

Kendala Penerapan Skema Sewa Pada Pengadaan Tanah dalam Investasi Pembangunan Jalan Tol

Dewi Kartika¹

Elvia R. Shauki²

^{1,2}Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia

Correspondences : dewikartika21@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kendala yang dihadapi Pemerintah Indonesia dalam menerapkan skema sewa pada proses pengadaan tanah dalam rangka pelaksanaan investasi pembangunan jalan tol ruas Yogyakarta-Bawen. Data yang digunakan adalah data primer yang berasal dari wawancara semi-terstruktur kepada Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) dan data sekunder dalam bentuk dokumen-dokumen pendukung. Data dianalisis menggunakan analisis konten. Hasil utama menunjukkan bahwa kendala yang dihadapi dalam penerapan skema sewa adalah dibutuhkannya proses dan waktu untuk melakukan negosiasi menuju kesepakatan skema sewa, tingkat kemampuan finansial Badan Usaha Jalan Tol (BUJT) untuk membayar sewa, dan belum adanya regulasi yang mengatur mengenai sewa-menyewa tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Studi ini juga menggunakan teori ekualitas di mana dalam kasus ini, dengan berbagai tantangan yang dihadapi, skema sewa baru akan diberlakukan pada kasus khusus dan belum dapat diterapkan secara umum.

Kata Kunci: Sewa; Investasi; Jalan Tol

Constraints on the Implementing of Lease Scheme on Land Acquisition in Toll Road Development Investment

ABSTRACT

This study aims to determine the constraints faced by the Government of Indonesia in implementing the lease scheme in the land acquisition process in the context of implementing investment in the construction of the Yogyakarta-Bawen toll road. The data used are primary data derived from semi-structured interviews with the Directorate General of Highways of the Ministry of Public Works and Public Housing (PUPR) and secondary data in the form of supporting documents. The data were analyzed using content analysis. The main results show that the constraints faced in the implementation of the lease scheme are the need for a process and time to negotiate towards a lease scheme agreement, the level of financial capability of the Toll Road Business Entity to pay rent, and the absence of regulations governing land leasing for development for the public interest. This study also uses the theory of equality where in this case, with the challenges faced, the lease scheme will be applied in a specific case and cannot be applied generally.

Keywords: Lease; Investment; Toll Road

Artikel dapat diakses : <https://ojs.unud.ac.id/index.php/Akuntansi/index>



e-ISSN 2302-8556

Vol. 35 No. 2
Denpasar, 28 Februari 2025
Hal. 596-610

DOI:
10.24843/EJA.2025.v35.i02.p20

PENGUTIPAN:

Kartika, D., & Shauki, E. R.
(2025). Kendala Penerapan
Skema Sewa Pada Pengadaan
Tanah dalam Investasi
Pembangunan Jalan Tol.
E-Jurnal Akuntansi,
35(2), 596-610

RIWAYAT ARTIKEL:

Artikel Masuk:
16 Desember 2024
Artikel Diterima:
12 Januari 2025

PENDAHULUAN

Pemerintah Indonesia di era kepemimpinan Presiden Joko Widodo menaruh perhatian besar pada pembangunan infrastruktur, termasuk di dalamnya pembangunan jalan tol. [Badan Pusat Statistik \(BPS\) \(2019\)](#) merilis bahwa pada tahun 2014 jalan tol beroperasi di Indonesia sepanjang 784 km dan [Badan Pengatur Jalan Tol \(BPJT\) Kementerian PUPR \(2024\)](#) merilis bahwa pada tahun 2023 panjang tol beroperasi di Indonesia telah berkembang menjadi 2.816 km. Berdasarkan data tersebut, pembangunan jalan tol beroperasi di Indonesia pada tahun 2014 sampai dengan tahun 2023 telah meningkat sepanjang 2.032 km.

Pada pelaksanaannya, pembangunan jalan tol membutuhkan berbagai investasi seperti pengadaan tanah, biaya konstruksi, *Detailed Engineering Design* (DED), supervisi, *Interest During Construction* (IDC) dan biaya finansial lainnya. Khusus untuk biaya pengadaan tanah, meskipun biaya pengadaan tanah pada dasarnya merupakan infrastruktur dasar yang ditanggung oleh Pemerintah, namun biaya tersebut dapat ditanggung oleh Pemerintah atau Pemerintah dan pihak swasta atau pihak swasta saja. Jika realisasi biaya pengadaan tanah lebih besar daripada perkiraan biaya pengadaan tanah, maka pihak swasta berhak meminta perpanjangan masa konsesi atau skema lainnya kepada Pemerintah. ([Panitia Pelelangan Pengusahaan Jalan Tol BPJT, 2022](#)).

Pengadaan tanah sendiri merupakan salah satu tahapan yang ditangani oleh Direktorat Jenderal Bina Marga dalam proses pengusahaan jalan tol oleh Kementerian PUPR. Pengusahaan jalan tol secara keseluruhan dilaksanakan oleh Kementerian PUPR dengan unit yang terlibat yaitu Direktorat Jenderal Bina Marga, Direktorat Jenderal Pembiayaan Infrastruktur Pekerjaan Umum dan Perumahan, BPJT, dan Badan Usaha Jalan Tol (BUJT).

Pada praktiknya, terjadi dinamika dalam proses pengadaan tanah. Sebagaimana terjadi pada pembangunan jalan tol ruas Yogyakarta - Bawen yang merupakan salah satu dari Proyek Strategis Nasional yang dicanangkan oleh Pemerintah. Proyek ini dijalankan atas prakarsa Menteri PUPR selaku Penanggung Jawab Proyek Kerjasama (PJPK) dengan total investasi sebesar Rp14,26 Triliun. PT Jasamarga Jogja Bawen terpilih sebagai Badan Usaha Jalan Tol (BUJT) pemegang hak konsesi dengan masa konsesi selama 40 tahun ([Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha, nd](#)).

