

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGADAAN TANAH  
BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN  
UMUM DALAM KAWASAN HUTAN PADA JALAN  
TOL TRANS SUMATERA - LINGKAR PEKANBARU**

**Disusun oleh:**

**NAMA : FRANS RIADY.JS**  
**NIM : 2441021059**  
**JURUSAN : ADMINISTRASI PUBLIK**  
**PROGRAM STUDI : ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA**  
**KONSENTRASI : MANAJEMEN KEBIJAKAN PUBLIK**

Thesis diajukan untuk memenuhi syarat guna memperoleh gelar Magister

Terapan Administrasi Publik (M. Tr. A.P.)



**POLITEKNIK**  
**STIA LAN**  
**J A K A R T A**

**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA**

**POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA**

**PROGRAM MAGISTER TERAPAN**

**TAHUN 2025**



**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGADAAN TANAH  
BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN  
UMUM DALAM KAWASAN HUTAN PADA JALAN  
TOL TRANS SUMATERA - LINGKAR PEKANBARU**

**Diajukan untuk memenuhi sebagian syarat guna memperoleh gelar**

**Magister Terapan**

**Oleh**

**Nama : Frans Riady.JS**  
**NPM : 2441021059**  
**Jurusan : Manajemen Kebijakan Publik**  
**Program Studi : Administrasi Pembangunan Negara**

**THESIS**

**PROGRAM MAGISTER TERAPAN**

**POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA**

**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA**

**JAKARTA, 2025**

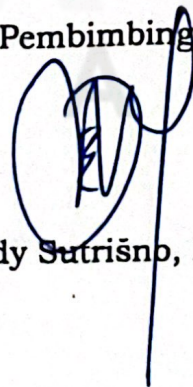
**PROGRAM STUDI APN MAGISTER TERAPAN  
POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA**

**LEMBAR PERSETUJUAN TESIS**

Nama : Frans Riady.JS  
NPM : 2441021059  
Jurusan : Administrasi Publik  
Program Studi : Administrasi Pembangunan Negara  
Konsentrasi : Manajemen Kebijakan Publik  
Judul Tesis (Bahasa Indonesia) : Implementasi Kebijakan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Kawasan Hutan Pada Jalan Tol Trans Sumatera - Lingkar Pekanbaru  
Judul Tesis (Bahasa Inggris) : *Implementation of Land Acquisition Policy for Public Interest Development in Forest Areas on the Trans-Sumatera Toll Road - Pekanbaru Ring Road*

Diterima dan disetujui untuk dipertahankan Pembimbing Tesis

Pembimbing



(Dr. Edy Sutrisno, M.Si.)

**PROGRAM STUDI APN MAGISTER TERAPAN  
POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA**

**LEMBAR PENGESAHAN**

NAMA : FRANS RIADY.JS  
NPM : 2441021059  
JURUSAN : MANAJEMEN KEBIJAKAN PUBLIK  
PROGRAM STUDI : ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA  
JUDUL : IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGADAAN  
TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK  
KEPENTINGAN UMUM DALAM KAWASAN  
HUTAN PADA JALAN TOL TRANS SUMATERA  
- LINGKAR PEKANBARU

Telah mempertahankan tesis di hadapan penguji tesis Program Magister  
Terapan Administrasi Pembangunan Negara, Politeknik STIA LAN Jakarta,  
Lembaga Administrasi Negara, pada:

Hari : Rabu  
Tanggal : 22 Oktober 2025  
Pukul : 10.30 WIB

**TELAH DINYATAKAN LULUS PENGUJI TE**

Ketua Sidang : Dr. Bambang Giyanto, M.Pd

Sekretaris : Prof. Dr. R Luki Karunia, MA

Anggota : Dr. Mala Sondang Silitonga, MA

Pembimbing : Dr. Edy Sutrisno, M.Si



*[Handwritten signatures of the examiners and the student, with dotted lines for names.]*

## SURAT PERNYATAAN KEASLIAN NASKAH TUGAS AKHIR

Yang bertandatangan dibawah ini:

Nama : Frans Riady.JS  
NPM : 2441021059  
Jurusan : Manajemen Kebijakan Publik  
Program Studi : Administrasi Pembangunan Negara

Dengan ini menyatakan bahwa hasil penulisan Tugas Akhir yang telah saya buat dengan judul “Implementasi Kebijakan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dalam Kawasan Hutan Pada Jalan Tol Trans Sumatera - Lingkar Pekanbaru” merupakan hasil karya sendiri dan benar keasliannya. Apabila di kemudian hari penulisan Tugas Akhir ini merupakan hasil **plagiat atau penjiplakan** terhadap karya orang lain, maka saya bersedia mempertanggungjawabkan sekaligus bersedia **menerima sanksi** berdasarkan peraturan Politeknik STIA LAN Jakarta dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Demikian pernyataan ini saya buat dalam keadaan sadar dan tidak ada paksaan.

Jakarta, 20 Oktober 2025

Peneliti



Frans Riady.JS

## KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas rahmat dan karunia yang telah dilimpahkan, sehingga peneliti dapat menyelesaikan thesis dengan judul, **“Implementasi Kebijakan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dalam Kawasan Hutan Pada Jalan Tol Trans Sumatera - Lingkar Pekanbaru”**, yang merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar magister terapan pada Politeknik STIA LAN Jakarta.

Peneliti menyadari bahwa selama proses penyusunan thesis ini masih mengalami banyak hambatan dan kekurangan yang tidak mungkin dapat dilalui tanpa dukungan dan doa dari berbagai pihak. Oleh karena itu, peneliti ingin menyampaikan rasa syukur dan terimakasih sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Dr. Edy Sutrisno, M.Si., selaku Dosen Pembimbing yang telah bersedia meluangkan waktu dan tenaganya untuk memberikan petunjuk, bimbingan, dan pengarahan kepada peneliti dalam menyusun thesis ini.
2. Bapak Dr. Bambang Giyanto, M.Pd, Bapak Prof. Dr. R Luki Karunia, MA, Ibu Dr. Mala Sondang Silitonga, MA, dan Bapak Dr. Alih Aji Nugroho S.AP., MPA selaku dosen pembahas pada saat Seminar Proposal dan Seminal Hasil Penelitian, dan Tim Penguji Ujian Tugas Akhir yang telah memberikan saran dan masukan yang sangat berharga dan bermanfaat untuk perbaikan dan penyempurnaan tesis ini.
3. Ibu Prof. Dr. Nurliah Nurdin, S.Sos, MA selaku Direktur Politeknik STIA LAN Jakarta, Ketua dan Sekretaris Program Studi Administrasi Pembangunan Negara Magister Terapan, segenap dosen beserta staf Politeknik STIA LAN yang telah memberikan ilmu pengetahuan selama peneliti mengikuti perkuliahan di Politeknik STIA LAN Jakarta.
4. Para narasumber (*Key-Informan*) dan pihak-pihak yang tidak dapat peneliti sebutkan satu-persatu yang telah bersedia memberikan informasi dan bantuan kepada peneliti dalam menyusun thesis ini.

5. Bapak Ferry Akbar Pasaribu dan rekan kerja di Asisten Deputi Pembiayaan Pembangunan Perumahan dan Kawasan Permukiman, Deputi Bidang Koordinasi Pembangunan perumahan dan Sarana dan Prasarana Permukiman, Kementerian Koordinator Bidang Infrastruktur dan Pembangunan Kewilayahan.
6. Istri tercinta Maria Asinta br. Marpaung, S.Kom dan Putriku tersayang Vania Aldera br. Situmorang. Orang tua terkasih Bapak Asman Situmorang, S.Pd, dan Mama Dra. Sontaisi br. Simbolon atas segala dukungan moral dan materil serta doa yang telah diberikan kepada peneliti selama ini.
7. Dan semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu per satu dan telah membantu peneliti selama ini. Mohon maaf bila namanya tidak disebutkan oleh peneliti.

Peneliti menyadari bahwa thesis ini masih memiliki banyak kekurangan. Peneliti mohon maaf apabila terdapat kesalahan pada penelitian. Peneliti mengharapkan kritik serta saran yang membangun dari seluruh pihak demi kesempurnaan thesis ini.

Jakarta, 20 Oktober 2025

Peneliti,



Frans Riady.JS



## ABSTRAK

Implementasi Kebijakan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk  
Kepentingan Umum Dalam Kawasan Hutan Pada Jalan Tol Trans Sumatera -  
Lingkar Pekanbaru

**Frans Riady.JS**

[frans.riady.js@gmail.com](mailto:frans.riady.js@gmail.com)

Politeknik STIA LAN Jakarta

Penelitian ini menganalisis implementasi kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum di kawasan hutan, dengan studi kasus pada Proyek Jalan Tol Trans Sumatera (JTTS) – Lingkar Pekanbaru. Tujuannya adalah mengidentifikasi hambatan dalam implementasi kebijakan dan merumuskan strategi perbaikan untuk meningkatkan efisiensi proyek strategis nasional. Penelitian kualitatif ini menggunakan kerangka *Regulatory State Theory* (Levi-Faur, 2013) untuk melihat bagaimana kebijakan bekerja berdasarkan norma dan tujuan (*rule-making*), serta pelaksanaan (*rule-monitoring*), untuk menganalisis kesenjangannya (*rule-enforcement*). Data dikumpulkan melalui telaah regulasi, dokumentasi, studi literatur, dan wawancara dengan pemangku kepentingan lintas lembaga. Hasil menunjukkan bahwa hambatan utama terjadi pada tahap pengadaan tanah akibat ketidakselarasan regulasi antara PP 23/2021 dan PP 19/2021 yang memungkinkan terjadinya “legitimasi lintas rezim”, yang terlihat dari terbitnya Penetapan Lokasi (Penlok) sebelum kawasan hutan dilepaskan secara definitif. Ketidakpastian hukum tanah eks-kawasan hutan memicu dilema jenis kompensasi yang kemudian diatasi melalui pendekatan kolektif-kolegial untuk menentukan pihak yang berhak. Permasalahan ini menyebabkan keterlambatan progres dan mundurnya target operasional proyek. Rekomendasi strategis mencakup penyelarasan regulasi dan peraturan teknis, pembentukan tim koordinasi berbasis ahli, dan penerbitan pedoman operasional yang dapat diterapkan untuk pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam kawasan hutan pada Proyek Strategis Nasional (PSN).

