

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang

Pembangunan merupakan suatu proses yang dapat meningkatkan kapasitas masyarakat secara pribadi dan kelembagaan, guna memobilisasi dan mengelola sumber daya untuk keberlanjutan peningkatan kualitas hidup baik secara ekonomi, sosial yang sesuai dengan aspirasi mereka (Korten, 1990; Midlgey, 1995). Pembangunan juga dimaknai sebagai realitas fisik dan keadaan pikiran dimana masyarakat memiliki beberapa kombinasi proses sosial, ekonomi, dan kelembagaan, mengamankan sarana untuk mendapatkan kehidupan yang lebih baik dan berkesinambungan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat tersebut (Rustiadi et al., 2018; Todaro & Smith, 2011). Pembangunan bertujuan untuk meningkatkan ketersediaan dan memperluas distribusi barang kebutuhan pokok seperti pangan, tempat tinggal, kesehatan, dan perlindungan (Todaro & Smith, 2011). Distribusi untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat tersebut dapat dicapai dengan pembangunan infrastruktur jalan sehingga mobilisasi barang dan juga jasa menjadi lebih efektif dan efisien.

Pembangunan infrastruktur yang dilakukan oleh suatu Negara terkait dengan *Sustainable Development Goal* (SDGs). SDGs dicetuskan oleh Negara-negara di dunia yang bernaung di bawah Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) yang menyepakati 17 goals dalam SDGs (Infid, 2017). Di antara *goals* tersebut adalah “Industry, Innovation and Infrastructure” (*goals* ke 9), yaitu membangun infrastruktur yang tangguh, mempromosikan industrialisasi yang inklusif dan berkelanjutan serta menumbuhkan inovasi. Adapun target SDGs *goals* ke 9 poin ke 1 “membangun infrastruktur yang berkualitas, dapat diandalkan, berkelanjutan dan tahan lama, termasuk infrastruktur regional dan antar batas, untuk mendukung pembangunan ekonomi dan kesejahteraan manusia, dengan berfokus pada akses yang terjangkau dan sama rata bagi semua” (Infid, 2017). Sehingga pembangunan berkelanjutan juga berhubungan dengan pembangunan infrastruktur yang berkualitas.

Infrastruktur merupakan pelayanan mendasar untuk masyarakat, misalnya di bidang energi, transportasi (jalan; jembatan; bandara; pelabuhan, kereta api, dll),

air, telekomunikasi, infrastruktur sosial (rumah sakit, penjara, museum, sekolah dan akomodasi pemerintah lainnya (Grimsey & Lewis, 2002). Pembangunan infrastruktur bertujuan untuk melayani kepentingan masyarakat dan nantinya dapat meningkatkan kesejahteraan ekonomi, peningkatan kehidupan sosial dan menjaga kelestarian lingkungan (Kumari & Sharma, 2017). Pembangunan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pembangunan infrastruktur jalan (jalan tol). Pembangunan infrastruktur jalan bertujuan untuk meningkatkan mobilitas dan kualitas hidup masyarakat baik secara ekonomi, pendidikan maupun sosial.

Penelitian-penelitian sebelumnya tentang pembangunan infrastruktur jalan (termasuk jalan tol) diketahui memberikan kontribusi positif bagi pembangunan berkelanjutan. Pembangunan infrastruktur jalan secara ekonomi dapat meningkatkan fungsi-fungsi ekonomi mulai dari produksi, distribusi dan konsumsi. Kemudian juga dapat menekan biaya yang dibutuhkan dalam melakukan aktivitas ekonomi (Kumari & Sharma, 2017; Mun, 2019; Rabello Quadros & Nassi, 2015; Suseno et al., 2015). Selanjutnya dari aspek teknis pembangunan infrastruktur dapat memberikan keuntungan bagi masyarakat sekitar dengan dibangunnya konsep *frontage road* (Xiaoming Chen, Yi Qi, Da Li Wang, 2012). Dari aspek lingkungan, untuk menghindari masalah lingkungan dilakukan penghijauan (I. W. Hidayat, 2010). Selanjutnya keberlanjutan pembangunan infrastruktur jalan dari aspek sosial juga sudah dilakukan dengan memberikan manfaat kepada masyarakat melalui dana *Corporate Social Responsibility* (CSR) bagi masyarakat terdampak pembangunan jalan tersebut (Anatan, 2009).

Pelaksanaan pembangunan infrastruktur (khususnya jalan tol) selain memberikan manfaat, ternyata juga memiliki beberapa permasalahan baik dari aspek ekonomi, lingkungan dan sosial. Permasalahan dari aspek ekonomi antara lain pembiayaan pemeliharaan yang tinggi tidak berkorelasi positif dengan peningkatan pendapatan masyarakat (Kumari & Sharma, 2017; Mun, 2019; Rabello Quadros & Nassi, 2015; Suseno et al., 2015). Kemudian risiko lain adalah masyarakat dirugikan secara ekonomi atas pemindahan secara paksa (*displacement*) lokasi lahan ganti kerugian sebab akan mengubah pola mata pencaharian masyarakat seperti di lokasi awal sebelum pembangunan infrastruktur dilakukan (Cernea, 2000; Vanclay, 2017). Selanjutnya permasalahan aspek lingkungan antara

lain terjadinya pencemaran lingkungan, potensi terjadi polusi udara, polusi air dan bencana alam juga menjadi salah satu efek negatif yang harus dihadapi dalam proyek pembangunan infrastruktur (Palomino & Parvania, 2019; Sun et al., 2019). Kemudian juga terjadi kerusakan pada struktur tanah, longsor, yang pada akhirnya membuat pemanfaatan infrastruktur seperti jalan tol menjadi kurang optimal (Amanah, 2010; Chehlafi et al., 2019; L. D. R. Dewi, 2015; P. Nugroho, 2009; Palomino & Parvania, 2019; Sjafruddin, 2011; Sun et al., 2019; Turner, 2018). Persoalan sosial yang muncul akibat pembangunan infrastruktur antara lain terkait dengan dampak kemiskinan (*impoverishment*) akibat pemindahan paksa (Cernea, 2000, 2004; Cernea & Schmidt-Soltau, 2006; Eguavoen & Tesfai, 2012; Vanclay, 2017); perubahan struktur sosial masyarakat (Cernea, 2000; Sapkota, 2000); dan permasalahan implementasi kebijakan pengadaan tanah yang berdampak negatif bagi masyarakat (Ekasetya, 2015; Marlijanto, 2010; Rachmawati, 2014b).