Trase jalan tol ruas tersebut melewati tanah Kasultanan Yogyakarta. Berdasar rilis [CNN Indonesia \(2023\)](#), sampai dengan Februari 2023 Sri Sultan Hamengkubuwono X masih berada pada pendapat untuk tidak menjual tanah Kasultanan, namun tanah tersebut boleh disewa atau ditukar dengan tanah lain. Menurut berita yang dimuat oleh [Detik Jateng \(2023\)](#), proses konstruksi pada tanah Kasultanan sudah dapat dibangun karena telah turun izin dari Sultan berupa *serat palillah*, namun belum diputuskan skema pembebasan lahannya. Berdasar konfirmasi dari PT Jasamarga Jogja Bawen, sampai dengan kuartal kedua tahun 2024, mekanisme perjanjian pengadaan tanah yang melewati tanah Kasultanan Yogyakarta masih dalam proses pembahasan antara pihak yang terkait.

Tanah Kasultanan Yogyakarta, termasuk di dalamnya tanah kas desa milik Kasultanan Yogyakarta yang terlewati trase ruas jalan tol Yogyakarta-Bawen seluas ± 7 hektar ([Harian Jogja, 2023](#)). Luasan tersebut tidak signifikan jika dibandingkan dengan keseluruhan panjang jalan tol ruas Yogyakarta-Bawen yakni 76,3 km. Namun demikian, meskipun tanah tersebut tidak signifikan secara keseluruhan, pada praktiknya muncul mekanisme baru dalam pengadaan tanah dalam pembangunan infrastruktur yakni melalui skema sewa.

Dalam praktik internasional, skema sewa sebenarnya bukan merupakan hal baru dalam pembangunan infrastruktur, namun di Indonesia skema sewa masih belum lazim digunakan. [Yoshino, Paul, Sarma, dan Lakhia \(2018\)](#) menyebutkan skema sewa tanah untuk pembangunan infrastruktur dapat dilakukan dengan pendekatan *land trust*. Skema ini telah dilakukan di Jepang dan India, dan dinilai dinilai merupakan cara yang lebih damai dan terkoordinasi dalam proses pembebasan tanah. Skema ini juga berhasil mempersempit kesenjangan antara kebutuhan investasi dan alokasi aktual pemerintah.

[Yoshino dan Sanchez \(2020\)](#) mengungkapkan bahwa pendekatan *land trust* seringkali memberikan hasil yang lebih baik daripada membeli tanah dari pemilik tanah. Dicontohkan seperti sejumlah petani yang mendapatkan sejumlah uang besar ketika menjual tanahnya untuk pembangunan infrastruktur seperti untuk pembangunan jalan raya dan jalan kereta api namun uang hasil penjualan tersebut seringkali habis dalam beberapa tahun setelah membelanjakannya untuk kebutuhan besar seperti rumah atau kendaraan. Dengan sistem *land trust*, pemilik tanah mendapat penghasilan tahunan dari sewa tanah yang dapat dinikmati bertahun-tahun bahkan dapat diwariskan kepada generasi selanjutnya.

Penelitian oleh [Rahmah \(2008\)](#) juga menggunakan *land trust* sebagai salah satu pendekatan dalam mewujudkan kompensasi ekologi dalam pembangunan. Kompensasi ekologi dibutuhkan dalam menghadapi potensi konflik antara lingkungan dan masyarakat sebagai suatu langkah rekonsiliasi.

Pembahasan mengenai kompensasi kepada pemilik tanah juga diungkapkan dalam penelitian [Soleh \(2013\)](#) yang mengungkapkan diperlukannya keseimbangan antara kebutuhan pembangunan infrastruktur dengan pemberian kompensasi kepada pemilik tanah yang terdampak. Dalam penelitian tersebut, Soleh (2013) mengeksplorasi skema kompensasi yang dapat mewujudkan keseimbangan dalam pembangunan jalan tol ruas Depok - Antasari, Jawa Barat. Penelitian tersebut menemukan empat kriteria penting dalam untuk mewujudkan keseimbangan kompensasi, yaitu: peraturan yang komprehensif, sistem terbuka, partisipasi, dan sistem mediasi.

Kompensasi dalam bentuk sewa tanah dalam pembangunan jalan tol di Indonesia telah dikembangkan oleh [Sihombing \(2014\)](#) yang melakukan penelitian untuk mengembangkan opsi-opsi model finansial baru dalam pembangunan infrastruktur jalan tol untuk mengisi kesenjangan kebutuhan panjang jalan tol dan mengejar percepatan jalan tol. Hasil dari penelitian tersebut menyebutkan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi model keuangan baru diantaranya adalah sewa tanah, penyerahan proyek, pembiayaan kenaikan pajak, dan analisis nilai uang. Opsi sewa tanah yang diuraikan oleh [Sihombing \(2014\)](#) memiliki konsep bahwa lahan yang dimaksud adalah lahan produktif dinilai oleh pemilik tanah. Tanah tersebut tidak diperjual-belikan, namun disewakan kepada investor dengan harga

sesuai kesepakatan. Pembayaran sewa dilakukan dibayarkan setelah masa konstruksi dan pengoperasian, setelah proyek menghasilkan pendapatan tol. Sedangkan untuk biaya pengadaan tanah selama masa konsesi menjadi sebesar pengadaan tanah sesuai sewa tanah.

Jika dengan diterapkan skema sewa dapat mempersempit kesenjangan kebutuhan investasi dan alokasi aktual pemerintah, investasi pembangunan infrastruktur yang didanai oleh pemerintah dimungkinkan untuk dapat menjadi lebih layak dari segi finansial di antaranya karena dapat mengurangi beban anggaran Pemerintah, meningkatkan efisiensi alokasi sumber daya, dan mempercepat proses penyelesaian proyek.

