

PROBLEMATIKA PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN JALAN DI INDONESIA

Maslon Hutabalian, Muhammad Arifin, Ony Medaline

Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

Email: maslonhutabalian86@gmail.com, (Corresponding Author)

ABSTRAK

Pengadaan tanah untuk pembangunan jalan di Indonesia merupakan aspek krusial dalam mendukung percepatan pembangunan infrastruktur dan pertumbuhan ekonomi nasional. Namun, dalam praktiknya, proses pengadaan tanah seringkali menghadapi berbagai problematika yang kompleks, baik dari sisi hukum, sosial, ekonomi, maupun kelembagaan. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan menganalisis berbagai permasalahan yang muncul dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan di Indonesia, serta mengevaluasi efektivitas regulasi yang berlaku. Metode yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif dengan analisis terhadap peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, serta studi literatur dari berbagai sumber ilmiah. Hasil kajian menunjukkan bahwa problematika utama meliputi ketidaksepakatan dalam penentuan ganti rugi, konflik agraria antara pemerintah dan masyarakat, lemahnya koordinasi antarinstansi, serta kurangnya transparansi dalam proses pengadaan tanah. Selain itu, dampak sosial seperti relokasi penduduk dan hilangnya mata pencaharian juga menjadi isu penting yang perlu diperhatikan. Oleh karena itu, diperlukan upaya perbaikan dalam implementasi kebijakan, peningkatan partisipasi masyarakat, serta penguatan aspek keadilan dan kepastian hukum guna meminimalisir konflik dan mempercepat pembangunan infrastruktur jalan di Indonesia.

Kata Kunci: Pengadaan Tanah, Pembangunan Jalan, Konflik Agraria, Ganti Rugi, Kebijakan Publik.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan infrastruktur jalan di Indonesia merupakan salah satu prioritas utama pemerintah dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi, konektivitas antarwilayah, serta pemerataan pembangunan. Jalan sebagai sarana transportasi memiliki peran vital dalam mendukung distribusi barang dan jasa serta mobilitas masyarakat. Oleh karena itu, pembangunan jalan, termasuk jalan tol dan jalan nasional, terus ditingkatkan dari tahun ke tahun.¹

Namun, dalam pelaksanaannya, pembangunan jalan tidak dapat dilepaskan dari persoalan pengadaan tanah. Pengadaan tanah merupakan proses penyediaan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Dalam

¹ Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, *Rencana Strategis Kementerian PUPR 2020–2024*, Jakarta: Kementerian PUPR, 2020

praktiknya, proses ini seringkali menimbulkan berbagai permasalahan, baik dari aspek hukum, sosial, maupun ekonomi.²

Salah satu persoalan utama adalah keterbatasan tanah negara yang tersedia untuk pembangunan, sehingga pemerintah harus memperoleh tanah dari masyarakat. Kondisi ini menimbulkan potensi konflik antara kepentingan pembangunan dan hak kepemilikan masyarakat atas tanah.³

Selain itu, pengadaan tanah seringkali memicu konflik agraria karena adanya perbedaan persepsi terkait nilai ganti rugi, ketidakpuasan masyarakat, serta kurangnya transparansi dalam proses penilaian. Penentuan nilai ganti rugi yang dianggap tidak adil menjadi salah satu faktor utama yang menghambat percepatan pembangunan infrastruktur.

Permasalahan lainnya adalah adanya kesenjangan antara regulasi dan implementasi di lapangan. Meskipun pemerintah telah mengeluarkan berbagai regulasi, seperti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, pelaksanaannya masih sering mengalami hambatan, seperti lamanya proses pengadaan tanah dan kurangnya koordinasi antar instansi.

