

# PENGARUH PENATAGUNAAN TANAH TERHADAP KEBERHASILAN PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR DAN EKONOMI

Oleh: Abdul Haris <sup>1</sup>

## Pendahuluan

Infrastruktur merupakan roda penggerak pertumbuhan ekonomi. Dari alokasi pembiayaan publik dan swasta, infrastruktur dipandang sebagai lokomotif pembangunan nasional dan daerah. Secara ekonomi makro ketersediaan dari jasa pelayanan infrastruktur mempengaruhi *marginal productivity of private capital*, sedangkan dalam konteks ekonomi mikro, ketersediaan jasa pelayanan infrastruktur berpengaruh terhadap pengurangan biaya produksi (Kwik Kian Gie, 2002). Infrastruktur juga berpengaruh penting bagi peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan manusia, antara lain dalam peningkatan nilai konsumsi, peningkatan produktivitas tenaga kerja dan akses kepada lapangan kerja, serta peningkatan kemakmuran nyata dan terwujudnya stabilisasi makro ekonomi, yaitu keberlanjutan fiskal, berkembangnya pasar kredit, dan pengaruhnya terhadap pasar tenaga kerja.

Begitu banyak dan besarnya peran infrastruktur sehingga dalam sebuah studi yang dilakukan di Amerika Serikat (*Aschauer*, 1989 dan *Munnell*, 1990) menunjukkan bahwa tingkat pengembalian investasi infrastruktur terhadap pertumbuhan ekonomi, adalah sebesar 60% (Suyono Dikun, 2003). Bahkan studi dari World Bank (1994) disebutkan elastisitas PDB (Produk Domestik Bruto) terhadap infrastruktur di suatu negara adalah antara 0,07 sampai dengan 0,44. Hal ini berarti dengan kenaikan 1 (satu) persen saja ketersediaan infrastruktur akan menyebabkan pertumbuhan PDB sebesar 7% sampai dengan 44%, variasi angka yang cukup signifikan. Secara empiris jelas dapat ditarik kesimpulan bahwa pembangunan infrastruktur berpengaruh besar terhadap pertumbuhan ekonomi (secara makro dan mikro) serta perkembangan suatu negara atau wilayah. Akan tetapi, premis ini tidak mudah berlaku di Indonesia, apalagi sejak negara kita terkena krisis ekonomi pada pertengahan tahun 1997 yang akhirnya melebar menjadi krisis multidimensi yang dampaknya masih bisa dirasakan sampai sekarang.

---

<sup>1</sup> Abdul Haris, Kasubdit Pertanahan - Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan, Bappenas

## Hambatan Pembebasan Tanah dan Pembangunan Infrastruktur

Keterpurukan pembangunan infrastruktur di Indonesia, baik sebelum maupun setelah krisis ekonomi bukan hanya disebabkan oleh faktor internal, seperti minimnya anggaran pemerintah di sektor pembangunan, namun juga berasal dari faktor-faktor eksternal. Seringkali kita mendengar kasus pembangunan infrastruktur yang terancam gagal karena terganjal oleh pembebasan tanah. Kasus di Kota Medan, misalnya dana sebesar Rp 2,14 triliun yang dialokasikan untuk pengembangan infrastruktur hanya bisa dimanfaatkan sekitar 70%, karena sisanya terbuang untuk mengurus pembebasan tanah masyarakat. Pembangunan jalan tol JORR untuk ruas Hankam - Cikunir juga terancam terhenti akibat masalah pembebasan tanah yang tidak kunjung selesai. Dengan adanya alokasi waktu dan dana yang terbatas, maka banyak proyek pembangunan infrastruktur yang terbengkalai dan gagal akibat terhambat proses pembebasan tanah, bahkan untuk infrastruktur yang dibangun oleh pemerintah dan ditujukan bagi kepentingan umum sekalipun.