**Kata Kunci:** Pengadaan Tanah, Kawasan Hutan, Konflik Regulasi, Kebijakan Implementasi, Proyek Strategis Nasional



## **ABSTRACT**

### *Implementation of Land Acquisition Policy for Public Interest Development in Forest Areas on the Trans-Sumatera Toll Road - Pekanbaru Ring Road*

**Frans Riady.JS**

[frans.riady.js@gmail.com](mailto:frans.riady.js@gmail.com)

Politeknik STIA LAN Jakarta

*This study analyzes the implementation of land acquisition policies for public interests in forest areas, using a case study of the Trans-Sumatra Toll Road (JTTS) - Pekanbaru Ring Road Project. The objectives are to identify obstacles in policy implementation and formulate improvement strategies to enhance the efficiency of this national strategic project. This qualitative research employs the Regulatory State Theory framework (Levi-Faur, 2013) to examine how policies operate based on norms and objectives (rule-making), implementation (rule-monitoring), and to analyze the gaps (rule-enforcement). Data were collected through regulatory review, documentation analysis, literature study, and interviews with cross-institutional stakeholders. The results indicate that the main obstacles occur during the land acquisition stage due to regulatory misalignment between Government Regulation No. 23/2021 and No. 19/2021, which enables the emergence of "cross-regime legitimacy." This is evident from the issuance of Location Determination (Penlok) before the forest area is definitively released. Legal uncertainty regarding ex-forest area land triggers dilemmas in compensation types, which were subsequently addressed through a collective-collegial approach to determine eligible parties. These problems have caused project progress delays and pushed back operational targets. Strategic recommendations include harmonizing regulations and technical provisions, establishing expert-based coordination teams, and issuing applicable operational guidelines for land acquisition for public interests in forest areas within National Strategic Projects (PSN).*

**Keywords:** *Land Acquisition, Forest Area, Regulatory Conflict, Policy Implementation, National Strategic Project*

## DAFTAR ISI

|                                                                    |             |
|--------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>LEMBAR JUDUL.....</b>                                           | <b>ii</b>   |
| <b>LEMBAR PERSETUJUAN.....</b>                                     | <b>iii</b>  |
| <b>LEMBAR PENGESAHAN.....</b>                                      | <b>iv</b>   |
| <b>SURAT PERNYATAAN.....</b>                                       | <b>v</b>    |
| <b>KATA PENGANTAR.....</b>                                         | <b>vi</b>   |
| <b>ABSTRAK.....</b>                                                | <b>viii</b> |
| <b>DAFTAR ISI.....</b>                                             | <b>x</b>    |
| <b>DAFTAR TABEL.....</b>                                           | <b>xiii</b> |
| <b>DAFTAR GAMBAR.....</b>                                          | <b>xv</b>   |
| <b>DAFTAR LAMPIRAN.....</b>                                        | <b>xvi</b>  |
| <b>BAB I PERMASALAHAN PENELITIAN.....</b>                          | <b>1</b>    |
| A. Latar Belakang.....                                             | 1           |
| B. Identifikasi Masalah.....                                       | 13          |
| C. Rumusan Permasalahan.....                                       | 14          |
| D. Tujuan Penelitian.....                                          | 14          |
| E. Manfaat Peneliti.....                                           | 14          |
| <b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>                                | <b>16</b>   |
| A. Penelitian Terdahulu.....                                       | 16          |
| B. Tinjauan Kebijakan dan Teoritis.....                            | 21          |
| 1. Tinjauan Kebijakan.....                                         | 21          |
| 2. Tinjauan Teoritis.....                                          | 31          |
| a. Administrasi Publik.....                                        | 31          |
| b. Kebijakan Publik.....                                           | 33          |
| c. Implementasi Kebijakan.....                                     | 34          |
| d. Tata Kelola.....                                                | 40          |
| e. Tanah.....                                                      | 45          |
| f. Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk<br>Kepentingan Umum..... | 48          |
| C. Konsep Kunci.....                                               | 52          |

|                                                                                                                                                    |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| D. Kerangka Berpikir.....                                                                                                                          | 54        |
| <b>BAB III METODOLOGI PENELITIAN.....</b>                                                                                                          | <b>56</b> |
| A. Metode Penelitian.....                                                                                                                          | 56        |
| B. Teknik Pengumpulan Data.....                                                                                                                    | 57        |
| C. Teknik Analisis Data.....                                                                                                                       | 61        |
| D. Instrumen Penelitian.....                                                                                                                       | 65        |
| <b>BAB IV HASIL PENELITIAN.....</b>                                                                                                                | <b>68</b> |
| <b>A. Profil Lokasi Penelitian.....</b>                                                                                                            | <b>68</b> |
| 1. Jalan Tol Trans Sumatera (JTTS) Lingkar Pekanbaru.....                                                                                          | 68        |
| 2. Profil Pertanahan pada Kawasan Hutan Terdampak Jalan<br>Tol Lingkar Pekanbaru.....                                                              | 71        |
| 3. Profil Kawasan Hutan pada Kabupaten Kampar.....                                                                                                 | 79        |
| <b>B Implementasi Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk<br/>Kepentingan Umum dalam Kawasan Hutan pada JTTS<br/>Lingkar Pekanbaru.....</b>         | <b>81</b> |
| 1. <i>Rule Making</i> : Landasan Normatif dan Aktor.....                                                                                           | 81        |
| a. UUCK dan Implikasinya.....                                                                                                                      | 81        |
| b. Mekanisme Pelepasan Kawasan Hutan dan<br>Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan<br>Umum bagi Proyek Strategis Nasional (PSN).....        | 91        |
| c. Aktor dalam Pengadaan Tanah JTTS Lingkar<br>Pekanbaru.....                                                                                      | 96        |
| 2. <i>Rule Monitoring</i> : Implementasi Pelepasan Kawasan Hutan<br>untuk Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum pada Tol<br>Lingkar Pekanbaru..... | 101       |
| a. Pelepasan Kawasan Hutan pada JTTS Lingkar<br>Pekanbaru.....                                                                                     | 101       |
| b. Dinamika Pengadaan Tanah Pasca Penetapan Area<br>Pelepasan Kawasan Hutan.....                                                                   | 107       |
| 3. <i>Rule Enforcement</i> : Analisis Kesenjangan ( <i>Gap Analysis</i> )                                                                          |           |

|                                                                                                                        |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Antara Regulasi dan Implementasi.....                                                                                  | 117        |
| a. Pelepasan Kawasan Hutan: Dukungan Badan Usaha.....                                                                  | 117        |
| b. Pelepasan Kawasan Hutan dan Pengadaan Tanah bagi<br>Pembangunan Untuk Kepentingan Umum: Disharmoni<br>Regulasi..... | 121        |
| c. Pihak yang Berhak dalam Kerangka Kolektif<br>Kolegial.....                                                          | 127        |
| <b>C Kinerja Proyek: Target dan Capaian.....</b>                                                                       | <b>139</b> |
| <b>D Strategi Peningkatan (<i>Improvement Strategies</i>).....</b>                                                     | <b>144</b> |
| 1. Penyelarasan Regulasi.....                                                                                          | 145        |
| 2. Pembentukan Tim Koordinasi Berbasis Tim Ahli.....                                                                   | 150        |
| 3. Surat Edaran.....                                                                                                   | 155        |
| <b>E. Matriks Triangulasi Data: Integrasi Temuan, Wawancara,<br/>Dokumen, Dan Literatur.....</b>                       | <b>158</b> |
| <b>BAB V SIMPULAN DAN SARAN.....</b>                                                                                   | <b>164</b> |
| A. Simpulan.....                                                                                                       | 164        |
| B. Saran.....                                                                                                          | 168        |
| <b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>                                                                                             | <b>171</b> |
| <b>LAMPIRAN</b>                                                                                                        |            |

## DAFTAR TABEL

|            |                                                                                                                   |     |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabel 1.1  | Estimasi Nilai Investasi Proyek Infrastruktur di Indonesia.....                                                   | 4   |
| Tabel 1.2  | Estimasi Kebutuhan Lahan Proyek Infrastruktur di Indonesia.....                                                   | 5   |
| Tabel 1.3  | Aktor dalam Tahapan Pelaksanaan Pengadaaan Tanah.....                                                             | 8   |
| Tabel 1.4  | Ruas JTTS pada Kawasan Hutan Sebelum UUCK.....                                                                    | 11  |
| Tabel 2.1  | Penelitian Terdahulu.....                                                                                         | 17  |
| Tabel 3.1  | Daftar Informan.....                                                                                              | 60  |
| Tabel 4.1  | Rincian Data pada Penlok Lingkar Pekanbaru.....                                                                   | 70  |
| Tabel 4.2  | Proporsi Kebutuhan Lahan Lingkar Pekanbaru.....                                                                   | 71  |
| Tabel 4.3  | Rincian Kawasan Hutan terdampak Tol Lingkar Pekanbaru.....                                                        | 73  |
| Tabel 4.4  | Dokumen Penguasaan/Kepemilikan Berdasarkan Daftar<br>Nominatif Peta Bidang Tanah Nomor 413/2023.....              | 77  |
| Tabel 4.5  | Perbandingan Kawasan Hutan Terhadap Luas Wilayah.....                                                             | 80  |
| Tabel 4.6  | Jenis dan Luas Kawasan Hutan di Provinsi Riau.....                                                                | 80  |
| Tabel 4.7  | Perbandingan Landasan Hukum dan Prinsip Dasar Pengadaan<br>Tanah di Kawasan Hutan (Sebelum dan Sesudah UUCK)..... | 82  |
| Tabel 4.8  | Struktur Keanggotaan Tim Terpadu Lingkar Pekanbaru.....                                                           | 87  |
| Tabel 4.9  | Norma Penggunaan Kawasan Hutan pada Proyek JTTS.....                                                              | 88  |
| Tabel 4.10 | Aktor dan Output dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah.....                                                           | 100 |
| Tabel 4.11 | Analisis Perbandingan Luas Permohonan dan Penetapan.....                                                          | 102 |
| Tabel 4.12 | Telaah Persyaratan Permohonan Pelepasan Kawasan Hutan.....                                                        | 104 |
| Tabel 4.13 | Daftar Instansi Penandatanganan Kesepakatan Bersama.....                                                          | 114 |
| Tabel 4.14 | Analisis Tahapan Pelepasan Kawasan Hutan.....                                                                     | 120 |
| Tabel 4.15 | Dokumen Kunci Pengadaan Tanah dalam Kawasan Hutan.....                                                            | 122 |
| Tabel 4.16 | Perbandingan Norma PP No. 23/2021 and PP No. 19/2021.....                                                         | 122 |
| Tabel 4.17 | Metode Pola Penyelesaian Hak-Hak Pihak Ke-3.....                                                                  | 128 |
| Tabel 4.18 | Rencana Awal Pengadaan Tanah dan Konstruksi.....                                                                  | 139 |
| Tabel 4.19 | Permasalahan Sengketa pada JTTS Lingkar Pekanbaru.....                                                            | 141 |
| Tabel 4.20 | Ketentuan Eksisting dan Usulan Revisi Pasal 67 PP 23/2021....                                                     | 145 |
| Tabel 4.21 | Ketentuan Eksisting dan Usulan Revisi Permen LHK 7/2021...                                                        | 147 |

|            |                                                            |     |
|------------|------------------------------------------------------------|-----|
| Tabel 4.22 | Struktur dan Tugas Utama Tim Koordinasi Lintas Sektor..... | 151 |
| Tabel 4.23 | Struktur dan Tugas Utama Tim Ahli Lintas Sektor.....       | 153 |
| Tabel 4.24 | Matriks Triangulasi Data.....                              | 159 |