Di sisi lain, pengadaan tanah untuk pembangunan jalan juga sering menimbulkan dampak sosial, seperti relokasi penduduk, hilangnya mata pencaharian, serta konflik antara masyarakat dan pemerintah. Bahkan dalam beberapa kasus, sengketa pengadaan tanah berujung pada proses hukum di pengadilan.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan jalan di Indonesia merupakan persoalan kompleks yang melibatkan berbagai aspek, mulai dari hukum, sosial, ekonomi, hingga politik. Kompleksitas ini menjadikan pengadaan tanah sebagai salah satu hambatan utama dalam percepatan pembangunan infrastruktur jalan di Indonesia.⁴

B. Rumusan Masalah

Permasalahan dalam kajian ini dibatasi dalam rumusan masalah, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana konsep dan mekanisme pengadaan tanah untuk pembangunan jalan di Indonesia?
2. Apa saja faktor-faktor yang menjadi problematika dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan?

C. Metode Penelitian

² Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

³ Boedi Harsono, "*Hukum Agraria Indonesia*". Jakarta: Djambatan, 2008.

⁴ Anto Supriadi, "*Penyebab Sengketa Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Sengketa Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum di Bengkulu)*" Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM, No 1 Vol 18, 2011

Penelitian pada hakikatnya merupakan suatu upaya sistematis yang dilakukan untuk menemukan dan membuktikan kebenaran melalui penerapan metode ilmiah. Metode ilmiah sendiri dipahami sebagai seperangkat prosedur yang terstruktur, logis dan dapat dipertanggungjawabkan serta digunakan untuk memperoleh pengetahuan yang sah.⁵ Pengetahuan yang diperoleh melalui proses tersebut selanjutnya berkembang menjadi ilmu yang berfungsi sebagai landasan dalam memahami, menjelaskan serta memberikan solusi terhadap berbagai persoalan yang dihadapi manusia.

Zainuddin Ali menjelaskan penelitian berfungsi sebagai alat untuk mengetahui suatu masalah yang menjadi objek kajian baik dalam ranah ilmuilmu sosial, ilmu hukum maupun disiplin ilmu lainnya. Dengan demikian penelitian bukan hanya sekedar kegiatan memperoleh data tetapi merupakan proses ilmiah untuk menemukan kebenaran dan memberikan kontribusi nyata bagi pengembangan ilmu pengetahuan.⁶

Penelitian hukum dapat ditinjau dari empat sudut pandang diantaranya sudut difatnya, bentuknya, tujuannya dan penerapannya. Pandangan ini menegaskan penelitian hukum bukan sekedar aktivitas teknis dalam mengumpulkan dan mengelola data melainkan juga suatu proses ilmiah yang memiliki dimensi metodologis, epistemologis dan praktis. Dari sudut sifatnya, penelitian hukum dapat bersifat normatif maupun empiris, dari sudut bentuknya dapat berupa penelitian murni atau terapan. Dari sudut tujuannya dapat ditujukan untuk pengembangan ilmu pengetahuan maupun pemecahan masalah praktis; sedangkan dari sudut penerapannya penelitian hukum diarahkan untuk memberikan sumbangan nyata dalam pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum. Dengan demikian, melalui kerangka pandangan tersebut, penelitian hukum memperoleh posisi strategis tidak hanya dalam tataran akademik, tetapi juga dalam praktik penyelenggaraan hukum di masyarakat.⁷

Berdasarkan uraian dan rumusan masalah dalam penelitian ini maka metode penelitian yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Dilihat dari jenisnya, penelitian hukum dapat dibedakan menjadi penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris. Penelitian hukum normatif sering disebut juga sebagai penelitian doktrinal, yaitu penelitian yang menempatkan hukum sebagai kaidah atau norma yang berlaku dalam masyarakat, dengan sumber utama berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan doktrin hukum. Sedangkan penelitian hukum empiris adalah penelitian yang melihat hukum dalam kenyataan (*law in action*), yaitu bagaimana hukum bekerja di masyarakat melalui perilaku dan praktik hukum.

⁵ Jujun S. Suriasumantri, *Filsafat Ilmu Sebuah Pengantar Populer*, Cetakan Keduabelas (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999), hlm. 115.

⁶ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Pertama (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 21.

⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2012), hlm. 9-10.

