

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Pembangunan merupakan upaya manusia dalam mengelola dan memanfaatkan sumber daya yang dipergunakan bagi pemenuhan kebutuhan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat umum. Penduduk yang semakin bertambah dengan tingkat kemakmuran semakin membaik, tentunya membutuhkan fasilitas umum sebagai penunjang kehidupannya. Dalam realitasnya pembangunan diwujudkan dalam bentuk pembangunan infrastruktur yang dalam pelaksanaannya menuntut tersedianya lahan/tanah yang memadai, sehingga pembangunan dapat dilakukan dengan baik dan lancar.

Adapun Pemerintah Provinsi Jawa Barat berencana untuk melakukan pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB), sesuai dengan perencanaan nasional yang tertuang dalam Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM.7 Tahun 2010 tentang Rencana Strategis Kementerian Perhubungan Tahun 2010-2014 menyebutkan terbangunnya Bandar Udara Internasional Jawa Barat (BIJB) dilaksanakan oleh Kementerian Perhubungan dan Pemerintah Provinsi Jawa Barat.

Mengacu pada Peraturan Menteri Perhubungan Nomor KM. 34 Tahun 2005 tentang Penetapan Lokasi Bandar Udara di Kecamatan Kertajati Kabupaten Majalengka Provinsi Jawa Barat:

- a. Pasal 1, Ayat (1): Lokasi bandar udara di Kecamatan Kertajati Kabupaten Majalengka, Provinsi Jawa Barat, dengan Koordinat Geografis  $06^{\circ} 39' 27,89''$  Lintang Selatan dan  $108^{\circ} 10' 27,44''$ .
- b. Pasal 2, Ayat (1): Luas rencana kebutuhan lahan untuk pembangunan bandar udara di Kecamatan Kertajati Kabupaten Majalengka, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 seluas  $\pm 1800$  Hektar (Ha), yang selanjutnya akan ditentukan lebih rinci berdasarkan rencana induk bandar udara di Kabupaten Majalengka.

Kemudian berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 13 Tahun 2010 tentang pembangunan dan pengembangan Bandara Internasional Jawa Barat dan Kertajati Aerocity Pasal 3 maksud dan tujuan pembangunan BIJB dan Aerocity adalah:

- a. Mendorong pengembangan wilayah pembangunan Ciayumajakuning (Cirebon, Indramayu, Majalengka, Kuningan);
- b. Meningkatkan Pertumbuhan ekonomi regional berbasis potensi daerah;
- c. Meningkatkan daya saing global Jawa Barat dalam rangka mendorong percepatan pertumbuhan investasi;
- d. Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat di bidang transportasi udara; dan
- e. Meningkatkan investasi, industri, perdagangan, pariwisata, pemukiman, dan perluasan lapangan kerja.

Untuk pemenuhan kebutuhan pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) seluas 1.800 Ha tersebut, maka Pemerintah Provinsi Jawa Barat

melakukan pengadaan tanah di lokasi yang akan dibangun bandara sebagaimana tercantum dalam Keputusan Bupati Majalengka Nomor 533 Tahun 2008 tentang penetapan lokasi pembangunan bandara internasional di Kecamatan Kertajati Kabupaten Majalengka yang meliputi 6 (enam) desa, yaitu Desa Kertajati, Desa Kertasari, Desa Bantarjati, Desa Sukamulya, Desa Babakan, dan Desa Sukakerta, yang keseluruhannya terletak di Kecamatan Kertajati Kabupaten Majalengka.

Mengacu pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, di mana pengadaan tanah untuk kepentingan umum bertujuan untuk menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak. Pengadaan tanah untuk pembangunan BIJB dilakukan di bawah tanggung jawab Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Barat. Proses pengadaan tanah ini sudah berlangsung dari tahun 2009 hingga sekarang. Dasar pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) dari tahun 2009-2015 berpedoman pada:

1. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum:
  - a. Pasal 1, ayat (3): Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.