**POLITEKNIK**  
**STIA LAN**  
**J A K A R T A**

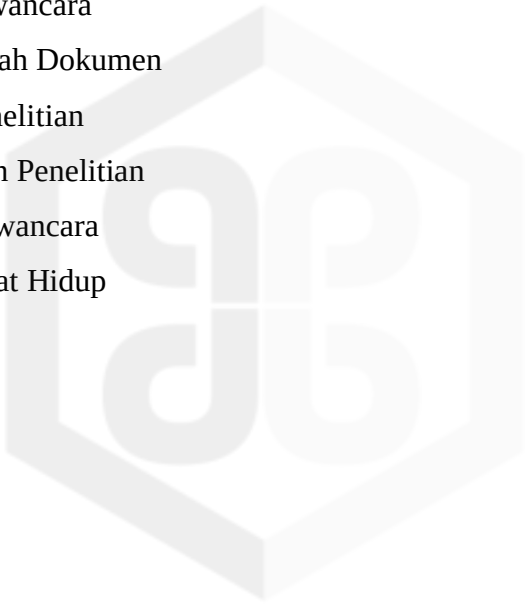
## DAFTAR GAMBAR

|            |                                                                                                                       |     |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Gambar 1.1 | Proyek Jalan Tol Trans Sumatera.....                                                                                  | 4   |
| Gambar 1.2 | Peta <i>Trase</i> Lingkar Pekanbaru.....                                                                              | 12  |
| Gambar 2.1 | Tahapan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk<br>Kepentingan Umum.....                                               | 24  |
| Gambar 2.2 | Model Implementasi Van Meter dan Van Horn.....                                                                        | 37  |
| Gambar 2.3 | Model Implementasi Edward III.....                                                                                    | 39  |
| Gambar 2.4 | Model Implementasi Grindle.....                                                                                       | 41  |
| Gambar 2.5 | Kerangka Berpikir.....                                                                                                | 57  |
| Gambar 4.1 | Profil dan Kebutuhan Lahan Ruas Rengat-Pekanbaru.....                                                                 | 71  |
| Gambar 4.2 | <i>Trase</i> Lingkar Pekanbaru yang dipadankan dengan data<br>Penetapan Lokasi (Penlok) serta peta kawasan hutan..... | 74  |
| Gambar 4.3 | Mekanisme Pemanfaatan Kawasan Hutan untuk PSN.....                                                                    | 95  |
| Gambar 4.4 | Alur Pelepasan HP/HPK dan Persyaratan untuk PSN.....                                                                  | 96  |
| Gambar 4.5 | Kronologis Pelepasan Kawasan Ruas Rengat-Pekanbaru.....                                                               | 110 |
| Gambar 4.6 | Progres Pengadaan Tanah dan Konstruksi Lingkar<br>Pekanbaru.....                                                      | 147 |



## DAFTAR LAMPIRAN

1. *Policy Brief*
2. *Article Journal*
3. Panduan Wawancara
4. Panduan Telaah Dokumen
5. Surat Izin Penelitian
6. Surat Jawaban Penelitian
7. Transkrip wawancara
8. Daftar Riwayat Hidup



**POLITEKNIK  
STIA LAN  
J A K A R T A**

# **BAB I**

## **PERMASALAHAN PENELITIAN**

### **A. Latar Belakang**

Infrastruktur memiliki peran yang sangat strategis dalam mendorong pertumbuhan dan kemajuan suatu negara. Bentuk infrastruktur yang meliputi sektor transportasi, energi listrik, telekomunikasi, pasokan air bersih, dan sektor lainnya merupakan elemen vital dalam mendukung proses produksi barang dan jasa serta peningkatan produktivitas nasional. Infrastruktur yang memadai menyediakan dukungan bagi kegiatan industri dan usaha, serta memfasilitasi kelancaran perdagangan antarwilayah maupun antarnegara (Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, 2017). Lebih lanjut, infrastruktur turut menjadi katalisator bagi inovasi serta menciptakan peluang ekonomi baru, baik dalam bentuk lapangan kerja maupun pengembangan produk, proses, dan pasar yang lebih luas dimana pembangunan infrastruktur memberikan dampak signifikan bagi masyarakat miskin, antara lain melalui peningkatan akses terhadap layanan dasar seperti kesehatan dan pendidikan, perbaikan kualitas hidup, serta perluasan kesempatan mobilitas sosial dan ekonomi. Oleh karena itu, keputusan strategis mengenai jenis dan teknologi infrastruktur yang akan dibangun perlu mempertimbangkan aspek keberlanjutan jangka panjang. Hal ini menjadi krusial mengingat tantangan global seperti perubahan iklim, pencemaran lingkungan, dan degradasi sumber daya alam yang semakin kompleks (Asian Development Bank, 2017).

Dari perspektif makroekonomi, pembangunan infrastruktur memainkan peran penting dalam meningkatkan produktivitas marginal modal swasta serta mendorong terciptanya stabilitas fiskal, penguatan pasar kredit, dan dinamika positif di pasar tenaga kerja (Cavallo & Daude, 2011). Sedangkan dalam konteks mikroekonomi, keberadaan layanan infrastruktur yang memadai memberikan pengaruh langsung terhadap peningkatan produktivitas individu, terutama tenaga kerja, serta membuka akses yang lebih

luas terhadap kesempatan kerja (Azuwandri et al., 2019). Hal ini menunjukkan bahwa infrastruktur tidak hanya merupakan instrumen pertumbuhan ekonomi semata, tetapi juga menjadi fondasi utama dalam mendukung pertumbuhan ekonomi yang bersifat inklusif dan berkelanjutan.

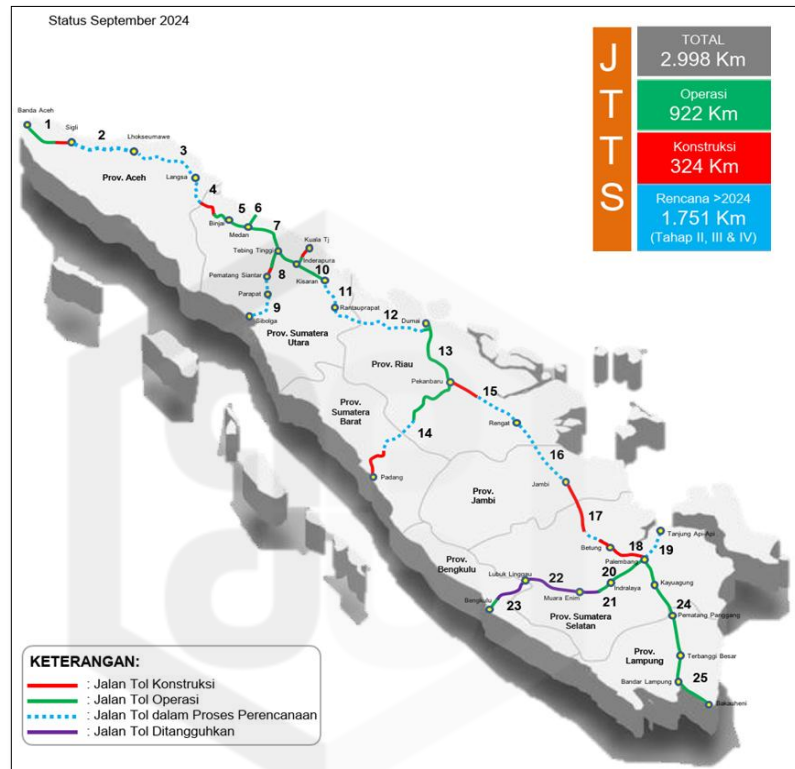
Hasil penelitian Matanhire (2019) mengilustrasikan fungsi transportasi sebagai sistem peredaran darah dalam tubuh manusia, yang memastikan kelancaran distribusi sumber daya manusia dan modal dari pusat-pusat produksi menuju lokasi-lokasi yang membutuhkan. Selain itu, sistem transportasi juga memegang peranan penting dalam menjamin pengiriman produk dan jasa ke pasar secara tepat waktu, sehingga meningkatkan efisiensi logistik dan daya saing ekonomi secara keseluruhan.

Pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, berbagai kebijakan strategis diluncurkan dengan tujuan utama untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Salah satu kebijakan utama tersebut adalah kebijakan mengenai Proyek Strategis Nasional (PSN), yaitu serangkaian proyek pembangunan infrastruktur yang ditetapkan pemerintah sebagai prioritas nasional karena dianggap memiliki dampak besar terhadap pertumbuhan ekonomi, pemerataan pembangunan, dan daya saing nasional. Keberadaan PSN ini didukung oleh berbagai perangkat regulasi yang memperkuat legitimasi dan implementasinya.

