

ANALISIS PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM DI KABUPATEN KONAWA KEPULAUAN

¹Salsalman Moita

¹Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Halu Oleo,

moitasalsalman@yahoo.co.id

Kota Kendari, 93125, Indonesia

Abstract

The purpose of this study is to find out and study the analysis of the implementation of land acquisition for public use in Konawe Kepulauan Regency. The method in this research is descriptive qualitative with a case study approach. Research locus in Langara City, with research informants namely parties involved in land acquisition. Data collection is done by in-depth interview techniques, observations, and document studies, while data analysis techniques are done qualitatively and quantitatively. The results of the study show that: analysis of the implementation of land acquisition for the construction of public facilities in Konawe Kepulauan Regency uses eight stages of procedures, where at each stage the authority of the regional government working together National Land Agency is quite dominant in policy making, such as location determination, socialization, land measurement, land survey, announcements the results of land survey and compensation. Whereas the community or landowner is the party that has suffered a lot from land acquisition policies, due to inadequate types of compensation, low compensation, and delays in fulfilling the rights of landowners. Other findings also indicate the occurrence of a conflict of interest between the land owner and the land acquisition (local government) related to the status and claim on the land so that it impacts on the legality of the land, whether including land owned or state land.

Keywords: conflict; Land; Land acquisition, public interest

Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mengkaji analisis pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan umum di Kabupaten Konawe Kepulauan. Metode dalam penelitian adalah deskriptif kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Locus penelitian di Kota Langara, dengan informan penelitian yakni pihak-pihak yang terlibat dalam pengadaan tanah. Pengumpulan data dilakukan dengan teknik wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumen, sedangkan teknik analisis data dilakukan secara kualitatif dan secara kuantitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: analisis pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan fasilitas umum di Kabupaten Konawe Kepulauan menggunakan delapan prosedur tahapan, dimana di setiap tahapan otoritas pemerintah daerah bekerja sama BPN cukup dominan dalam pengambilan kebijakan, seperti penetapan lokasi, sosialisasi, pengukuran tanah, pendataan tanah, pengumuman hasil pendataan tanah, dan pemberian ganti rugi. Sedangkan masyarakat atau pemilik lahan adalah pihak yang banyak dirugikan oleh kebijakan pengadaan tanah, akibat jenis kompensasi yang tidak memadai, ganti rugi yang rendah, dan keterlambatan dalam pemenuhan hak pemilik tanah. Temuan lain juga menunjukkan, terjadinya benturan kepentingan antara pemilik lahan dan pihak pengadaan tanah (pemerintah daerah) terkait dengan status dan klaim atas tanah sehingga berdampak pada legalitas tanah, apakah termasuk tanah milik atau tanah negara.

Kata Kunci: konflik; lahan; kepentingan umum; Pengadaan tanah

Open Access at: <http://ojs.uho.ac.id/index.php/PUBLICUHO/index>

Journal Publicuho is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

PENDAHULUAN

Salah satu upaya dalam kerangka pembangunan nasional yang diselenggarakan Pemerintah adalah pembangunan untuk kepentingan umum. Pembangunan untuk kepentingan umum, memerlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip yang terkandung di dalam UUD Tahun 1945 dan hukum tanah nasional, yaitu: prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012, negara mengakui dan menghormati hak masyarakat atas tanah dan benda yang berkaitan dengan tanah, serta memberikan wewenang yang bersifat publik kepada negara berupa kewenangan untuk mengadakan pengaturan, pembuatan regulasi, implementasi pengelolaan, serta menyelenggarakan pengawasan pertanahan. Negara juga mengakui atau memberikan kewenangan pertanahan kepada lembaga politik tradisional atau non-negara dalam bentuk, apa yang dianggap tanah adat (Pranoto, 2017).

Pengadaan tanah berdasarkan Peraturan Kepala BPN RI Nomor 5 tahun 2012, bertujuan untuk menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran negara dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan pihak yang berhak. Selanjutnya, dalam Perpres Nomor 65 Tahun 2006 Pasal 1, bahwa pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.

Dalam kegiatan pengadaan tanah terdapat kepentingan dua pihak, yakni instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan masyarakat yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan. Karena tanah sebagai kebutuhan dasar manusia, maka pengadaan tanah harus dilakukan melalui suatu proses yang menjamin tidak adanya "pemaksaan kehendak" satu pihak terhadap pihak lain (Sumardjono, 2001). Selanjutnya, kepentingan masyarakat dan kepentingan pemerintah terkait pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur adalah dua hal yang bertolak belakang. Di satu sisi, pihak pemerintah harus melaksanakan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sedangkan pihak masyarakat sebagai penyedia tanah untuk pembangunan, juga membutuhkan tanah sebagai sumber penghidupan (Surya,2011). Atas dasar itu, masyarakat yang merelakan tanahnya untuk kegiatan pembangunan, harus dijamin bahwa kesejahteraan sosial ekonominya tidak akan menjadi lebih buruk dari keadaan semula, paling tidak setara dengan keadaan sebelum tanahnya digunakan pihak lain.

Kabupaten Konawe Kepulauan sebagai lokus dalam penelitian ini, memiliki fungsi dalam pengadaan tanah yang diselenggarakan melalui perencanaan dengan melibatkan

semua pemangku dan pengampu kepentingan. Kabupaten yang baru mekar selama kurang lebih lima tahun dalam penyelenggaraan pengadaan tanah, mesti memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat, terutama dari aspek keadilan dan kepastian hukum.

Pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan di Kabupaten Konawe Kepulauan merupakan bagian dari Program Pemerintah Daerah, baik yang tercantum dalam dokumen RPJM Daerah maupun pengejawatahan visi dan misi Bupati periode 2016-2021. Hal ini menjadi urgen, ketika wilayah otonom baru ini membutuhkan berbagai fasilitas publik yang dibutuhkan oleh aparatur Pemda dan masyarakat, seperti jalan raya, sarana pendidikan, sarana perkantoran, sarana kesehatan, fasilitas ekonomi, fasilitas jaringan listrik, dan sebagainya.

Secara empirik, pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Kabupaten Konawe Kepulauan, telah berlangsung sejak tahun 2013 seiring dengan penempatan Langara sebagai ibukota Kabupaten. Selama kurun waktu lima tahun terakhir berbagai fasilitas publik telah dibangun, misalnya: kantor Bupati, kantor DPRD, Rumah Sakit Umum, sarana pendidikan, jalan dan jembatan, sarana irigasi, sarana telekomunikasi, pelabuhan, dan fasilitas umum lainnya. Hasil pengamatan sementara menunjukkan terdapat beberapa kasus, dimana pengadaan tanah untuk kepentingan umum belum dilaksanakan secara transparan dan terbuka berdasarkan regulasi yang ada, sehingga berdampak pada lemahnya kepastian hukum.

Pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan umum di Kabupaten Konawe Kepulauan, mesti dibarengi dengan analisis kebijakan yang memadai dan terukur, karena jika tidak transparan maka akan memberi dampak lingkungan, sosial, dan ekonomi termasuk kepentingan warga masyarakat tidak akan terakomodasi sehingga menimbulkan ketidakpuasan publik. Hal ini sejalan dengan pandangan Nurhasan Ismail (2012) bahwa penguasaan dan pemanfaatan tanah yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria merupakan arah dari politik pertanahan yang bertujuan untuk menjamin terwujudnya kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Wujud dari hal tersebut terlihat dari adanya perhatian khusus kepada kelompok masyarakat lemah melalui kebijakan pertanahan.

Tidak memadainya kebijakan dalam pelaksanaan pembangunan, akan berdampak pada disparitas pembangunan yang pada akhirnya banyak merugikan kepentingan masyarakat, karena otoritas kebijakan lebih berpihak pada kepentingan segelintir elit politik termasuk upaya-upaya memperoleh keuntungan atas kebijakan yang bermuara pada kolusi, korupsi, dan nepotisme. Contoh, berbagai bentuk pembebasan tanah untuk kepentingan umum, tak jarang menimbulkan konflik horizontal, sehingga rakyat menggugat atau melawan karena tidak memadainya ganti rugi atas hak-hak mereka.

Berdasarkan pertimbangan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji analisis pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Kabupaten Konawe Kepulauan.

METODOLOGI

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Konawe Kepulauan. Kota Langara sebagai ibukota kabupaten, menjadi fokus utama riset dengan pertimbangan banyaknya pembangunan fasilitas umum selama 5 tahun terakhir. Informan dalam penelitian ini adalah seluruh pihak yang terlibat dalam “pelaksanaan pengadaan tanah”, baik dari pihak Pemerintah Daerah (dinas, badan, bagian terkait), kantor pertanahan, Pemerintah Desa/kelurahan), dunia usaha, tokoh masyarakat, LSM/NGO, maupun pemilik tanah.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini yaitu: wawancara mendalam, angket, observasi, dan studi dokumen. Sedangkan teknik analisis data dilakukan secara kuantitatif dan kualitatif. Cara kuantitatif digunakan untuk mendeskripsikan data yang diperoleh di lapangan. Sebelum data yang diperoleh dari lapangan itu diinterpretasikan secara kualitatif, terlebih dahulu data disajikan dalam bentuk tabel dan persentase. Selanjutnya data yang telah ada dianalisis secara kualitatif dengan menjelaskan fenomena-fenomena yang berkaitan dengan “Analisis Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum di Kabupaten Konawe Kepulauan”.

Pengolahan dan analisis data dilakukan secara bersamaan dengan proses penelitian. Data yang diperoleh melalui observasi, kuesioner dan wawancara mendalam diolah dengan cara mengklasifikasikan atau mengkategorikan data berdasarkan beberapa tema sesuai dengan fokus penelitian. Dalam penelitian ini juga dilakukan pemeriksaan validitas data, melalui teknik triangulasi, partisipasi terus menerus, dan diskusi teman sejawat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Intensitas pembangunan yang semakin meningkat seiring dengan status sebagai daerah otonomi pada tahun 2013, menjadi salah satu alasan mengapa pelaksanaan pengadaan tanah di Kabupaten Konawe Kepulauan menjadi perhatian bagi Pemerintah Daerah dan stakeholder. Fokusnya bukan pada keterbatasan lahan, karena wilayah ini secara geografis memiliki lahan yang cukup luas, namun apakah pengadaan tanah untuk pembangunan fasilitas umum, telah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah (RTRW) atau belum? Karena jika tidak, akan memberikan dampak pada kepastian dan keadilan dalam proses pengadaan tanah yang secara holistik banyak merugikan pemilik tanah.

Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak (pemilik). Atas dasar itu, maka proses pengadaannya mengikuti prosedur berdasarkan regulasi dan peraturan yang ada. Analisis pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Kabupaten

Konawe Kepulauan, mengacu pada tahapan-tahapan sebagai berikut:

Pengajuan permohonan dan penetapan lokasi.

