

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Mekanisme Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum Proyek Bandara Internasional Kulon Progo

##### 1. Mekanisme pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam Peraturan Perundang-undangan

Kebutuhan akan tersedianya tanah untuk kepentingan dan keperluan pembangunan memberikan peluang terjadinya pengambilalihan tanah dalam berbagai proyek, baik untuk kepentingan negara/kepentingan umum maupun untuk kepentingan bisnis, dalam skala besar maupun skala kecil. Karena tanah negara yang tersedia sudah tidak memadai lagi jumlahnya (hal itupun tergantung pada pengertian tanah negara tersebut), maka untuk mendukung berbagai kepentingan tersebut diatas yang menjadi objeknya adalah tanah-tanah hak, baik yang dipunyai oleh perseorangan, badan hukum, maupun masyarakat hukum adat<sup>1</sup>.

Dalam proses pengadaan tanah perlu dilakukan penelitian yang akurat serta sosialisasi sehingga masyarakat memahami dampak positif dari pembangunan untuk kepentingan umum dan penyuluhan sehingga masyarakat mengerti manfaat proyek dan ikut berpartisipasi menyelesaikan pembangunan proyek untuk kepentingan umum.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Sumardjono, Maria W, *Op. Cit.* hlm 256

<sup>2</sup> Lindawati Leonardi., 2005. *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Universitas Sumatera Utara

Bandara merupakan salah satu fasilitas yang memudahkan mobilitas seseorang, pembangunan bandara internasional di Kulon Progo bermula saat Bandara Adisutjipto dianggap sudah tidak kondusif lagi karena telah terlampaui padat dan kelebihan kapasitas. Sisi udara juga mengalami kejenuhan kapasitas, contohnya adalah area parkir pesawat yang terlalu penuh sehingga tidak dapat melayani pesawat tipe tertentu. Dalam perjalanannya, kapasitas Bandara Internasional Adisutjipto sudah tidak dapat menampung jumlah penumpang per tahun.

Pengadaan tanah dan rencana pemenuhan kebutuhan tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilaksanakan apabila penetapan rencana pembangunan untuk kepentingan umum tersebut sesuai dan berdasar pada Rencana Tata Ruang yang telah disepakati terlebih dahulu. Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kulon Progo Tahun 2012-2032 pasal 11 menyebutkan adanya jaringan transportasi udara. Dijelaskan lebih lanjut dalam pasal 18 Perda Kabupaten Kulon Progo tersebut bahwa jaringan transportasi udara berupa bandara dengan rencana pembangunan bandara baru berada dikecamatan Temon, Kecamatan Wates, Kecamatan Panjatan, dan Kecamatan Galur.

Rencana pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah tidak dapat terlaksana jika tidak adanya lahan atau tanah yang digunakan untuk pembangunan. Jika pemerintah tidak mempunyai lahan atau tanah maka

dapat melakukan upaya untuk memperoleh hak atas tanah. Perolehan hak atas tanah oleh pemerintah dilakukan dengan pengadaan tanah dan memperhatikan peran dan fungsi tanah dalam kehidupan manusia dan penghormatan hak atas tanah yang sah menurut undang-undang. Sedangkan Pengadaan tanah sendiri adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Batasan tentang pengertian kepentingan umum dalam kaitannya dengan perolehan hak atas tanah oleh pemerintah, Instruksi Presiden Nomor 9 tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya diatur lebih lanjut kegiatan yang mempunyai sifat kepentingan umum, antara lain dalam bidang-bidang:

- a. Pertanahan;
- b. Pekerjaan Umum;
- c. Perlengkapan Umum;
- d. Jasa Umum;
- e. Keagamaan;
- f. Ilmu Pengetahuan dan Seni Budaya;
- g. Kesehatan;
- h. Olahraga;
- i. Kesejahteraan Sosial;
- j. Makam/Kuburan;

- k. Pariwisata dan rekreasi;
- l. Usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum.

Sedangkan jenis-jenis kegiatan yang termasuk dalam kepentingan umum diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dibatasi untuk:

- a. pertahanan dan keamanan nasional;
- b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air umum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- g. jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- j. fasilitas keselamatan umum;
- k. tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah
- l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. cagar alam dan cagar budaya;
- n. kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;

- o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- q. prasarana olahraga Pemerintah/ Pemerintah Daerah; dan
- r. pasar umum dan lapangan parkir umum.