Di antara penyebab munculnya dampak negative dari pembangunan jalan tol, dinilai disebabkan oleh perencanaan pembangunan yang belum optimal. Perencanaan pembangunan merupakan upaya pemerintah yang bertujuan untuk memperbaiki mekanisme pasar yang belum berjalan sempurna; menghadapi masa depan melalui strategi perencanaan guna mengantisipasi kondisi terburuk; dan untuk memberikan arahan dan koordinasi terhadap aktor pembangunan untuk saling bersinergi (Putri et al., 2021a; Warjio, 2016). Perencanaan pembangunan harus bersifat partisipatif dan melibatkan masyarakat, sebab perencanaan pembangunan dipengaruhi oleh kepercayaan dari masyarakat (Lubis, 2009; Putri et al., 2021a). Lebih lanjut dijelaskan perencanaan pembangunan yang dimaksud adalah perencanaan pembangunan infrastruktur yaitu sebagai perencanaan dalam membangun infrastruktur baik dalam membangun jalan, saluran pembuangan, rumah sakit, sekolah dan fasilitas publik lainnya (Chang et al., 2012; Putri et al., 2021a). Terkait dengan perencanaan pembangunan jalan tol antara satu negara dengan negara lain dilakukan dengan mekanisme yang beragam (Dadsena et al., 2019; Ran & Nedovic-Budic, 2016; Szeto et al., 2015; Y. Wang & Szeto, 2017; R. Zhang et al., 2017). Kecenderungan dari perencanaan pembangunan jalan tol dikaitkan dengan perencanaan pembangunan secara teknis dan ekonomi. Perencanaan pembangunan secara teknis berhubungan dengan konstruksi

pembangunan jalan tol (Brugge et al., 2015; Mbakwe et al., 2016; Mi et al., 2016; Oktavian, 2019; Sandhyavitri & Zulfiqar, 2014), sementara perencanaan pembangunan secara ekonomi terkait dengan pembiayaan dan dampaknya bagi masyarakat dan lingkungan (Abdel-Raheem & Charles Ramsbottom, 2016; Bosker et al., 2018; Hak et al., 2017; Y. Wang, 2015; Y. Wang & Szeto, 2017).

Perencanaan pembangunan jalan tol di negara maju relative sudah melibatkan semua pihak baik unsur pemerintah, investor dan juga masyarakat. Keterlibatan masyarakat terlihat melalui keterlibatan dalam perencanaan pembangunan melalui mekanisme proses perumusan kebijakan perencanaan, hal ini dinilai dapat mewujudkan perencanaan pembangunan jalan tol yang berkelanjutan (Manocha & Babovic, 2016; Meerow, 2020). Sementara kecenderungan perencanaan pembangunan jalan tol di negara berkembang relatif terbatas melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan, apalagi partisipasi dari masyarakat terdampak. Padahal masyarakat terdampak yang berada di sekitar pembangunan jalan tol adalah pihak pertama yang merasakan dampak pembangunan infrastruktur baik secara ekonomi, lingkungan maupun sosial. Hal ini disebabkan antara lain karena pembangunan jalan tol di negara berkembang dilaksanakan atas adanya sistem *public private partnership* (PPP) dengan negara pemilik modal atau perusahaan swasta multinasional (Bankole & Mimbi, 2017; Chimhowu et al., 2019; Dalal-Clayton et al., 2003; Hossain, 2000; Svenkerud, 2003; Verma & Ramanayya, 2014). Sehingga sasaran pembangunannya lebih berorientasi keuntungan finansial (Maryaningsih, 2014; Susantono & Berawi, 2012).

Perencanaan pembangunan infrastruktur harusnya memperhatikan semua unsur yang berpotensi menjadi risiko dari pembangunan tersebut. Selain perencanaan secara teknis, ekonomis dan lingkungan, maka perencanaan pembangunan terutama jalan tol juga harus memperhatikan aspek sosial dan politik dari perencanaan pembangunan jalan tol. Aspek sosial politik dari suatu perencanaan pembangunan adalah hal yang penting dan tidak bisa dipisahkan dengan proses pengambilan keputusan pembangunan. Meskipun perencanaan pembangunan infrastruktur jalan tol sudah disusun secara sistematis oleh perencana (planner), tetapi perencanaan pembangunan tersebut tidak akan terlaksana dengan

baik jika tidak ada keabsahan dari pemerintah melalui mekanisme pengambilan keputusan secara politik. Proses pengambilan keputusan oleh pemangku kepentingan harus memperhatikan partisipasi masyarakat, sebab negara yang menganut paham demokrasi harus mengakomodasi kepentingan masyarakat umum melalui mekanisme partisipasi masyarakat dalam pembangunan khususnya dalam proses pengambilan keputusan.

Selanjutnya di Indonesia perencanaan pembangunan nasional, mekanismenya sudah ada dalam kegiatan musyawarah rencana pembangunan nasional hingga ke daerah (Musrenbang), tetapi khusus untuk perencanaan pembangunan jalan tol memiliki mekanisme tersendiri. Perencanaan pembangunan jalan tol merupakan perencanaan yang berbeda dengan perencanaan pembangunan nasional yang dirancang melalui kegiatan musyawarah berdasarkan regulasi tentang perencanaan pembangunan nasional (AR, 2012; Haris, 2005). Perencanaan pembangunan jalan tol di Indonesia biasanya dilakukan oleh pemerintah melalui kementerian terkait baik dengan pendanaan dari pemerintah maupun kerjasama dengan pihak swasta atau negara lain, sehingga perencanaan pembangunan jalan tol relatif berbeda dengan perencanaan pembangunan secara umum yang dirancang oleh Badan Perencanaan Nasional Indonesia.