Pengajuan permohonan lokasi untuk pembangunan fasilitas umum mengacu pada analisis kebutuhan pembangunan daerah, yang dituangkan pada RPJM, rencana program pembangunan melalui KUA-PPAS, dan Rencana Kerja Pembangunan (RKP) yang penganggarnya melalui APBD dan APBD-P. Rujukan rencana kerja pembangunan tersebut, ditindaklanjuti oleh pihak-pihak terkait untuk mengajukan proposal pembangunan fasilitas umum kepada Kantor Pertanahan guna memperoleh legalitas pemanfaatan tanah.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa permohonan pengadaan tanah untuk pembangunan fasilitas umum di Kabupaten Konawe Kepulauan, dikoordinasikan oleh Kantor Pertanahan dengan luas tanah lebih dari 5 Ha; jika luas tanah kurang 5 Ha maka proses pengadaannya langsung ditangani oleh instansi pengadaan. Misalnya ketika Dinas Pekerjaan Umum memprogram pembangunan jalan, maka proses pengadaannya diusulkan langsung dinas tersebut kepada pejabat yang berwenang.

Mengacu pada regulasi yang ada, pengajuan proposal pengadaan tanah juga mensyaratkan mekanisme koordinasi dengan pihak-pihak terkait. Tujuannya, agar proses pembangunan di atas lahan yang diadakan tidak menimbulkan konsekuensi di kemudian hari. Selain itu, pengkoordinasian dilakukan untuk melakukan kajian kesesuaian lahan yang dimohonkan untuk pembangunan, apakah sesuai dengan peruntukannya atau tidak, tentu saja dengan mempertimbangkan RTRW Kabupaten Konawe Kepulauan.

Hasil wawancara dengan informan (Mh, 47 th), menunjukkan bahwa: pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum di awal-awal wilayah ini menjadi daerah otonomi, tidak mengacu pada RTRW sehingga berdampak pada timbulnya masalah, seperti pemanfaatan lahan kawasan yang menjadi daerah hutan lindung, kawasan hutan produksi, dan klaim kepemilikan tanah oleh rakyat sebagai pemilik (Wawancara, tanggal 16 Mei 2018).

Hasil wawancara tersebut merupakan indikasi bahwa proses pengadaan tanah, tidak dilakukan dengan mekanisme pengajuan dan penetapan lokasi. Contohnya, masalah pengadaan tanah untuk pembangunan Kantor Instansi yang berlokasi di Desa Bukit Permai Kecamatan Wawonii Barat, dimana status lahannya adalah area penggunaan lain (APL). Konsekuensi lahan yang berstatus APL sewaktu-waktu dapat digunakan oleh Pemerintah Pusat untuk pemanfaatan yang lain.

Idealnya prosedur pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dilakukan sesuai dengan RTRW Kabupaten Konawe Kepulauan yang terkena dampak pembangunan, misalnya pembangunan Rumah Sakit Umum, pembangunan jalan lingkar, pembangunan perumahan, pembangunan kantor Bupati, pembangunan kantor DPRD, dan sebagainya.

Setelah pengajuan permohonan lokasi, maka Langkah selanjutnya adalah Bupati mengeluarkan Surat Keputusan (SK) ijin penetapan lokasi. Wawancara dengan informan NS (51 th) menunjukkan bahwa:

“Pembangunan fasilitas umum yang membutuhkan pengadaan tanah, harus mengajukan permohonan sebelum diadakan penetapan lokasi; permohonan diajukan oleh instansi terkait ke Kantor Pertanahan yang isinya perihal permohonan penetapan lokasi pembangunan. Setelah surat permohonan tersebut diterima oleh kantor pertanahan maka dilakukan koordinasi dengan pihak-pihak terkait (Wawancara, tanggal 22 Mei 2018).

Temuan penelitian menunjukkan bahwa masih lemahnya koordinasi ketika pada tahun 2017 Pemerintah Kabupaten memperoleh bantuan dari Pemerintah Pusat untuk pembangunan stadion olahraga. Namun karena peruntukkan lokasi masih berstatus tanah kawasan, sehingga sarana olahraga dari kementerian tersebut sulit direalisasikan. Gagalnya pembangunan stadion, tentu saja memberi kerugian bagi masyarakat terutama pencinta olahraga dan untuk pengembangan prestasi. Idealnya pihak-pihak terkait dalam kerangka koordinasi memperhatikan perubahan peta batas kawasan hutan dilakukan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 88 tahun 2017.

Pembentukan panitia pengadaan tanah

Mengacu pada pasal 6 Perpres Nomor 65 Tahun 2006, bahwa Panitia Pengadaan Tanah dibentuk setelah surat penetapan persetujuan lokasi oleh Bupati. Dengan dikeluarkannya surat keputusan Bupati, maka proses pengadaan tanah sudah dapat dilakukan dengan tetap mempertimbangkan aspek kepastian dan keadilan bagi masyarakat. Untuk mempercepat pembangunan fasilitas umum, maka Pemerintah Daerah membentuk panitia pengadaan tanah (P2T), yang keanggotannya antara lain: Sekretaris Daerah (sebagai ketua), pejabat daerah di kabupaten yang ditunjuk setingkat eselon IIb (sebagai wakil ketua), Kepala Kantor Pertanahan tingkat Kabupaten (sebagai sekretaris), dan Kepala Dinas/Kantor/Badan yang terkait dengan pengadaan tanah sebagai anggota.

Hasil wawancara dengan informan HS (51 th), menunjukkan bahwa: “Setelah ditetapkan lokasi dan ijin pengadaan tanah maka Bupati membentuk tim pelaksanaan pengadaan tanah untuk sosialisasi peruntukan tanah dalam pembangunan, dengan tahapan-tahapan melakukan inventarisasi, identifikasi, musyawarah dengan pemilik tanah, menentukan harga ganti rugi, dan penyelesaian masalah” (Wawancara, tanggal 15 Mei 2018).