Secara yuridis, dasar pengaturan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (PSN) di Indonesia berlandaskan pada beberapa regulasi penting yang dirancang untuk mempercepat pembangunan infrastruktur. Salah satu regulasi utama adalah Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 42 Tahun 2021 tentang Kemudahan Proyek Strategis Nasional, yang mengatur pemberian insentif serta penyederhanaan prosedur perizinan guna mendukung percepatan implementasi proyek-proyek strategis. Lebih lanjut, daftar proyek yang dikategorikan sebagai PSN ditetapkan melalui Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 9 Tahun 2022, yang merupakan perubahan dari Permenko Nomor 7 Tahun 2021. Di atas semua itu, sebagai landasan hukum

tertinggi yang menaungi pelaksanaan PSN, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja hadir dengan orientasi utama pada simplifikasi perizinan, kemudahan berusaha, serta percepatan realisasi investasi dalam proyek-proyek strategis nasional. Salah satu proyek yang mendapatkan status PSN dan memiliki signifikansi strategis adalah pembangunan Jalan Tol Trans Sumatera (JTTS). Proyek ini bertujuan untuk memperkuat konektivitas antarwilayah di Pulau Sumatera, serta mendukung akselerasi mobilitas barang, jasa, dan manusia. Dalam kerangka pembangunan nasional, proyek JTTS telah ditetapkan sebagai bagian integral dari agenda Nawacita, yang kemudian dijabarkan secara operasional dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015–2019. Arah kebijakan dalam dokumen tersebut menempatkan pembangunan infrastruktur dasar dan peningkatan konektivitas sebagai prioritas utama untuk mendongkrak daya saing ekonomi nasional. Sebagai infrastruktur transportasi utama, JTTS memiliki potensi besar dalam menurunkan biaya logistik, memperlancar arus distribusi komoditas, serta memicu pertumbuhan ekonomi baik di tingkat regional maupun nasional. Jalan tol ini juga diharapkan menjadi tulang punggung dalam mengintegrasikan sentra produksi lokal dengan pelabuhan-pelabuhan strategis di wilayah pesisir Sumatera. Kehadiran JTTS berpeluang menciptakan efek berganda (*multiplier effect*) terhadap sektor transportasi, perdagangan antarwilayah, serta sektor pariwisata dan investasi daerah.

Berdasarkan data per September 2024, proyek JTTS mencakup total rencana pembangunan sepanjang 2.998 kilometer yang membentang melintasi sembilan provinsi dan tiga puluh tiga kabupaten/kota di Pulau Sumatera. Proyek ini dibagi menjadi tiga segmen utama, yaitu 922 kilometer ruas jalan yang telah beroperasi, 324 kilometer yang masih dalam tahap konstruksi, serta 1.751 kilometer lainnya yang berada dalam tahap perencanaan.



**Gambar 1.1 Proyek Jalan Tol Trans Sumatera**

Sumber: Kementerian PUPR (2024)

Selain dari segi panjang jalan, proyek JTTS juga mencerminkan skala investasi yang sangat besar. Dengan nilai investasi sebesar Rp572 triliun, JTTS tercatat sebagai proyek infrastruktur dengan nilai investasi terbesar ke-2 di Indonesia seperti yang diperlihatkan oleh Tabel 1.1.

**Tabel 1.1** Estimasi Nilai Investasi Proyek Infrastruktur di Indonesia

| No. | Proyek                                              | Lokasi           | Nilai Investasi        |
|-----|-----------------------------------------------------|------------------|------------------------|
| 1.  | Kawasan Industri dan Pelabuhan Internasional (KIPI) | Kalimantan Utara | ~1.800 Triliun         |
| 2.  | <b>Jalan Tol Trans Sumatera</b>                     | Sumatera         | <b>~Rp 572 triliun</b> |
| 3.  | Morowali Industrial Park                            | Sulawesi Tengah  | ~Rp 562 triliun        |
| 4.  | Lapangan Gas Abadi Masela                           | Maluku           | ~ Rp 342 triliun       |
| 5.  | Bali Urban Subway                                   | Bali             | ~Rp 325 triliun        |

Sumber: Dari berbagai sumber, data diolah

Namun, tantangan utama tidak hanya terbatas pada aspek pembiayaan dan teknis, melainkan juga menyangkut aspek pengadaan lahan, yang

merupakan prasyarat utama kelancaran pembangunan infrastruktur. Tanah dan pembangunan merupakan dua entitas yang tidak dapat dipisahkan karena ketersediaan tanah menjadi faktor vital sekaligus mendesak bagi keberhasilan pembangunan, terutama dalam penyediaan fasilitas kepentingan umum yang membutuhkan area luas, namun keterbatasan lahan yang semakin parah di tengah pertumbuhan penduduk dan gencarnya proyek pemerintah kerap memicu persoalan pertanahan yang kompleks dan tak terhindarkan (Muwahid, 2020).

Hingga saat ini tidak terdapat data resmi yang secara rinci menyajikan total kebutuhan lahan untuk pembangunan Jalan Tol Trans Sumatera (JTTS). Namun, estimasi kasar dapat dilakukan melalui pendekatan perhitungan sederhana. Apabila panjang JTTS mencapai sekitar 2.998 km dengan rata-rata lebar koridor jalan tol sebesar 50 meter, maka kebutuhan lahan diperkirakan mencapai 149.900.000 meter persegi atau setara dengan kurang lebih 14.990 hektare. Perhitungan ini masih bersifat hipotetik karena belum memperhitungkan variasi desain teknis jalan, kebutuhan lahan untuk *interchange*, rest area, maupun fasilitas pendukung lainnya. Namun meskipun perhitungan tersebut berupa estimasi, jika membandingkan dengan proyek lain, maka JTTS akan menjadi proyek dengan kebutuhan lahan terbesar ke-2 di Indonesia seperti yang ditunjukkan pada tabel 1.2.

**Tabel 1.2** Estimasi Kebutuhan Lahan Proyek Infrastruktur di Indonesia

| No. | Proyek                                              | Lokasi           | Kebutuhan Lahan   |
|-----|-----------------------------------------------------|------------------|-------------------|
| 1.  | Ibu Kota Nusantara                                  | Kalimantan Timur | ~256.000 ha       |
| 2.  | <b>Jalan Tol Trans Sumatera</b>                     | <b>Sumatera</b>  | <b>~14.900 ha</b> |
| 3.  | Kawasan Industri dan Pelabuhan Internasional (KIPI) | Kalimantan Utara | ~13.000 ha        |
| 4.  | Kawasan Industri Cikarang                           | Kab. Bekasi      | ~9.496 ha         |
| 5.  | BSD City                                            | Banten           | ~6.000 ha         |

Sumber: Dari berbagai sumber, data diolah

Mengingat besarnya jumlah kebutuhan akan lahan, Permasalahan pengadaan lahan untuk kepentingan umum dalam proyek ini menjadi sangat kompleks

dan multidimensional. Kompleksitas tersebut muncul dari berbagai aspek, mulai dari cakupan wilayah yang luas, beragamnya karakteristik sosial dan ekonomi masyarakat terdampak, hingga keragaman status hukum lahan, termasuk lahan negara, kawasan hutan, tanah ulayat/adat, dan lahan yang belum terdaftar secara hukum. Selain itu, melibatkan banyak pemangku kepentingan (multi-stakeholders) dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN pelaksana, hingga masyarakat lokal, menambah tantangan dalam proses implementasi regulasi pengadaan lahan. Tantangan ini tidak hanya berpotensi menghambat progres pembangunan, tetapi juga berdampak signifikan pada efisiensi anggaran, baik dari sisi belanja modal (*capital expenditure/Capex*) maupun biaya operasional (*operating expenditure/Opex*). Sebagaimana dikemukakan oleh Peter F. Drucker (2006) dalam *The Effective Executive: The Definitive Guide to Getting the Right Things Done*, “*The larger the organization, the more difficult it is to manage.*” Pernyataan ini relevan untuk menggambarkan skala dan kompleksitas proyek JTTS, yang tidak hanya bersifat teknokratis, tetapi juga memerlukan pendekatan manajerial, koordinatif, dan adaptif terhadap dinamika sosial di lapangan. Dalam proyek infrastruktur berskala besar seperti JTTS, keberhasilan tidak hanya ditentukan oleh kekuatan modal dan desain teknis, tetapi juga oleh kemampuan manajerial dalam mengelola konflik kepentingan, regulasi, serta komunikasi antar pihak.

JTTS yang membentang dari Aceh hingga Lampung, memiliki simpul strategis arus logistik dan perdagangan lintas provinsi di bagian tengah koridor tersebut yang berada di Provinsi Riau. Letaknya yang menghubungkan Aceh–Sumatera Utara di utara dengan Jambi–Sumatera Selatan di selatan, serta memiliki akses langsung ke Sumatera Barat di barat, menjadikan Riau sebagai hub konektivitas lintas provinsi terbanyak di Sumatera. Dari sisi ekonomi, berdasarkan informasi yang disampaikan oleh Kepala BPS Provinsi Riau, Asep Riyadi, Jumat (15/8/2025) melalui kanal <https://mediacenter.riau.go.id/>, dengan kontribusi sebesar 4,98 persen terhadap total Produk Domestik Bruto

(PDB) nasional, Riau menempati peringkat ke-enam secara nasional dan menjadi provinsi dengan PDRB terbesar kedua di luar Pulau Jawa, hanya kalah dari Sumatera Utara yang menyumbang 5,22 persen pada Triwulan II-2025. Provinsi Riau memiliki basis produksi kuat pada sektor minyak dan gas bumi serta perkebunan kelapa sawit yang menyumbang lebih dari 20% produksi nasional (Kementan, 2023). Keberadaan ruas tol lintas provinsi seperti Pekanbaru–Dumai, Rengat–Pekanbaru, dan Pekanbaru–Bangkinang–Padang mempercepat distribusi komoditas ekspor terutama *Crude Palm Oil* (CPO) dan produk turunan industri kehutanan ke Pelabuhan Dumai. Dengan kombinasi kekuatan ekonomi dan peran sentral dalam jaringan JTTS, Riau tidak hanya berfungsi sebagai jalur transit, tetapi juga sebagai poros ekonomi dan *gateway* utama yang memastikan keberlanjutan arus barang, jasa, dan investasi di sepanjang koridor Aceh–Lampung

Aspek pengadaan tanah menjadi salah satu elemen krusial yang berkaitan erat dengan tanggung jawab pemilik proyek, khususnya dalam hal penyediaan lahan sebelum dimulainya tahap konstruksi (Elawi et al., 2016). Pandangan ini sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Susanti (2020), yang mengungkapkan bahwa keterlambatan dalam proses pengadaan lahan merupakan faktor dominan yang menyebabkan tertundanya pelaksanaan proyek. Temuan ini diperoleh dari persepsi para kontraktor dalam studi terhadap 18 kontraktor yang terlibat dalam pengerjaan proyek-proyek pemerintah di Indonesia.