Perencanaan pembangunan jalan tol di Indonesia terdiri atas perencanaan pra konstruksi dan konstruksi. Perencanaan pra-konstruksi merupakan perencanaan dalam pembebasan tanah, sementara perencanaan konstruksi terkait dengan perencanaan teknis konstruksi pembangunan jalan tol. Kajian terkait perencanaan konstruksi jalan tol sudah banyak dikaji oleh peneliti sebelumnya dan juga kajian tersebut dari berbagai disiplin ilmu, namun perencanaan pra-konstruksi relative dikaji secara terbatas dan didominasi dari perspektif tertentu, sehingga focus dalam penelitian ini adalah perencanaan pembangunan jalan tol pra-konstruksi, yaitu perencanaan pengadaan tanah sebagai upaya untuk menjamin kepastian ketersediaan lahan untuk pembangunan jalan tol.

Kajian terkait perencanaan pengadaan tanah yang sudah diteliti oleh peneliti terdahulu merupakan kajian yang tidak bisa dipisahkan dari implementasi kebijakan pengadaan tanah. Kajian tersebut sudah dianalisis dari beragam perspektif keilmuan, Kajian yang berhubungan dengan pengadaan tanah pembangunan

infrastruktur (termasuk jalan tol) adalah tentang: 1) kebijakan (proses pengambilan keputusan; keberlanjutan; pemangku kepentingan; pembuat kebijakan; peran) (Dryzek, 2009; Fathurrahim & Djauhari, 2017; Heerink et al., 2007; Stiftel et al., 2006; Uyarra et al., 2020; Wirabrata & Surya, 2011); 2) pengambilan keputusan (hukum; kekurangan; keterlambatan; pengadaan tanah; proyek infrastruktur; pembebasan lahan) (Langelo, 2018a, 2018b; Suparidho et al., 2020; Tampubolon et al., 2020); 3) pembangunan (figur atau tokoh; konstruksi; tanah atau lahan; biaya; pembuat kebijakan) (Kaliba et al., 2009; Kellett & Nunnington, 2019; Noring, 2019); 4) risiko (*public private partnership*; alokasi risiko; penggunaan lahan; pemerintah; negara; pembangunan infrastruktur) (Garvin, 2010; Grimsey & Lewis, 2002; Ke, Wang, & Chan, 2010; Ke, Wang, Chan, et al., 2010; Yang et al., 2018). Hasil kajian di atas ternyata belum ada yang terfokus pada perencanaan guna mewujudkan keberhasilan dan keberlanjutan pengadaan tanah pembangunan infrastruktur secara keseluruhan.

Pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur, antara satu negara dengan negara lain memiliki ketentuan yang berbeda. Di China pengadaan tanah untuk pembangunan berkelanjutan sudah diatur melalui regulasi mulai dari tingkat nasional hingga lokal, bahwa pembangunan harus memperhatikan keberlangsungan ekonomi, lingkungan, mengontrol polusi, namun dalam implementasinya sulit dilakukan sehingga pencemaran lingkungan tetap terjadi (Reidsma et al., 2011). Selanjutnya di sebagian negara berkembang di Benua Afrika juga memiliki regulasi pengadaan yang berbeda dan cenderung masih mengadopsi sistem pengadaan tanah negara koloninya sehingga Bank Dunia mencoba menawarkan reformasi regulasi pengadaan tanah yang dapat meningkatkan perekonomian negaranya (Agaba & Shipman, 2007). Berbeda dengan Negara berkembang, di negara maju seperti Australia, pengadaan infrastruktur tidak saja dilakukan oleh pemerintah namun juga melibatkan pihak swasta agar tidak berdampak langsung pada kendala pembiayaan (anggaran pemerintah) (Jefferies et al., 2002).

Kebijakan publik tentang pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur kepentingan umum di Indonesia, dilaksanakan oleh pemerintah pusat bersama pemerintah daerah, namun relatif terbatas melibatkan publik atau

masyarakat dalam setiap tahapannya. Penelitian terkait pengadaan tanah tersebut di Indonesia di antaranya dianalisis dari perspektif ilmu hukum, terkait dengan hukum pengadaan tanah, ganti kerugian lahan atau tanah, konsinyasi dan lainnya (Djanggih & Salle, 2017; Halafah et al., 2020; Marlijanto, 2010; Pratiwi, 2016; Tawas, 2013). Kemudian dari pendekatan sosiologis, dilakukan kajian dengan merujuk pada teori konflik, menggunakan aspek komunikasi dalam penyelesaian konflik antara pemerintah dengan masyarakat atau juga dengan investor (Bustam et al., 2020; Haris, 2003; H. Hassan & Abdurrahman, 2018; Tawas, 2013; Urrahmi & Putri, 2019). Selanjutnya kajian tentang pengadaan tanah juga dianalisis melalui pendekatan studi kebijakan baik dalam proses implementasi kebijakan pengadaan tanah ataupun pembuat kebijakan (Lova et al., 2016; Putri et al., 2020; Saparuddi et al., 2020; Wirabrata & Surya, 2011). Lebih lanjut kajian pengadaan tanah juga dapat dibahas dengan pendekatan studi tentang manajemen risiko baik yang terkait langsung dengan pengadaan tanah dan juga dampak bagi masyarakat (Berminas & Adhi, 2014; Praja, 2009; Sandhyavitri & Zulfiqar, 2014) baik dampak secara ekonomi (Ekasetya, 2015; Rachmawati, 2014b), lingkungan (I. W. Hidayat, 2010) maupun sosial (Tawas, 2013). Berikutnya, kajian mengenai pengadaan tanah dapat diamati melalui proses pengambilan keputusan tentang pengadaan tanah yang berhubungan dengan keberlanjutan misalnya keberlanjutan di bidang pertanian, kehidupan sosial masyarakat dan lain sebagainya (Pertiwi, 2014; Swela, 2017).