Penelitian hukum normatif menempatkan hukum sebagai norma tertulis sehingga sumber datanya lebih banyak bertumpu pada bahan pustaka atau data sekunder. Sementara itu penelitian hukum empiris berorientasi pada hukum sebagai kenyataan sosial (*law in action*), sehingga data diperoleh melalui penelitian lapangan guna mengetahui efektivitas dan implementasi hukum.⁸

Selanjutnya Peter Mahmud Marzuki menegaskan penelitian hukum normatif melihat hukum sebagai sistem norma, yang dapat dianalisis melalui berbagai pendekatan seperti undang-undang, pendekatan konseptual, pendekatan kasus, pendekatan historis dan pendekatan komperatif. Penelitian hukum empiris lebih ditekankan pada realitas sosial mengenai bagaimana hukum berlaku, ditaati atau dilanggar dalam kehidupan sehari-hari.⁹

Adapun Johnny Ibrahim menegaskan penelitian hukum normatif sering disebut sebagai doctrinal research yang bertujuan menemukan asas hukum, doktrin hukum dan sistematika hukum melalui studi peraturan perundang-undangan, doktrin dan perbandingan hukum. Sedangkan penelitian hukum empiris diarahkan untuk menilai efektivitas hukum dengan menekankan pendekatan ilmu sosial, sehingga hukum dapat dilihat dari pengaruhnya dalam kehidupan masyarakat.¹⁰

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian Yuridis normatif. Menurut Salim HS dan Nurbani, penelitian hukum normatif empiris merupakan model penelitian yang tidak hanya mengandalkan bahan hukum sebagai sumber utama, tetapi juga melibatkan data empiris untuk melihat bagaimana hukum tersebut dilaksanakan dalam kenyataan. Penelitian hukum yuridis normatif pada dasarnya adalah penelitian hukum yang menelaah penerapan kaidah-kaidah hukum (*law in action*) dalam masyarakat, termasuk bagaimana hukum bekerja dalam praktik melalui interaksi sosial antara subjek hukum.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Konsep dan Mekanisme Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan di Indonesia

Hasil penelitian menunjukkan bahwa konsep pengadaan tanah untuk pembangunan jalan di Indonesia didasarkan pada prinsip kepentingan umum yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pengaturan mengenai hal ini telah diakomodasi dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang menekankan adanya keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan perlindungan hak atas tanah masyarakat. Dalam implementasinya, mekanisme pengadaan tanah dilakukan melalui beberapa tahapan, yaitu perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil. Pada tahap perencanaan, instansi yang memerlukan tanah menyusun rencana pembangunan jalan beserta penetapan lokasi. Tahap persiapan melibatkan konsultasi publik untuk memperoleh persetujuan masyarakat.¹¹

⁸ Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum (Jakarta: UI Press, 1986), hlm. 52.

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2005), hlm. 35.

¹⁰ Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2006), hlm. 57.

¹¹ Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Selanjutnya pada tahap pelaksanaan dilakukan inventarisasi dan identifikasi bidang tanah, penilaian oleh pihak independen (appraisal), serta pemberian ganti kerugian. Tahap terakhir adalah penyerahan hasil, yaitu pelepasan hak atas tanah kepada negara untuk digunakan dalam pembangunan jalan.¹² Ganti kerugian yang diberikan kepada masyarakat dapat berupa uang, tanah pengganti, relokasi, maupun bentuk lain yang disepakati bersama.¹³

2. Faktor-Faktor Problematika dalam Pengadaan Tanah

Namun demikian, hasil penelitian juga menunjukkan bahwa dalam praktiknya terdapat berbagai problematika yang menghambat proses pengadaan tanah untuk pembangunan jalan. Permasalahan tersebut meliputi faktor hukum, sosial, ekonomi, administratif, dan teknis. Dari aspek hukum, sering terjadi tumpang tindih regulasi serta ketidakjelasan status kepemilikan tanah yang menimbulkan sengketa. Dari aspek sosial, penolakan masyarakat terhadap proyek pembangunan kerap terjadi akibat kurangnya komunikasi dan partisipasi yang efektif.