Mekanisme pembebasan tanah yang ada saat ini bisa dikelompokkan ke dalam 2 (dua) kategori jika ditinjau dari aspek pemilik (proyek) pembangunan dan kepentingan pembangunannya, yaitu pembebasan tanah untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh pemerintah dan pembebasan tanah untuk kepentingan swasta yang dilaksanakan oleh perorangan atau perusahaan. Peraturan yang mengatur mekanisme pembebasan tanah untuk kepentingan umum yang berlaku sampai dengan saat ini adalah UU No. 20/1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya, Keppres No. 55/1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, dan Permeneg Agraria/Kepala BPN No. 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keppres No. 55 Tahun 1993. Mekanisme pembebasan tanah untuk kepentingan swasta diatur oleh Permeneg Agraria/Kepala BPN No. 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi dan beberapa peraturan teknis yang dikeluarkan oleh Meneg Agraria/Kepala BPN yang mendukung pelaksanaan izin lokasi.

Khusus untuk pembebasan tanah untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh pemerintah, dalam Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sudah jelas disebutkan bahwa lingkup pembangunan untuk kepentingan umum hanya dibatasi untuk kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh Pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Namun, sebagian persepsi masyarakat masih menunjukkan adanya keinginan untuk mendapatkan keuntungan

yang sebesar-besarnya dari kegiatan pembebasan tanah tersebut dan akhirnya terkadang menimbulkan permasalahan dalam bentuk sengketa tanah.

Sengketa yang timbul dalam pembebasan tanah milik masyarakat yang terkena proyek pembangunan infrastruktur pada umumnya berawal dari konflik, pertentangan, dan ketidaksepakatan mengenai besarnya ganti rugi yang diberikan pihak pelaku pembebasan tanah. Terlebih lagi, jika si pemilik tanah mengetahui sebelumnya, kalau tanah mereka akan dijadikan proyek infrastruktur, maka mereka dengan serta merta akan menaikkan harga jual tanahnya. Pembebasan tanah -terkait dengan penguasaan tanah- selain mahal juga tidak mudah dilaksanakan dan memerlukan waktu yang lama.

Persoalan ganti rugi tanah menjadi komponen yang paling sensitif dalam proses pembebasan tanah. Pembahasan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian seringkali berakibat pada munculnya sengketa tanah. Hal ini juga cukup banyak terjadi sebagai akibat dari adanya pembangunan fisik infrastruktur. Berdasarkan kompilasi masalah pertanahan CPIS, yang diambil dari berbagai media massa dengan waktu penerbitan sejak tahun 1970, ternyata dari 196 berita yang ada, sebanyak 127 kasus atau 65% dari total berita adalah menyangkut sengketa ganti rugi tanah, misalnya yang terjadi dalam kasus pembangunan waduk Kedung Ombo, pembebasan tanah transmigrasi (yang dikenal dengan sebutan Proyek Sitiung), kasus tanah Cimacan, Tapos dan proyek-proyek infrastruktur lainnya. Fakta yang lebih kontras terjadi di Jawa Barat, dimana soal ganti rugi tanah memiliki porsi sebesar 34,7% dari seluruh kasus pertanahan (Dj. A. Simarta, 1997).

### **Faktor-faktor Penentu Harga Tanah**

Salah satu penyebab meningkatnya harga tanah secara tiba-tiba adalah situasi pasar tanah yang tidak transparan. Hal ini yang kemudian mengakibatkan persaingan yang terjadi dalam pembebasan tanah menjadi tidak sempurna yang mungkin disebabkan oleh informasi yang kurang tepat sehingga menjadi spekulasi. Bisa saja ketika ada "kabar burung" mengenai suatu proyek pembangunan infrastruktur di lokasi tertentu ditanggapi oleh para calo dan spekulan tanah dengan segera membeli tanah yang menjadi lokasi pembangunan atau disekitarnya. Taksiran harga tanah berdasarkan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) sebagai ukuran normatif tanah tidak bisa lagi digunakan dan justru harga pasar yang dihasilkan dari persaingan tidak sempurna tersebut yang berlaku. Kejadian seperti ini banyak terjadi sehingga taksiran harga tanah bisa melonjak jauh dari yang semula direncanakan oleh pemilik proyek, yaitu pemerintah, baik yang didanai melalui APBN maupun APBD.

Dalam teori ekonomi, seperti halnya dengan barang-barang yang lain, sebenarnya yang menjadi faktor-faktor penentu suatu barang menjadi barang ekonomi juga berlaku pada tanah. Suatu barang digolongkan sebagai barang ekonomis, jika memiliki syarat-syarat (Dj. A. Simarta, 1997), sebagai berikut :

1. barang tersebut harus mempunyai nilai guna bagi manusia (*utility*);
2. barang tersebut relatif langka (ketersediaannya) dibandingkan penggunaannya (*scarcity*);
3. barang tersebut mempunyai hak-hak kepemilikan (*property rights*).