- b. Pasal 2, ayat (1), Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah
2. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 3 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Di mana tahapan dalam proses pengadaan tanah tersebut melalui 13 tahapan yaitu:
1. Penyusunan proposal oleh instansi yang memerlukan tanah;
  2. Penetapan lokasi pembangunan;
  3. Publikasi rencana pembangunan;
  4. Pemasangan tanda batas/pematokan lokasi pembangunan;
  5. Pembentukan panitia pengadaan tanah;
  6. Penyuluhan/sosialisasi kepada pemilik tanah;
  7. Identifikasi dan inventarisasi tanah, tanaman, bangunan dan atau benda lain yang berkaitan dengan tanah;
  8. Penilaian tanah, tanaman, bangunan dan atau benda lain yang berkaitan dengan tanah;
  9. Pengumuman hasil identifikasi dan inventarisasi;
  10. Pengesahan pengumuman;
  11. Musyawarah bentuk dan besarnya ganti rugi;
  12. Penetapan bentuk dan besarnya ganti rugi;
  13. Pembayaran ganti rugi.

Sedangkan dari tahun 2015 hingga sekarang pengadaan tanah untuk Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) tersebut sudah menggunakan peraturan terbaru yaitu:

1. Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Mengenai pemberian ganti kerugian sebagaimana pada pasal 74:
  - (1) Pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk:
    - a. Uang;
    - b. Tanah pengganti;
    - c. Pemukiman kembali;
    - d. Kepemilikan saham; atau
    - e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.
  - (2) Bentuk Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), baik berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk Ganti Kerugian, diberikan sesuai dengan nilai Ganti Kerugian yang nominalnya sama dengan nilai yang ditetapkan oleh Penilai.
2. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 6 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah, di mana yang membedakan dengan peraturan sebelumnya yaitu terdapat tahap penitipan ganti kerugian ke pengadilan negeri/Mahkamah Agung apabila pihak yang berhak menolak bentuk dan atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah atau pihak yang berhak

tidak diketahui keberadaannya.

Sampai dengan akhir tahun 2015, telah dibebaskan lahan untuk BIJB seluas 915.00 Ha, luas lahan yang telah dibebaskan selama 7 (tujuh) tahun tersebut baru mencapai 50.83% dan target kebutuhan untuk bandara, yaitu 1.800 Ha dengan rincian sebagai berikut:

**Tabel 1.1**  
**Luas Lahan yang telah dibebaskan selama 7 tahun**

<b>NO</b>	<b>TAHUN</b>	<b>BIDANG</b>	<b>LUAS M2</b>	<b>HA</b>	<b>NILAI UGR</b>
1	2009	48	76,028	7.60	3,384,762,431
2	2010	1,828	4,521,751	452.20	169,164,242,758
3	2011	369	1,062,179	106.20	55,676,715,735
4	2012	415	815,361	81.50	65,668,684,680
5	2013	1,361	1,300,653	130.00	271,335,803,302
6	2014	124	1,004,063	100.40	148,066,274,616
7	2015	23	372,292	37.10	94,403,708,450
<b>JUMLAH</b>		<b>4,168</b>	<b>9,152,327</b>	<b>915.00</b>	<b>807,700,191,972</b>

*Sumber: Laporan Tahun 2015 Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Barat Balai Pengelolaan Bandar Udara.*

Dari data tersebut dapat disimpulkan bahwa proses pengadaan tanah berlangsung sangat lama, lahan yang telah dibebaskan masih jauh dari lahan yang dibutuhkan untuk pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) tersebut yaitu sekitar 885 Ha lagi lahan yang harus dibebaskan.

Fenomena yang terjadi di lapangan bahwa proses pengadaan tanah untuk pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat ini menghadapi berbagai macam persoalan, salah satu permasalahan yang tergolong penting dan bisa menghambat proses pengadaan tanah untuk pembangunan BIJB adalah adanya penolakan dari sebagian anggota masyarakat, khususnya di Desa Sukamulya untuk dibebaskan tanahnya sehingga sampai saat ini belum seluruhnya kebutuhan lahan bisa

terpenuhi, sehingga berdampak pada proses penyelesaian konstruksi bandara yang tidak sesuai dengan waktu yang ditargetkan.

