

ANALISA YURIDIS IMPLEMENTASI PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR PEKERJAAN UMUM

Elza Syarief *
Triana Dewi Seroja **
Mukhtirili ***

Program Magister Hukum, Fakultas Hukum UIB

Abstract

This study discusses the Implementation of Land Procurement for Development in the Public Interest in the Construction of the Kawal Reservoir Infrastructure, which was built by the Ministry of Public Works of the Director General of Water Resources. The background of the issuance of regulations regarding land acquisition under Law No. 2. In 2012 is quite comprehensive since it regulates and facilitates the process of land acquisition for development in the public interest. This law has been revised 4 times in the form of a Perpres from the Presidential Regulation No. 71 of 2012 to the latest Presidential Regulation No. 88 of 2017 as a refinement and consistency of the government in the policy of accelerating infrastructure development. Kawal Reservoir is an infrastructure development in the field of public works has become a polemic, starting from the systems and procedures for land acquisition, the policies issued by the parties, the substance of the problem, as well as the apparatus' view of the land acquisition itself. The implementation of land acquisition for development in the public interest is in accordance with Law No. 2 of 2012 on the construction of the guarding reservoir infrastructure. The study used Empirical / Sociological Legal Research method by interviewing relevant parties and data was analyzed by using a qualitative approach. The study found that the construction of the Kawal Reservoir can be continued so it can be said that the performance of the Planning and Spatial Planning Sector in the OPD of Public Works and Spatial Planning and Land of Riau Islands Province is efficient.

Keywords: *Kawal Dam, Land Procurement, Public Works Infrastructure, Province of Kepulauan Riau*

Abstrak

Penelitian ini membahas tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan untuk Kepentingan Umum dalam Pembangunan Prasarana Waduk Kawal yang dibangun oleh Kementerian Pekerjaan Umum pada Dirjen Sumber Daya Air. Latar belakang dikeluarkannya regulasi tentang pengadaan tanah berdasarkan UU No. 2. Tahun 2012 ini cukup komprehensif karena mengatur dan memfasilitasi proses pengadaan tanah untuk pembangunan untuk kepentingan umum. Undang-undang ini telah direvisi sebanyak 4 kali dalam bentuk Perpres dari Perpres Nomor 71 Tahun 2012 menjadi Perpres terbaru Nomor 88 Tahun 2017 sebagai penyempurnaan dan konsistensi pemerintah dalam kebijakan percepatan

* Alamat Korespondensi : elzasyarief@elzalaw.co.id

* Alamat Korespondensi : triana_dewi_seraja@yahoo.com

* Alamat Korespondensi : mukhtirili@gmail.com

pembangunan infrastruktur. Waduk Kawal merupakan pembangunan infrastruktur di bidang pekerjaan umum yang menjadi polemik, mulai dari sistem dan prosedur pengadaan tanah, kebijakan yang dikeluarkan oleh para pihak, substansi masalah, serta pandangan aparaturnya terhadap tanah akuisisi itu sendiri. Pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan dan kepentingan umum didasarkan pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pembangunan Prasarana Waduk Penjaga. Penelitian ini menggunakan metode Penelitian Hukum Empiris / Sosiologis dengan mewawancarai pihak terkait dan data dianalisis dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian menemukan bahwa pembangunan Waduk Kawal dapat dilanjutkan sehingga dapat dikatakan bahwa kinerja Bidang Perencanaan dan Tata Ruang pada OPD Bidang Pekerjaan Umum dan Tata Ruang dan Pertanahan Provinsi Kepulauan Riau sudah efisien.

Kata Kunci: Bendungan Kawal, Pengadaan Lahan, Prasarana Pekerjaan Umum, Provinsi Kepulauan Riau

A. Latar Belakang Masalah

Infrastruktur merupakan suatu keniscayaan terhadap pengembangan suatu wilayah. Infrastruktur Indonesia sangat terkenal masih selalu ada dibandingkan dengan negara lain di sebagai negara tetangga di Asia Tenggara.

Pembangunan untuk kepentingan umum dalam kerangka pembangunan nasional membutuhkan lahan yang luas karena yang dibangun merupakan proyek besar berupa infrastruktur seperti jalan, bangunan, waduk, bandara dan lainnya sesuai dengan fungsi yang didapati oleh infrastruktur itu sendiri dimana sebagai suatu instrumen pemicu (trigger) dalam pengembangan suatu wilayah.

Waduk Kawal merupakan salah satu Infrastruktur strategis di Provinsi Kepulauan Riau. Pemerintah melalui Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Dirjen Sumberdaya Air (SDA) pada tahun 2017 telah mengalokasikan Dana Alokasi Khusus untuk membangun waduk di Desa Kawal Kabupaten Bintan. Diperkirakan pada tahun 2020 Instalansi Pengelolaan Air (IPA) pada waduk kawal sebagai tahap lanjutan sudah mulai digesa pembangunannya mengingat krisis air di pulau Bintan yang sangat darurat. Pengadaan tanah pada pembangunan infrastruktur waduk kawal telah selesai dilaksanakan seiring dengan telah selesainya pembangunan fisik waduk yang menelan anggaran sekitar 80 M pada tahun 2018 tanpa biaya ganti rugi tanah sama sekali. Artinya pengadaan lahan untuk pembangunan infrastruktur waduk kawal sebatas hanya dilakukan Inventaris.