Berdasarkan PP No.19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pengadaan tanah dilaksanakan melalui beberapa tahapan, yaitu perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil. Di antara keempat tahap tersebut, tahap pelaksanaan merupakan titik krusial yang paling banyak menyimpan permasalahan kompleks yang melibatkan aspek hukum, sosial, administratif, dan ekonomi. Berdasarkan Laporan Ombudsman Republik Indonesia (2024), sepanjang 2023, pertanahan merupakan substansi laporan masyarakat



terbanyak (23%), disusul oleh kepegawaian (22%), perizinan (10%), dan desa (10%). Hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan bukan hanya fase administratif, melainkan arena konflik hak dan kepentingan.

Secara garis besar, tahapan pelaksanaan mencakup kegiatan inventarisasi dan identifikasi subjek dan objek, penilaian oleh penilai independen, musyawarah, penetapan ganti kerugian, pelepasan hak, hingga pembayaran ganti kerugian atau konsinyasi. Pada fase ini, interaksi langsung antara negara dengan pemilik hak atas tanah menjadi sangat intens, karena menyangkut hak dasar warga negara yang dijamin konstitusi. Tahapan pelaksanaan pengadaan tanah (diatur dalam Pasal 53 hingga Pasal 116) melibatkan aktor-aktor utama seperti yang ditunjukkan pada tabel 1.3.

**Tabel 1.3** Aktor dalam Tahapan Pelaksanaan Pengadaaan Tanah

| No. | Aktor/Pihak                    | Peran                                                                                                                                                                                                           |
|-----|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.  | Pelaksana Pengadaan Tanah      | Tim yang dibentuk oleh Kepala Kantor Wilayah BPN, terdiri dari pejabat BPN, pejabat daerah, camat, dan lurah/kepala desa setempat. Menyiapkan agenda dan rencana kerja dan melaksanakan proses pengadatan tanah |
| 2.  | Satuan Tugas                   | Tim pendukung yang dibentuk oleh ketua pelaksana pengadaan tanah untuk tugas operasional. Melakukan inventarisasi dan identifikasi objek pengadaan tanah, termasuk pengumpulan data fisik dan yuridis           |
| 3.  | Penilai Publik                 | Individu independen dan profesional untuk melakukan penilaian nilai ganti kerugian secara bidang per bidang.                                                                                                    |
| 4.  | Instansi yang Memerlukan Tanah | Lembaga negara, kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah daerah, atau BUMN/BUMD yang membutuhkan tanah untuk pembangunan kepentingan umum.                                                     |
| 5.  | Pihak yang Berhak              | Pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah, termasuk pemilik, pemegang hak, atau pengguna.                                                                                                        |
| 6.  | Pengadilan Negeri              | Tempat penitipan ganti kerugian (konsinyasi) jika terdapat pihak yang berhak tapi menolak, tidak hadir, sengketa, serta memutuskan segala bentuk perkara terkait hal tersebut.                                  |

Sumber: PP Nomor 19 Tahun 2021

Dengan demikian, berdasarkan data empiris dan kerangka regulatif tersebut, tahapan pelaksanaan pengadaan tanah merupakan fase yang paling penting, menarik, dan relevan untuk dikaji secara mendalam. Penelitian terhadap tahapan ini diharapkan dapat mengidentifikasi akar permasalahan implementasi kebijakan di lapangan, sekaligus memberikan kontribusi pada

upaya perbaikan sistem pengadaan tanah yang berkeadilan, efektif, dan akuntabel bagi semua pihak yang terlibat. Menurut Flyvbjerg et al. (2003) dalam studi tentang megaprojects, keterlambatan dalam tahap awal proyek, seperti pengadaan lahan, dapat menyebabkan eskalasi biaya yang signifikan dan mengurangi kelayakan finansial proyek. Dalam konteks JTTS, efisiensi pengadaan lahan menjadi kunci untuk menjaga kepercayaan investor dan masyarakat terhadap proyek. Namun, proses yang berlarut-larut sering kali dipicu oleh kompleksitas birokrasi, kurangnya koordinasi antarinstansi, dan lemahnya sinergi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah. Selain dari sisi tahapan, tantangan pengadaan tanah untuk kepentingan umum semakin kompleks jika objeknya berada di kawasan dengan status administrasi khusus, seperti hutan. Status kawasan hutan dilindungi regulasi ketat yang sering kali kontraproduktif dengan semangat percepatan pembangunan infrastruktur melalui PSN. Hal ini terjadi karena regulasi kehutanan bersifat sektoral dan menggunakan konsep pemanfaatan tanah yang berbeda dari UUPA, sehingga menimbulkan tumpang tindih dan disharmoni hukum. Akibatnya, proses pengadaan lahan, misalnya untuk jalan tol, menjadi lebih berat. Oleh karena itu, dibutuhkan harmonisasi regulasi dan koordinasi lintas sektor agar proyek strategis dapat berjalan lancar (Muntaqo et al., 2020). Selain itu, status kawasan hutan juga mempengaruhi psikologis masyarakat. Berdasarkan analisis pemberitaan dan pernyataan aktor lokal menunjukkan adanya konflik kepastian hak dan ketidakpastian kompensasi pada lahan yang dilintasi tol akibat tumpang tindih fungsi ruang antara kepemilikan masyarakat dan penetapan kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK). Warga di desa-desa terdampak termasuk Desa Karya Indah, Rimbo Panjang, dan Tarai Bangun mengeluhkan bahwa sebagian bidang tanah yang telah dimiliki, dibangun, dan bersertifikat sejak tahun 2016 tiba-tiba dikategorikan sebagai kawasan hutan. Hal ini menimbulkan kekhawatiran tidak mendapat ganti rugi (Rizky, 2022).

Dari sisi konstruksi, salah satu area paling kritis berada di Zona II, tepatnya wilayah Karya Indah, Kecamatan Tapung, Kabupaten Kampar, di mana sebagian besar jalur tol direncanakan melintasi kawasan hutan (Riau Pos, 7 Juli 2025). Kondisi ini menimbulkan risiko persoalan pembebasan lahan yang dapat memperlambat atau bahkan mengganggu kelancaran proses konstruksi, sehingga memerlukan strategi penyelesaian yang matang agar tidak menunda target pembangunan.

Kawasan hutan diatur oleh kerangka hukum yang berfokus pada pelestarian, pengelolaan berkelanjutan, dan pencegahan degradasi tidak secara otomatis tunduk pada pengadaan tanah biasa seperti yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pengadaan tanah di kawasan hutan harus mengikuti serangkaian regulasi kehutanan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (sebagaimana telah diubah oleh UU Nomor 19 Tahun 2004).

Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, kompleksitas yang muncul akibat tumpang tindih regulasi pengadaan tanah dan kehutanan menimbulkan dilema yang signifikan. Di satu sisi, terdapat kebutuhan akan kepastian tanah bagi pembangunan Proyek Strategis Nasional (PSN), sementara di sisi lain terdapat kewajiban menjaga prinsip konservasi dan perlindungan kawasan hutan yang secara tegas diamanatkan oleh undang-undang. Untuk menjembatani dilema tersebut, diterbitkan Undang-Undang Cipta Kerja (UUCK) beserta peraturan turunannya. Melalui Pasal 123, UUCK mengubah Pasal 8 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dengan menegaskan bahwa penggunaan kawasan hutan bagi Proyek Prioritas Pemerintah Pusat hanya dapat dilakukan melalui mekanisme pelepasan kawasan hutan, yang sebelumnya menggunakan skema Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH) sebagaimana diterapkan pada beberapa proyek JTTS terdahulu seperti yang terlihat pada Tabel 1.4.

**Tabel 1.4.** Ruas JTTS pada Kawasan Hutan Sebelum UUCK

| No | Ruas Tol                                     | Nomor SK                                   | Norma           |
|----|----------------------------------------------|--------------------------------------------|-----------------|
| 1  | Bakauheni – Terbanggi Besar                  | Kep. KaBKPM a.n MenLHK<br>1/1/IPPKH/K/2016 | Pinjam<br>Pakai |
| 2  | Pematang Panggang – Kayu<br>Agung- Palembang | Kep. KaBKPM a.n MenLHK<br>2/1/IPPKH/K/2017 | Pinjam<br>Pakai |
| 3  | Pekanbaru – Kandis- Dumai                    | S.363/PKTL/Ren/Pla.0/4/2019                | Pinjam<br>Pakai |

Sumber: KLHK, 2021

Dalam perjalanannya, telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 (PP 23/2021) yang merupakan turunan dari Undang-Undang Kehutanan sekaligus aturan pelaksana dari UUCK. PP ini hadir untuk menjembatani norma kelestarian hutan dengan prinsip kemudahan berusaha, mengingat kedudukannya sebagai turunan langsung dari kedua undang-undang tersebut. Substansinya mengatur secara rinci mekanisme penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan. Regulasi ini membedakan prosedur pengadaan tanah berdasarkan pelaksana (instansi pemerintah atau non-pemerintah) serta sifat penggunaannya (permanen atau tidak permanen). Sebagai contoh, pengadaan tanah oleh instansi pemerintah wajib ditempuh melalui mekanisme pelepasan kawasan hutan. Sementara itu, pembangunan yang bersifat tidak permanen atau bertujuan menghindari fragmentasi kawasan hutan, seperti pembangunan jalan, jalur kereta api, atau saluran transmisi, dapat dilakukan melalui mekanisme Persetujuan Penggunaan Kawasan Hutan (PPKH).

Secara keseluruhan, kompleksitas ini menunjukkan bahwa pengadaan tanah di kawasan hutan bukanlah sekadar proses ganti rugi, melainkan melibatkan prosedur pelepasan kawasan hutan yang harus melalui persetujuan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). Oleh karena itu, penelitian ini akan mengkaji secara mendalam bagaimana kesinambungan tahapan regulasi antara sektor pengadaan tanah dan sektor kehutanan dapat diimplementasikan secara efektif, serta menganalisis efektivitas mekanisme

tersebut dalam mendukung percepatan pembangunan Proyek Strategis Nasional.