Dari sisi regulasi pengadaan tanah, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol sebagaimana terakhir diubah dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2021, menguraikan mengenai pengadaan tanah dalam pembangunan jalan tol. Pengadaan tanah dilaksanakan mengacu pada peraturan pertanahan. Dana untuk pengadaan tanah dapat berasal dari Pemerintah dan/atau Badan Usaha. Jika dana pengadaan tanah berasal dari Badan Usaha, besar dana tersebut ditetapkan oleh Pemerintah. Jika realisasi pengadaan tanah ternyata lebih besar dari jumlah dana yang telah ditetapkan oleh Pemerintah, maka selisihnya didanai oleh Badan Usaha dan dilakukan kompensasi oleh Pemerintah dengan masa konsesi dan/atau cara lain. Namun jika pengadaan tanah terealisasi lebih rendah dari jumlah dana yang ditetapkan Pemerintah, maka selisih dana tersebut disetor ke Kas Negara, dicatat sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).

Badan Usaha juga dapat menjadi pemrakarsa pengusahaan jalan tol dengan mengajukan rencana pengusahaan ruas jalan tol yang dilengkapi dengan hasil studi kelayakan ruas tersebut. Untuk menjadi pemrakarsa, Badan Usaha perlu mendapatkan izin prinsip dari Menteri PUPR. Hasil studi kelayakan yang dihasilkan oleh pemrakarsa menjadi dasar pelelangan dengan mengundang pihak pemrakarsa dan badan usaha lain.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 tahun 2021 tentang penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum juga menguraikan mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan dalam rangka kepentingan umum, termasuk di dalamnya untuk kebutuhan jalan tol. Pengadaan tanah sendiri didefinisikan sebagai kegiatan penyediaan tanah dengan cara memberikan ganti rugi yang layak dan adil. Objek dalam pengadaan tanah berupa tanah, ruang atas tanah, ruang bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau benda lainnya yang dapat dinilai. Disebutkan dalam peraturan tersebut bahwa pengadaan tanah melalui empat tahapan, yaitu: perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan.

Studi ini menggunakan teori ekualitas. [Morand dan Merriman \(2012\)](#) menguraikan konsep kesetaraan (*equality*) sebagai dasar keadilan distributif dan menyebutkan bahwa kesetaraan sering kali kurang diperhatikan dalam literatur manajemen sumber daya manusia. [Morand dan Merriman \(2012\)](#) berargumen bahwa banyak literatur sebelumnya lebih fokus pada ekuitas (*equity*). *Equity theory* berfokus pada distribusi berdasarkan kontribusi individu, sedangkan *equality theory* menekankan bahwa semua orang memiliki hak yang sama untuk

mendapatkan akses yang adil terhadap sumber daya dan kesempatan, serta perlakuan yang setara dalam lingkungan kerja.

Dalam praktiknya, penerapan *equality theory* dapat mencakup kebijakan yang mendukung leveling status, di mana semua anggota organisasi diperlakukan dengan cara yang mencerminkan nilai-nilai keadilan dan kesetaraan, bukan hanya berdasarkan hasil atau kontribusi yang mereka berikan ([Morand dan Merriman, 2012](#)).

Akar permasalahan dari kasus ini adalah terjadinya perbedaan persepsi mengenai skema dalam proses pembebasan lahan pembangunan jalan tol ruas Yogyakarta-Bawen, yakni melalui sewa atau jual-beli. Menyewakan lahan atau tanah merupakan transaksi sukarela di mana hak properti seperti hak pengguna dan hak pendapatan dialihkan dari pemilik tanah dan penyewa ([Slangen dan Polman, 2007](#)). Penelitian ini menarik untuk dilakukan karena sewa dalam investasi ini adalah sewa atas tanah yang menjadi dasar dibangunnya jalan tol, bukan sewa atas tanah yang sementara dilakukan untuk suatu kepentingan dalam periode tertentu. Sewa di sini juga bukan merupakan sewa atas properti seperti mesin atau peralatan yang akan dikembalikan dalam jangka waktu beberapa tahun. Sewa pada penelitian ini merupakan sewa tanah yang jangka waktunya dapat menjadi tidak terbatas dengan melibatkan berbagai pihak seperti pihak Kasultanan Yogyakarta, masyarakat Yogyakarta, Pemerintah dan PT Jasamarga Jogja Bawen sebagai Badan Usaha Jalan Tol penerima hak konsesi perusahaan jalan tol ruas Yogyakarta-Bawen.

Pilihan pemberian kompensasi atau pembelian tanah pernah diangkat dalam penelitian [Schottker dan Watzold \(2018\)](#) untuk mengetahui opsi mana yang lebih baik antara keduanya pada proyek konservasi alam padang rumput gambut di sekitar Danau B ltsee di area Natura 2000 di Jerman Utara dari tahun 1980 hingga 2015. Yang dimaksud opsi beli di sini adalah lembaga konservasi membeli area yang diinginkan dan menerapkan langkah-langkah konservasi sendiri atau melalui perusahaan yang diawasi secara ketat. Sedangkan opsi kompensasi pada studi tersebut adalah dengan pemberian kompensasi kepada komunitas pemilik lahan agar mereka secara sukarela melestarikan atau menciptakan habitat di wilayah yang menjadi perhatian.

Hasil penelitian [Schottker dan Watzold \(2018\)](#) mengungkapkan bahwa bahwa dalam jangka panjang, opsi beli lebih baik daripada opsi kompensasi. Namun, dalam jangka pendek, kompensasi merupakan metode manajemen yang lebih baik. Hasil ini didorong oleh fakta bahwa biaya pembelian tanah mendominasi struktur biaya dalam jangka pendek dan hanya dapat diimbangi dengan jangka waktu proyek yang cukup lama. Selain hal tersebut, faktor lain yang turut mempengaruhi adalah adanya perubahan harga tanah yang terjadi di daerah tersebut di mana terjadi penurunan tajam di tahun 1990an dan meningkat kembali semenjak tahun 2006.

Dalam pembangunan jalan tol, [Tamin, Marzuki, dan Rostiyanti \(2011\)](#) menyebutkan bahwa kendala utama yang dihadapi di Indonesia adalah proses pembebasan lahan yang mana memiliki ketidakpastian proses. Hal tersebut mengakibatkan kesulitan penilaian risiko bagi kontraktor dan mengakibatkan investasi pada ruas tersebut menjadi tidak layak secara finansial.