Secara holistik tugas panitia pengadaan tanah di tingkat kabupaten cukup kompleks dan rumit, sehingga ketika tidak dilakukan secara transparan akan berdampak secara sosial, ekonomi, dan hukum bagi masyarakat yang tanahnya dibebaskan untuk fasilitas umum. Dampak sosial, misalnya dapat menimbulkan protes dan eskalasi konflik dari warga masyarakat; dampak ekonomi, masyarakat pemilik kehilangan lahan sebagai tempat usaha; dan dampak hukum masalah tanah dapat berakhir di meja pengadilan.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa di awal Kabupaten Konawe Kepulauan menjadi daerah otonomi, proses pengadaan tanah umumnya belum mensyaratkan panitia pengadaan tanah. Panitia pengadaan tanah menjadi penting ketika adanya rekomendasi dari kantor pertanahan agar pengendalian dan pengaturan pertanahan menjadi tertib, serta mengeliminir terjadinya sengketa pertanahan.

Sejumlah kasus pengadaan tanah di wilayah ini, disinyalir menjadi alasan tidak memadainya panitia pengadaan tanah, seperti: perluasan jalan 40 di Kecamatan Wawonii Barat, pembangunan jalan by-pass Langara-Tumbu-Tumbu, dan lahan pembangunan kantor Bupati.

Ditinjau dari aspek evaluasi kebijakan, masalah-masalah yang timbul dari pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Kabupaten Konawe Kepulauan dapat bersumber dari optimalisasi kinerja panitia pengadaan tanah yang belum maksimal. Idealnya, kinerja panitia pengadaan tanah harus lebih terukur dengan tingkat perencanaan yang matang, sosialisasi yang intens, sumber daya manusia yang kredibel dan kompeten, dan komitmen untuk pelayanan publik yang berkeadilan.

Penyuluhan atau sosialisasi

Setelah diterimanya permohonan pengadaan tanah oleh pihak yang memerlukan tanah, panitia pengadaan tanah melaksanakan penyuluhan atau sosialisasi pada pemilik lahan untuk menjelaskan manfaat, maksud dan tujuan pembangunan kepada masyarakat, yang dituangkan dalam Berita Acara Hasil Penyuluhan.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa sosialisasi pengadaan tanah, selain diikuti oleh pemilik lahan juga melibatkan pemerintah setempat (Camat, Lurah/Kepala Desa) karena merekalah yang secara empirik memahami kondisi wilayah dan dapat mengkomunikasikan alasan pengadaan tanah untuk pembangunan fasilitas umum.

Hasil wawancara dengan informan Hs (51 th) mengungkapkan bahwa: sebagai dinas yang bertanggungjawab atas pengadaan tanah, maka tindak lanjut yang dilakukan setelah ada penyampaian kebutuhan tanah dari Dinas/Kantor pengguna adalah sosialisasi dan negosiasi baik kepada Kepala Desa/Lurah maupun kepada pemilik tanah (Wawancara, 15 Mei 2018).

Sosialisasi dan penyuluhan pengadaan tanah selain diadakan di aula/balai pertemuan, juga dapat dilakukan secara langsung dengan menemui pemilik tanah atas inisiasi pemerintah setempat. Isi sosialisasi antara lain: maksud dan tujuan rencana pembangunan; kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah dan rencana pembangunan daerah; letak/posisi tanah; luas tanah yang diadakan; deskripsi status tanah; perkiraan waktu pelaksanaan pengadaan tanah; perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan; perkiraan nilai tanah; dan rencana penganggaran

Sosialisasi dan penyuluhan pengadaan tanah dengan menghadirkan massa yang besar, dilakukan apabila luas lahan tanah yang akan diadakan cukup luas dengan pemilik yang cukup banyak (biasanya lebih 10 orang). Namun jika pemiliknya relatif kurang, sosialisasi dilakukan secara langsung ke rumah masing-masing.

Data penelitian menunjukkan bahwa, sejumlah Kepala Desa, mengeluhkan minimnya sosialisasi pembebasan tanah untuk kepentingan umum sehingga ketika informasi tersebut diterima, maka para pemilik tanah yang akan dibebaskan secara psikologis kaget, apalagi status lahan yang ada adalah tanah yang secara ekonomi cukup vital untuk memenuhi kebutuhan sosial ekonomi keluarga, seperti lahan tempat tinggal, tanah pekarangan, tanah perkebunan, tanah pertanian, dan sebagainya.

Contoh dari minimnya sosialisasi tersebut adalah pengadaan dan pembebasan tanah rakyat untuk pembangunan perumahan di Desa Pasir Putih Kecamatan Wawonii Barat, dalam faktanya menimbulkan masalah yakni penyerobotan lahan warga, yang telah masuk pada ranah penyidikan Polda Provinsi Sultra pada tahun 2017. Pihak BPN Kabupaten Konawe Kepulauan, memastikan luas lahan warga yang diambil untuk pembangunan kantor Bupati adalah 2.060 M2 persegi yang telah memiliki sertifikat kepemilikan. Di atas lahan tersebut, terdapat empat unit rumah warga yang masuk dalam kawasan penyerobotan tanah, sehingga menimbulkan protes bahkan berujung pelaporan pada pihak-pihak yang berwenang.

Data penyerobotan tanah warga tersebut, tidak akan terjadi jika pihak pemerintah sebagai pengguna melakukan sosialisasi terlebih dahulu sehingga dapat diidentifikasi kategori tanah yang dapat dibebaskan maupun tanah yang tidak dapat dibebaskan. Jikapun tanah tersebut tidak dapat dibebaskan karena alasan sangat vital bagi pemilik, mekanisme musyawarah mufakat dapat menjadi solusi, karena di dalam regulasi yang ada jika tanah tersebut sangat penting bagi pembangunan, kompromi dapat dilakukan melalui kompensasi yang memadai bagi pemilik.

Minimnya sosialisasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum, nampak dari hasil pernyataan responden sesuai tertera pada tabel berikut ini.