Hasil Inventaris Tanah merekomendasikan perlunya pendapat hukum terkait permasalahan status Hak Guna Usaha (HGU) atas nama perusahaan PT Suny Mas dan adanya tumpang tindih kepemilikan tanah dengan dasar terbitnya SKT dari pihak Kecamatan yang telah dikuasai oleh Pihak PT. Golden Forest.¹ Meskipun begitu pada tahun 2018 telah tersedia anggaran di DPA Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang dan Pertanahan Provinsi Kepulauan Riau yang diperuntukan bagi ganti rugi tanah. Pada tahun itu juga telah dikeluarkan Surat Penetapan Lokasi Oleh Gubernur Provinsi Kepulauan Riau. Meskipun pengadaan tanah tidak sampai

¹ Dinas PUPP Provinsi Kepulauan Riau, Inventaris Tanah Untuk Pembangunan Waduk Kawal Tahun T.A 2017

kepada pembebasan tanah melalui ganti rugi namun terindikasi potensi terjadi kesalahan yang administratif akibat dikeluarkannya SK penetapan lokasi oleh Gubernur Provinsi Kepulauan Riau. Namun pemerintah Provinsi Kepulauan Riau melalui Bidang Pertanahan dan Tata Ruang memutuskan bahwa pembangunan infrastruktur waduk Kawal di Bintan tidak melakukan adanya ganti rugi bagi pengadaan tanah.

Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Waduk Kawal menjadi menarik untuk penulis angkat dalam penelitian dikarenakan lahan pembangunan waduk kawal di latar belakang oleh berbagai permasalahan terkait pengadaan tanah antara lain :

- 1) Status Hutan (kesesuaian Tata Ruang),
Sebagian besar status hutan di areal catchmen area waduk dan sebagian untuk pembangunan fisik waduk masih merupakan hutan lindung. Hal ini membutuhkan proses perizinan pinjam pakai kawasan hutan.
- 2) Tumpang tindih kepemilikan,
Terdapat surat - surat bukti kepemilikan yang perlu ditelusuri keabsahannya. Berdasarkan fakta yang ada bahwa terdapat perusahaan yaitu PT. Golden Forest yang memiliki surat - surat tanah berupa SKT (Surat Keterangan Tanah) yang dikeluarkan oleh camat setempat. Perolehan surat ini merupakan hasil pembelian dari masyarakat. Disamping itu juga terdapat kelompok masyarakat di luar kelompok masyarakat yang telah menjual dengan PT. Golden Forest juga mengklaim hak kepemilikan tanah di lokasi yang sama.
- 3) Status tanah terlantar pada Hak Guna Usaha (HGU)
Sebagian areal waduk juga mengenai (HGB) atas nama PT Suny Mas dimana statusnya telah ditetapkan sebagai tanah terlantar pada tahun 2016 oleh Kementerian Agraria Dan Tata Ruang (ATR/BPN).

Permasalahan pertanahan diatas merupakan permasalahan umum yang terjadi di Indonesia berkenaan pembangunan infrastruktur dan berpotensi menjadi permasalahan hukum apabila implementasi atau pelaksanaan pengadaan tanah tidak mengikuti ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.

B. Rumusan Masalah

- 1) Bagaimana Tugas Pokok dan Fungsi (Tupoksi) Bidang Perencanaan dan Tata Ruang Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang dan Pertanahan Provinsi Kepulauan Riau Dalam Pengadaan Tanah Pembangunan Infrastruktur Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau No.07 Tahun 2016 Tentang Struktur Organisasi dan Tata Laksana (SOTK)?
- 2) Apakah Kendala Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur Waduk Kawal ?
- 3) Bagaimana Implementasi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur Waduk Kawal ?

C. Metode Penelitian

Untuk mendapatkan data-data yang diperlukan dalam penelitian ini teknik pengumpulan data yang digunakan disesuaikan dengan metode pendekatan dan jenis data yang digunakan yaitu:

1. Wawancara

Dilakukan dengan menggunakan tanya jawab langsung dengan metode wawancara tidak terstruktur yang ditujukan langsung kepada pihak-pihak yang berhubungan. Wawancara dilakukan dengan beberapa narasumber antara lain Kabid Tata Ruang dan Pertanahan Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang dan Pertanahan, Kasi Pertanahan di Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang dan Pertanahan dan Staf, Kasi di Bidang Sumberdaya Air di Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang dan Pertanahan serta Masyarakat yang tinggal di sekitar Lokasi Waduk Kawal.

2. Survey dan Pemetaan

Survey dan Pemetaan ini dilakukan dengan cara pengamatan langsung pada lokasi-lokasi waduk di kecamatan toapaya dan melakukan input koordinat lokasi dengan menggunakan Geography Positioning Sistem (GPS) untuk selanjutnya dituangkan dan dianalisa dalam bentuk Peta GIS (Geography Informatica System).

3. Studi Dokumen

Untuk memperoleh landasan teoritis yang digunakan dalam tahap menganalisa permasalahan penelitian maka penulis melakukan studi dokumen baik pada buku-buku maupun literatur-literatur yang berhubungan dengan penerapan ataru implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan waduk kawal.