Hambatan yang terjadi dalam pembebasan lahan atau pengadaan tanah dalam pembangunan jalan tol sebagaimana diuraikan [Mahyuni, Alvat, dan Mashdurohatun \(2019\)](#) yang melakukan penelitian di Kendal, diantaranya adalah proses pewarisan, keabsahan kepemilikan tanah, dan persetujuan atas harga yang ditawarkan.

Masalah pembebasan lahan yang tidak terselesaikan dapat mengakibatkan kebangkrutan bagi investor sebagaimana fakta di lapangan menunjukkan harga tanah dapat mengalami kenaikan 10 sampai 20 kali lipat dan biaya konstruksi dapat melebihi biaya yang direncanakan ([Sihombing, 2017](#)). Hal tersebut sejalan dengan hasil penelitian [Riskijah \(2016\)](#) yang menyebutkan faktor eksternal yang berpengaruh negatif terhadap kelayakan finansial investasi pembangunan jalan tol adalah mundurnya waktu konstruksi, penurunan pendapatan akibat pembebasan lahan, serta suku bunga.

Dari sisi masyarakat yang tanahnya dibebaskan atau dijual untuk pembangunan jalan tol, berdasar studi pada pembangunan jalan tol ruas Gempol – Pandaan oleh [Siddiq dan Zain \(2016\)](#), pembebasan lahan tanah pertanian mengakibatkan berbagai hal, di antaranya 31,25% masyarakatnya tidak lagi menjadi petani, menimbulkan gangguan keamanan 6,25% petani, menimbulkan konflik pada 27,08% petani, dan lain-lain. [Suhartoyo \(2021\)](#) juga menangkap bahwa masih ada masyarakat yang tidak puas dengan penentuan nilai pasar tanah dalam pembangunan jalan tol ruas Semarang - Demak, dikarenakan terdapat perbedaan nilai antar tanah. Masyarakat adat yang terdampak dalam proses pembebasan lahan pun turut menjadi salah satu persoalan karena mengajukan penolakan, sebagaimana terjadi dalam pembangunan jalan tol ruas Padang – Pekanbaru ([Anggraini, Fadjri, dan Islami, 2023](#)).

Dalam studi ini, lahan pembangunan jalan tol didapatkan dengan skema sewa sehingga memiliki masa sewa yang panjang. [Adenuga, Jack, dan McCarry \(2021\)](#) menyoroti tantangan-tantangan yang dihadapi dalam penyewaan lahan jangka panjang. Tantangan tersebut berupa adanya keinginan untuk mempertahankan tanah atas nama keluarga, ketakutan akan terjadinya perubahan kebijakan yang mendadak, biaya transaksi dan birokrasi, serta kurangnya kesadaran akan kebijakan pemerintah.

Penelitian ini akan menutup gap dari penelitian-penelitian sebelumnya yakni dengan menganalisis bagaimana gambaran usulan skema sewa tanah Kasultanan dan kendala-kendala yang dihadapi Pemerintah Indonesia, dalam hal ini Kementerian PUPR dalam menerapkan pengadaan tanah dengan skema sewa khususnya dalam investasi pembangunan jalan tol ruas Yogyakarta - Bawen.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode studi kasus (*case study*). Studi kasus relevan digunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian yang menjelaskan suatu keadaan kontemporer seperti bagaimana dan mengapa suatu fenomena dapat terjadi. Studi kasus menjadi semakin relevan ketika pertanyaan penelitian membutuhkan deskripsi yang ekstensif dan mendalam mengenai fenomena sosial yang terjadi ([Yin, 2018](#)).

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif merupakan adalah suatu metode untuk mempelajari dan memahami makna dari

masalah sosial atau kemanusiaan oleh individu atau kelompok ([Creswell dan Creswell, 2018](#)). Studi kualitatif pada penelitian ini digunakan untuk dapat menangkap kendala yang dihadapi Direktorat Jenderal Bina Marga dalam menerapkan skema sewa tanah dalam investasi pembangunan jalan tol.

Penelitian ini menggunakan jenis data primer dan sekunder. [Menurut Ajayi \(2017\)](#), data primer adalah data yang pertama kali dikumpulkan oleh peneliti, sedangkan data sekunder adalah data yang telah dihasilkan atau dikumpulkan oleh orang lain. Data primer yang digunakan pada penelitian ini berupa hasil wawancara dengan Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian PUPR. Sedangkan data sekunder dalam penelitian ini dokumen penunjang yang relevan terhadap investasi pembangunan jalan tol ruas Yogyakarta-Bawen.

Instrumen yang digunakan dalam penelitian ini berupa wawancara. Dalam wawancara kualitatif, peneliti dapat menggunakan berbagai metode seperti interaksi tatap muka, percakapan telepon, atau wawancara kelompok yang beranggotakan enam hingga delapan peserta. Wawancara terdiri atas pertanyaan tidak terstruktur dan terbuka, dengan tujuan untuk memperoleh pandangan dan pendapat dari para peserta ([Creswell dan Creswell, 2018](#)).

Pada penelitian ini, wawancara dilakukan dengan pendekatan semi terstruktur. Wawancara semi terstruktur menggunakan kombinasi pertanyaan tertutup dan terbuka, yang seringkali disertai dengan pertanyaan lanjutan mengapa atau bagaimana. Tidak seperti survei biasa, dialog dapat mengeksplorasi masalah yang tidak terduga dan dapat berputar-putar di sekitar topik yang telah ditetapkan ([Adams, 2015](#)). Wawancara semi terstruktur dilakukan kepada Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian PUPR untuk mengetahui skema sewa tanah yang diusulkan dan kendala penerapan pengadaan tanah dengan skema sewa dalam pembangunan jalan tol.