Mekanisme pengadaan tanah menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah:

a. Perencanaan Pengadaan Tanah

Perencanaan pengadaan tanah untuk Kepentingan umum didasarkan atas Rencana Tata Ruang Wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis, Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan. Perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam disusun dalam bentuk dokumen perencanaan pengadaan tanah, yang paling sedikit memuat:

- 1) maksud dan tujuan rencana pembangunan;
- 2) kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan Rencana Pembangunan Nasional dan Daerah;
- 3) letak tanah;
- 4) luas tanah yang dibutuhkan;
- 5) gambaran umum status tanah;
- 6) perkiraan waktu pelaksanaan Pengadaan Tanah;

- 7) perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan;
- 8) perkiraan nilai tanah; dan
- 9) rencana penganggaran.

Dokumen perencanaan pengadaan tanah disusun berdasarkan studi kelayakan yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dokumen perencanaan tersebut dibuat dan ditetapkan oleh Instansi yang memerlukan tanah kemudian diserahkan kepada pemerintah provinsi.

b. Persiapan Pengadaan Tanah

Instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi berdasarkan dokumen perencanaan pengadaan tanah :

1) Pemberitahuan rencana pembangunan

Pemberitahuan rencana pembangunan disampaikan kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, baik langsung maupun tidak langsung.

2) Pendataan awal lokasi rencana pembangunan

Pendataan awal lokasi rencana pembangunan meliputi kegiatan pengumpulan data awal pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah. Pendataan awal dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan. Hasil pendataan awal lokasi rencana pembangunan digunakan sebagai data untuk pelaksanaan konsultasi publik rencana pembangunan.

### 3) Konsultasi publik rencana pembangunan

Konsultasi publik adalah proses komunikasi dialogis atau musyawarah antar pihak yang berkepentingan guna mencapai kesepahaman dan kesepakatan dalam perencanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Konsultasi publik rencana pembangunan dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak dengan melibatkan pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan di tempat rencana pembangunan kepentingan umum atau di tempat yang disepakati. Pelibatan pihak yang berhak dapat dilakukan melalui perwakilan dengan surat kuasa dari dan oleh pihak yang berhak atas lokasi rencana pembangunan.

Setelah mencapai kesepakatan, maka dituangkan dalam bentuk berita acara kesepakatan. Kemudian Instansi yang memerlukan tanah dapat mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada Gubernur sesuai dengan kesepakatan tersebut. Gubernur menetapkan lokasi dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak di terimanya pengajuan permohonan penetapan oleh Instansi yang memerlukan tanah. Konsultasi publik rencana pembangunan dilaksanakan dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari kerja.

Apabila sampai dengan jangka waktu 60 (enam puluh) hari kerja pelaksanaan konsultasi publik rencana pembangunan terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, dilaksanakan konsultasi publik ulang dengan pihak yang keberatan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja.

Apabila masih terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, Instansi yang memerlukan tanah melaporkan keberatan dimaksud kepada gubernur setempat. Gubernur akan membentuk tim untuk melakukan atas keberatan rencana lokasi pembangunan. Tim sebagaimana dimaksud terdiri atas:

- 1) Sekretaris Daerah provinsi atau pejabat yang ditunjuk sebagai ketua merangkap anggota;
- 2) Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional sebagai sekretaris merangkap anggota;
- 3) Instansi yang menangani urusan di bidang perencanaan pembangunan daerah sebagai anggota;
- 4) Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai anggota;
- 5) Bupati/Wali Kota atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota;  
dan
- 6) Akademisi sebagai anggota.

Tim bentukan Gubernur tersebut bertugas sebagai berikut :

- 1) Menginventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan
- 2) Melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan
- 3) Membuat rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan

Hasil kajian tim berupa rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan rencana lokasi pembangunan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya permohonan oleh gubernur. Gubernur berdasarkan rekomendasi mengeluarkan surat diterima atau ditolaknya keberatan atas rencana lokasi pembangunan. Dalam hal ditolaknya keberatan atas rencana lokasi pembangunan, gubernur menetapkan lokasi pembangunan. Dalam hal diterimanya keberatan atas rencana lokasi pembangunan, gubernur memberitahukan kepada Instansi yang memerlukan tanah untuk mengajukan rencana lokasi pembangunan di tempat lain.

Dalam hal setelah penetapan lokasi pembangunan masih terdapat keberatan, pihak yang berhak terhadap penetapan lokasi dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara setempat paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak dikeluarkannya penetapan lokasi. Pengadilan Tata Usaha Negara memutuskan diterima atau ditolaknya gugatan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya gugatan. Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara

dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima. Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap menjadi dasar diteruskan atau tidaknya pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Gubernur bersama Instansi yang memerlukan tanah mengumumkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum dimaksudkan untuk pemberitahuan kepada masyarakat bahwa di lokasi tersebut akan dilaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum.

c. Pelaksanaan Pengadaan Tanah

Berdasarkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, Instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah kepada Badan Pertanahan Nasional. Pelaksanaan pengadaan tanah meliputi:

- 1) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah
- 2) Penilaian ganti kerugian
- 3) Musyawarah penetapan ganti kerugian
- 4) Pemberian ganti kerugian, dan
- 5) Pelepasan tanah Instansi.