Dalam penelitian ini untuk menganalisa permasalahan penelitian, dilakukan cara mengidentifikasi Interpretasi Organisasi Perangkat Daerah yang melekat padanya Tugas Pokok dan Fungsi (Tupoksi) tentang Pengadaan Tanah terhadap aturan-aturan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum yaitu Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang dan Pertanahan Provinsi Kepulauan Riau dan Kemudian menganalisis permasalahan yang ada di lapangan mengenai Penerapan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur yang Pernah dilaksanakan yaitu Pembangunan Infrastruktur Waduk Kawal, selanjutnya akan dikaji dengan dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Undang-Undang Pokok Agraria/UUPA), Undang-undang No.20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya, , Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-undang No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Undang-undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Kepulauan Riau,

D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Tugas dan Wewenang Bidang Tata Ruang dan Pertanahan Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Kepulauan Riau Dalam Melaksanakan Fungsinya di Pengadaan Tanah

Salah satu tindak lanjut dari kebijakan pemerintah pusat yang merampingkan struktur Organisasi Pemerintah Daerah dengan dikeluarkannya PP No 18 Tahun 2016, Tentang Perangkat Daerah, Struktur Organisasi Tata Kerja (SOTK) dalam hal ini Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau telah merevisi Struktur Organisasi Perangkat Daerah dengan dasar hukum “Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Kepulauan Riau”. SOTK Perangkat Daerah Provinsi Kepulauan Riau menjadi 29 Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) termasuk urusan pertanahan yang di bentuk dalam OPD Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang dan Pertanahan Provinsi Kepulauan Riau dimana sebelumnya melekat pada Biro Pemerintahan di Sekretariat Daerah Provinsi Kepulauan Riau. Dengan revisi ini Gubernur Provinsi Kepulauan Riau Nurdin Basirun telah mengklaim bahwa jumlah dinas dan badan dan strukturnya mampu di efisiensi 5,02 persen sesuai dengan semangat PP No. 18 Tahun 2016.²

Dengan dasar Perda tersebut diatas Gubernur mengeluarkan Peraturan turunan berupa Peraturan Gubernur No. 59 Tahun 2017 Tentang Kedudukan SOTK Perangkat Daerah. Pergub 59 Tahun 2017 Ttg Kedudukan SOTK Perangkat Daerah tersebut menetapkan Bidang yang menaungi Urusan Pertanahan terdapat pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang dan Pertanahan adalah Seksi Pertanahan pada Bidang Tata Ruang dan Pertanahan. Pada pasal 288 disebutkan Tupoksi Seksi Pertanahan antara Lain :

“Seksi Pertanahan mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan penyiapan bahan perumusan kebijakan, pembinaan, fasilitasi dan koordinasi, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pertanahan”.

Efisiensi SOTK di Provinsi Kepulauan Riau dalam Bidang Pertanahan seperti pada uraian diatas menyebabkan urusan pertanahan di Provinsi Kepulauan Riau turun menjadi level eselon 4 dengan jabatan Kasi Pertanahan dimana sebelumnya ada di level eselon 3 yaitu Kabag Pertanahan yang berada di Biro Pemerintahan Sekretariat Daaerah. Hal ini menjadi cenderung mereduksi kinerja pelaksanaan urusan pertanahan. Meskipun suatu kebijakan dan peran aturan yang telah ditetapkan dengan baik dan jelas, namun dengan sumber daya manusia terbatas baik dari jumlahnya maupun kualitas dalam suatu pelaksanaan pengadaan tanah maka tidak akan berjalan dengan efisien dan efektif. Tetapi bagaimanapun, apabila ingin dididapat suatu pelaksanaan pengadaan tanah yang efektivitas tentunya tidak hanya dengan mengandalkan jumlah dari banyaknya sumber daya manusia, tetapi harus dapat memiliki kemampuan yang trampil yang diperlukan

² Tribun Batam, “DPRD Sahkan Perda SOTK Pemprov Kepri”, <https://batam.tribunnews.com/2016/11/02/dprd-sahkan-perda-sotk-pemprov-kepri-ada-29-skpd-ini-komentar-gubernur-nurdin?>, diakses pada 20 Desember 2019.

dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi yang menjadi tanggung jawabnya. Oleh sebab itu, sdm yang merupakan pelaksana kebijakan dalam pengadaan tanah itu juga membutuhkan banyak informasi mengenai pemahaman pihak-pihak hanya berkaitan dengan peraturan perundangan yang berlaku maupun dengan bagaimana cara melaksanakan kebijakan. Tanah memiliki karakteristik tersendiri dibandingkan sumber daya lainnya serta berperan untuk kelangsungan hidup bangsa, untuk kepentingan umum dan untuk kepentingan kelestarian lingkungan hidup (sustainability).³

2. Kendala Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur Waduk Kawal

Undang-undang No.2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum merupakan salah satu upaya yang dilakukan pemerintah Indonesia untuk mendukung percepatan infrastruktur di Indonesia. Undang-undang no. 2 tahun 2012 ini memiliki aturan pelaksana berupa peraturan presiden yang bahkan sejak tahun 2012 sudah terjadi empat kali revisi. Revisi tersebut merupakan jalan yang ditempuh untuk mengakomodir permasalahan-permasalahan yang terjadi di lapangan. Karena seringkali terjadi bahwa di lapangan dalam implementasinya itu berbeda dengan apa yang telah diatur dalam peraturan yang ada.

3. Implementasi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur Waduk Kawal

Dalam implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur Waduk Kawal, Bidang Perencanaan dan Tata Ruang sebagai salah satu stake holder pelaksana pengadaan tanah ada beberapa hal yang dapat di paparkan untuk melihat bagaimana implementasi suatu pengadaan tanah pada suatu proyek infrastruktur.