Pada studi ini, dilakukan analisis data menggunakan *content analysis*/ analisis konten. Analisis konten merupakan teknik penelitian yang digunakan untuk membuat kesimpulan yang dapat direplikasi dan valid dari teks dengan memperhatikan konteks penggunaannya ([Krippendorff, 2019](#)). Namun demikian, analisis ini memiliki sejumlah kelemahan, diantaranya karena terkadang terdapat upaya pembelokan makna sehingga isi komunikasi tidak selalu merefleksikan fakta ([Rozali, 2022](#)).

Analisis konten dalam studi ini dilakukan menggunakan aplikasi Nvivo 15 dengan menggunakan menu *Word Frequency* untuk menemukan kata-kata yang paling sering diucapkan oleh responden. *Word Frequency* diatur pada penampilan 50 kata dengan minimum 6 huruf. Atas kata-kata yang muncul, dilakukan reduksi dengan menggunakan menu *Add to Stop Word List* untuk mereduksi kata-kata yang kurang relevan dalam menangkap fenomena yang terjadi. Selain *Word Frequency*, digunakan pula menu *Text Search* untuk menemukan petikan wawancara yang sesuai dengan pembahasan. Hasil analisis konten ini selanjutnya diinterpretasikan oleh penulis untuk menjawab pertanyaan penelitian yang telah dirumuskan.

Unit analisis dalam studi ini adalah Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian PUPR. Dipilih sebagai unit analisis karena Direktorat tersebut memiliki peran sebagai pihak pengkaji proses pengadaan tanah dalam investasi

HASIL DAN PEMBAHASAN

Responden dalam proses wawancara menyatakan telah menerima usulan skema sewa yang diajukan oleh Kasultanan Yogyakarta, namun data tersebut masih menjadi data rahasia. Responden memberikan angka besaran atas jumlah sewa yang diajukan Kasultanan Yogyakarta untuk periode 40 tahun pertama. Responden juga menekankan bahwa sewa di sini bukanlah opsi yang diberikan Pemerintah, dalam hal ini Kementerian PUPR, namun merupakan solusi atas pengadaan tanah yang melewati tanah berkarakteristik khusus berupa tanah Kasultanan, sehingga skema sewa tidak bisa diterapkan secara umum kepada masyarakat luas. Tanah Kasultanan Yogyakarta termasuk sebagai tanah berkarakteristik khusus terkait dengan status keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang telah memiliki kerangka peraturan yakni Undang-Undang Keistimewaan dan Peraturan Gubernur. Responden juga menjelaskan bagaimana kendala pengadaan tanah secara umum, pengadaan tanah dengan skema sewa sebagaimana terjadi di Yogyakarta, dan kendala untuk menerapkan skema sewa secara luas kepada masyarakat umum.

Sumber: Hasil wawancara, diolah oleh penulis

603

frekuensi 0,56%, **pengadaan** dengan frekuensi 0,51%, dan **nilai** dengan frekuensi 0,42%. Dengan menggunakan menu *Text Search* pada aplikasi NVivo 15, kutipan wawancara yang mengandung ketiga kata tersebut di antaranya sebagai berikut.

*"Jadi memang kalau untuk khusus tanah-tanah **keraton** itu mereka punya peraturan sendiri...." (Responden, 2024)*

*"...mereka sudah memahami dalam hal **pengadaan** tanah bangunan itu sudah ada regulasinya sendiri." (Responden, 2024)*

*"...kita harus meminta reviu BPKP apakah **nilai** tersebut layak untuk dibayarkan...." (Responden, 2024)*

Berdasar Kamus Besar Bahasa Indonesia ([KBBI Kemendikbud, 2024](#)), kata **keraton** memiliki arti tempat kediaman ratu atau raja; istana raja atau kerajaan. Kata tersebut memiliki kesamaan arti dengan kesultanan yang memiliki arti kawasan yang diperintah oleh sultan; kerajaan atau istana sultan ([KBBI Kemendikbud, 2024](#)). Namun demikian dalam studi ini Kesultanan Yogyakarta ditulis dengan istilah Kasultanan menyesuaikan dengan berbagai peraturan yang mengatur mengenai keistimewaan Yogyakarta.

Kata **pengadaan** yang dimaksud dalam wawancara lebih mengarah pada pengadaan tanah yang menjadi isu sehingga diberlakukannya skema sewa di Yogyakarta. Sedangkan **nilai** yang dimaksud dalam kutipan di atas adalah nilai sewa yang masih dalam proses reviu Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) untuk mencapai kesepakatan skema sewa tanah Kasultanan Yogyakarta.

Berdasar hasil penelitian, skema sewa tanah yang terjadi pada pembangunan jalan tol ruas Yogyakarta – Bawen bukan merupakan opsi yang diberikan oleh Pemerintah namun muncul sebagai solusi atas dinamika yang terjadi di lapangan. Hal ini bermula dari trase jalan tol Yogyakarta – Bawen yang melewati Tanah Kasultanan dan menurut hasil identifikasi bersama Badan Pertanahan Nasional (BPN) tanah tersebut benar atas nama Kasultanan Yogyakarta. Pemerintah dalam hal ini Kementerian PUPR dan BPN selanjutnya melakukan koordinasi dan negosiasi dengan pihak Kasultanan Yogyakarta. Namun demikian dengan berbagai pertimbangan, pihak Kasultanan Yogyakarta berada pada pendapat untuk tidak menjual tanah tersebut.

Tidak berkenannya Sultan untuk menjual tanah Kasultanan didasari oleh Peraturan yang berlaku mengenai keistimewaan Yogyakarta dan pengelolaan tanahnya. Peraturan tersebut diantaranya adalah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Peraturan Daerah Istimewa Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.

Untuk menjalankan proyek yang telah menjadi PSN ini, maka negosiasi berlanjut pada pembahasan skema sewa yang akan disepakati. Namun demikian, berdasar hasil penelitian, penerapan skema sewa saat ini tidak dapat berlaku umum kepada masyarakat karena memerlukan dasar hukum yang kuat dan mengikat atas urgensi diberlakukannya skema sewa.