Tabel 1. Pernyataan Informan tentang Sosialisasi Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Fasilitas Umum

No	Pernyataan Informan	Jumlah	Persentase
1	Pemberitahuan Instansi Pemerintah	2	13,33
2	Pemberitahuan Secara Tertulis	2	13,33
3	Pemberitahuan Secara Lisan oleh Kades/Lurah	4	26,67
4	Tidak ada	7	46,67
Jumlah		15	100,00

Sumber: Data Primer Diolah 2018.

Berdasarkan tabel 1 menunjukkan bahwa persentase tertinggi jawaban responden

adalah tidak adanya sosialisasi yakni 46,67%. Artinya hampir 50% informan mengakui tanah mereka dibebaskan tanpa pemberitahuan lebih awal. Sikap dari responden juga bervariasi ada yang pasrah karena tidak memiliki pengetahuan atau kemampuan yang cukup untuk melakukan tuntutan melalui mekanisme hukum formal, ada yang menerima karena dukungan untuk pembangunan fasilitas umum sembari menunggu ganti rugi yang layak, dan ada yang protes atau melakukan perlawanan dengan melibatkan pihak ketiga seperti kelompok-kelompok yang terorganisir atau melalui NGO (LSM) lokal.

Mekanisme sosialisasi melalui penyampaian secara langsung oleh Kepala Desa/Lurah, biasanya dilakukan bagi pemilik tanah secara perorangan atau pemilik dalam jumlah yang kecil. Umumnya untuk pembangunan fasilitas vital seperti fasilitas pendidikan, fasilitas kesehatan, dan fasilitas jalan.

Hasil wawancara dengan informan MS (42 th) menunjukkan bahwa: pemberitahuan secara lisan yang dilakukan kepada pemilik lahan bertujuan bahwa tanah yang akan dibebaskan adalah untuk kepentingan umum, apalagi kalau tanah tersebut untuk pembangunan jalan, biasanya mereka langsung hibahkan atau tidak menerima kompensasi baik dalam bentuk ganti rugi maupun kompensasi lainnya (Wawancara, tanggal 14 Mei 2018).

Selanjutnya pola sosialisasi lainnya yang dilakukan melalui instansi pemerintah dan secara tertulis dengan masing-masing persentase 13,33%, pada umumnya menginformasikan seluruh substansi pengadaan tanah berdasarkan regulasi yang ada. Informasi yang tidak tuntas, biasanya hanya pada kesepakatan tentang perkiraan nilai harga tanah dan rencana penganggaran. Alasan tidak disosialisasikannya item tersebut, selain karena membutuhkan standar harga berdasarkan mekanisme pasar, juga diperlukan musyawarah mufakat yang keputusannya dilakukan secara cermat dan teliti karena berkaitan dengan finansial.

Pengukuran dan penentuan batas-batas tanah

Prinsip dasar pengukuran bidang tanah dalam rangka pelaksanaan pengadaan tanah baik untuk kepentingan pribadi (Prona) maupun untuk kepentingan umum, harus memenuhi kaidah-kaidah teknis pengukuran dan pemetaan sehingga bidang tanah yang diukur dapat diketahui letak, batas dan luas di atas peta serta direkonstruksi batas-batasnya di lapangan. Obyek pengukuran dan atau pemetaan adalah seluruh bidang tanah yang belum terdaftar maupun telah terdaftar yang ada dalam satu wilayah administrasi Desa/Kelurahan secara lengkap sesuai dengan target yang telah ditetapkan.

Kantor Pertanahan Kabupaten Konawe Kepulauan merupakan instansi yang paling bertanggungjawab dalam pengukuran dan penentuan batas-batas tanah. Kewenangan ini diawali dengan survei untuk memastikan bahwa kondisi atau status tanah adalah bukan tanah bermasalah atau dalam sengketa. Asumsinya, karena kalau status tanah, sedang

bermasalah maka akan sulit bagi lembaga berwenang mengeluarkan legalitas kepemilikan. Proses pengukuran bidang tanah dan pengumpulan informasi bidang tanah meliputi; 1) Persiapan pengukuran dan pemetaan bidang tanah; 2) Pemasangan tanda batas bidang tanah; 3) Penunjukan tanda batas bidang tanah; 4) Penetapan batas bidang tanah; dan 5) Pelaksanaan pengukuran bidang tanah. Mencermati 5 tahapan proses pengukuran tanah tersebut, maka tugas penting kantor pertanahan adalah mengatur dan memastikan bahwa kepemilikan tanah baik milik masyarakat maupun milik pemerintah, memperoleh legalitas melalui sertifikat yang sah. Data penelitian, mengungkapkan bahwa pada tahun 2017, terdapat 3.400 bidang sertifikat prona yang diterbitkan seperti pada tabel berikut ini.

Tabel 2. Distribusi Pengadaan Tanah melalui Penyaluran Sertifikat Prona di Kabupaten Konawe Kepulauan Tahun 2017

No	Kecamatan	Jumlah	Persentase
1	Wawonii Barat	100	2,94
2	Wawonii Timur Laut	1.350	39,71
3	Wawonii Tengah	350	10,29
4	Wawonii Utara	350	10,29
5	Wawonii Timur	1.250	36,76
J u m l a h		3.400	100%

Sumber: BPN Kab. Konkep, 2018

Guna memaksimalkan pemanfaatan tanah di wilayah ini, kantor pertanahan Kabupaten Konawe Kepulauan pada tahun 2018 akan mengkondisikan kesediaan areal penggunaan lain (APL) untuk pemohon dengan alokasi hingga 10 ribu bidang. Areal tanah ini sangat penting untuk mengubah status tanah dari milik negara yang tidak boleh dimanfaatkan menjadi tanah yang dapat diolah untuk kesejahteraan masyarakat.