Sesuai DED Waduk Kawal, dalam pembangunan Waduk Kawal dibutuhkan lahan lebih kurang 218.8 Ha dan diperlukan pembebasan lahan dalam upaya mendukung pembangunan waduk kawal. Lokasi yang terkena dampak pembebasan lahan adalah Kecamatan Gunung Kijang (Desa Malang Rapat) dan Kecamatan Toapaya (Desa Toapaya Utara). Dari 218.8 Ha yang dipergunakan untuk Waduk Kawal sebagian besar masuk dalam kawasan hutan lindung berdasarkan SK Menteri Lingkungan Hidup Nomor : 76/MenLHK-II/2015 tanggal 06 Maret 2015 rincian lahan waduk adalah sebagai berikut :

Tabel Areal Peruntukan Waduk Kawal

Area	Luas
Area Hutan Lindung	164.4 hektar
Area Hutan Produksi Konservasi	16.30 hektar (HGU milik PT Tlrta Madu)

³ Mohammad Mulyadi, "Implementasi Kebijakan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum di Jakarta Utara", Jurnal Masalah-Masalah Sosial, Vol. 8, No. 2, tahun 2017, <https://jurnal.dpr.go.id/index.php/aspirasi/article/view/1262>

Area Penggunaan lainnya (APL)	35.9 hektar (HGU milik PT Sunny Mas)
Total	216.60 hektar.

Sumber : *Inventarisasi Dinas PUPP Prov. Kepri 2017*

PT. Sunny Mas memegang HGU (berdasarkan sertmkt HGU Nomor 00001 tahun 1991 yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kepulauan Riau) dengan luas 2.787.151 hektar. Dari luas tersebut areal yang terkena dampak pembangunan infrastruktur Waduk Kawal adalah 38,9 hektar. Sementara sebagian HGU PT. Tirta Madu yang terkena dampak merupakan Hutan Lindung berdasarkan SK Menteri LHK Nomor : 76/MenLHK-II/2015 Tanggal 6 Maret Tahun 2016

Namun pada saat inventarisasi yang dilaksanakan oleh Seksi Pertanahan Dinas PUPP Provinsi Kepulauan Riau pada Tahun 2017. Pihak Provinsi Kepulauan Riau beranggapan bahwa HGU PT. Sunny Mas sudah hapus karena adanya surat penetapan Status Tanah Negara Oleh Kementrian ATR/BPN dengan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor : 18/PTT-HGU/BPN RI/2012 tanggal 8 Mei 2012 tentang Penetapan Tanah Terlantar Yang Berasal Dari Hak Guna Usaha Nomor 00001 Atas Nama PT. PT. Sunny Mas Prima Agung Terletak di Desa Toapaya Utara, Toapaya, Teluk Bakau, dan Kelurahan Toapaya Asri (dahulu Desa Toapaya, dalam sertiflkat tertulis Desa Tua Paya), Kecamatan Gunung Kijang dan Toapaya (dahulu Kecamatan Bintang Timur), Kabupaten Bintang.

Dalam Inventarisasi tersebut ada informasi yang belum didapatkan yaitu status tanah terlantar yang ditetapkan oleh Kementrian ATR/BPN dicabut oleh pengadilan karena adanya pengabulan atas gugatan yang dilayangkan oleh PT Sunny Mas. Dan dari hasil Putusan itu PT. Sunny Mas di perintahkan Untuk Melakukan Proses Perpanjangan HGU nya dalam Tenggang waktu 3 tahun semenjak habisnya masa berlaku HGU pada 31 Desember 2016. Dengan demikian sampai pada Desember 2019 maka PT. Sunny Mas Masih berhak untuk melakukan perpanjangan HGUnya. Ini tertuang dalam Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 2/Pct/KEM-ATR/BPN/2016 tentang Pencabutan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor : 18/PTT-HGU/BPN RI/2012 tanggal 8 Mei 2012 tentang Penetapan Tanah Terlantar Yang Berasal Dari Hak Guna Usaha Nomor 00001 Atas Nama PT. PT. Sunny Mas Prima Agung Terletak di Desa Toapaya Utara, Toapaya, Teluk Bakau, dan Kelurahan Toapaya Asri (dahulu Desa Toapaya, dalam sertiflkat tertulis Desa Tua Paya), Kecamatan Gunung Kijang dan Toapaya (dahulu Kecamatan Bintang Timur), Kabupaten Bintang (dahulu Kabupaten Kepulauan Rnau). Provinsi Kepulauan Riau (Dahulu Provinsi Riau).

Tabel Daftar Pemilik Lahan dan Luas Tanah di Kecamatan Toa Paya yang berada di kawasan hutan lindung

No.	Nama	Luas Ha
1	HGU PT. Sunny Mas dikuasai Oleh PT. Golden Forest	35,9

2	Hutan Lindung – PT. Golden Forest	14
3	Hutan Lindung – Kelompok Masa	8
4	Hutan Lindung – Kelompok Warga Toa Paya Utara	33
5	Hutan Lindung – Kelompok Asni	6,3
6	Hutan Lindung – Kelompok Idris dan Syafarudin	2,7
7	Hutan Lindung – Syafei / Rasimun	2
8	Hutan Lindung – Kelompok Mujiat, Mus, Aloy Dody, Rizky, Arif, Insan,	18,8
9	Hutan Lindung - Antonius Mal	3,1
	Total	123,8

Meskipun berstatus hutan lindung dan hutan produksi, apabila telah dikuasai secara fisik dan dikelola oleh perusahaan maupun masyarakat berdasarkan Peraturan Presiden No.56 dapat diganti rugi sebatas Tanaman dan bangunan saja, sementara tanah tidak bisa di ganti rugi karena merupakan tanah negara.