Sampai dengan akhir triwulan III tahun 2024, nilai sewa yang diusulkan Kasultanan Yogyakarta berdasar nilai *appraisal* dari Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP) masih dalam proses revidi oleh BPKP sehingga belum terdapat keputusan legal formal atas skema sewa tanah Kasultanan Yogyakarta. Untuk luasan lahan tanah Kasultanan, berdasar informasi yang didapatkan dari BUJT, adalah seluas 7,78 hektar.

Berdasar hasil penelitian, berikut adalah gambaran skema pembayaran sewa tahap pertama yang sementara diusulkan:

Luas lahan : 100 bidang dengan total luas 7,78 hektar (77.800 m²)
Jangka waktu sewa : 40 tahun (selama masa konsesi)
Metode pembayaran : Dibayar secara keseluruhan di awal periode sewa
Para pihak : PT Jasamarga Jogja Bawen selaku BUJT;
Kasultanan Yogyakarta selaku pemilik tanah; dan
Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian PUPR.

Pihak penyewa di sini bukan Pemerintah namun dibebankan kepada BUJT sebagai pemegang hak konsesi. Biaya sewa yang dibayarkan akan dimasukkan sebagai tambahan biaya investasi yang dapat dikonversi dengan perpanjangan masa konsesi atau skema lainnya kepada Pemerintah. Kepastian atas skema sewa yang akan diterapkan masih perlu menunggu rilis revidi BPKP, sedangkan skema pembayaran sewa tahap berikutnya, yakni setelah masa konsesi, belum ditentukan.

Kendala utama saat merumuskan skema sewa ada pada proses negosiasi menuju kesepakatan harga dan skema pembayaran. Pada proyek pembangunan ruas Yogyakarta – Bawen, pihak Kasultanan Yogyakarta memberikan usulan nilai sewa. Untuk memutuskan penerimaan atau revisi atas usulan tersebut, Kementerian PUPR meminta revidi dari BPKP. Proses ini membutuhkan waktu untuk dapat mencapai kesepakatan.

Kendala berikutnya ada pada besaran nilai sewa yang harus ditanggung oleh BUJT. Pasalnya, tidak semua BUJT memiliki kondisi finansial yang mampu menanggung biaya sewa yang harus dibayar terus menerus. Sewa di sini adalah sewa untuk tanah yang di atasnya dibangun bentuk jalan tol sebagai sumber pendapatan utama BUJT dan dilakukan selama masa konsesi sampai dengan masa konsesi tersebut berakhir.

Pada proyek Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) lain, BUJT tidak menanggung biaya pengadaan tanah melainkan ditanggung oleh Lembaga Manajemen Aset Negara (LMAN) di bawah Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan Republik Indonesia. BUJT pada umumnya berperan memberikan dana talangan tanah untuk menalangi uang ganti rugi kepada masyarakat. Dana talangan tanah tersebut umumnya didapatkan dari pendanaan bank, yang kemudian jumlah dana talangan beserta biaya bunga yang menyertainya dibayar oleh LMAN dengan mempertimbangkan kemampuan Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara (APBN). Pada proyek pembangunan jalan tol ruas Yogyakarta – Bawen ini, BUJT harus menanggung biaya sewa yang menjadi penambah total biaya investasi.

Jika pembayaran sewa akan ditanggung oleh BUJT maka akan berpengaruh pada kelayakan finansial investasi ini. Akan terjadi peningkatan biaya investasi karena biaya pengadaan tanah yang semula semua ditanggung oleh Pemerintah

menjadi sebagian harus ditanggung oleh BUJT. Sehingga skema sewa ini memunculkan biaya tambahan bagi BUJT yakni berupa biaya sewa dan biaya bunga yang ditimbulkan dari pendanaan untuk membayar sewa tersebut (*cost of funds*).

Kendala berikutnya adalah dari segi regulasi yang belum mengatur mengenai mekanisme sewa-menyewa tanah dalam rangka kepentingan umum, yang dalam hal ini adalah pembangunan infrastruktur berupa jalan tol. Belum adanya regulasi yang mengatur menyebabkan terjadinya kebingungan di tingkat lapangan.

Berdasar Undang-undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, pengadaan tanah wajib dilakukan oleh Pemerintah dan tanahnya selanjutnya dimiliki oleh Pemerintah. Sedangkan jika pihak yang memerlukan adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN), maka tanahnya menjadi milik BUMN. Pada studi ini, sewa diajukan oleh Kasultanan Yogyakarta untuk diterapkan di jalan tol yang notabene termasuk infrastruktur untuk kepentingan umum, sedangkan dengan skema sewa maka tidak terdapat perpindahan hak kepemilikan. Belum adanya regulasi tentang sewa-menyewa tanah untuk kepentingan umum inilah yang menjadi kendala dalam penerapan skema sewa di ruas Yogyakarta – Bawen.