Sesuai dengan syarat pertama, maka tanah yang tidak berguna sama sekali bagi manusia tidak menjadi obyek ekonomi, seperti misalnya tanah yang ada di dasar lautan, danau, gunung es dan sebagainya. Kecenderungan yang ada jelas bahwa semakin tinggi kegunaan sebuah tanah, maka semakin tinggi harga tanah tersebut. Untuk syarat yang kedua ternyata memiliki banyak konsekuensi karena kelangkaan tanah. Sebagaimana diketahui bersama, bahwa ketersediaan tanah adalah tetap dan terbatas, sedangkan manusia dan makhluk hidup lainnya selalu bertambah jumlahnya. Akibat kelangkaan inilah yang menyebabkan tanah menjadi semakin tinggi dari waktu ke waktu, apalagi ketika memiliki posisi yang strategis dan tidak mudah ditemukan di lokasi-lokasi yang lain.

Peningkatan kebutuhan penduduk akan ruang sebagai akibat peningkatan kualitas hidup juga bisa menyebabkan meningkatnya kebutuhan akan tanah (Rusmadi Murad, 1997). Hal ini terjadi baik di kawasan perkotaan maupun kawasan perdesaan. Kawasan perkotaan yang mempunyai delineasi wilayah tertentu seringkali tanah yang ada didalamnya menjadi rebutan dan akibatnya dengan tidak seimbang jumlah pengguna dan ketersediaannya, maka menjadikan tanah tersebut menjadi semakin mahal. Fenomena tingginya harga tanah di kawasan perkotaan ternyata sesuai dengan teori von Thunen yang menjelaskan bahwa lokasi satu persil tanah dalam ruang memiliki konsekuensi terhadap harganya.

Menurut von Thunen, kedekatan tanah dengan daerah pemasaran, seperti halnya kawasan perkotaan yang memiliki jumlah penduduk yang relatif banyak akan menyebabkan nilai margin keuntungan penjualan tanah menjadi lebih tinggi dibandingkan lokasi lain yang jauh dari daerah pemasaran, seperti kawasan perdesaan terutama di pusat bisnis (*Central Business District* atau CBD) . Di lain pihak, ketersediaan infrastruktur di kawasan perkotaan juga memiliki hubungan yang positif

dan efek “saling ketergantungan” dengan harga tanah. Dengan adanya infrastruktur menyebabkan harga tanah menjadi lebih tinggi dan sebaliknya proyek infrastruktur juga urung dilaksanakan jika harga tanah yang menjadi “calon” lokasi harganya mahal.

Syarat yang ketiga berhubungan erat dengan sistem hukum pertanahan di suatu negara. Di Indonesia saat ini UUPA masih menjadi peraturan perundangan tentang pertanahan. Dalam hal kepemilikan tanah, UUPA lebih banyak menekankan pada aspek kepemilikan tanah individual. Hal ini penting untuk menjadikan status penguasaan tanah jelas ketika terjadi pemindahan hak atas tanah. Pembebasan tanah dalam konteks pembangunan infrastruktur yang dibangun oleh pemerintah dan ditujukan bagi kepentingan umum sering dikonotasikan dengan pengambilalihan tanah. Konotasi ini yang kemudian cenderung ke arah konotasi yang negatif. Penyebabnya adalah asal dari kata pengambilalihan tersebut, yaitu dari kata *ambil*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, arti kata tersebut antara lain memiliki atau merebut. Dengan begitu jelas memberikan gambaran bahwa frase pengambilalihan tanah dapat saja diartikan upaya (dalam hal ini pemerintah) untuk merebut tanah milik masyarakat atau tanah yang sudah ada pemilik atau pemegang haknya (Arie S. Hutagalung).