Dengan adanya kasus Tumpang tindih ini, Bidang Perencanaan dan Tata Ruang selaku institusi yang bertanggung jawab untuk menjalankan proses pengadaan lahan menunda Ganti Rugi kepada yang dianggap berhak sesuai pendataan awal dari tim. Selanjutnya berinisiatif mengajukan Legal Opini (LO) dari Kejati Provinsi Kepulauan Riau. Pada saat koordinasi pihak camat yang menerbitkan SKT tidak dapat dihubungi namun camat yang baru tidak mengetahui dasar penerbitan SKT tersebut dimana SKT tersebut tumpang tindih atau berada diatas tanah HGU PT. Sunny Mas.

Implementasi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur Waduk Kawal oleh Pemerintah Provinsi kepulauan Riau dalam hal ini oleh Bidang Perencanaan dan Tata Ruang terkait hambatan-hambatan dalam pengadaan tanah yang telah diuraikan sebelumnya dan upaya penyelesaiannya adalah sebagai berikut :

a) Melakukan Inventarisasi Lahan

Dalam undang undang No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum telah di atur 4 tahapan dalam pengadaan tanah yaitu 1. tahap perencanaan, 2. tahap persiapan, 3. tahap pelaksanaan dan 4. tahap serah terima. Dalam tahapan-tahapan ini kepastian peran dari masing masing pihak ditentukan dan dibatasi pada tahapan-tahapan yang ada seperti Peran Pemerintah Daerah, peran BPN, Pihak Apraisal, dan lainnya. Sebagai contoh dimana BPN sebelumnya terlibat dari awal tahapan pada aturan ini menjadi tidak. Sesuai aturan ini peran BPN hanya pada tahap pelaksanaan dan pada saat serah terima. karena pada masa lalu permasalahan yang terjadi seringnya terkait dengan perencanaan. Adanya perbedaan antara perencanaan yang di buat oleh pihak yang membutuhkan tanah dengan jika perencanaan tersebut di lakukan oleh BPN. Pihak yang membutuhkan tanah tentunya mengetahui persis kebutuhannya seperti apa sehingga instansi yang membutuhkan tanah menjadi pihak yang bertanggungjawab untuk

menyusun dokumen perencanaan pengadaan tanah di tahap perencanaan awal sehingga tidak ada lagi kendala adanya perubahan-perubahan yang menyebabkan revisi pada saat proses pengadaan tanah sudah berjalan sehingga dalam aturan ini di terangkan dalam tahapan antara perencanaan dan persiapan.

Pemerintah Provinsi melaksanakan kegiatan inventarisasi meskipun sebelumnya sudah dilakukan pembuatan dokumen perencanaan oleh institusi BWSS sebagai instansi yang membutuhkan tanah. Dari hasil inventaris tersebut untuk pembangunan Waduk Kawal dibutuhkan lahan lebih kurang 218.8 Ha dan diperlukan pembebasan lahan dalam upaya mendukung pembangunan waduk kawal. Lokasi yang terkena dampak pembebasan lahan adalah Kecamatan Gunung Kijang (Desa Malang Rapat) dan Kecamatan Toapaya (Desa Toapaya Utara), sesuai hasil inventarisasi dalam proses perhitungan biaya ganti kerugian untuk area bendung dan area genangan pada umumnya di kategorikan peruntukan hutan lindung, hutan konservasi, lahan pertanian dan perkebunan. Dengan data dan adanya tumpang tindih Provinsi Kepulauan Riau tidak melanjutkan proses pengadaan tanah dalam hal ganti kerugian. Meskipun ada bukti-bukti kepemilikan berupa SKT dari Kecamatan, namun surat-surat tersebut belum bisa di akui keabsahannya karena berada di atas Hak berupa HGB PT. Sunny Mas yang dianggap sudah hapus sesuai peraturan-perundangan sehingga menjadi Tanah Cadangan Negara.

Pengadaan Tanah sesuai ketentuan perundangan merupakan Proses Ganti kerugian yang wajar dan layak kepada pihak yang berhak. Dalam hal “Wajar dan Layak” di wujudkan dalam proses penunjukan tim apraisal yang independen. Dalam keadaan tertentu menentukan Pihak yang berhaklah yang sulit di lakukan dalam pengadaan tanah. Hal ini berkaitan dengan aturan yang ada dimana yang berhak sesuai dengan undang-undang adalah yang berhak memiliki dan yang berhak menguasai. Dalam pengadaan tanah kedua hal tersebut di identifikasi dalam inventarisasi. Bila dilihat dari pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur waduk kawal, hasil inventarisasi menunjukkan bahwa sebagian besar lokasi bendungan kawal berada di kawasan hutan lindung. Oleh karena berada dikawasan hutang lindung maka itu tanah tersebut dikelompokkan sebagai tanah negara. Dengan demikian secara kepemilikan sebagai tanah negara namun dilapangan ada sebagian penguasaan di hutan tersebut. Hal ini ditunjukkan dalam hasil inventaris tanah dimana menunjukkan sebagian besar bendungan kawal berada pada kawasan hutan lindung. Jadi dapat disimpulkan yang berhak tidak ada karena merupakan tanah negara. Walaupun dilapangan faktanya ada pengakuan masyarakat. Dalam inventaris juga sudah dikelompokkan dimana disebutkan bahwa secara kepemilikan ini adalah tanah negara namun secara penguasaan ada tanah masyarakat.