Dalam dokumen resmi Peraturan Presiden Nomor 42 Tahun 2024, ruas Jalan Tol Rengat–Pekanbaru merupakan salah satu dari 24 ruas strategis yang pengusahaannya ditugaskan kepada PT Hutama Karya (Persero). Ruas ini dipecah menjadi dua segmen utama yaitu Jalan Tol Rengat–Junction Pekanbaru dan Junction Pekanbaru–Bypass Pekanbaru sebagaimana tercantum dalam Pasal 2A ayat (2) huruf c dan d. Segmen kedua, Junction Pekanbaru–Bypass Pekanbaru seperti yang terlihat pada Gambar 1.2, lebih dikenal dalam praktik lapangan dengan nama Seksi Lingkar Pekanbaru dan secara administratif berada dalam wilayah Kota Pekanbaru dan sebagian Kabupaten Kampar.



**Gambar 1.2 Peta Trase Lingkar Pekanbaru**

Sumber: Hutama Karya (2024)

Penamaan Lingkar Pekanbaru merujuk pada fungsi jalan tol ini sebagai jalur penghubung luar untuk memecah beban lalu lintas dari dan menuju pusat kota Pekanbaru. Jalan ini dirancang tidak hanya sebagai koridor lintasan antarkota dan antarprovinsi dalam jaringan Trans-Sumatera, melainkan juga untuk mendukung sistem transportasi perkotaan di Pekanbaru. Keberadaan jalur ini menjadi sangat krusial, mengingat posisinya sebagai simpul konektivitas antara ruas tol dari wilayah selatan (Rengat) dengan ruas tol eksisting di Pekanbaru seperti Pekanbaru–Bangkinang dan Pekanbaru–Kandis–Dumai.

Berdasarkan Perpres 42 Tahun 2024, pengoperasian Lingkar Pekanbaru dilaksanakan paling lambat Desember 2024, namun sampai dengan Juli 2025, berdasarkan informasi yang diunggah pada website resmi PT Utama Karya, progress konstruksi Tol Lingkar Pekanbaru baru mencapai 57%. Namun demikian, dinamika tersebut justru menjadikan Lingkar Pekanbaru lebih bersifat mutakhir dan relevan untuk dijadikan objek penelitian maupun kajian akademik. Kondisi ini memberikan peluang untuk menggali lebih dalam berbagai isu aktual yang terjadi mengingat proyek ini masih berada pada tahap *ongoing* atau sedang berjalan.

Fokus pada analisis pengadaan lahan Seksi Lingkar Pekanbaru menjadi penting tidak hanya karena relevansi temporalnya, tetapi juga karena dapat memberikan kontribusi terhadap pemahaman yang lebih komprehensif mengenai pelaksanaan kebijakan pengadaan tanah di tengah dinamika tata kelola pemerintahan daerah serta tuntutan percepatan infrastruktur nasional.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, terdapat beberapa permasalahan utama yang dapat diidentifikasi dalam implementasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam kawasan hutan pada Jalan Tol Trans Sumatera (JTTS) - Lingkar Pekanbaru, antara lain:

1. Keberadaan kawasan hutan yang harus dibebaskan untuk pembangunan JTTS – Lingkar Pekanbaru menambah prosedur pengadaan tanah dibandingkan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum ideal sesuai PP 19/2021 jo PP 39/2023 (PP PTKU);
2. Mekanisme Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam kawasan hutan pada proyek JTTS–Lingkar Pekanbaru memerlukan proses koordinasi yang lebih kompleks dibandingkan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum ideal sesuai PP PTKU;
3. Kompleksitas regulasi pengadaan tanah, yang beririsan dengan regulasi sektor kehutanan mengancam hak-hak masyarakat (pihak ketiga) yang berada di dalam kawasan tersebut;

4. Perubahan regulasi pengadaan tanah di kawasan hutan pasca terbitnya UUCK memerlukan kesepahaman interpretasi antar stakeholder dalam implementasinya;
5. Penambahan Prosedur dalam proses pengadaan tanah dalam kawasan hutan pada proyek JTTS – Lingkar Pekanbaru berdampak pada kinerja dan keberlangsungan proyek terkait pencapaian target waktu yang telah ditetapkan.

### **C. RUMUSAN PERMASALAHAN**

1. Bagaimana implementasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam kawasan hutan pada proyek Jalan Tol Trans Sumatera (JTTS) – Lingkar Pekanbaru berjalan di lapangan?
2. Bagaimana strategi peningkatan (*improvement strategies*) kedepan yang dapat dilakukan untuk pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam kawasan hutan pada Proyek Strategis Nasional (PSN)?

### **D. TUJUAN PENELITIAN**

1. Menganalisis implementasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum di kawasan hutan pada proyek Jalan Tol Trans Sumatera (JTTS) – Lingkar Pekanbaru.
2. Merumuskan strategi peningkatan (*improvement strategies*) kedepan yang dapat dilakukan untuk pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam kawasan hutan pada Proyek Strategis Nasional (PSN).

### **E. MANFAAT PENELITIAN**

1. Manfaat Teoritis.
  - a. Memperkaya literatur mengenai implementasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam kawasan hutan pada Jalan Tol Trans Sumatera (JTTS) - Lingkar Pekanbaru di sektor publik (instansi pemerintah),

- b. Memberikan wawasan dan pengetahuan mengenai kebijakan publik khususnya implementasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam kawasan hutan di instansi pemerintah.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Memberikan gambaran secara komprehensif tentang kebijakan publik khususnya dalam implementasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam kawasan hutan pada Jalan Tol Trans Sumatera (JTTS) - Lingkar Pekanbaru;
- b. Temuan dari penelitian dapat memberikan masukan guna lebih mengoptimalkan kebijakan implementasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam kawasan hutan pada guna meningkatkan efektifitas, efisiensi, dan keberlanjutan proyek.

POLITEKNIK  
STIA LAN  
J A K A R T A



## BAB V

### SIMPULAN DAN SARAN

#### A. SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian yang telah diuraikan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa secara garis besar implementasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam kawasan hutan pada Proyek Jalan Tol Trans Sumatera (JTTS) – Lingkar Pekanbaru menghadapi konflik regulasi. Selanjutnya, berdasarkan analisis atas hasil penelitian tersebut, dapat dirumuskan strategi peningkatan (*improvement strategies*) untuk lebih memberikan kepastian hukum bagi pengadaan tanah dalam kawasan hutan bagi Proyek Strategis Nasional (PSN).

**1. Implementasi pengadaan tanah dalam kawasan hutan pada proyek JTTS – Lingkar Pekanbaru menunjukkan dinamika regulasi yang kompleks.** Keseluruhan tahapan ini berjalan berlandaskan rezim kehutanan dan pertanahan, namun terhambat oleh disharmoni, ketidakpastian hukum, serta tantangan administratif di lapangan berdasarkan kerangka analisis *Regulatory State* (David Levi-Faur, 2013), yaitu:

a. **Rule Making:** Landasan Normatif dan Aktor

- Perubahan Mekanisme Utama: UUCK dan PP 23/2021 mengubah mekanisme utama dari Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH) menjadi Pelepasan Kawasan Hutan untuk Proyek Strategis Nasional (PSN) yang bersifat permanen, mengubah status kawasan secara definitif menjadi Area Penggunaan Lain (APL).
- Disharmoni Regulasi: Terdapat ketidakselarasan norma antara Pasal 67 Ayat (3) PP 23/2021 (yang mengizinkan kegiatan PSN bersamaan dengan tata batas) dan Pasal 43 PP 19/2021 jo. PP 39/2023 (yang mewajibkan penyelesaian status kawasan hutan

hingga tahap Penetapan Lokasi). Kontradiksi ini menciptakan ketidakpastian hukum dan praktik "legitimasi lintas rezim".

- **Aktor Kunci:** Proses melibatkan multi-pemangku kepentingan seperti Kementerian PUPR (pemohon), KLHK (pemberi izin pelepasan), BPN/P2T (pelaksana pengadaan tanah), LMAN (pendanaan), Kejaksaan (pengawasan hukum), Pemerintah Daerah, dan Badan Usaha (pelaksana teknis).

b. **Rule Monitoring:** Implementasi dan Dinamika

- **Proses Pelepasan Kawasan Hutan:** Proses pelepasan kawasan hutan untuk ruas Rengat-Pekanbaru memakan waktu 710 hari, dengan tahapan terlama pada telaah teknis di tingkat pusat (240 hari).
- **Dukungan Badan Usaha:** Efisiensi waktu pada tahapan lapangan (seperti kegiatan Tim Terpadu dan tata batas) sangat didukung oleh peran aktif Badan Usaha yang ditugaskan, meskipun kewajiban formal berada pada instansi pemohon (PUPR).
- **Kompleksitas Lintas Segmen:** Pelepasan kawasan hutan dilakukan secara terintegrasi untuk seluruh ruas tol (Rengat-Pekanbaru), sehingga kompleksitas di segmen lain (seperti tumpang tindih dengan konsesi HTI) memperlambat proses secara keseluruhan, termasuk untuk segmen Lingkar Pekanbaru yang memiliki profil pertanahan dan kawasan hutan yang relatif lebih sederhana.
- **Penerbitan Penlok Prematur:** Penetapan Lokasi (Penlok) diterbitkan (11 April 2023) sebelum status APL definitif ditetapkan (9 November 2023). Hal ini menimbulkan "legitimasi lintas rezim" dimana proyek berjalan berdasarkan legitimasi dari rezim kehutanan, tetapi menghadapi kendala dalam implementasi rezim pengadaan tanah karena status lahan yang belum jelas.

c. **Rule Enforcement:** Tantangan Penegakan Aturan

- **Kendala Pembayaran Ganti Rugi:** Penerbitan Penlok prematur menghambat proses inti pengadaan tanah seperti penilaian

(appraisal), musyawarah, dan pembayaran Uang Ganti Kerugian (UGK), karena status lahan secara administratif masih tercatat sebagai kawasan hutan.

- Keraguan dalam Menentukan Pihak Berhak: Terdapat dualisme dan ketidakjelasan dalam menentukan pihak yang berhak menerima kompensasi (ganti rugi berdasarkan UU Pengadaan Tanah atau santunan berdasarkan mekanisme Penanganan Dampak Sosial/PDSK) untuk lahan di eks kawasan hutan.
- Solusi Kolektif-Kolegial: Untuk mengatasi kebuntuan hukum, diterapkan pendekatan kolektif-kolegial melalui kesepakatan lintas instansi (BPN, KLHK, PUPR, Kejaksaan, Pemda) yang menetapkan kriteria obyektif penerima ganti rugi, seperti bukti sertifikat atau penguasaan minimal 20 tahun yang dapat dibuktikan dengan citra satelit.
- Tingginya Sengketa: Kabupaten Kampar menjadi area dengan tantangan terbesar, dimana 36.5% bidang tanah mengalami sengketa kepemilikan, memperlambat progres secara signifikan.