Selanjutnya terkait dengan perencanaan pengadaan tanah pembangunan jalan tol, sudah dilakukan kajian yang berhubungan dengan perencanaan teknis konstruksi dan perbaikan terhadap struktur tanah (Ardiansyah & Sudiby, 2020; Oktavian, 2019; Purwanti, 2013; Wicaksono et al., 2017); kemudian juga berhubungan dengan perencanaan pengadaan tanah jalan tol dari aspek kelayakan ekonomi dan lingkungan (Umum, 2019); selanjutnya berhubungan dengan perencanaan pengadaan tanah dari perspektif hukum (Cahyani & Rahman, 2021; Happy, 2021; Saripi, 2018). Dari kajian perencanaan pengadaan tanah di atas, dinilai belum mampu mewujudkan perencanaan pengadaan tanah yang mewujudkan pengadaan tanah berkelanjutan, karena masyarakat terdampak mengalami risiko secara ekonomi, lingkungan dan sosial yang saling berhubungan. Namun risiko sosial yang relative sulit dideteksi seperti kehilangan asset,

berubahnya pola interaksi sosial, pemindahan paksa dan hal tersebut relative belum terungkap dari kajian perencanaan pengadaan tanah pembangunan jalan tol yang sudah diteliti. Hal ini dibuktikan dengan kajian yang menjelaskan bahwa pengadaan tanah pembangunan jalan tol menimbulkan berbagai dampak negative. Di antara dampak negative tersebut adalah risiko ketersediaan lahan, perizinan, penolakan masyarakat dan juga terkait nilai ganti kerugian (ATMOJO, 2021; Berminas & Adhi, 2014; A. R. Dewi, Sutaryono, & ..., 2020; Rachmawati, 2014a; Sandhyavitri & Saputra, 2019; Sudiarka et al., 2019), kemudian juga dampak negative secara ekonomi dan kelangsungan hidup masyarakat terdampak (Hak et al., 2017; Subekti & Budyatmojo, 2015; Wirabrata, 2019).

Menurut Ofori, ada aspek yang dapat mewujudkan pengadaan tanah yang berkelanjutan dalam pembangunan infrastruktur, aspek tersebut adalah aspek dukungan politik (Ofori, 2006). Pembangunan infrastruktur diawali dengan pelaksanaan pengadaan tanah atau penyediaan lahan untuk pembangunan. Selanjutnya dalam proses tersebut faktor politik menjadi hal yang penting karena pelaksanaan pengadaan tanah ditetapkan melalui kebijakan publik. Pada penetapan kebijakan pengadaan tanah tersebut dilakukan proses pengambilan keputusan kebijakan publik. Lebih lanjut belum jamak ditemukan kajian yang membahas secara mendalam terkait dengan perencanaan pengadaan tanah yang dianalisis dari perspektif politik kebijakan khususnya dalam proses pengambilan keputusan dan keterlibatan masyarakat (partisipasi) dalam proses perencanaan tersebut.

Pengambilan keputusan menyangkut keputusan-keputusan yang diambil secara kolektif dan yang mengikat seluruh masyarakat, keputusan-keputusan itu menyangkut kepentingan masyarakat (Budiardjo, 2008). Oleh sebab itu pengetahuan yang dapat dikembangkan terkait keberhasilan perencanaan pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur adalah aspek politik kebijakan publik. Aspek politik kebijakan publik yang dimaksud adalah proses pengambilan keputusan yang mendapatkan dukungan dari legislatif dan partisipasi publik secara keseluruhan kemudian peraturan dan kebijakan pemerintah harus mewujudkan kepentingan masyarakat secara adil (Ramady, 2014).

Proses pengambilan keputusan kebijakan publik tidak terlepas dari proses politik yang dilakukan oleh pemerintah yang berkuasa, karena proses pengambilan

keputusan kebijakan publik pasti akan melibatkan kekuatan berdaya paksa dari Negara (*the coercive power of the state*) (Wahab, 2014), kemudian adanya perbedaan kepentingan dari aktor-aktor kebijakan yang dapat mempengaruhi substansi suatu kebijakan publik. Sebagaimana dijelaskan oleh berbagai ahli bahwa pembangunan adalah hasil dari sebuah kebijakan publik (R. Nugroho, 2014), jika terdapat permasalahan di dalam implementasi kebijakan publik maka diasumsikan terdapat persoalan di dalam proses pengambilan keputusan (Visser et al., 1999). Kecenderungan pengambilan keputusan di berbagai Negara bersifat *top-down*, yaitu pengambilan keputusan berfokus pada peran pemerintah, dan sedikit keputusan publik dilakukan secara *bottom-up* yang melibatkan peran aktor lain seperti swasta dan masyarakat dalam setiap proses kebijakan mulai dari isu permasalahan yang dibahas; formulasi kebijakan; perumusan masalah; pelaksanaan kebijakan (Lebeau et al., 2018; Visser et al., 1999). Sehingga pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah diasumsikan belum representasi kepentingan publik.

Pelaksanaan proses pengambilan keputusan terkait dengan pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur di berbagai Negara memiliki pola yang berbeda. Kecenderungan di Negara maju pengambilan keputusan untuk pengadaan tanah pembangunan infrastruktur dilakukan dengan pendekatan proses dan fungsional antara pemerintah, swasta dan masyarakat. Di Belanda, proses pengambilan keputusan pada kebijakan perencanaan tata ruang menggunakan pendekatan *multy-agent system* (MAS) (Ligtenberg et al., 2004). Selanjutnya di Australia, pengambilan keputusan untuk pengadaan lahan pembangunan perumahan publik dilakukan dengan berorientasi pasar (Rogers, 2012). Kebijakan terkait pengadaan lahan lainnya adalah pengalihan lahan pertanian coklat yang sudah tidak produktif di Kanada menjadi perencanaan kota hijau yang bertujuan menjaga keseimbangan lingkungan di perkotaan, dan kebijakan ini didukung oleh semua pihak termasuk masyarakat (De Sousa, 2003). Secara umum dapat diketahui bahwa pengambilan keputusan terkait pengadaan tanah di Negara maju cenderung dilakukan dengan melibatkan semua pemangku kepentingan dan dinilai berhasil melaksanakan kebijakan tersebut.

