebagai dasar subjek yang menerima ganti kerugian tanah kaum juga menghambat pelaksanaan pengadaan tanah. Masyarakat ingin mempertahankan harta pusaka kaum di daerah Sicincin (Wawancara dengan PPK Pengadaan Tanah Tol Padang-Sicincin dan Kasi Pengadaan Tanah Kabupaten Padang Pariaman, 18 dan 20 Maret 2020).

Akademisi Universitas Andalas menyatakan bahwa agak sulit dimengerti apabila ada informasi bahwa ada proses pengadaan tanah dengan objek tanah ulayat nagari yang berhasil dengan sukses. Hal disebabkan oleh adanya kepemilikan komunal terhadap tanah di masyarakat Padang. Persetujuan terhadap proses pengadaan tanah tidak hanya diserahkan kepada ninik mamak ataupun wali nagari, tetapi harus sepersetujuan seluruh anggota kaum.

Beberapa hal di atas juga terkonfirmasi oleh seorang datuk yang merupakan akademisi, mantan pejabat BPN dan pejabat pemerintah daerah. Beberapa hal penting yang disampaikan oleh beliau antara lain tanah ulayat tidak menjadi penghambat pengadaan tanah, hanya saja dibutuhkan waktu yang lebih lama karena semua anggota *ranji* harus hadir untuk musyawarah. Proses pengadaan tanah menggunakan UU 2/2012 dimana ditentukan jangka waktunya tidak bisa sepenuhnya diterapkan di Sumatera Barat, harus dikomunikasikan lebih awal baru masuk ke proses (Diskusi dengan A, 21 Maret 2020).

Datuk tersebut juga menyampaikan bahwa objek pengadaan tanah tol ini banyak dijumpai tanah kaum. Tanah ulayat kaum tersebut terdapat kepemilikan komunal, subjek dan objeknya jelas tetapi tidak mau didaftar atas nama salah satu kaum karena ada kekhawatiran akan habis tanah kaum tersebut. Hal ini dapat dilihat pada pihak yang berhak dalam hal ini ada beberapa pihak antara lain pemilik tanah serta pihak yang menguasai/menggarap/menyewa. Pengambilan uang ganti kerugian harus sepengetahuan semua pihak tersebut, hal ini menjadi kendala ketika salah satu

pihak tidak diketahui atau berada di luar daerah.

Beberapa masalah terkait dengan pihak yang berhak dalam pengadaan tanah di Kabupaten Padang Pariaman adalah:

- Masyarakat terdampak sama sekali tidak dilibatkan dalam tahap perencanaan dan konsultasi publik;
- Pihak yang berhak menolak besarnya ganti kerugian;
- Pihak yang berhak dan masyarakat terdampak menuntut kompensasi atas hilangnya akses jalan dan kepentingan sosial lainnya;
- Pihak yang berhak mengalami kesulitan ketika akan mengambil uang ganti kerugian yang dititipkan di pengadilan.

Berdasarkan uraian di atas, masalah yang terjadi pada proses pengadaan tanah terjadi saling kait mengkait dan berhubungan satu dengan yang lainnya. Secara ringkas beberapa masalah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur dengan objek tanah ulayat di Kabupaten Padang Pariaman berdasarkan tahapan pengadaan tanah tertuang dalam tabel berikut:

Tabel 1. Peta Masalah Pengadaan Tanah

| No | Faktor | Perencanaan | Persiapan | Pelaksanaan | Keterangan |
|----|--------------------------------|--|--|---|---|
| 1 | Status Tanah Ulayat | Belum dibedakan antara ulayat nagari, suku, kaum, dan rajo | Konsultasi publik belum melibatkan seluruh masyarakat/anggota kaum | Subjek penerima ganti kerugian tidak jelas | Konsinyasi |
| 2 | Instansi yang Memerlukan Tanah | Dokumen perencanaan belum disiapkan secara baik | Belum menawarkan kompensasi/jaminan di luar ganti kerugian | Masih negosiasi bentuk kompensasi non ganti kerugian | Menghambat proses konstruksi |
| 3 | Pemerintah Daerah | Meminta percepatan proses | Kurang sosialisasi & konsultasi publik | Menerbitkan NJOP Baru | Masyarakat berkeberatan |
| 4 | Penilaian Ganti Kerugian | Estimasi tidak dilakukan secara akurat | | Aspek sosial terkait adat belum terakomodasi secara jelas dalam SPI | Masyarakat menolak besaran ganti kerugian |
| 5 | Masyarakat Berhak/Terdampak | Tidak dilibatkan | Menjadi objek konsultasi publik | Menolak besarnya ganti kerugian | Konsinyasi |

Sumber: Analisis Data, 2020

D. Alternatif Solusi Pengadaan Tanah dengan Objek Tanah Ulayat

Setelah mencermati berbagai faktor yang menghambat dalam proses pengadaan tanah dengan objek tanah ulayat di Kabupaten Padang

Pariaman, termasuk peta masalah di atas maka perlu dirumuskan alternatif solusinya. Alternatif penyelesaian masalah yang diajukan diorientasikan sebagai tindakan pencegahan agar pengadaan tanah dengan objek tanah ulayat tidak menghadapi masalah dalam setiap tahapan sesuai dengan kondisi dan kebutuhan serta dalam koridor peraturan perundang-undangan.