Kompleksitas sebagaimana diuraikan di atas memberikan implikasi nyata terhadap keberlangsungan proyek, khususnya pada aspek kinerja pelaksanaan yaitu:

- **Progres Terhambat:** Hingga September 2025, progres pengadaan tanah secara keseluruhan mencapai 75.75%, sedangkan progres konstruksi hanya 59.76%. Hal ini menunjukkan keterlambatan signifikan dari target operasional akhir 2024.
- **Pembengkakan Biaya:** Keterlambatan pengadaan tanah menyebabkan pembengkakan biaya operasional konstruksi hampir dua kali lipat akibat perpanjangan waktu dan inefisiensi kerja.
- **Revisi Target:** Jadwal penyelesaian konstruksi direvisi dari Juni 2023 menjadi Desember 2026, dengan operasional tahap pertama ditargetkan pada tahun 2027.

2. **Strategi Peningkatan (*Improvement Strategies*) pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam kawasan hutan** pada proyek strategis nasional (PSN) perlu diarahkan pada harmonisasi regulasi, percepatan prosedur, dan penguatan keadilan substantif, melalui:

a. **Penyelarasan Regulasi** oleh Kementerian Kehutanan sebagai *ultimate solution* jangka panjang (1 tahun) untuk memastikan rezim pengadaan tanah berfungsi sebagai aturan induk yang menjamin kepastian hukum sehingga mencegah Penetapan Lokasi (Penlok) terbit melintasi rezim legitimasi, dengan cara:

➤ Revisi PP 23/2021:

- Pasal yang Direvisi: Pasal 67 Ayat (3).
- Usulan Perubahan: Menghapus "program strategis nasional" dari fleksibilitas pelaksanaan bersamaan dan menambahkan ayat baru yang secara eksplisit melarang kegiatan PSN sebelum Penetapan Batas Areal Pelepasan Kawasan Hutan.

➤ Revisi Permen LHK 7/2021:

- Pasal yang Direvisi: Pasal 272, 286, 291, dan 295.
- Usulan Inti: Memprioritaskan pelepasan kawasan hutan secara defenitif. Membuat jalur khusus untuk PSN dengan memadatkan proses dengan mengintegrasikan kajian Tim Terpadu dengan Tata Batas, sehingga Penetapan Batas Areal Pelepasan dapat diterbitkan langsung tanpa memerlukan Persetujuan Pelepasan Kawasan Hutan terlebih dahulu.

b. **Pembentukan Tim Koordinasi dan Tim Ahli Lintas Sektor** sebagai solusi jangka menengah (3-5 bulan) melalui Surat Keputusan Menteri Koordinator Bidang Infrastruktur dan Pembangunan Kewilayahan, yang terdiri dari:

➤ Tim Koordinasi Lintas Sektor:

- Anggota: Perwakilan eselon I dari Kemenko Infrawil, KLHK, PUPR, dan ATR/BPN.
- Tugas: Koordinasi strategis, memastikan konsistensi, dan menyinkronkan kebijakan antar kementerian/lembaga.
- Tim Ahli Independen:
  - Komposisi: Akademisi dan praktisi dari bidang Hukum Agraria, Kehutanan, Lingkungan, Sosial, dan Geospasial.
  - Tugas: Memberikan rekomendasi kajian berbasis bukti, verifikasi legitimasi klaim lahan, dan memastikan kepatuhan terhadap aspek teknis, sosial, dan hukum.
- c. **Penerbitan Surat Edaran** skala nasional oleh Menteri ATR/BPN sebagai solusi praktis ( $\leq 1$  bulan) untuk memberikan kejelasan hukum jangka pendek terkait kriteria pemberian ganti rugi atas tanah eks-kawasan hutan, bertujuan mempercepat proses validasi, mencegah manipulasi, dan menjamin keadilan substantif bagi masyarakat dan negara melalui penetapan kriteria pihak yang berhak menerima ganti rugi:
  - Pemegang sertifikat hak.
  - Penguasa lahan dengan bukti tertulis penguasaan minimal 20 tahun sebelum Penetapan Lokasi.
  - Bagi yang tidak memiliki bukti tertulis, dapat menggunakan peta desa atau citra satelit sebagai alat bukti penguasaan.

## B. SARAN

### 1. Aspek Kebijakan: Pemanfaatan Teknologi dalam Pengadaan Tanah

Kementerian ATR/BPN perlu menyusun regulasi dan prosedur pengadaan untuk mengakomodasi integrasi teknologi penginderaan jauh seperti pemetaan citra atau citra satelit berbasis sistem informasi geografis (SIG). Meskipun UU Nomor 2 Tahun 2012 dan UU Nomor 6 Tahun 2023 telah mengatur mekanisme pengadaan tanah, kedua regulasi tersebut

belum secara eksplisit mencantumkan unsur pemanfaatan teknologi. Integrasi teknologi digital berpotensi mempercepat identifikasi batas lahan dan kondisi vegetasi, mendukung pengambilan keputusan berbasis data dalam proses pelepasan kawasan hutan, serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas sekaligus mengurangi risiko spekulasi lahan.

## **2. Aspek Operasional: Permohonan Pelepasan Kawasan Hutan Prioritas Berdasarkan Kesiapan Ruas**

- a. Pelepasan kawasan hutan diprioritaskan pada ruas dengan tingkat kesiapan tinggi untuk meningkatkan efektivitas pengadaan tanah bagi pembangunan infrastruktur jalan tol. Kesiapan tersebut mencakup aspek kelayakan ekonomi dan finansial, ketersediaan anggaran, kelengkapan desain, serta kapasitas sumber daya manusia dan kelembagaan. Strategi ini melibatkan koordinasi lintas kementerian dan lembaga, dengan peran sebagai berikut:
  - Kemenko Infrawil: mengoordinasikan penetapan ruas-ruas jalan tol yang menjadi prioritas nasional.
  - Kementerian PU: menyiapkan desain *trase* serta rencana pemenuhan komitmen pembangunan sesuai dengan tingkat kesiapan teknis dan pendanaan proyek.
  - Kementerian ATR/BPN memastikan kesiapan tim pelaksana pengadaan tanah dari sisi kapasitas, kelembagaan, dan administrasi.
  - Kementerian Kehutanan memverifikasi status kawasan untuk memastikan apakah lokasi yang dimohon termasuk kawasan hutan atau tidak, serta memastikan kesiapan tim terpadu (Timdu).
  - Lembaga Manajemen Aset Negara (LMAN): melakukan verifikasi kesiapan pendanaan pengadaan tanah.
- b. Strategi Penlok Bertahap melalui percepatan pembangunan di area bersertifikat *clean & clear*, dan menunda penetapan di zona tumpang

tindih hingga status hukumnya definitif. Sebelum menerbitkan penlok, Gubernur dapat melakukan:

- (i) Pembentukan tim verifikasi bersama antara Dinas Pertanahan dan Dinas Kehutanan provinsi untuk menyusun peta status lahan proyek secara detail sebelum Penlok diterbitkan.
- (ii) Pemetaan dan pemisahan wilayah proyek:
  - Zona Hijau, *clean and clear* di bawah rezim pertanahan
  - Zona Merah, belum murni rezim pertanahan (tumpang tindih)
- (iii) Penerbitan Penlok Secara Bertahap dan Selektif:
  - Keluarkan Penlok khusus untuk Zona Hijau terlebih dahulu agar proses pembangunan segera dapat dimulai dengan kepastian hukum yang kuat.
  - Tunda penerbitan Penlok untuk Zona Merah sampai status kawasannya secara definitif menjadi Areal Penggunaan Lain (APL) atau murni berada di wilayah rezim pertanahan.

### **3. Aspek Penelitian Lanjutan: Pendekatan Sosial dalam Penyelesaian Hak Masyarakat Lokal**

Penelitian ini memiliki keterbatasan cakupan terhadap persepsi masyarakat terdampak sehingga membuka peluang untuk studi lebih lanjut dengan pendekatan kualitatif untuk lebih berfokus pada pendekatan sosial yang berkaitan dengan pemegang hak tradisional, kelompok adat, dan komunitas lokal berdasarkan tiga aspek penting yang perlu diperdalam, yaitu:

- Persepsi masyarakat terhadap keadilan prosedural dalam proses kompensasi.
- Dampak sosio-ekologis terhadap mata pencaharian lokal.
- Efektivitas mekanisme resolusi konflik yang tersedia.

Temuan dari penelitian tersebut dapat menyempurnakan kerangka kebijakan pengadaan tanah agar lebih responsif terhadap keadilan sosial dan keberlanjutan lingkungan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, S. Z. (2016). *Kebijakan publik* (3rd ed.). Salemba Humanika.
- Administrator. (2019, December 10). Dari Cikarang lewat Patimban ke pasar dunia. *Indonesia.go.id*. <https://indonesia.go.id/narasi/indonesia-dalam-angka/ekonomi/dari-cikarang-lewat-patimban-ke-pasar-dunia>
- Alfaghani, M. M., & Bisariyadi. (2021). Konsep regulasi berbasis risiko: Telaah kritis dalam penerapannya pada Undang-Undang Cipta Kerja. *Jurnal Konstitusi*, 18(1), 1–26. <https://doi.org/10.31078/jk1814>
- Anderson, J. E. (2003). *Public policy making: An introduction* (pp. 1–34). Houghton Mifflin Company.
- Arba, H. M. (2015). *Hukum agraria Indonesia*. Sinar Grafika.
- Arief Rahman, H. (2022, August 25). Butuh Rp 572 triliun rampungkan Jalan Tol Trans Sumatera. *Liputan6.com*. <https://www.liputan6.com/bisnis/read/5051723/butuh-rp-572-triliun-rampungkan-jalan-tol-trans-sumatera>
- Asian Development Bank. (2017). *Meeting Asia's infrastructure needs*. Asian Development Bank. <https://www.adb.org/publications/asia-infrastructure-needs>
- Azuwandri, A., Ekaputri, R. A., & Sunoto, S. (2019). Pengaruh pembangunan infrastruktur terhadap pertumbuhan ekonomi di Provinsi Bengkulu. *EKOMBIS Review: Jurnal Ilmiah Ekonomi dan Bisnis*, 7(2). <https://doi.org/10.37676/ekombis.v7i2.834>
- Badan Pusat Statistik Provinsi Riau. (2023, March 24). Luas kawasan hutan dan konservasi perairan menurut kabupaten/kota di Provinsi Riau (ribu ha), 2021. *Badan Pusat Statistik*. <https://riau.bps.go.id/id/statistics-table/3/Umpod09GaG5RbTlOYTJwaVFXWnJPRmQ1Wm1wMVp6MDkjMw==/>
- Bogdan, R. C., & Biklen, S. K. (1992). *Qualitative research for education: An introduction to theory and methods*. Allyn and Bacon.