Sewa tanah sendiri hanya berlaku bagi tanah Kasultanan Yogyakarta, sedangkan bagi masyarakat umum di wilayah Yogyakarta dan Jawa Tengah tetap berlaku pembebasan tanah dengan transaksi jual beli atau umum disebut sebagai proses ganti rugi. Berdasar teori ekualitas yang mengedepankan nilai-nilai keadilan dan kesetaraan, adanya perbedaan perlakuan ini menandakan belum terjadinya kesetaraan perlakuan. Namun demikian, berdasar hasil penelitian, belum dapat diterapkannya ekualitas atau kesetaraan penerapan skema sewa tanah kepada masyarakat umum dikarenakan berbagai hal, diantaranya karena belum pernah terjadi permintaan sewa tanah oleh masyarakat umum yang terdampak pembangunan infrastruktur. Dari sisi regulasi, dalam konteks ini belum terdapat regulasi yang memayungi untuk dapat diterapkannya skema sewa tanah dalam pembangunan infrastruktur kepada masyarakat umum. Pemerintah juga belum menyusun kajian analisis yang memperbandingkan skenario pengadaan tanah dengan skema jual beli dan dengan skema sewa, sehingga belum diketahui dampak atas pemberlakuan sewa tanah kepada masyarakat secara umum terhadap investasi. Hal lain yang mendukung belum diterapkan kesetaraan adalah ditangkapnya aspirasi masyarakat yang justru menginginkan mendapat ganti rugi karena masyarakat ingin menerima sejumlah uang pengganti yang dirasa nilainya cukup besar. Sulitnya penerapan skema sewa bagi masyarakat diperkuat dengan praktik di lapangan di mana tanah masyarakat yang terlewati trase jalan tol sebagian berupa rumah tinggal. Jika diberlakukan skema sewa, masyarakat akan menerima sewa tahunan yang perlu mereka gunakan untuk menyewa rumah tinggal baru yang dirasa akan membebani dan mendapat penolakan dari masyarakat. Hal lain yang menjadi kekhawatiran Pemerintah adalah mengenai jangka waktu yang tidak terbatas dan mengharuskan kesediaan ahli waris untuk melanjutkan sewa. Jika ahli waris tidak menghendaki tanahnya disewakan, diperlukan mekanisme khusus untuk

menangani tanah tersebut karena tanah masih berbentuk jalan tol yang tidak bisa dengan mudah dilakukan pembongkaran.

SIMPULAN

Berdasar hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan, diketahui bahwa skema sewa tanah dalam pembangunan jalan tol ruas Yogyakarta – Bawen bukan merupakan opsi yang diberikan Pemerintah yang berlaku umum kepada masyarakat luas, namun merupakan solusi bersama atas tanah Kasultanan yang dilewati trase jalan tol, yang notabene memiliki karakteristik khusus dan diatur oleh Undang-Undang Keistimewaan DIY dan Peraturan Daerah Keistimewaan. Sampai dengan triwulan III tahun 2024, skema sewa tanah Kasultanan masih belum diputuskan dan masih dalam proses reviu oleh BPKP. Kendala utama yang dihadapi dalam penerapan skema sewa ini di antaranya adalah dibutuhkannya proses dan waktu untuk negosiasi menuju kesepakatan skema sewa, tingkat kemampuan finansial BUJT untuk membayar sewa, dan belum adanya regulasi yang mengatur mengenai sewa-menyewa tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, khususnya dalam pembangunan jalan tol. Prinsip keadilan dan kesetaraan yang menjadi dasar dalam teori ekualitas belum dapat diterapkan untuk menjalankan skema sewa tanah kepada masyarakat umum karena dihadapkan pada berbagai tantangan seperti ketersediaan regulasi, kebutuhan akan kajian yang mendalam, perspektif masyarakat akan pendapatan dari ganti rugi dibandingkan dengan pendapatan sewa, dan potensi kesulitan pada praktik di lapangan.

Penelitian ini memiliki keterbatasan, di antaranya yaitu kesulitan dalam mengakses data yang relevan, terutama data perhitungan analisis finansial dan dokumen resmi dari pihak Pemerintah, Kasultanan Yogyakarta, dan BUJT. Beberapa informasi dinilai sebagai data rahasia, sehingga tidak dapat diungkapkan secara detail. Penelitian ini juga menghadapi batasan waktu sehingga tidak dapat menunggu hasil reviu BPKP atas skema sewa tanah yang disetujui. Untuk penelitian selanjutnya, dapat digunakan data terbaru sesuai skema sewa yang disepakati dengan berbagai metode penelitian yang lebih beragam seperti *Focus Group Discussion* (FGD) dan survei untuk mengumpulkan data yang lebih kaya dan perspektif yang lebih beragam. Penelitian selanjutnya juga dapat melakukan analisis kelayakan finansial yang mendalam, termasuk simulasi berbagai skenario biaya sewa dan dampaknya terhadap kelayakan investasi. Hal ini akan memberikan gambaran yang lebih jelas tentang bagaimana skema sewa mempengaruhi aspek finansial investasi.

REFERENSI

Buku:

- Adams, W. C. (2015). Conducting semi-structured interviews. *Handbook of practical program evaluation*, 492-505.
<https://doi.org/10.1002/9781119171386.ch19>
- Creswell, J. W. & Creswell, J. D. 2018. *Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches (Fifth Edition, Issue 2)*. California: SAGE Publications Inc.
https://spada.uns.ac.id/pluginfile.php/510378/mod_resource/content/1/creswell.pdf

- Krippendorff, K. (2018). *Content analysis: An introduction to its methodology*. Sage publications.
- Panitia Pelelangan Pengusahaan Jalan Tol-Badan Pengatur Jalan Tol. (2022). *Pelelangan Pengusahaan Jalan Tol Yogyakarta-Bawen*. Jakarta: Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.
- Rahmah, I. R. Y. (2008). *Towards a sustainable strategy for ecological compensation of road development in Indonesia: Lesson Learned from the United States for Bridging Social-Ecological Conflict*. Tesis (Master). Institut Teknologi Bandung dan University of Groningen.
<https://frw.studenttheses.ub.rug.nl/29/1/ThesisofIraR.YRahmahS1702580.pdf>
- Soleh, Syaefulloh Djaelani. (2013). *Towards a Fair Balance Compensation of Land Acquisition for High Economic Value Infrastructure Development (Case Study: Depok – Antasari Toll Road, West Java)*. Tesis (Master). Institut Teknologi Bandung dan University of Groningen.
https://frw.studenttheses.ub.rug.nl/2555/1/FINAL_Thesis.Syaefulloh_Djaela_1.pdf
- Yin, R. K. 2018. *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.