Pada tanah untuk bendungan berada di tanah hak yaitu PT Sunny Mas dimana berupa HGU. PT Sunny Mas adalah Pemilik Hak Namun tanah HGU ini terjadi penelantaran. Dan faktanya pernah ditetapkan sebagai tanah terlantar oleh BPN. Meskipun pernah di cabut dan di kembalikan lagi

haknya karena digugat dan menang. Tetapi pernah tercatat sebagai tanah terlantar.

Data awal yang diperoleh dari Bidang Tata Ruang dan Pertanahan Provinsi Kepulauan Riau, HGU PT. Sunny Mas telah habis pada tahun 2016. Pada saat inventaris pada tahun 2017 hasil inventaris dinyatakan sebagai tanah negara bekas hak. Selain itu juga beberapa yang pengakuan dari masyarakat. Informasi mengenai perpanjangan Hak HGU yang telah dikeluarkan hingga pada tahun 2019, Bidang Tata Ruang dan Perencanaan baru tahu informasinya pada saat koordinasi dengan Pihak Kejaksaan Tinggi. Pada saat itulah Bidang Tata Ruang dan Pertanahan memohonkan Legal Opini dari Jaksa Pengacara Negara. Hasil putusan Legal Opini tersebut di tegaskan bahwa Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau tidak dapat membebaskan Tanah Tersebut karena Berstatus Tanah Negara.

Mengenai Penguasaan di hutan lindung dapat diketahui bahwa penguasaan tersebut Tidak Sah karena berstatus Hutan lindung sehingga tidak boleh diberi hak. Namun faktanya wilayah daerah bendungan ada penguasaan dengan bukti bukti berupa surat-surat tanah berupa SKT. Tapi apabila di lapangan tidak ada bukti-bukti penguasaan sehingga Pihak Provinsi Kepulauan Riau juga meragukan apakah itu bisa di berikan ganti rugi terkait hak penguasaannya.

Meskipun dalam kajian apraisal ditemukan nilai ganti rugi itu bukan berarti dapat di ganti rugi. Ianya dapat diganti rugi apa bila ada yang berhak. Jadi apraisal tidak dapat menentukan siapa yang berhak namun hanya menilai apa yang dapat dinilai di atas tanah yang di inventaris.

Proses pengadaan tanah adalah pengantian rugi setelah pemerintah bayar di lepaskan hak dahulu kepada negara. Setelah itu baru pemerintah dapat mengeluarkan hak. Pemerintah tidak dapat mengeluarkan hak diatas hak. Jadi apabila suatu tanah itu adalah tanah negara maka kita tidak boleh mengganti tanah negara.

Hasil dari Legal Opini Kejaksaan Tinggi, diputuskan bahwa tanah untuk pembangunan infrastruktur waduk kawal merupakan tanah negara sehingga tidak dapat di ganti rugi. Terkait klaim kelompok masyarakat dan juga perusahaan atas nama PT. Golden Forest juga berada di tanah bekas hak yaitu HGU PT. Sunny Mas. Sehingga surat--surat bukti kepemilikan dianggap tidak sah. Namun untuk hak penguasaan tanah terkait unsur adanya itikad baik dengan bukti adanya tegakan, pengelolaan tanah, perkebunan dan lain-lain dari masyarakat, kami dari bidang yang menaungi fungsi urusan pertanahan masih menunggu penyelesaian sengketa antara masyarakat dengan pihak sunny mas dimana ada klaim bahwa diatas Hak Guna Usaha, pihak PT. Sunny Mas belum pernah melakukan ganti rugi.

Penetapan lokasi oleh gubernur menjadi dasar faktor kunci dalam penyediaan pembangunan infrastruktur. Penetapan lokasi merupakan dasar untuk bisa dimulainya lelang suatu proyek infrastruktur. Sehingga apabila tidak ada penetapan lokasi dari gubernur maka dapat dikatakan bahwa Pembangunan Infrastruktur dikatakan tidak ada. Sementara itu dalam implementasinya, Pengadaan Tanah untuk pembangunan Infrastruktur

Waduk Kawal terhenti pada tahapan pertama yaitu tahapan perencanaan. Kondisi ini terjadi karena permasalahan yang ada di awal proses pengadaan tanah sehingga Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dalam hal ini sesuai fungsinya yaitu Bidang Tata Ruang dan Pertanahan mengajukan permohonan legal opini pada Jaksa Pengacara Negara dengan keputusan bahwa tanah tersebut merupakan tanah negara sehingga proses pengadaan tanah yang tepat adalah melalui Pinjam Pakai dari negara.