Menurut Ucok salah satu warga Desa Sukamulya mengatakan bahwa masyarakat Sukamulya tidak menolak pembangunan BIJB, tetapi warga meminta kepastian akan nasib mereka kedepannya yang hingga saat ini tidak pernah ada kejelasan yang diterima oleh warga mengenai ganti rugi, relokasi dan pemerintah tidak bisa memberikan jaminan mengenai kondisi perekonomian masyarakat Desa Sukamulya akan bisa lebih baik dan sejahtera apabila BIJB terwujud (Eko Purnomo, Mei 2, 2016). Sedangkan menurut Ata salah satu warga Desa Sukakerta mengatakan, pemerintah seharusnya menaati aturan, masyarakat akan direlokasi kemana dan warga menginginkan agar bisa hidup sejahtera dan bisa bertani lagi setelah pembebasan tanah mereka tersebut (Riyan Widya Manggala, November 19, 2014). Jadi dapat disimpulkan bahwa warga menginginkan adanya lahan relokasi di luar uang ganti rugi dengan syarat lahan harus layak dan subur seperti tempat yang sebelumnya mereka tempati.

Sedangkan menurut hasil wawancara pra penelitian dengan Bapak Diding salah satu pegawai Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Barat mengatakan bahwa mengenai nilai ganti rugi yang diinginkan warga Desa Sukamulya dan Desa Sukakerta seperti uang ganti rugi yang utuh, relokasi dan juga biaya hidup selama dua tahun itu tidak sesuai dengan peraturan, karena dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 pasal 74 ayat (2) baik berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk Ganti Kerugian, diberikan sesuai dengan nilai Ganti Kerugian yang nominalnya sama dengan nilai yang ditetapkan oleh Penilai,

artinya apabila sudah digantikan dengan uang ganti rugi yang utuh itu berarti tanpa relokasi dan biaya hidup, namun apabila ingin digabungkan harus dengan nominal yang sama sebagaimana telah ditetapkan oleh tim penilai.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, peneliti tertarik untuk mengetahui lebih spesifik mengenai proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang kemudian dituangkan dalam bentuk skripsi dengan judul: **“IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN BANDARA INTERNASIONAL JAWA BARAT (BIJB) DI KECAMATAN KERTAJATI MAJALENGKA”**.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas, dapat diidentifikasi beberapa masalah, yakni:

1. Pengadaan tanah untuk Pembangunan BIJB yang hingga saat ini belum bisa terpenuhi seluruhnya sesuai kebutuhan pembangunan, yang berdampak pada penyelesaian konstruksi bandara yang tidak sesuai dengan waktu yang di targetkan.
2. Besarnya ganti rugi yang diinginkan masyarakat tidak sesuai dengan peraturan pengadaan tanah yang ditetapkan.
3. Sulitnya mencapai mufakat antara warga sebagai pemilik tanah dengan pemerintah dalam menetapkan besarnya nilai ganti rugi.

### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan Identifikasi masalah di atas, maka rumusan masalah yang diajukan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implemetasi kebijakan pengadaan tanah untuk pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) di Kecamatan Kertajati Majalengka?
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi hambatan dalam implementasi kebijakan pengadaan tanah untuk pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) di Kecamatan Kertajati Majalengka?
3. Bagaimana upaya mengatasi hambatan dalam implementasi kebijakan pengadaan tanah untuk pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) di Kecamatan Kertajati Majalengka?

### **D. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan permasalahan yang dirumuskan, maka penelitim ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui implementasi kebijakan pengadaan tanah untuk pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) di Kecamatan Kertajati Majalengka;
2. Untuk mengetahui hambatan dalam implementasi kebijakan pengadaan tanah untuk pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) di Kecamatan Kertajati Majalengka;

3. Untuk mengetahui upaya dalam mengatasi hambatan implementasi kebijakan pengadaan tanah untuk pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) di Kecamatan Kertajati Majalengka.