Artikel daring:

- Badan Pengatur Jalan Tol Kementerian PUPR. (2024). Jalan tol beroperasi di Indonesia telah mencapai 2.816 km. Diakses pada 12 Juni 2024, dari <https://bpjt.pu.go.id/berita/jalan-tol-beroperasi-di-indonesia-telah-mencapai-2816-km>
- Badan Pusat Statistik. (2019). Progres pembangunan panjang tol di Indonesia (km), 2014-2016. Diakses pada 12 Juni 2024, dari <https://www.bps.go.id/id/statistics-table/2/MTE5OSMy/progres-pembangunan-panjang-jalan-tol-di-indonesia.html>
- CNN Indonesia. (2023). Sultan Jogja besikukuh tak lepas tanah Kasultanan jadi proyek tol. Diakses pada 10 September 2023, dari <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20230202164309-20-908232/sultan-jogja-kukuh-tak-lepas-tanah-kasultanan-jadi-proyek-tol>
- Detik Jateng. (2023). Kasultanan Jogja terbitkan 4 Serat Palilah untuk pembangunan jalan tol. Diakses pada 10 September 2023, dari <https://www.detik.com/jateng/bisnis/d-6793933/kasultanan-jogja-terbitkan-4-serat-palilah-untuk-pembangunan-jalan-tol>
- Harian Jogja. (2023). Ini luas tanah Sultan dan kas desa di jalur tol Jogja Bawen yang akan disewa dengan hak pakai. Diakses pada 10 September 2023, dari <https://jogjapolitan.harianjogja.com/read/2023/03/02/510/1127870/ini-luas-tanah-sultan-dan-kas-desa-di-jalur-tol-jogja-bawen-yang-akan-disewa-dengan-hak-pakai>
- Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. (2024). Keraton. Diakses pada 1 Oktober 2024, dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/keraton>

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. (2024). Kesultanan. Diakses pada 1 Oktober 2024, dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/kesultanan>

Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha. (n.d.). Pelaksanaan konstruksi proyek KPBU jalan tol Yogyakarta - Bawen: Seksi 1. Diakses pada 1 Oktober 2024, dari <https://kpbu.kemenkeu.go.id/berita/read/1435/pelaksanaan-konstruksi-proyek-kpbu-jalan-tol-yogyakarta-bawen-seksi-1>

Artikel di Jurnal Internasional:

Adenuga, A. H., Jack, C., & McCarry, R. (2021). The case for long-term land leasing: a review of the empirical literature. *Land*, 10(3), 238.

Ajayi, V. O. 2017. *Primary Sources of Data and Secondary Sources of Data*. Benue State University, 1(1), 1-6.

[Morand, D.A., Merriman, K.K. "Equality Theory" as a Counterbalance to Equity Theory in Human Resource Management. J Bus Ethics 111, 133-144 \(2012\). DOI: <https://doi.org/10.1007/s10551-012-1435-y>](#)

[Schöttker, O., & Wätzold, F. \(2018\). Buy or lease land? Cost-effective conservation of an oligotrophic lake in a Natura 2000 area. *Biodiversity and Conservation*, 27, 1327-1345. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10531-017-1496-4>](#)

Sihombing, L. B. (2014). *A New Financial Model of Toll Road Infrastructure*. Paper dipresentasikan pada acara The 2014 International Symposium on Business and Management, Tokyo. <https://ssrn.com/abstract=3387599>

Sihombing, L. B. (2017). Analyzing the uncertainty of toll road land acquisition using program uncertainty management. In *2017 12th International Scientific and Technical Conference on Computer Sciences and Information Technologies (CSIT)* (Vol. 2, pp. 235-239). IEEE.

Slangen, L. H., & Polman, N. B. (2008). Land lease contracts: properties and the value of bundles of property rights. *NJAS-Wageningen Journal of Life Sciences*, 55(4), 397-412.

Tamin, R. Z., Marzuki, P. F., & Rostiyanti, S. F. (2011). Complex and Uncertain Land Acquisition: One of Major Obstacles in Toll Road Public Private Partnership (PPP) Project in Indonesia. *Internet J. Soc. Soc. Manag. Syst*, 7(1), 1-8.

Yoshino, N., Paul, S., Sarma, V., & Lakhia, S. (2018). *Land acquisition and infrastructure development through land trust laws: a policy framework for Asia* (No. 854). ADBI Working Paper. <https://hdl.handle.net/10419/190275>

Yoshino, N. dan Sanchez, N. G.. (2020). *Land Acquisition for Infrastructure Development Through Land Trusts*. Japan Spotlight Januari/ Februari 2020, 58-61. https://www.jef.or.jp/journal/pdf/229th_EVGE.pdf

Artikel di Jurnal Nasional:

- Anggraini, D., Fajri, M., & Islami, S. (2023). Model Resolusi Konflik Pembangunan Jalan Tol Padang-Pekanbaru Trase 4, 2-36 Km. *Jurnal Niara*, 16(2), 211-221.
- Mahyuni, Alvat, P. A., & Mashdurohatun, A. (2019). "Land Acquisition of Toll Roads for Public Interest in the Kendal District." *Jurnal Akta*, vol. 6, no. 1, 10 Mar. 2019, doi:[10.30659/akta.v6i1.4258](https://doi.org/10.30659/akta.v6i1.4258).
- Riskijah, S. S. (2018). Pengaruh Faktor-Faktor Eternal Terhadap Kelayakan Finansial Proyek Pembangunan Jalan Tol. *Prokons: Jurusan Teknik Sipil*, 11(2), 69-75.
- Rozali, Y. A. (2022). Penggunaan analisis konten dan analisis tematik. In *Penggunaan Analisis Konten Dan Analisis Tematik. Forum Ilmiah* (Vol. 19, p. 68).
- Siddiq, M. I., & Zain, I. M. (2016). Dampak Pembangunan Jalan Tol Gempol-Pandaan terhadap Masyarakat Petani yang Lahannya Dibebaskan di Kecamatan Pandaan Kabupaten Pasuruan. *Jurnal Suara Bhumi*, 1(2), 143-151.
- Suhartoyo, S. (2021). Analisis Terhadap Penetapan Nilai Ganti Untung Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dalam Pembangunan Jalan Tol. *Administrative Law and Governance Journal*, 4(2), 326-338.