Selain itu, terdapat perbedaan persepsi antara masyarakat dan pemerintah terkait nilai ganti rugi yang dianggap belum mencerminkan keadilan.¹⁴ Dari aspek ekonomi, muncul spekulasi harga tanah serta ketidaksesuaian antara nilai pasar dan hasil penilaian appraisal. Dari aspek administratif, data pertanahan yang belum akurat serta birokrasi yang panjang turut memperlambat proses pengadaan tanah. Sementara itu, dari aspek teknis, hambatan berupa kondisi geografis, keterbatasan lahan, serta lokasi yang padat penduduk juga menjadi kendala dalam pelaksanaan pembangunan jalan.¹⁵

Pembahasan terhadap hasil penelitian ini menunjukkan bahwa secara normatif, mekanisme pengadaan tanah di Indonesia telah dirancang secara sistematis dan cukup komprehensif. Adanya tahapan yang jelas mencerminkan upaya pemerintah dalam menjamin transparansi, akuntabilitas, serta perlindungan terhadap hak masyarakat. Namun, dalam pelaksanaannya masih terdapat kesenjangan antara ketentuan hukum dan realitas di lapangan. Salah satu contoh adalah pelaksanaan konsultasi publik yang seringkali hanya bersifat formalitas dan belum sepenuhnya melibatkan masyarakat secara substansial. Hal ini menunjukkan bahwa keberhasilan pengadaan tanah tidak hanya bergantung pada regulasi, tetapi juga pada pendekatan sosial dan komunikasi yang efektif.

Lebih lanjut, problematika yang terjadi dalam pengadaan tanah menunjukkan bahwa isu ini bersifat multidimensional. Faktor hukum yang lemah dalam administrasi pertanahan menyebabkan tingginya potensi sengketa, sementara faktor sosial mencerminkan pentingnya membangun kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

¹² Arie Sukanti Hutagalung, *"Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum"*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012.

¹³ Adrian Sutedi, *"Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah"*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014.

¹⁴ Maria S.W. Sumardjono, *"Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya"*, Jakarta: Kompas, 2008.

¹⁵ Bernhard Limbong, *"Pengadaan Tanah untuk Pembangunan"*, Jakarta: Margaretha Pustaka, 2011.

Dari sisi ekonomi, perbedaan penilaian terhadap ganti kerugian menunjukkan adanya ketidakseimbangan antara pendekatan teknis dan persepsi masyarakat. Sementara itu, faktor administratif dan teknis menunjukkan perlunya peningkatan koordinasi antar lembaga serta perbaikan sistem data pertanahan. Oleh karena itu, pengadaan tanah untuk pembangunan jalan memerlukan pendekatan yang holistik dengan mengintegrasikan aspek hukum, sosial, ekonomi, dan teknis secara seimbang.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa konsep dan mekanisme pengadaan tanah di Indonesia telah memiliki dasar hukum yang kuat dan tahapan yang jelas, namun dalam implementasinya masih menghadapi berbagai kendala. Problematika tersebut berasal dari berbagai faktor yang saling berkaitan dan mempengaruhi efektivitas pelaksanaan pengadaan tanah. Oleh karena itu, diperlukan upaya perbaikan yang berkelanjutan, baik dari segi regulasi, peningkatan kualitas data pertanahan, pendekatan sosial kepada masyarakat, maupun transparansi dalam penentuan ganti kerugian, agar pembangunan jalan dapat berjalan secara optimal dan berkeadilan.¹⁶

Selain itu, penting untuk memperkuat peran lembaga penilai (appraisal) dalam menjamin objektivitas penentuan nilai ganti kerugian. Penilaian yang profesional, transparan, dan berbasis pada standar yang jelas akan membantu mengurangi potensi konflik antara masyarakat dan pemerintah. Dalam praktiknya, keterbukaan hasil penilaian kepada pihak yang terdampak juga perlu ditingkatkan agar masyarakat memahami dasar perhitungan yang digunakan. Dengan demikian, kepercayaan publik terhadap proses pengadaan tanah dapat terjaga dan potensi penolakan dapat diminimalisir.