Berdasarkan teori ekonomi di atas serta berbagai kondisi nyata yang ada, maka secara umum faktor-faktor penentu harga tanah bisa dikelompokkan ke dalam faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal tanah datang dari berbagai ciri alamiah tanah itu sendiri, misalnya kondisi geografis, topografis, daya dukung tanah serta kondisi fisik tanah lainnya. Tanah berpasir akan memiliki harga yang berbeda dengan tanah berawa atau tanah bergambut. Sedangkan faktor eksternal lebih banyak terkait dengan berbagai tindakan manusia, seperti penatagunaan tanah. Dengan adanya kegiatan penatagunaan tanah akan menentukan pembangunan berbagai prasarana dan sarana (infrastruktur) buatan manusia yang diperlukan oleh pengguna tanah tersebut, seperti jaringan jalan, listrik, air bersih, sistem drainase, jaringan telepon, sarana perumahan, perdagangan, pendidikan dan sebagainya.

### **Penatagunaan Tanah Sebagai Kunci Keberhasilan Infrastruktur**

Permasalahan dalam pembangunan infrastruktur bukan saja datang dari faktor pembebasan tanah, namun secara keseluruhan tetap saja terfokus pada kompleksitas pertanahan, baik dari aspek perizinan maupun penggunaan dan pemanfaatan tanah. Sebagai contohnya, infrastruktur yang berupa jaringan transmisi listrik tegangan tinggi dapat menjadi masalah karena melintasi kawasan permukiman, apalagi yang padat

penduduknya, sehingga akhirnya memerlukan biaya yang besar untuk relokasi sekaligus penyediaan tanah pengganti.

Kompleksitas pertanahan juga sejalan dengan pembangunan infrastruktur yang juga memiliki dimensi ruang yang cukup luas. Dalam Keputusan Presiden RI No. 81 Tahun 2001 Tentang Komite Kebijakan Percepatan Pembangunan Infrastruktur, disebutkan dalam Pasal 2, bahwa pembangunan infrastruktur mencakup :

1. prasarana dan sarana perhubungan : jalan, jembatan, jalan kereta api, dermaga, pelabuhan laut, pelabuhan udara, penyeberangan sungai dan danau;
2. prasarana dan sarana pengairan: bendungan, jaringan pengairan, bangunan pengendalian banjir, pengamanan pantai, dan bangunan pembangkit listrik tenaga air;
3. prasarana dan sarana permukiman, industri dan perdagangan: bangunan gedung, kawasan industri dan perdagangan, kawasan perumahan skala besar, reklamasi lahan, jaringan dan instalasi air bersih, jaringan dan pengolahan air limbah, pengelolaan sampah, dan sistem drainase;
4. bangunan dan jaringan utilitas umum: gas, listrik, dan telekomunikasi.

Selain memiliki dimensi ruang yang luas, pembangunan infrastruktur juga menghadapi tiga dimensi permasalahan. Pertama, membutuhkan investasi yang cukup besar, waktu pengembalian modal yang panjang, pemanfaatan teknologi tinggi, perencanaan dan implementasi perlu waktu panjang untuk mencapai skala ekonomi yang tertentu. Kedua, pembangunan menjadi prasyarat bagi berkembangnya kesempatan dan peluang baru di berbagai bidang kehidupan. Ketiga, adanya persaingan global dan sekaligus memenuhi permintaan investor baik dari dalam maupun luar negeri. Ditambah lagi dengan adanya 2 (dua) matra yang harus dimiliki dalam penyediaan infrastruktur, yaitu matra fisik dan matra pelayanan. Infrastruktur tidak selesai dibangun secara fisik saja, namun menuntut adanya operasional dengan mengedepankan kualitas pelayanan jasa dan efektivitas pengelolaan infrastruktur.

Melihat begitu banyaknya peran maupun dimensi permasalahan serta tantangan dalam pembangunan infrastruktur, maka perlu diupayakan pencegahan guna meminimalisir munculnya permasalahan. Adanya ganti rugi kepada masyarakat karena pembebasan tanah ternyata menghadapi banyak kendala. Selain membutuhkan waktu yang lama karena sulit mencapai kesepakatan harga dengan pemilik tanah, ternyata ganti rugi secara fisik (dalam bentuk uang) saja tidak cukup.