Alternatif solusi ini juga didasarkan pada pengalaman empiris tentang potensi atau hal-hal yang mampu mendukung proses keberhasilan pengadaan tanah di wilayah Kabupaten Padang Pariaman. Mengingat di Kabupaten Padang Pariaman mempunyai satu *success story* pengadaan tanah, yakni pengadaan tanah Jalan Tarok City. Beberapa terobosan yang dilakukan oleh pemerintah daerah, wali nagari, serta partisipasi aktif masyarakat yang berhak dan masyarakat terdampak dalam pengadaan tanah, menjadi potensi untuk berkontribusi dalam memberikan alternatif penyelesaian masalah pengadaan tanah dengan objek tanah ulayat.

1. Status Tanah Ulayat sebagai Objek Pengadaan Tanah

Penyelesaian status objek pengadaan tanah ini dapat dilakukan melalui pra-inventarisasi yang melibatkan instansi yang memerlukan tanah, pemerintah daerah, wali nagari, dan masyarakat. Mengingat kegiatan ini cukup rumit, kompleks, dan melibatkan banyak pihak maka diperlukan sosialisasi secara intensif kepada masyarakat pemegang hak ataupun masyarakat terdampak. Hasil pra-inventarisasi ini paling tidak berupa: (a) terdatanya bidang-bidang tanah yang akan menjadi objek pengadaan tanah dan sudah terklasifikasi menjadi tanah ulayat nagari, suku, kaum dan ulayat rajo; (b) terdatanya subjek tanah ulayat nagari, suku, kaum dan rajo, termasuk Pengurus KAN, mamak kepala waris, dan rajo yang akan bertindak sebagai subjek hak mewakili nagari, suku, kaum, ataupun rajo; (c) teridentifikasinya penggunaan dan pemanfaatan tanah ulayat, termasuk bangunan, tanam tumbuh, dan benda-benda lain yang

dapat dinilai; (d) hasil pra-inventarisasi ditandatangani oleh pengumpul data dan subjek hak serta diketahui Pengurus KAN, mamak kepala waris, rajo dan wali nagari. Untuk mencapai hasil tersebut, diperlukan beberapa agenda, seperti: pembentukan tim pra-inventarisasi yang terdiri dari instansi yang memerlukan tanah, wali nagari dan masyarakat suku/kaum, di bawah koordinasi OPD Kabupaten; penyiapan anggaran, baik oleh pemerintah daerah maupun instansi yang memerlukan tanah; sosialisasi kepada masyarakat calon lokasi pengadaan tanah; pelaksanaan pra-inventarisasi objek dan subjek pengadaan bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Hasilnya digunakan sebagai salah satu bahan dalam penyusunan dokumen perencanaan pengadaan tanah.

2. Penilaian Ganti Kerugian

Agar penilaian ganti kerugian dapat memberikan nilai yang layak dan adil sebagaimana dipersyaratkan dalam undang-undang, maka perlu adanya standar penilaian yang secara khusus mengatur penilaian tanah ulayat. SPI 204 Tahun 2018 yang diikuti dengan Pedoman Penilaian Indonesia (PPI) 04 tentang Penilaian terhadap Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum perlu disempurnakan. Beberapa variabel yang perlu dimasukkan sebagai biaya yang dapat diperhitungkan dalam penilaian ganti kerugian adalah biaya transportasi dan akomodasi anggota adat yang berada di luar lokasi pengadaan tanah, biaya musyawarah penentuan mamak kepala waris, dan biaya mandoá untuk pelepasan tanah ulayat.

3. Instansi yang Memerlukan Tanah

Instansi yang memerlukan tanah perlu melibatkan instansi teknis atau lembaga profesional yang terkait dengan pengadaan tanah, dalam hal ini BPN, lembaga penilai, ataupun KAN dan wali nagari penyusunan dokumen perencanaan pengadaan tanah. Dokumen perencanaan pengadaan tanah

harus memuat studi kelayakan, utamanya yang berisi kajian dampak sosial dan dampak lingkungan yang mungkin timbul akibat proses pengadaan tanah dan pembangunannya serta agenda untuk mengatasinya, baik melalui pemberian kompensasi/jaminan bagi masyarakat yang berhak dan terdampak pengadaan tanah maupun pembangunan infrastruktur yang dibutuhkan.