Selanjutnya, proses pengukuran tanah untuk pemerintah tak jarang terkendala oleh benturan kepentingan kepentingan umum sehingga Pemerintah Daerah dengan regulasi yang ada membebaskan tanah rakyat dengan kompensasi ganti rugi; sementara kepentingan rakyat atas tanah cukup kompleks karena selain bernilai sosial ekonomis juga tak jarang adanya klaim bahwa tanah-tanah yang ada merupakan tanah adat.

Hasil wawancara dengan informan MH (51 th) menunjukkan bahwa: agak sulit untuk menetapkan klaim warga bahwa status tanah tertentu adalah kategori tanah adat. Karena selain terdapat kelembagaan adat yang mewadahi dan melegitimasi tanah tersebut, juga pengakuan dari pemerintah sangat diperlukan secara administrasi (Wawancara, 14 Mei 2018).

Hasil wawancara tersebut menjadi alasan bagi pemerintah untuk menertibkan lahan kategori kepemilikan pribadi, tanah adat, dan tanah milik negara. Kondisi tanah-tanah di Kabupaten Konawe Kepulauan, tak jarang masih terbentur oleh kepentingan ketika tanah tersebut bernilai jual pasca pemekaran wilayah. Sebelum pemekaran, nilai jual tanah sangat kecil; dimana perhektar hanya dijual 1 sampai 3 juta. Saat ini harga jual dengan ukuran 100 m² bisa mencapai 5-10 juta.

Pendataan tanah

Pendataan tanah dilakukan untuk mengetahui secara jelas dan terperinci terkait dengan kondisi fisik dan nonfisik tanah yang terkena proyek pembangunan. Pendataan tersebut dilakukan oleh Satgas, yang terdiri dari: Kantor Pertanahan, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah, Dinas Gabungan Instansi /Unit Kerja, dan Sekretariat Panitia.

Secara holistik, pelaksanaan pendataan/Inventarisasi tanah di Kabupaten Konawe Kepulauan menghasilkan data dan informasi, antara lain: 1) Panjang tanah yang diukur dengan meter atau Km; 2) Luas Tanah adalah hasil dari perkalian ukuran panjang dengan lebar, diperoleh indikator dalam meter persegi atau Ha (hektar); 3) Peruntukkan atau pemanfaatan tanah oleh pemilik pada saat diukur; 4) Pola penguasaan/kepemilikan tanah.

Temuan penelitian mengungkapkan bahwa dalam pendataan tanah masalah-masalah yang paling dinamis dan menjadi perdebatan adalah pemanfaatan lahan yang di atas tanah terdapat rumah tempat tinggal. Masyarakat menolak tanahnya di data kendatipun dengan kompensasi ganti rugi atau pergantian lahan dengan luas yang sama atau lebih luas. Selanjutnya pada aspek status kepemilikan, kendala dalam pendataan tanah adalah legalitas kepemilikan.

Hasil wawancara dengan informan Sf (Seksi Pengaturan Tanah BPN Konkep), menunjukkan bahwa: dalam pendataan tanah tak jarang kami temukan klaim kepemilikan dua orang bahkan lebih dari dua orang. Karena tidak adanya bukti-bukti administrasi, maka legalitas kepemilikan biasanya mempertimbangkan ranah hukum adat dengan dukungan saksi-saksi yang secara kultural memahami sejarah kondisi tanah tersebut (Wawancara, 22 Mei 2018).

Pihak BPN baru akan memproses pendataan tanah klaim kepemilikan ganda di atas, apabila legalitas kepemilikan cukup jelas dengan dukungan pejabat pemerintah mulai dari tingkat desa/kelurahan, tingkat kecamatan, hingga tingkat Kabupaten.

Pengumuman hasil pendataan tanah

Setelah dilakukan pendataan atas kondisi fisik dan non fisik tanah, maka dilakukan pengumuman hasil pendataan. Pengumuman ditempel di Kantor Desa/Kelurahan dan di Kantor Pertanahan dengan jangka waktu 30 Hari. Penempelan Hasil Pendataan tersebut dilakukan dalam rangka memberikan kesempatan kepada warga masyarakat untuk mengajukan keberatan atas hasil pendataan.

Idealnya untuk menegakkan prinsip transparansi dalam pengumuman hasil pendataan, pihak terkait juga mengumumkan melalui *websitte* dan media massa. Tujuannya agar proses pendataan tanah, dapat diketahui oleh publik secara luas, sehingga jika ada pihak-pihak yang merasa tidak puas, dapat melakukan klarifikasi. Namun hal tersebut urung dilakukan, karena selain jaringan *websitte* dan media massa (koran) di wilayah ini kurang

memadai; maka pihak pendataan juga belum melakukan pengumuman secara terbuka. Ironisnya respon pemilik tanah dan stakeholder terkait dengan pengumuman hasil pendataan, baru ada setelah ada klaim atau keberatan yang merugikan pemilik tanah.

Temuan penelitian juga mengungkapkan fakta lain terkait dengan pengumuman hasil pendataan adalah ketidaksesuaian data kepemilikan dan hasil pendataan. Hal ini disebabkan oleh tidak akuratnya pihak yang melakukan pendataan, baik yang dilakukan oleh oknum petugas BPN maupun pihak lain yang direkomendasikan sebagai pengguna lahan untuk kepentingan umum. Sehingga dapat berdampak pada timbulnya sengketa agraria seperti aksi protes, demo, konflik horisontal, hingga ranah hukum perdata dan proses penyidikan. Fakta lain adalah tindak lanjut hasil pendataan berdasarkan keberatan warga. Hal ini disebabkan dalam proses pendataan terdapat ketidaksesuaian antara hasil pengukuran yang dilakukan oleh pihak BPN atau instansi pengadaan dengan hasil pengukuran oleh pemilik, sehingga ketika akan diumumkan berpotensi luas tanah berkurang.