- Boedi Harsono. (2016). *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya*. Djambatan.
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40.
- Braithwaite, J. (2009). The regulatory state? Dalam S. A. Binder, R. A. W. Rhodes, & B. A. Rockman (Ed.), *The Oxford handbook of political institutions* (hlm. 216-235). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548460.003.0021>.
- Cavallo, E., & Daude, C. (2011). Public investment in developing countries: A blessing or a curse? *Journal of Comparative Economics*, 39(1), 65–81. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2010.10.001>
- Coser, L. A. (1956). *The functions of social conflict*. Routledge and Kegan Paul.
- Creswell, J. W. (1994). *Research design: Qualitative & quantitative approaches*. Sage Publications.
- Damayanti, A. (2022, April 6). Kawasan IKN 256 ribu ha, dibagi jadi 3 kluster. *detikFinance*. <https://finance.detik.com/properti/d-6019928/luas-kawasan-ikn-256-ribu-ha-dibagi-jadi-3-kluster>
- Dahrendorf, R. (1959). *Class and class conflict in industrial society*. Stanford University Press.
- David. (2021, August 31). 3 kawasan industri terbesar di Indonesia. *Sava Properti*. <https://sava.co.id/post/3-kawasan-industri-terbesar-di-indonesia>
- Dethia, N. S. (2020). Surat keterangan ganti rugi (SKGR) sebagai jaminan dalam perjanjian utang piutang. *Indonesian Notary*, 2(3), Article 20. <https://scholarhub.ui.ac.id/notary/vol2/iss3/20>
- Drucker, P. F. (2006). *The effective executive: The definitive guide to getting the right things done*. HarperBusiness Essentials. <https://dtleadership.my/wp-content/uploads/2019/05/Drucker-2006-The-Effective-Executive-The-Definitive-Guide-to-Getting-the-Right-Things-Done.pdf>
- Dunn, W. N. (2003). *Pengantar analisis kebijakan publik*. Gadjah Mada University Press.

- Dye, T. R. (2013). *Understanding public policy* (14th ed.). Pearson Education.
- Elawi, G. S. A., Algahtany, M., Kashiwagi, D., & Sullivan, K. (2016). Major factors causing construction delays in Mecca. *Journal for the Advancement of Performance Information & Value*, 7(1).  
<https://doi.org/10.37265/japiv.v7i1.55>
- Elmore, R. F. (1979). Backward mapping: Implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601–616.
- Fernandez, M. G. N. (2014, February 23). Betulkah Bandara Kertajati bakal tak digemari orang Jakarta? *Bisnis.com*.  
<https://ekonomi.bisnis.com/read/20140223/98/205358/betulkah-bandara-kertajati-bakal-tak-digemari-orang-jakarta>
- Flyvbjerg, B., Bruzelius, N., & Rothengatter, W. (2003). *Megaprojects and risk: An anatomy of ambition*. Cambridge University Press.  
<https://arxiv.org/pdf/1303.7404>
- Galtung, J. (1996). *Peace by peaceful means: Peace and conflict, development and civilization*. SAGE Publications.
- Grindle, M. S. (1980). *Politics and policy implementation in the Third World*. Princeton University Press.
- Hjern, B., & O'Porter, D. (1981). Implementation structures: A new unit of administrative analysis. *Organization Studies*, 2(3), 211–227.
- Hogwood, B., & Gunn, L. (1997). Why 'perfect implementation' is unattainable. In M. Hill (Ed.), *The policy process: A reader* (pp. 217–225). Prentice Hall.
- Ilmadianti, & Salim, M. N. (2024). Pengadaan tanah dalam hutan konservasi: Pengalaman pembebasan lahan Jalan Tol Balikpapan–Samarinda di kawasan Taman Hutan Raya. *Tunas Agraria*, 7(1), 47–67.  
<https://doi.org/10.31299/ita.v7i1.1226>
- IMIP. (2025, May 20). Investasi Rp 562 T masuk ke kawasan IMIP, apa dampaknya ke warga lokal?. *imip.co.id*. <https://imip.co.id/investasi-rp-562-t-masuk-ke-kawasan-imip-apa-dampaknya-ke-warga-lokal/>

- Isnaini, I., & Lubis, A. A. (2022). *Hukum agraria: Kajian komprehensif*. Pustaka Prima.
- Keban, Y. T. (2008). *Enam dimensi strategis administrasi publik: Konsep, teori dan isu*. Gaya Media.
- Khairul, R. (2022). Inkonsistensi hukum pengadaan lahan untuk pertambangan pada kawasan hutan. *Jurnal Gagasan Hukum*, 4(1), 29–43. <https://doi.org/10.31849/jgh.v4i01.10440>
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Interviews: Learning the craft of qualitative research interviewing* (2nd ed.). Sage Publications.
- Levi-Faur, D. (2013). The odyssey of the regulatory state: From a 'thin' monomorphic concept to a 'thick' and polymorphic concept. *Law & Policy*, 35(1–2), 29–50. <https://doi.org/10.1111/j.aps.12000>
- Lucas, A., & Warren, C. (2013). *Land for the people: The state and agrarian conflict in Indonesia*. Ohio University Press.
- Maria S. W. Sumardjono. (2008). *Tanah dalam perspektif hak ekonomi, sosial dan budaya*. Kompas.
- Marudin, L. S. (2023). Sinkronisasi Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dengan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan. *Dinamika Hukum*, 14(1), 170–191. [https://ejurnal.unisri.ac.id/index.php/Dinamika\\_Hukum/article/view/9022](https://ejurnal.unisri.ac.id/index.php/Dinamika_Hukum/article/view/9022).
- Matanhire, B. B. (2019). *Cost benefit analysis of a regional arterial PPP toll road project: A case study of the proposed R-1 toll road* (Development Discussion Paper No. 2019-06). JDI Executive Programs. <https://ideas.repec.org/p/jdi/ddppap/2019-06.html>.
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and public policy*. Scott Foresman.
- McCarthy, J. F., & Robinson, K. (Eds.). (2016). *Land and development in Indonesia: Searching for the people's sovereignty*. ISEAS Publishing. <https://doi.org/10.1355/9789814762106>

- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). Sage Publications.
- Mulyani, M., Nasution, A., & Sitorus, S. R. P. (2022). Identification of abandoned land using remote sensing and GIS in Indonesia. *Land*, 11(6), 922. <https://doi.org/10.3390/land11060922>
- Nugroho, D. R. (2003). *Kebijakan publik: Formulasi, implementasi, dan evaluasi*. PT Elex Media Komputindo.
- Ombudsman Republik Indonesia. (2024, January 19). Sepanjang 2023, Ombudsman selesaikan laporan masyarakat tahap resolusi dan monitoring dengan pencapaian target 105,56%. *Siaran Pers Nomor 003/HM.01/I/2024*. <https://ombudsman.go.id/artikel/r/sepanjang-2023-ombudsman-selesaikan-laporan-masyarakat-tahap-resolusi>
- Patton, M. Q. (1999). Enhancing the quality and credibility of qualitative analysis. *Health Services Research*, 34(5), 1189–1208.
- Raco, J. R. (2010). *Metode penelitian kualitatif: Jenis, karakteristik, dan keunggulannya*. Grasindo.
- Rohidi, T. R. (1992). *Analisis data kualitatif*. Universitas Indonesia.
- Suwarno, E., & Situmorang, A. W. (2017). Identifikasi hambatan pengukuhan kawasan hutan di Provinsi Riau. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 14(1), 17–30. <https://doi.org/10.20886/jakk.2017.14.1.17-30>
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445–488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>.
- Sunderlin, W. D. (1997). *Shifting cultivation and deforestation in Indonesia: Steps toward overcoming confusion in the debate* (Network Paper 21b). Rural Development Forestry Network, Overseas Development Institute. <https://media.odi.org/documents/1150.pdf>.
- Wehrmann, B. (2008). *Land conflicts: A practical guide to dealing with land disputes*. GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit).

White, L. D. (1958). *Introduction to the study of public administration* (4th ed.). Macmillan.

Wiradi, G. (2009). *Reforma agraria: Perjalanan yang belum berakhir*. Insist Press

## **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Lembaran Negara Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Lembaran Negara Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Lembaran Negara Republik Indonesia.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Lembaran Negara Republik Indonesia.

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Lembaran Negara Republik Indonesia.

Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan. Lembaran Negara Republik Indonesia.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Ketidaksesuaian Tata Ruang, Kawasan Hutan, Izin, dan/atau Hak Atas Tanah. Lembaran Negara Republik Indonesia.

Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021. Lembaran Negara Republik Indonesia.

Peraturan Presiden Nomor 100 Tahun 2014 beserta Perubahan Terkait. Lembaran Negara Republik Indonesia.

Indonesia. (2018). Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2018 tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan (amended by Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2023). Lembaran Negara Republik Indonesia.

Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020 tentang Pendanaan Pengadaan Tanah untuk Proyek Strategis Nasional. Lembaran Negara Republik Indonesia.

Peraturan Presiden Nomor 131 Tahun 2022. Lembaran Negara Republik Indonesia.

Peraturan Presiden Nomor 42 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Terkait Jalan Tol Trans Sumatera (JTTS) Lingkar Pekanbaru. Lembaran Negara Republik Indonesia.

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.27/MENLHK/SETJEN/KUM.1/7/2018 tentang Pedoman Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH). Berita Negara Republik Indonesia.

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 7 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan. Berita Negara Republik Indonesia.

POLITEKNIK  
STIA LAN  
J A K A R T A