Pemerintah yang dalam hal ini sebagai pemilik pembangunan infrastruktur juga harus menghitung dan memikirkan ganti kerugian non fisik seperti pemulihan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang terkena proyek pembangunan. Selain itu, juga upaya pemindahan (relokasi) masyarakat ke lokasi yang baru. Pemindahan ini juga harus memperhatikan kesiapan masyarakat yang akan menerima pendatang baru di atas tanah demi mencegah terjadinya konflik sosial antara penduduk lokal dan para pendatang. Permasalahan lain dalam ganti rugi tanah adalah menentukan pihak-pihak yang akan diberi ganti rugi karena ada pihak yang terkena langsung dan tidak langsung. Di samping itu, adanya pihak ketiga (termasuk calo dan spekulasi tanah) yang sudah membeli tanah dari pemilik asal, sehingga akhirnya menambah kesulitan bagi Panitia Pembebasan Tanah.

Upaya pencegahan yang dimaksud di atas hanya bisa dilakukan dengan perencanaan tata guna tanah yang bisa mengantisipasi kepentingan pemerintah, baik pusat maupun daerah (propinsi dan kabupaten/kota) ketika ingin melaksanakan pembangunan infrastruktur. Sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah, bahwa penatagunaan tanah adalah sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.

Dalam peraturan ini, Pasal 13 disebutkan bahwa penatagunaan tanah salah satunya bertujuan untuk mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam RTRW. Dengan demikian penatagunaan tanah penting untuk dilakukan karena bisa mensinergikan antara kegiatan pembangunan (termasuk infrastruktur) dengan rencana tata ruang yang ada serta pembangunan tersebut juga sesuai dengan arahan fungsi kawasannya yang salah satunya terdapat arahan untuk pembangunan infrastruktur, baik di kawasan perkotaan maupun kawasan perdesaan.

Penatagunaan tanah juga perlu mengingat hak atas tanah tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain. Hak atas tanah itu sendiri pada hakikatnya adalah suatu kewenangan yang diberikan oleh pemerintah kepada seseorang atau badan hukum untuk menggunakan tanah tersebut dalam batas-batas menurut ketentuan undang-undang (Pasal 4 UUPA). Dengan demikian penatagunaan tanah dapat

mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah. Hal ini berarti bahwa pembangunan infrastruktur hanya dapat berjalan ketika penguasaan atas tanah dimana lokasi pembangunan tersebut berada, dikuasai secara legal oleh pemilik pembangunan, baik pemerintah maupun swasta. Oleh karena itu, diperlukan adanya jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan yang berkaitan dengan pembangunan, terutama yang dilakukan untuk kepentingan umum.

Melalui penatagunaan tanah akan dilaksanakan kegiatan inventarisasi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, sehingga salah satunya menghasilkan peta kepemilikan tanah masyarakat. Dengan peta ini, ketika pemerintah akan membangun infrastruktur bisa cepat mengetahui pihak-pihak yang akan dibebaskan tanahnya beserta taksiran harga tanahnya. Disamping itu, dalam penatagunaan tanah juga akan diketahui perimbangan antara ketersediaan dan kebutuhan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah menurut fungsi kewasannya. Hal ini juga memberikan informasi penting bagi pemerintah untuk menyusun rencana pembangunan infrastruktur di suatu kawasan, sehingga infrastruktur yang akan dibangun bisa disesuaikan dengan biaya konstruksi fisik dan tingkat pelayanannya bagi masyarakat.



## Daftar Pustaka

- Dikun, Suyono. 2003. *Infrastruktur Indonesia : Sebelum, Selama, dan Pasca Krisis*. Jakarta : Kementerian Negara PPN/BAPPENAS.
- Hutagalung, Arie S. 2003. *Tinjauan Kritis Hukum Dalam Praktek Pengambilalihan Tanah*. Makalah disampaikan pada Semiloka Kajian dan Evaluasi Kebijakan dan Peraturan Perundang-undangan Pertanahan di Era Desentralisasi, Fokus Kebijakan Mengenai Pengambilalihan Tanah, BAPPENAS, Desember 2003.
- Murad, Rusmadi. 1997. *Administrasi Pertanahan*. Bandung : Mandar Maju.
- Republik Indonesia. Undang-undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
- Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah (PP) No. 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah.
- Republik Indonesia. Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Republik Indonesia. Keputusan Presiden RI No. 81 Tahun 2001 Tentang Komite Kebijakan Percepatan Pembangunan Infrastruktur.
- Simarta, Dj. A. 1997. *Ekonomi Pertanahan dan Properti di Indonesia : Konsep, Fakta dan Analisis*. Jakarta : CPIS.