Musyawarah warga dan penentuan bentuk dan besarnya ganti kerugian

Tahapan musyawarah mufakat dan penetapan bentuk dan besarnya ganti rugi sangat berpengaruh pada realisasi pelaksanaan pengadaan tanah. Pelaksanaan musyawarah difasilitasi oleh Tim Pengadaan Tanah, dengan mengacu prinsip-prinsip musyawarah yang tertuang pada pasal 31-38 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 3 Tahun 2007.

Secara umum, proses musyawarah sebagai tindak lanjut atas pembebasan tanah memuat hal-hal sebagai berikut: 1) Rencana pembangunan untuk kepentingan umum. Substansi musyawarah merupakan pengejawatahan dari sosialisasi. Musyawarah umumnya lebih mendalam dan terbuka, karena antara pihak pengadaandan pemilik telah memperoleh gambaran tentang peruntukkan lahan. Komitmen yang disepakati adalah penyampaian dokumen tentang waktu pelaksanaan pembangunan serta komitmen untuk pembebasan lahan; 2) Bentuk dan/atau besarnya ganti rugi. Temuan penelitian menunjukkan bahwa musyawarah bentuk dan atau besarnya ganti rugi berpedoman pada NJOP, kesepakatan para pihak, dan hasil penilaian.

Tidak dapat dipungkiri bahwa dalam proses pelaksanaan musyawarah banyak permasalahan yang terjadi seperti yang diungkapkan oleh informan HR (48 th), sebagai berikut:

“Saat proses musyawarah banyak hambatan terjadi, seperti: kesepakatan nilai harga antara tim penilai tanah dengan pemilik lahan, jangka waktu pembayaran ganti rugi, kompensasi lain yang diperoleh pemilik akibat harga tanah yang telah tertera pada NJOP, tidak sesuai dengan harga tanah yang di tawarkan dengan harga yang diminta, sehingga tidak ditemukannya titik terang tentang kesepakatan harga. Akan tetapi dengan pendekatan-pendekatan yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah dengan masyarakat yang terkena pembangunan sehingga terjadi kesepakatan harga.” (Wawancara, tanggal 22 Mei 2018).

Temuan penelitian mengungkapkan bahwa proses musyawarah ganti rugi di beberapa lokasi banyak mendapat kendala, sehingga tak jarang proses negosiasi mengalami deadlock. Proses musyawarah dan pendekatan terus dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah kepada warga yang tanahnya terkena proyek pembangunan misalnya: proyek pembuatan jalan lingkar Wawonii, proyek pembangunan rumah sakit umum Kabupaten, proyek pembangunan perumahan di Watu Putih, proyek pembangunan rumah jabatan Bupati, proyek perluasan pelabuhan, pembangunan jalan lingkar, dan sebagainya.

Musyawarah harga dan penetapan besarnya ganti kerugian yang telah diuraikan di atas tersebut dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah. Data penelitian menunjukkan selama tahun 2017 hingga awal tahun 2018 telah dilaksanakan 12 kali musyawarah pada 8 desa/kelurahan di Kota Langara. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 3. Tanggapan Informan tentang Proses Musyawarah dalam Pembebasan Lahan Untuk Kepentingan Umum

No	Pernyataan Informan	Jumlah	Persentase
1	Musyawarah Dilakukan Secara Terbuka dan Demokratis	4	26,67
2	Musyawarah yang Didominasi Secara Sepihak	7	46,66
3	Tidak ada Musyawarah, Nilai Ganti Rugi Ditentukan Langsung oleh Pengguna	4	26,67
J u m l a h		15	100%

Sumber: Data Primer Diolah, 2018.

Tabel di atas menunjukkan bahwa proses musyawarah dalam pembebasan lahan didominasi secara sepihak oleh instansi pengadaan tanah. Hal ini disebabkan oleh selain karena pengaruh otoritas kekuasaan juga karena minimnya pengetahuan dan keberanian warga untuk mengungkap fakta-fakta kepemilikan. Apalagi kondisi kepemilikan tanah dengan dukungan legalitas yang disyaratkan undang-undang agraria kurang memenuhi syarat. Dengan demikian proses musyawarah yang diinisiasi oleh pemerintah setempat, seperti camat dan kepala desa tak jarang hanya merupakan seremoni yang mutlak dilaksanakan sesuai yang disyaratkan regulasi.

Fakta-fakta lain menunjukkan bahwa proses musyawarah pembebasan lahan dilakukan secara terbuka dan demokratis. Hal ini dilandasi oleh semangat kekeluargaan dan komitmen bersama bahwa lahan yang diadakan adalah untuk kepentingan umum. Pihak pengadaan tanah dan pemilik tanah memiliki tujuan yang sama bahwa tanah hanya merupakan instrumen atau sumberdaya untuk bernegosiasi, tapi tapi tujuan akhir adalah kesejahteraan masyarakat.

Pembayaran ganti rugi dan pelepasan hak

Implikasi dari musyawarah dan penetapan besarnya ganti rugi bagi warga yang setuju dengan harga tanah, maka dibuatkan buku tabungan oleh panitia pengadaan tanah. Uang ganti rugi akan langsung di transfer kepada pemilik lahan melalui rekening mereka. Bagi pemilik lahan yang belum setuju dengan harga yang ditetapkan oleh panitia pengadaan tanah, akan dilakukan pendekatan secara personal, sehingga tercapai kata sepakat kedua belah pihak.