Sementara di Negara berkembang pengambilan keputusan terkait pengadaan tanah relatif berbeda dengan di negara maju. Di sebagian Negara di Benua Afrika (Ghana, Zimbabwe, Namibia) pengambilan keputusan kebijakan tanah cenderung ditetapkan oleh pemerintah, yang merujuk kebijakan pengadaan tanah Negara koloninya dan juga mempertimbangkan kepemilikan tanah adat yang berlaku di beberapa Negara di Afrika (Gough & Yankson, 2000; Moyo, 2006; Whitehead & Tsikata, 2003). Kebijakan pengadaan tanah di Cina menjelaskan bahwa pemerintah sudah melakukan reformasi kepemilikan lahan untuk perkotaan dan pedesaan yang diatur lebih fungsional, namun dalam implementasinya belum berjalan dengan baik (Ding, 2007; Liu et al., 2014). Selanjutnya pengambilan keputusan kebijakan pengadaan tanah di Vietnam sudah berubah dari pengambilan keputusan terpusat dari Negara menjadi pengambilan keputusan yang didistribusikan kepada kelompok lebih kecil misalnya pada level keluarga atau kelompok masyarakat (Castella et al., 2005). Pengadaan lahan untuk penyediaan pasokan tenaga listrik di India, pemerintah menetapkan kebijakan melalui proses pengambilan keputusan multi-kriteria STEEP-fuzzy AHP-TOPSIS (Choudhary & Shankar, 2012). Berikutnya di Malaysia (Kinabalu) perencanaan konservasi hutan dilakukan dengan pendekatan pengambilan keputusan multi kriteria yang berbasis system informasi geografis (GIS), namun dalam implementasinya juga terdapat kekurangan karena kebijakan menyangkut kepentingan banyak pihak (Phua & Minowa, 2005). Dapat diketahui bahwa proses pengambilan keputusan di Negara berkembang memiliki pola beragam ada yang relatif berhasil dan ada yang belum, semua hal tersebut dipengaruhi oleh pemangku kepentingan termasuk masyarakat.

Kebijakan pengadaan tanah pembangunan infrastruktur di Indonesia adalah bentuk kebijakan publik yang bersifat makro karena bentuk kebijakan tersebut tertuang dalam Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (R. Nugroho, 2014). Kebijakan ini berlaku untuk pengadaan tanah di seluruh Indonesia termasuk pada pengadaan tanah pembangunan jalan tol di Sumatra Barat. Dilihat dari substansi isi kebijakannya, relatif sedikit melibatkan masyarakat dalam setiap tahapan pengadaan tanah sehingga diasumsikan bahwa kebijakan tentang pengadaan tanah ini dilakukan melalui proses pengambilan keputusan yang

cenderung *top-down* (proses pengambilan keputusan kebijakan publik yang relatif dilakukan oleh aktor pemerintahan dan sedikit peran aktor di luar pemerintahan yang terdiri dari swasta, kelompok kepentingan tertentu termasuk melibatkan masyarakat). Kebijakan pengadaan tanah yang ada dinilai belum memberikan keadilan bagi masyarakat. Kemudian pelaksanaan pengadaan tanah cenderung menghambat pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum. Hal ini dibuktikan dengan belum meningkatnya kemampuan ekonomi, sosial masyarakat secara signifikan bahkan pengadaan tanah justru menimbulkan konflik (Haris, 2003; Rachmawati, 2014b; Tawas, 2013). Maka perlu dilakukan kajian dan analisis tentang proses pengambilan keputusan kebijakan pengadaan tanah (khususnya pada aspek perencanaan) untuk pembangunan infrastruktur yang melibatkan masyarakat (*bottom up*) secara proporsional; memperhatikan budaya masyarakat; kemauan politik pengambil kebijakan, tata kelola lahan agar dampak (terutama risiko sosial) dari pengadaan tanah pembangunan infrastruktur jalan tol dapat diatasi. Kemudian menggali potensi manfaat sosial pengadaan tanah pembangunan infrastruktur jalan tol secara optimal karena esensi pembangunan infrastruktur jalan bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Adapun penelitian yang dilakukan adalah proses pengambilan keputusan kombinasi antara *top down* dan *bottom up* (disebut *hybrid policy*) pada pengadaan tanah pembangunan jalan tol di Sumatra Barat.

## **B. Permasalahan Penelitian**

Pembangunan jalan tol di Sumatra Barat dikenal juga dengan jalan tol ruas Padang- Pekanbaru. Proyek pembangunan ini merupakan bagian dari proyek strategis nasional sebagai penjabaran visi dan misi serta program kerja Presiden Indonesia yang tercermin dalam PP Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perubahan PP Nomor 26 Tahun 2008 tentang RTRW Nasional; Peraturan Presiden Nomor 117 Tahun 2015 tentang Perubahan Perpres Nomor 100 Tahun 2014 tentang percepatan pembangunan jalan tol di Sumatra; Peraturan Presiden Nomor 56 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, sehingga semua pihak mulai dari pemerintah pusat hingga daerah bertanggung jawab untuk mendukung dan mensukseskan serta menyampaikan sosialisasi kepada masyarakat tentang

pembangunan tersebut. Pembangunan jalan tol di Indonesia merupakan bagian dari Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun 2020-2022, dalam Peraturan Presiden Nomor 85 Tahun 2021 tentang RKP Tahun 2022, dijelaskan bahwa pada aspek pengembangan wilayah, pembangunan jalan tol trans-Sumatra seksi Sicincin-Padang merupakan salah satu prioritas pembangunan infrastruktur di wilayah Sumatra yang tetap dilanjutkan sejak RKP tahun 2020-2022. Namun pembahasan tentang perencanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol seksi Sicincin-Padang merupakan aspek lain dan lebih bersifat khusus diluar Rencana Kerja Pemerintah.