#### **E. Kegunaan Penelitian**

Penelitian mengenai pengadaan tanah dalam pembangunan untuk kepentingan umum ini diharapkan memberikan gambaran yang jelas dan bermanfaat bila dilihat dari teoritis maupun praktis, yakni:

##### **1. Kegunaan Teoritis**

- a. Diharapkan dengan adanya penelitian ini berguna untuk menambah ilmu pengetahuan dalam wawasan keilmuan Administrasi Publik khususnya konsentrasi publik
- b. Bagi Perguruan Tinggi, hasil penelitian diharapkan dapat menjadi dokumen akademik yang berguna untuk dijadikan acuan bagi civitas akademika.

##### **2. Kegunaan Praktis**

- a. Bagi penulis

Penelitian ini sebagai persyaratan tugas akhir dan dengan penelitian ini, penulis dapat menerapkan ilmu-ilmu yang sudah dipelajari sebelumnya ke dalam suatu permasalahan yang nyata sehingga bermanfaat bagi penulis dalam mengembangkan wawasan.

b. Bagi pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan maupun koreksi bagi pemerintah daerah, agar mampu melaksanakan kebijakan pengadaan tanah sesuai dengan ketentuan/kebijakan yang ada.

c. Bagi masyarakat

Agar dapat memberikan gambaran dan informasi kepada masyarakat tentang pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) di Desa Kertajati Kabupaten Majalengka.

## **F. Kerangka Pemikiran**

Tanah merupakan modal dasar dalam pembangunan, oleh karena itu tanah memiliki peran penting dalam pembangunan. Segala kegiatan pembangunan baik untuk kepentingan umum maupun sektor swasta selalu membutuhkan tanah sebagai media dalam melaksanakan pembangunan.. Hal ini bisa menimbulkan konflik antar perorangan sebagai pemegang hak tanah dengan kepentingan umum. Maka dari itu perlu adanya kebijakan atau peraturan yang berguna untuk menghindari konflik kepentingan tersebut.

Menurut Supriadi (2012:75) kebijakan pemerintah terhadap pengadaan tanah merupakan suatu kebijakan yang berkaitan dengan pengadaan tanah demi kepentingan umum. Dalam artian bahwa tanah yang telah diambil dari warga masyarakat peruntukannya benar-benar untuk kepentingan pembangunan. Sebab

esensi yang terkandung di dalamnya adalah masyarakat telah melepaskan haknya tersebut sehingga tidak ada lagi hubungan hukum dengan pemiliknya.

Kebijakan tersebut berguna jika nantinya terjadi pelepasan hak atas tanah (pengadaan tanah) pada masyarakat pemilik tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum. Maka dari itu perlu adanya kebijakan atau peraturan yang berguna untuk menghindari konflik kepentingan tersebut. Kebijakan tersebut berguna jika nantinya terjadi pelepasan hak atas tanah (pengadaan tanah) pada masyarakat pemilik tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum.

Kebijakan yang dijadikan pedoman dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) dari tahun 2009-2015 menggunakan kebijakan yang lama yaitu Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Ka. BPN RI No. 3 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Pengadaan Tanah dan dari tahun 2015 hingga sekarang menggunakan peraturan terbaru yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 Jo. Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012.

Salah satu upaya untuk mengurangi konflik dalam pengadaan tanah, maka perlu adanya implementasi kebijakan/ peraturan yang mengatur ganti rugi terhadap pengadaan tanah tersebut. Dalam implementasi kebijakan pengadaaan tanah perlu memperhatikan indikator-indikator sesuai model kebijakan. Edward III mengajukan empat faktor yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau

kegagalan implementasi kebijakan yaitu faktor komunikasi (*communication*), sumber daya (*resources*), disposisi (*disposition*), dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*) (Edward III dalam Widodo, 2017:96-110).

. Peneliti mengacu pada model implementasi Edward III karena sangat berkaitan dengan apa yang diteliti dan dapat dianalisis sesuai dengan hasil penelitian. Dari hasil analisis indikator-indikator tersebut maka akan menghasilkan masukan bagi proses implementasi dari kebijakan tersebut.

Terlaksananya proses implementasi kebijakan tersebut akan menentukan keberhasilan proses terlaksananya kebijakan pengadaan tanah guna mencapai tujuan yang diinginkan.



**Gambar 1.1**  
**Skema Kerangka Pemikiran**