b) Tidak melanjutkan tahap persiapan

Dari 213 hektar lahan yang akan terkena dampak sebagian besar merupakan kawasan hutan lindung, hutan produksi, kawasan hutan dengan status tumpang tindih perizinannya dengan lahan swasta, kawasan hutan yang sudah digarap masyarakat, areal pertanian masyarakat dan lahan HGU perkebunan. Dengan demikian hal yang harus diperhatikan dalam proses pengadaan tanah adalah kawasan hutan baik hutan produksi maupun hutan lindung. Sesuai dengan peraturan maka pengadaan tanah yang berada di kawasan hutan perlu izin pakai yang di terbitkan oleh Kementerian Kehutanan, namun masalah yang akan timbul adalah adanya sebagian kawasan hutan yang secara fisik telah dikuasai dan dikelola peleh perusahaan swasta ataupun masyarakat. Mengacu pada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 88 Tahun 2017. Tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan, dimana melalui mekanisme pelepasan kawasan hutan untuk lahan yang memiliki bukti kepemilikan. Dengan alternatif terakhir ini tanah dapat diganti rugi namun setidaknya membutuhkan waktu tambahan paling cepat selama 1 tahun. Sehingga tidak akan sesuai dengan program percepatan pembangunan infrastruktur atau program pembangunan fisik di bidang Pekerjaan umum. Namun dalam hal penguasaan tanpa bukti kepemilikan dapat dilakukan alternative sesuai dengan pasal 10 Perpres No. 88 Tahun 2017.

Beberapa tahun sebelum Undang-undang No.2 tahun 2012 ini ada sering terjadi penolakan dari masyarakat pemilik tanah yang menyerahkan tanahnya kepada pemerintah dalam pangaadaan tanah atau pembebasan tanah untuk pembangunan infrastruktur. Seringkali ini masalahnya adalah nilai ganti rugi yang sifatnya tidak menguntungkan karena pada saat itu basis pemberian kompensasi pemberian ganti rugi tersebut berdasarkan pada nilai NJOP (Nilai Jual Objek Pajak) yang di ukur berdasarkan nilai book value yang tidak merefleksikan nilai sekarang dari harga tanah tersebut sehingga harapan adanya capital gain (keuntungan) tidak dapat di akomodir oleh aturan tersebut. Dalam Undang-Undang ini prinsip keadilan sudah di atur dimana pengadaan tanah yang dilakukan pemerintah kepada pemilik tanah diberikan ganti untung sesuai dengan nilai wajar yang ada di pasaran atau sudah berdasarkan market value yang kemudian dihitung berdasarkan penilaian dari independent appraisal (tim penilai publik yang bersifat independent).

Prinsip kepastian yang penting diterapkan dalam Undang Undang No.2 Tahun 2012 juga adalah mengenai telah ditetapkannya jumlah hari dalam proses pengadaan tanah dimana kalau tidak ada keberatan terhadap

ganti rugi maka pengadaan tanah membutuhkan waktu selama maksimum 329 hari. Jika ada keberatan sehingga ada proses pengadilan maka dilakukan dalam maksimal 593 hari. Rentang waktu ini tidak menjadi permasalahan apabila suatu proyek atau pembangunan memiliki suatu perencanaan yang baik. Yang paling penting adalah penyediaan lahannya telah pasti. Tapi banyak fakta dilapangan bahwa suatu proyek infrastruktur meskipun sudah ada perencanaan masih ada kendala yang dapat merubah suatu rencana dan jadwal yang telah ditetapkan. Adanya keterlibatan pemerintah daerah dari awal pengadaan tanah hingga pada tahapan akhir. Pihak yang membutuhkan tanah akan mengajukan dokumen perencanaan pengadaan tanah kepada gubernur, disaat yang sama adanya pembentukan panitia pengadaan tanah yang juga dibentuk oleh gubernur. Kemudian adanya konsultasi publik yang memerlukan peran pemerintah daerah juga yang sifatnya menyeluruh dan memberikan informasi yang transparan kepada pihak yang terkena dampak.

c) Penyelesaian Sengketa di BPN Kabupaten Bintan

Setelah hasil Legal Opini (LO) dari kejaksaan apabila ada pihak masyarakat yang masih mengklaim tanah tersebut. Tindak lanjut provinsi tentunya menyerahkan kepada pihak pemerintah Kabupaten Bintan. Tentunya kejelasan status tanah tersebut ada pada pihak BPN Bintan, namun hasil inventaris yang dilakukan Bidang Tata Ruang diketahui bahwa tanah tersebut merupakan tanah bersertifikat HGU atas nama PT. Sunny Mas dan sebagian Hutan Lindung. Apabila masyarakat menuntut hak tentunya harus diselesaikan melalui pemerintah Bintan ataupun BPN (Badan Pertanahan Nasional) Bintan yang lebih mengetahui. Dan diselesaikan dulu sengketa tersebut terkait sebelumnya apakah PT. Sunny Mas sudah mengganti atau belum kepada masyarakat sebelum terbitnya HGU PT. Sunny Mas. BPN atau Pemerintah Bintanlah yang lebih mengetahui. Pihak Provinsi tidak berani untuk mengganti rugi karena sertifikat HGUnya pada saat itu masih diberikan waktu perpanjangan atas berakhirnya masa berlaku selama 30 tahun meskipun pernah di tetapkan sebagai tanah terlantar namun Pihak PT. Sunny Mas menang dalam tuntutan di Pengadilan.

Ada beberapa kelompok masyarakat yang mengklaim terdampak terhadap pembangunan waduk Kawal. Salah satunya adalah Masyarakat atas nama PT. Green Forest. Pada awalnya dilahan ini bersengketa antara masyarakat dengan pemilik HGU yaitu PT. Sunny Mas dimana nama-nama pemilik lahan atau masyarakat yang diwakilkan atau di kuasakan oleh PT Golden Forest terkait klaim masyarakat lainnya diatas sertifikat HGU dari PT. Sunny Mas. Karena status HGU tersebut maka pihak yang berhak untuk masalah pemilikan lahan yang terkena dampak merupakan PT. Sunny Mas. Hal Ini jugalah yang menjadi hasil Legal Opini Jaksa Negara melalui Kejaksaan Tinggi Kepri.