Pembangunan jalan tol Padang-Pekanbaru terdiri atas lima seksi, yaitu Padang-Sicincin, Sicincin-Payakumbuh, Payakumbuh-Pangkalan, Pangkalan-Bangkinang, dan Bangkinang-Pekanbaru. Jalan tol Padang-Pekanbaru dinilai dapat menghemat biaya, baik tenaga maupun bahan bakar yang digunakan, juga dapat mengurangi beban jarak yang biasanya ditempuh dalam waktu 9 jam menjadi 3-4 jam (Sugianto, 2018). Berdasarkan FGD yang dilakukan oleh Padang Ekspres Grup tanggal 4 Februari 2021, bahwa Jalan tol seksi Sicincin-Padang memiliki panjang 36,6 km, yang terdiri dari penetapan lokasi (penlok) I dengan panjang 4,2 km dan penlok II sepanjang 32,4 km. Jalan tol Pacin ini berada di Kabupaten Padang Pariaman tepatnya melewati lima kecamatan, yaitu Kecamatan Batang Anai, Lubuk Alung, 2x11 Enam Lingkung dan 2x11 Kayu Tanam (Hutamakarya, 2021). Pembangunan jalan tol seksi Sicincin-Padang, dinilai dapat meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat, sebab jalan tol ini dapat mengurangi kemacetan, meningkatkan mobilitas masyarakat, meningkatkan kunjungan wisata, membuka lapangan pekerjaan dan lain sebagainya.

Pembangunan jalan tol seksi Sicincin-Padang diawali dengan pelaksanaan pembebasan tanah yang disebut juga dengan istilah pengadaan tanah. Pengadaan tanah merupakan pelepasan hak atas tanah dari pemiliknya kepada pemerintah. Pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum seperti jalan tol, berdasarkan UU Nomor 2 Tahun 2012 terbagi atas empat tahap, antara lain tahap perencanaan; persiapan, pelaksanaan dan penyerahan hasil. Pengadaan tanah jalan tol seksi Sicincin-Padang juga melaksanakan empat tahapan di atas. Namun dalam perkembangannya pengadaan tanah jalan tol seksi Sicincin-Padang tidak berjalan

sesuai target yang ditetapkan. Bahkan dari seluruh pelaksanaan pengadaan tanah jalan tol trans-Sumatra, ternyata pengadaan tanah jalan tol seksi Sicincin-Padang yang paling lambat kemajuannya. Hal tersebut di antaranya disebabkan oleh perencanaan pengadaan tanah yang belum optimal.

Kecenderungan permasalahan yang terjadi pada aspek perencanaan pengadaan tanah adalah perencanaan yang dilakukan dinilai belum melibatkan masyarakat secara luas. Perencanaan pengadaan tanah jalan tol dibuat dan ditetapkan oleh instansi yang membutuhkan lahan (hal ini sudah diatur oleh Permen ATR/ Kepala BPN Nomor 20 Tahun 2020). Meskipun demikian, seharusnya perencanaan pengadaan tanah harus melibatkan semua pihak yang berhubungan dengan pemanfaatan jalan tol tersebut, sebab pengadaan tanah melibatkan pemilik tanah, masyarakat sekitar dan juga instansi yang membutuhkan lahan. Semua pihak yang terlibat seharusnya mendapatkan manfaat yang proporsional dari proses itu, agar terwujud perencanaan pengadaan tanah yang baik bagi seluruh masyarakat. Namun faktanya ternyata pengadaan tanah jalan tol seksi Sicincin-Padang mengalami permasalahan yang mengakibatkan keterlambatan dalam penyelesaiannya. Di antara penyebabnya antara lain sesuai dengan hasil penelitian (A. R. Dewi, Sutaryono, & Nurhikmahwati, 2020) bahwa penyusunan dokumen perencanaan pengadaan tanah belum melibatkan masyarakat dan belum dilengkapi dengan survei-survei yang dipersyaratkan untuk menyusun Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah (DPPT), termasuk survei yang berhubungan dengan nilai-nilai adat dan budaya masyarakat lokal, sehingga menimbulkan masalah seperti lahan yang diperuntukkan untuk jalan tol adalah lahan produktif dan tanah ulayat.

Terkait survei budaya dan adat, seharusnya dilakukan pada tahap perencanaan pengadaan tanah, terutama bagi masyarakat yang bersuku Minangkabau, khususnya di lokasi pembangunan jalan tol Sicincin-Padang. Tanah ulayat bagi masyarakat Minangkabau tidak hanya sekedar simbol kepemilikan materi, tetapi juga mengandung makna sosial dan ekonomi yang kuat bagi keberlanjutan kaum mereka. Sehingga pemanfaatan tanah ulayat harus memperhatikan pendapat dan pertimbangan dari perwakilan masyarakat adat (*panghulu, datuak*, dll) dalam perencanaan pengadaan tanah. Akibatnya, ketika masyarakat adat Minangkabau tidak dilibatkan dalam perencanaan maka muncul

permasalahan di kemudian hari. Misalnya penuturan Ketua KAN Nagari Kasang dalam kegiatan FGD dengan Padang Ekspres Grup (4 Februari 2021), karena mereka tidak diajak berunding dalam perencanaan pengadaan tanah, terdapat tanah produktif dan tanah ulayat yang masuk dalam trase pembangunan jalan tol. Jika hal tersebut dibicarakan dari awal dengan masyarakat adat maka tidak akan terjadi pemindahan trase jalan tol Sicincin-Padang yang berakibat pada efisiensi waktu pembangunan.

Pemindahan trase merupakan salah satu efek dari perencanaan yang belum optimal. Semula trase itu mengarah ke arah Sicincin, Kabupaten Padang Pariaman kemudian trase dialihkan dan keluar di Kapalo Hilalang, Kecamatan 2x11 Kayu Tanam, Padang Pariaman. Pemindahan itu disebabkan adanya penolakan dari masyarakat dengan alasan bahwa tanah tersebut merupakan tanah ulayat dan bersifat produktif, kemudian karena mereka tidak dilibatkan dalam perencanaan, mereka juga keberatan karena tanah yang terkena pembangunan jalan tol, harga ganti kerugian yang ditetapkan tim appraisal tidak sesuai dengan keinginan masyarakat, harga ganti kerugian itu dinilai terlalu rendah, (Laraspati, 2020; Mudassir & Maulana, 2019). Akibatnya, pembangunan jalan tol ini sempat terhenti selama satu tahun terakhir karena adanya kendala dalam pembebasan lahan khususnya pada seksi jalan tol Sicincin-Padang (sampai tahun 2021 baru dibebaskan lahan sepanjang 4,2 km).