Prosedur pemberian kompensasi atau ganti rugi terhadap pelepasan tanah untuk pembangunan fasilitas umum di Kabupaten Konawe Kepulauan, yaitu panitia pengadaan tanah menetapkan tempat dan waktu dengan mengundang instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan para pemilik untuk bermusyawarah mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi. Dalam melakukan penawaran harga, instansi yang memerlukan tanah selalu berpedoman pada hasil penilaian dari Tim Penilai Harga Tanah (appraisal), yang selanjutnya dituangkan dalam Berita Acara Musyawarah.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa sejumlah masalah yang timbul dalam pembayaran ganti rugi dan pelepasan hak atas tanah, terangkum dalam tanggapan informan berikut ini.

Tabel 4. Tanggapan Informan tentang Permasalahan dalam Pembayaran Ganti Rugi Atas Tanah Milik

No	Pernyataan Informan	Jumlah	Persentase
1	Nilai Ganti Rugi yang Sangat Rendah	8	53,33
2	Proses Pembayaran yang Sangat Telat	4	26,67
3	Kompensasi Atas Ganti Rugi yang Belum Ada	1	6,67
4	Telah sesuai	2	13,33
J u m l a h		15	100%

Sumber: Data primer diolah, 2018.

Berdasarkan tabel di atas, menunjukkan bahwa proporsi jawaban tertinggi informan adalah nilai ganti rugi tanah yang sangat rendah dengan persentase 53,33%. Padahal nilai ganti rugi tersebut telah sesuai dengan NJOP berdasarkan regulasi yang ada. Tentu saja setiap daerah memiliki standar harga tanah yang berbeda ketika terjadi proses pengadaan tanah untuk pembangunan fasilitas umum.

Hasil wawancara dengan informan MH (51 th) menunjukkan bahwa: sebetulnya nilai ganti rugi tanah warga yang dialokasikan Pemerintah Daerah cukup memadai, karena umumnya lebih tinggi dibandingkan dengan nilai ganti rugi ketika masyarakat menjual tanahnya secara konvensional. Dulu ketika menjual tanah 1 Ha, harga dapat diperoleh 3 sampai 5 juta, namun sekarang dialokasikan harga per meter. Jadi kalau Pemda mengalokasikan harga ganti rugi per hektar minimal Rp. 10.000,-/ meter maka nilai satu hektar tanah adalah 10 juta. (Wawancara, tanggal 22 Mei 2018).

Komplain warga atas nilai harga tanah yang rendah, tentu saja berkorelasi dengan dinamika pembangunan di Kabupaten Konawe Kepulauan pasca menjadi daerah otonomi.

Di Kota Langara sebagai ibukota Kabupaten sejumlah proyek pembangunan pemerintah dan swasta digalakkan secara total, sehingga tanah menjadi komoditi yang paling bernilai ekonomis. Peluang ini dimanfaatkan oleh warga yang tanahnya dibebaskan untuk fasilitas umum, guna memperoleh nilai ganti rugi yang layak dan manusiawi. Hal ini sinergis dengan pendapat Subekti (2016), bahwa kebijakan pemberian ganti kerugian yang adil, agar tetap mempertimbangkan asas kemanfaatan lahan dan partisipasi untuk kepentingan bersama.

KESIMPULAN

Analisis pelaksanaan pengadaan tanah di Kabupaten Konawe Kepulauan menunjukkan: a). Permohonan dan pengajuan lokasi pengadaan tanah secara holistik belum mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah RT/RW serta lemahnya koordinasi dengan Kantor BPN; b) Eksistensi Panitia Pengadaan Tanah menjadi vital dalam dua tahun terakhir untuk mengeliminir kasus-kasus pertanahan; c) masih minimnya sosialisasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum, berdampak pada terjadinya sengketa agraria; d) secara kuantitas pengukuran batas-batas tanah mengalami peningkatan dalam tiga tahun terakhir seiring dengan meningkatnya nilai harga tanah; e) dinamika yang kerap kali muncul dalam pendataan tanah adalah legalitas kepemilikan dan nilai ganti kerugian; f) masih lemahnya transparansi dalam pengumuman hasil pendataan dan tindak lanjut atas keberatan masyarakat; g) Musyawarah ganti rugi umumnya ditentukan oleh pembeli; h) pembayaran & kompensasi ganti rugi atas tanah umumnya telat dengan nilai yang rendah.

DAFTAR PUSTAKA

- Azwar, Saifuddin. (2015). *Metode Penelitian*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Creswel, J.W. (2010). *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Dewi, Iga Gangga Santi. (2017). Konflik tentang Ganti Rugi Non Fisik pada Pengadaan Tanah untuk Kepentingan. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 46 No. 3 Juli*.
- Ismail, Nurhasan. (2012). Arah Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat (Political Direction of Land and Protection of People's Land Ownership). *Jurnal Rechts Vinding, Media Pembinaan Hukum Nasional. Volume 1 Nomor 1, Januari-April*.
- Pranoto, Carolus Brega. (2017). Pembangunan Negara, Hukum Pertanahan Indonesia, dan Kembalinya Tanah Kasultanan di Yogyakarta. *Jurnal Politik, Vol 3, No. 1, Agustus*.
- Listiawati, Hery & Sulastriyono. (2014). Kajian Konflik dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalur evakuasi Tsunami Alai-By Pass Kota Padang. *Dalam Jurnal, Mimbar Hukum Vol 26 (1) Faculty of Law, Universitas Gadjah Mada*.
- Subekti, Rahayu. Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. *Jurnal Yustisia Edisi 95 Mei-Agustus 2016*.
- Sumardjono, Maria S.W. (2005). *Kebijakan Pertanahan, antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas.
- Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum*.
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah*.
- Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*.
- Wirabrata, Ahmad & Surya, T.Ade. (2011) . Masalah Kebijakan dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Infrastruktur. *Jurnal ekonomi & Kebijakan Publik, Vol 2 No 2, Desember*.