Selanjutnya, optimalisasi sistem informasi pertanahan menjadi langkah strategis dalam mengatasi permasalahan administratif yang sering terjadi. Digitalisasi data pertanahan yang terintegrasi antar lembaga dapat mempercepat proses identifikasi, verifikasi, dan pengambilan keputusan dalam pengadaan tanah. Selain itu, sistem yang terbaru dan akurat akan mengurangi risiko tumpang tindih kepemilikan serta meningkatkan efisiensi birokrasi. Penguatan teknologi informasi ini juga harus diikuti dengan peningkatan kapasitas sumber daya manusia agar implementasinya dapat berjalan secara efektif.

Akhirnya, pendekatan partisipatif dalam pengadaan tanah perlu terus diperkuat sebagai bentuk penghormatan terhadap hak-hak masyarakat. Keterlibatan masyarakat tidak hanya sebatas formalitas konsultasi, tetapi harus mencakup dialog yang terbuka, inklusif, dan berkelanjutan. Dengan adanya partisipasi yang bermakna, masyarakat dapat merasa dilibatkan dalam proses pembangunan sehingga mengurangi potensi konflik sosial. Pendekatan ini diharapkan mampu menciptakan keseimbangan antara kepentingan pembangunan infrastruktur jalan dan perlindungan hak masyarakat secara adil dan berkelanjutan.

¹⁶ Bernhard Limbong, *Problematika Pertanahan di Indonesia*, Jakarta: Margaretha Pustaka, 2013.

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

Secara keseluruhan, pengadaan tanah untuk pembangunan jalan di Indonesia telah memiliki dasar hukum yang kuat dan mekanisme yang sistematis, namun implementasinya masih menghadapi berbagai kendala yang kompleks. Ketidaksesuaian antara aturan normatif dan praktik di lapangan menunjukkan perlunya perbaikan dalam aspek administrasi, koordinasi kelembagaan, serta pendekatan sosial kepada masyarakat. Oleh karena itu, keberhasilan pengadaan tanah tidak hanya bergantung pada kekuatan regulasi, tetapi juga pada komitmen semua pihak dalam mewujudkan prinsip keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan bagi pembangunan serta masyarakat secara berkelanjutan.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka disarankan beberapa hal sebagai berikut:

Berdasarkan permasalahan yang ditemukan dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan, pemerintah perlu melakukan penguatan dalam aspek regulasi dan implementasi kebijakan agar lebih responsif terhadap dinamika di lapangan. Diperlukan peningkatan transparansi dalam proses penilaian ganti kerugian serta pelibatan masyarakat secara aktif sejak tahap perencanaan agar tidak menimbulkan resistensi. Selain itu, integrasi data pertanahan antar lembaga harus segera diwujudkan untuk mengurangi potensi tumpang tindih kepemilikan tanah. Pemerintah juga perlu meningkatkan koordinasi antar instansi terkait serta memberikan edukasi hukum kepada masyarakat agar proses pengadaan tanah dapat berjalan lebih partisipatif, adil, dan mengurangi potensi sengketa.

Daftar Pustaka

- Adrian Sutedi. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah*. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Anto Supriadi. “Penyebab Sengketa Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Sengketa Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum di Bengkulu).” *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 18 No. 1 (2011).
- Arie Sukanti Hutagalung. *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012.
- Bernhard Limbong. *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*. Jakarta: Margaretha Pustaka, 2011.
- Bernhard Limbong. *Problematisa Pertanahan di Indonesia*. Jakarta: Margaretha Pustaka, 2013.
- Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Djambatan, 2008.
- Johnny Ibrahim. *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing, 2006.
- Jujun S. Suriasumantri. *Filsafat Ilmu Sebuah Pengantar Populer*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999.
- Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. *Rencana Strategis Kementerian PUPR 2020–2024*. Jakarta: Kementerian PUPR, 2020.
- Maria S.W. Sumardjono. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. Jakarta: Kompas, 2008.
- Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2005.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2012.
- Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1986.
- Zainuddin Ali. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.