Dampak lain dari perencanaan yang belum optimal ini adalah pengerjaan konstruksi jalan tol, awalnya ditargetkan selesai pada tahun 2021 tetapi hal tersebut tidak terwujud karena proses pengadaan tanah belum selesai sampai saat ini. PT Utama Karya (wakil PT Utama Karya di Padang) sebagai BUMN yang melakukan konstruksi pembangunan jalan tol Sicincin-Padang, menyampaikan bahwa pembangunan jalan tol ini untuk sementara waktu dihentikan karena proses pengadaan tanah yang belum selesai (P. Putra, 2021). Hal ini senada dengan yang disampaikan oleh anggota DPR RI Komisi V Bidang Infrastruktur Athari dari Dapil Sumatra Barat bahwa pembangunan fisik dihentikan sementara di tahun 2021 karena pengadaan tanah yang belum tuntas (P. Putra, 2021).

Perencanaan pengadaan tanah jalan tol selain harus melibatkan masyarakat, juga harus melibatkan semua stakeholder terkait, agar perencanaan dapat

meminimalisasi dampak negataif. Apabila diantara stakeholder tersebut sudah dilibatkan, yang harus diperkuat adalah koordinasi dan sinergitas. Pada pengadaan tanah jalan tol seksi Sicincin Padang koordinasi dan sinergitas antar stakeholder dinilai belum optimal, hal ini dibuktikan dengan tidak senadanya informasi proses pengadaan tanah yang disampaikan oleh PT Utama Karya, Anggota DPR RI Dapil Sumatra Barat dengan Pemerintah Daerah di Sumatra Barat kepada media dan masyarakat. Dua stakeholder terdahulu menyatakan bahwa pembangunan fisik dihentikan sementara, namun Gubernur Sumatra Barat menyatakan bahwa ia tidak mengetahui bahwa pembangunan jalan tol dihentikan sementara (E. P. Putra, 2021). Kemudian juga terjadi perbedaan persepsi antara BPN dengan Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Padang Pariaman terkait status tanah tertentu yang sudah diberikan ganti kerugian namun belakangan diklaim oleh Pemkab Padang Pariaman sebagai aset daerah dan merupakan hutan hayati yang harus dilindungi (wawancara dengan narasumber X, pada Bulan April 2021). Hal tersebut mengakibatkan semakin panjangnya waktu yang dibutuhkan oleh pemerintah untuk menyelesaikan proses pengadaan tanah pembangunan tol. Padahal semua pihak sudah menjalankan tugas dan fungsinya masing-masing. Namun karena sinergi antara berbagai pihak belum terlaksana dengan baik, maka terjadi permasalahan dalam pengadaan tanah pembangunan jalan tol tersebut.

Pengadaan tanah pembangunan jalan tol di Indonesia cenderung mengalami permasalahan, namun aspek yang relatif membedakannya dengan pengadaan tanah jalan tol seksi Sicincin-Padang adalah pada tahap perencanaan pemerintah belum melaksanakan survai budaya dan adat, mengingat sebagian besar tanah yang terdampak pada pengadaan tanah jalan tol Sicincin-Padang adalah tanah ulayat. Kemudian pemerintah belum melibatkan partisipasi masyarakat secara luas (baik masyarakat terdampak langsung maupun masyarakat adat), akibatnya terjadi penolakan atas trase jalan; nilai ganti kerugian dan lain sebagainya. Seharusnya posisi masyarakat tidak hanya sebagai pihak yang diajak dalam proses sosialisasi dan musyawarah tentang bentuk ganti kerugian, tetapi aspek yang lebih substansi misalnya perencanaan pembangunan jalan tol dan dampak yang dirasakan oleh masyarakat terdampak terutama dari aspek sosial (kehilangan tempat tinggal,

kehilangan mata pencaharian, kehilangan pelayanan pendidikan dan kesehatan dan lain sebagainya).

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka pembatasan penelitian terkait dengan pengadaan tanah pembangunan jalan tol seksi Sicincin-Padang di Sumatra Barat. Aspek yang dikaji berhubungan dengan analisis risiko dan potensi manfaat sosial pengadaan tanah pembangunan jalan tol bagi masyarakat terdampak. Kemudian juga berhubungan dengan proses pengambilan keputusan pada aspek perencanaan pengadaan tanah dengan variabel partisipasi masyarakat; budaya masyarakat; *political will* (kemauan politik) *stakeholders* dan *land governance* (tata kelola lahan), dan membuat rumusan *hybrid policy model* proses pengambilan keputusan pengadaan tanah pembangunan jalan tol.

Berikut ini dipaparkan rumusan masalah dalam penelitian yaitu:

1. Mengapa pelaksanaan pengadaan tanah pembangunan jalan tol terkendala di Sumatra Barat khususnya dan Indonesia secara umum?
2. Bagaimana analisis risiko sosial dan potensi manfaat sosial perencanaan pengadaan tanah pembangunan jalan tol di Sumatra Barat?
3. Bagaimana pengaruh budaya masyarakat, *political will* (kemauan politik), *land governance* (tata kelola lahan) terhadap kualitas pengambilan keputusan melalui partisipasi masyarakat pada perencanaan pengadaan tanah pembangunan jalan tol di Sumatra Barat?
4. Bagaimana rumusan *hybrid policy model* pada proses pengambilan keputusan perencanaan pengadaan tanah pembangunan jalan tol di Sumatra Barat?

### C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis pelaksanaan dan kendala pengadaan tanah pembangunan jalan tol di Sumatra Barat khususnya dan Indonesia secara umum
2. Mendeskripsikan analisis risiko sosial dan potensi manfaat sosial perencanaan pengadaan tanah pembangunan jalan tol di Sumatra Barat

3. Mengetahui dan mendeskripsikan pengaruh budaya masyarakat, *political will* (kemauan politik), *land governance* (tata kelola lahan) terhadap kualitas pengambilan keputusan melalui partisipasi masyarakat pada perencanaan pengadaan tanah pembangunan jalan tol di Sumatra Barat
4. Merumuskan *hybrid policy model* pada proses pengambilan keputusan perencanaan pengadaan tanah pembangunan jalan tol di Sumatra Barat

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini berkontribusi dalam peningkatan pemahaman (*understanding*) pengambilan keputusan kebijakan publik pembangunan infrastruktur secara partisipatif.