Apa bila dikemudian hari ada putusan pengadilan terkait kepemilikan lahan masyarakat dan ditindaklanjuti sampai ke putusan Mahkamah Agung maka kewajiban untuk bayar itu tergantung keputusan tersebut. Namun penetapan lokasi pembangunan waduk dan berdasarkan legal opini jaksa negara tanah tersebut dianggap sebagai Tanah Cadangan

Negara bekas hak. Pemerintah baik Bintang maupun Provinsi Kepri harus mempertimbangkan hasil LO kejaksanaan dimana tidak mungkin pemerintah sebagai yang berwenang dalam negara harus membayar ganti rugi kepada negara. Mengenai penetapan lokasi yang ada pada dasarnya adalah untuk pelaksanaan fisik infrastruktur waduk kawal yang dianggarkan oleh APBN, sementara untuk pengadaan tanah tidak dapat dijalankan karena status Tanah Cadangan negara yang berasal dari bekas hak atas nama PT. Sunny Mas. Apa bila masyarakat merasa dilanggar haknya maka yang harus diselesaikan adalah sengketa antara pihak masyarakat, kelompok PT. Goldenforest yang merasa memiliki tanah dengan PT.Sunny Mas dahulu. Hal ini yang dapat myelesaikannya adalah di BPN Bintang.

E. Kesimpulan

Dari hasil penelitian ini dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut :

1. Bidang Tata Ruang dan Pertanahan merupakan Bidang dalam Struktur Organisasi Perangkat Daerah dibawah Dinas Pekerjaan umum, Penataan Ruang dan Pertanahan. Efisiensi SOTK di Provinsi Kepulauan Riau dalam Bidang Pertanahan menyebabkan urusan pertanahan di Provinsi Kepulauan Riau turun menjadi level eselon 4 dengan jabatan Kepala Seksi Pertanahan dimana sebelumnya ada di level eselon 3 yaitu Kabag Pertanahan yang berada di Biro Pemerintahan Sekretariat Daaerah. Hal ini menjadi cenderung mereduksi kinerja pelaksanaan urusan pertanahan. Meskipun begitu dalam pembangunan waduk kawal tidak dapat terus di lanjutkan sehingga dapat dikatakan bahwa kinerja Bidang Perencanaan dan Tata Ruang di OPD Pekerjaan Umum dan Tata Ruang dan Pertanahan Provinsi Kepulauan Riau terjadi efisiensi.
2. Kendala Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur Waduk Kawal adalah Penetapan Status Tanah HGU Sunny Mas Oleh Kementrian Agraria dan Tata Ruang/BPN, Pengakuan Penguasaan dan Kepemilikan tanah dari kelompok masyarakat dan perusahaan yang membeli tanah dari masyarakat pada lokasi HGU PT. Sunny Mas dan kawasan Hutan Lindung dan SK Penetapan Lokasi dari Gubernur Provinsi Kepulauan Riau
3. Implementasi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur Waduk Kawal melakukan tahapan persiapan pengadaan tanah. Tahapan persiapan pengadaan tanah waduk dilakukan sampai pada tahap terbitnya dokumen perencanaan pengadaan tanah, selanjutnya melakukan permohonan legal opini terkait permasalahan yang ditemukan pada saat tahap persiapan dan kemudian tidak melanjutkan tahap perencanaan selanjutnya lagi karena sudah keluar SK Penetapan Lokasi dari Gubernur dan keputusan LO dari Kejaksanaan Tinggi.

Daftar Pustaka

A. Buku

- Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-undang (Legisprudence)*, Jakarta:Kencana Prenada Media Group,2009.
- Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta, Sinar Grafika, 2010
- Jarot Widya Muliawan, *Cara Mudah Pahami Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan* Penerbit: Buku Litera, Yogyakarta, 2016
- Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008.

C. Internet

- Kamus Besar Bahasa Indonesia Online <http://kbbi.web.id/Implementasi> , diakses tanggal 1 Oktober 2019
- Kamus Besar Bahasa Indonesia Online <https://kbbi.web.id/bangun-2>, diakses tanggal 1 Oktober 2019
- <https://www.pu.go.id/article/48/dari-masa-ke-masa>, diakses tanggal 8 agustus 2019
- <https://bpsdm.pu.go.id/center/pelatihan/uploads/edok/2018/03>, diakses tanggal 8 agustus 2019

D. Wawancara

- Wawancara dengan Kepala Bidang Tata Ruang dan Pertanahan Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang dan Pertanahan (Ir. Abdul Rivani. Selasa, 26 Oktober 2019)
- Wawancara dengan Kepala Seksi Pertanahan Bidang Tata Ruang dan Pertanahan Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang dan Pertanahan (Saiwan, ST Selasa, 26 Oktober 2019)
- Wawancara dengan Kepala Seksi Sumber Daya Air (Muhamad Ali Arif, ST. Selasa, 10 November 2019)

B. Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Undang-Undang Pokok Agraria/UUPA),
- Undang-undang No.20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya,
- Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan,
- Undang-undang No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan,
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.