Beberapa catatan penting yang perlu dilakukan dalam penyusunan DPPT, baik yang sudah ada dalam peraturan perundang-undangan maupun inisiatif baru adalah sebagai berikut:

a. Perencanaan untuk luas tanah

Struktur DPPT berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 terdapat butir luas tanah yang diperlukan, dalam hal ini total luas tanah yang akan dibebaskan. Di samping untuk menghitung estimasi besarnya ganti kerugian juga diperlukan dalam penyusunan daftar nominatif subjek dan objek pengadaan tanah.

Beberapa hal yang perlu dilakukan antara lain: (1) pengukuran dan pemetaan secara detail bidang per bidang yang menghasilkan Data Indikasi Nominatif Bidang-bidang Tanah (disajikan dalam bentuk Peta Indikatif Bidang Tanah). Kualitas data ini diharapkan sudah mendekati atau bahkan sama dengan kualitas peta bidang tanah; (2) menyajikan perkiraan luas tanah yang dibutuhkan dalam pengadaan tanah dalam satuan yang jelas Ha/m². Dalam hal ini luas total sudah disertai dan dihitung berdasarkan luas bidang per bidang, bukan dihitung berdasarkan luas blok saja; (3) apabila meliputi beberapa wilayah administrasi, diuraikan berdasar perkiraan luas tanah yang dibutuhkan per wilayah administrasi dan dilengkapi dengan peta pada masing-masing wilayah (desa/kel, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi).

b. Gambaran Umum Status Tanah

Gambaran umum status tanah ini berisi tentang data penguasaan dan pemilikan atas tanah, bidang per bidang berdasarkan

status tanahnya secara jelas (dibedakan antara tanah ulayat nagari, ulayat kaum, ulayat suku, dan ulayat rajo). Untuk mendapatkan data tersebut dalam penyusunan DPPT harus memuat: (1) uraian data awal penguasaan dan pemilikan atas bidang tanah; (2) data pemilik yang berhak (bidang tanah, nama pemilik, status penguasaan/kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, serta adanya obyek pengadaan tanah lainnya); (3) informasi hasil survei lapangan dan wawancara langsung dengan masyarakat yang terindikasi dalam area lokasi pengadaan tanah.

E. Penutup

Faktor yang menjadi penghambat dalam proses pengadaan tanah di Kabupaten Padang Pariaman terdapat pada para pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses pengadaan tanah, yakni: instansi yang memerlukan tanah, pemerintah daerah, lembaga pertanahan, lembaga penilaian, wali nagari, dan masyarakat yang berhak. Masing-masing pemangku kepentingan berkontribusi terhadap kurang berhasilnya pelaksanaan pengadaan tanah Jalan Tol Padang-Sicincin.

Sementara peta masalah pengadaan tanah di Kabupaten Padang Pariaman antara lain: status tanah ulayat yang kurang jelas, baik objek maupun subjeknya; dokumen perencanaan pengadaan tanah yang kualitasnya kurang baik; tahapan sosialisasi dan konsultasi publik oleh pemerintah daerah yang belum menggunakan prinsip konsultasi yang bermakna; penilaian ganti kerugian yang belum mempertimbangkan objek pengadaan tanah sebagai tanah ulayat yang bersifat komunal; serta pelibatan masyarakat yang berhak dan masyarakat terdampak yang belum dilakukan secara partisipatif sejak proses perencanaan.

Setelah mencermati berbagai faktor yang menghambat dalam proses pengadaan tanah di Kabupaten Padang Pariaman, termasuk peta masalah di atas maka perlu dirumuskan alternatif solusinya, antara lain: (1) perlunya peningkatan kualitas dokumen perencanaan secara lengkap

dan detil berdasarkan hasil studi-studi yang mendukung; (2) peningkatan kualitas sosialisasi dan konsultasi publik ke arah konsultasi yang bermakna, bukan sekedar formalitas; (3) perlunya perumusan indikator penilaian untuk tanah ulayat pada Standar Penilaian Indonesia yang mengakomodasi biaya sosial dan adat seperti biaya transportasi dan akomodasi anggota adat yang berada di luar lokasi pengadaan tanah, biaya musyawarah penentuan penghulu adat, serta biaya mandoa untuk pelepasan tanah ulayat; (4) pelibatan masyarakat secara masif pada setiap tahapan pengadaan tanah, utamanya pada saat perencanaan dan persiapan. Pra-inventarisasi calon subjek dan objek pengadaan tanah dapat dimasukkan ke dalam tahapan perencanaan pengadaan tanah.

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 Masalah 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.
- Komite Penyusun Standar Penilaian Indonesia-Masyarakat Profesi Penilai Indonesia (KPSPI-MAPPI) 2018, *Standar Penilaian Indonesia*. 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.
- Setiowati, Martanto, R & Kistiyah, S 2019, 'Urgentitas dokumen perencanaan yang lengkap bagi keberhasilan masalah pengadaan tanah', dalam Luthfi, AN dan Utami, W (ed), *Himpunan policy brief: masalah 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, 'Masalah di dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum skala besar dan skala kecil serta solusinya di Da-

- erah 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.