1. Berkontribusi untuk meningkatkan pemahaman tentang analisis risiko sosial dan potensi manfaat sosial pembangunan infrastruktur khususnya pada aspek perencanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol di Sumatra Barat
2. Memberikan pemahaman terkait konteks pembangunan terutama tentang pentingnya analisis pengambilan keputusan kebijakan publik dikaji dalam melaksanakan pembangunan infrastruktur agar pembangunan tersebut terlaksana dan berhasil sesuai dengan tujuan yang sudah ditetapkan yaitu mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

#### **E. Novelty Penelitian**

*Novelty* dari penelitian ini adalah menambahkan pengetahuan baru dalam proses pengambilan keputusan kebijakan publik yaitu pengambilan keputusan *hybrid policy* sebagai sebuah proses politik pada pembangunan infrastruktur untuk pengadaan tanah pembangunan jalan tol di Sumatra Barat. Dalam proses pengambilan keputusan kebijakan publik atas kebijakan pembangunan infrastruktur cenderung dilakukan melalui beberapa model pengambilan keputusan. Di antara model yang digunakan adalah pendekatan pengambilan keputusan rasional; incremental dan proses. Model pengambilan keputusan rasional cenderung kaku dan berdasarkan pertimbangan ilmiah saja. Sementara itu model incremental relatif mempertimbangkan kepentingan semua *stakeholder* dan sedikit

mempertimbangkan rasionalitas. Selanjutnya model proses yaitu model pengambilan keputusan yang dinilai relatif ideal sebab berorientasi pada inovasi dan perubahan organisasi yang bersifat jangka panjang (Harrison, 1993).

Model yang digunakan saat ini oleh Negara-negara di dunia (termasuk di Indonesia) dalam melahirkan kebijakan publik tentang pembangunan adalah pendekatan pengambilan keputusan rasional dan incremental, dan dalam proses pengambilan keputusan cenderung dilakukan dengan proses *top down*. Proses pengambilan keputusan *top down* cenderung didasari atas keputusan pemerintah, karena mereka memiliki sumber daya (kekuasaan, dana dan kekuatan (Rustiadi et al., 2018), sehingga relatif menimbulkan dampak sosial bagi masyarakat.

Oleh karena itu dalam proses pengambilan keputusan kebijakan publik pembangunan infrastruktur khususnya untuk pengadaan tanah jalan tol, dilakukan proses pengambilan keputusan *hybrid policy* dengan merujuk teori perencanaan komunikatif yang melibatkan masyarakat secara rasional dalam diskursus-diskursus pembahasan persoalan publik sehingga melahirkan kesepakatan atau konsensus (Fauzi, 2017; Gunder et al., 2017; Habermas, 1984, 1987, 2006; Rustiadi et al., 2018; Steele, 2020). Konsensus adalah kesepakatan umum dari pendapat-pendapat atau pendapat kolektif dalam kelompok tertentu (Woltjer, 2000). Konsensus yang dimaksud difokuskan pada proses, yaitu mencakup bagaimana masalah dibahas, bagaimana masalah didefinisikan dan bagaimana strategi untuk mengatasinya (Healey, 1997; Woltjer, 2000).

Proses pengambilan keputusan *hybrid policy* tersebut dilakukan melalui proses pengambilan keputusan yang menggabungkan proses *top-down* (Rustiadi et al., 2018) dengan *bottom-up* (Arundel et al., 2019; Lebeau et al., 2018; Visser et al., 1999). Proses pengambilan keputusan kombinasi antara *top-down* dengan *bottom-up* (disebut juga dengan *hybrid policy model*) dinilai dapat memperkaya proses pengambilan keputusan pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur yang ditetapkan berdasarkan kewenangan pemerintah dan juga aspirasi masyarakat sebagai pihak yang menjadi sasaran dari kebijakan pembangunan tersebut. *Hybrid policy model* yang akan dilakukan adalah terkait dengan proses partisipatif; penilaian ganti kerugian yang relevan dan adil; perubahan isi (*content*) kebijakan

UU No 2 Tahun 2012 dan atau turunannya tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum.

## **F. Struktur Penulisan Penelitian**

Sistematika penulisan disertasi ini didasarkan pada pedoman penulisan disertasi yang diatur oleh Sekolah Pascasarjana, Universitas Andalas. Penulisan Disertasi terdiri dari Bab I Pendahuluan; Bab II Tinjauan Pustaka; Bab III Metode Penelitian; Bab IV Hasil dan Pembahasan dan Bab V Penutup. Namun, pada disertasi ini Bab IV Hasil dan Pembahasan, dipisahkan menjadi beberapa Sub bab berdasarkan tujuan penelitian. Terdapat empat tujuan penelitian, sehingga Bab IV dibagi menjadi empat Sub bab terpisah, yaitu Sub Bab IV.A (tujuan penelitian 1); Sub Bab IV.B (tujuan penelitian 2); Sub Bab IV.C (tujuan penelitian 3); Sub Bab IV.D (tujuan penelitian 4). Hal ini dilakukan agar terdapat pemahaman yang lebih sistematis dan kuat atas hasil penelitian berdasarkan tujuannya.

Sehingga secara keseluruhan sistematika atau struktur penulisan disertasi ini terdiri atas: Bab I Pendahuluan; Bab II Tinjauan Pustaka; Bab III Metode Penelitian, Sub Bab IV.A Pelaksanaan Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol di Indonesia dan Sumatra Barat; Sub Bab IV.B Analisis Risiko dan Potensi Manfaat Sosial Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Di Sumatra Barat; Sub Bab IV.C Faktor-Faktor Berpengaruh pada Proses Pengambilan Keputusan Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol di Sumatra Barat; Sub Bab IV.D Perumusan *Hybrid Policy Model* pada Proses Pengambilan Keputusan Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Di Sumatra Barat, Bab V Penutup. Berikut bagan struktur penulisan disertasi ini:



Gambar 1.1 Struktur Penulisan Disertasi