Setelah penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, pihak yang berhak hanya dapat mengalihkan hak atas tanahnya kepada Instansi yang memerlukan tanah melalui Badan Pertanahan Nasional. Beralihnya hak dilakukan dengan memberikan ganti kerugian yang nilainya ditetapkan saat nilai pengumuman penetapan lokasi.

1) Inventarisasi dan Identifikasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, serta Pemanfaatan Tanah.

Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja yang meliputi kegiatan:

- a) Pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah
- b) Pengumpulan data Pihak yang Berhak dan objek pengadaan tanah.

Hasil inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah wajib diumumkan di kantor desa/kelurahan, kantor kecamatan, dan tempat pengadaan tanah dilakukan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja yang dilakukan secara bertahap, parsial, atau keseluruhan. Pengumuman hasil inventarisasi dan identifikasi meliputi subjek hak, luas, letak, dan peta bidang tanah objek pengadaan tanah.

Dalam hal tidak menerima hasil inventarisasi, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada Badan Pertanahan Nasional dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diumumkan hasil inventarisasi. Apabila keberatan atas hasil inventarisasi dilakukan verifikasi dan perbaikan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan. Dalam hal masih juga terdapat keberatan atas hasil inventarisasi inventarisasi dan identifikasi dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hasil pengumuman atau verifikasi dan perbaikan ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional dan selanjutnya menjadi dasar penentuan pihak yang berhak dalam pemberian ganti kerugian.

## 2) Penilaian Ganti Kerugian

Ketua Panitia Pengadaan Tanah menetapkan Tim Penilai (Apraisal) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketua Panitia Pengadaan Tanah mengumumkan Tim Penilai (Apraisal) yang telah ditetapkan untuk melaksanakan penilaian objek pengadaan tanah. Penilai yang ditetapkan wajib bertanggung jawab terhadap penilaian yang telah dilaksanakan dan apabila terdapat pelanggaran dikenakan sanksi administratif

dan/atau pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penilaian besarnya nilai ganti kerugian oleh penilai dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi:

- a) Tanah
- b) Ruang atas tanah dan bawah tanah
- c) Bangunan
- d) Tanaman
- e) Benda yang berkaitan dengan tanah, dan/atau
- f) Kerugian lain yang dapat dinilai.

Nilai ganti kerugian yang dinilai oleh penilai merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Besarnya nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai disampaikan kepada Badan Pertanahan Nasional dengan berita acara dan menjadi dasar musyawarah penetapan ganti kerugian. Dalam hal bidang tanah tertentu yang terkena pengadaan tanah terdapat sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, pihak yang berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya.

Pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

- (a) Uang
- (b) Tanah pengganti
- (c) Permukiman kembali

(d) kepemilikan saham, atau

(e) bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

### 3) Musyawarah Penetapan Ganti Kerugian

Upaya pemerintah melalui musyawarah dalam mengatasi hambatan yang ada merupakan upaya yang sangat baik, namun yang perlu diperhatikan adalah pelibatan masyarakat. Penyebab terjadinya hambatan dalam kegiatan pemberian ganti kerugian pengadaan tanah adalah kurangnya pelibatan masyarakat dalam kegiatan pengadaan tanah, baik pada tahapan persiapan sampai dengan tahapan pembangunan.<sup>3</sup> Penyelenggaraan Pengadaan Tanah oleh Lembaga pertanahan (BPN) Penetapan Ganti Rugi tidak berdasarkan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP), tetapi lebih menekankan pada kesepakatan para pihak, yaitu pemerintah atau pihak instansi yang memerlukan tanah dengan pihak berhak atas tanah.<sup>4</sup>

Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari penilai disampaikan kepada Badan Pertanahan Nasional untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian. Berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian. Hasil

---

<sup>3</sup> Hery Zarkasih., 2015. *Pelaksanaan Prinsip Keadilan Dalam Pemberian Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Pelebaran Jalan Raya Di Kota Praya Kabupaten Lombok Tengah)*. Jurnal IUS (Kajian Hukum dan Keadilan), 3(2).

<sup>4</sup> Widyarini Indriasti Wardani., 2016. *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Telaah Terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum)*. Jurnal UNTAG.

kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.

Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan ganti kerugian. Pengadilan Negeri memutus bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan. Pihak yang keberatan terhadap putusan pengadilan negeri dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima. Putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.

Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, tetapi tidak mengajukan keberatan dalam waktu tersebut, pihak yang berhak dianggap menerima bentuk dan besarnya ganti kerugian.

#### 4) Pemberian Ganti Kerugian

Pemberian ganti kerugian atas objek pengadaan tanah diberikan langsung kepada pihak yang berhak. Ganti kerugian diberikan kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah dan/atau putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung. Pada saat pemberian ganti kerugian pihak yang berhak menerima ganti kerugian wajib:

- (a) Melakukan pelepasan hak dan
- (b) Menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan.

Bukti yang dimaksud merupakan satu-satunya alat bukti yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat dikemudian hari. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian bertanggung jawab atas kebenaran dan keabsahan bukti penguasaan atau kepemilikan yang diserahkan. Tuntutan pihak lain atas objek pengadaan tanah yang telah diserahkan kepada Instansi yang memerlukan tanah menjadi tanggung jawab pihak yang berhak menerima ganti kerugian.

Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah atau putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung, ganti kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri setempat.

Penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri juga dapat dilakukan terhadap:

- (a) Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya, atau
- (b) Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian:
  - (1) Sedang menjadi objek perkara di pengadilan
  - (2) Masih dipersengketakan kepemilikannya
  - (3) diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang, atau
  - (4) menjadi jaminan di bank.

Pada saat pelaksanaan pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak telah dilaksanakan atau pemberian ganti kerugian sudah dititipkan di Pengadilan Negeri, kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Ganti kerugian atas objek pengadaan tanah diberikan dalam bentuk tanah dan/atau bangunan atau relokasi. Pelepasan objek pengadaan tanah dilaksanakan paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Apabila pelepasan objek pengadaan tanah belum selesai dalam waktu tersebut, dinyatakan telah dilepaskan dan menjadi tanah negara dan dapat langsung digunakan untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

#### 5) Pelepasan Tanah Instansi

Pelepasan objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dimiliki pemerintah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan barang milik negara/daerah. Pelepasan objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dikuasai oleh pemerintah atau dikuasai/dimiliki oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah dilakukan berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Pelepasan objek pengadaan tanah dilakukan oleh pejabat yang berwenang atau pejabat yang diberi pelimpahan kewenangan untuk itu. Pelepasan objek pengadaan tanah tidak diberikan ganti kerugian, kecuali:

- (a) Objek pengadaan tanah yang telah berdiri bangunan yang dipergunakan secara aktif untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan;
- (b) Objek pengadaan tanah yang dimiliki/dikuasai oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah; dan/atau
- (c) Objek pengadaan tanah kas desa.

#### 6) Penyerahan Hasil Pengadaan Tanah

Lembaga Pertanahan menyerahkan hasil pengadaan tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah setelah:

- (a) Pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak dan pelepasan hak dilaksanakan; dan/atau
- (b) Pemberian ganti kerugian telah dititipkan di Pengadilan Negeri.

Instansi yang memerlukan tanah dapat mulai melaksanakan kegiatan pembangunan setelah dilakukan serah terima hasil pengadaan tanah. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum karena keadaan mendesak akibat bencana alam, perang, konflik sosial yang meluas, dan wabah penyakit dapat langsung dilaksanakan pembangunannya setelah dilakukan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Sebelum penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum terlebih dahulu disampaikan pemberitahuan kepada pihak yang berhak.

Dalam hal terdapat keberatan atau gugatan atas pelaksanaan pengadaan tanah, Instansi yang memerlukan tanah tetap dapat melaksanakan kegiatan pembangunan. Instansi yang memperoleh tanah wajib mendaftarkan tanah yang telah diperoleh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### 7) Pemantauan dan Evaluasi

Pemantauan dan evaluasi penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan oleh Pemerintah. Pemantauan dan evaluasi hasil penyerahan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang telah diperoleh, dilakukan oleh Lembaga Pertanahan.

2. Mekanisme pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam pembangunan bandara internasional Kulon Progo

Desa Palihan, Kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo terletak pada koordinat 07.89 LS-110.06 BT. Luas wilayah Kelurahan Palihan adalah 354,7070 Hektare dan mayoritas adalah tanah Sertifikat Hak Milik(SHM), di Kelurahan Palihan terdapat Tanah Kas Desa (TKD) seluas 147.203m<sup>2</sup> dan tanah Pakualaman Ground yang terletak di pesisir pantai seluas 393.974m<sup>2</sup> dan sisanya adalah tanah dengan Sertifikat Hak Milik (SHM). Kelurahan Palihan adalah desa yang paling luas terdampak pembangunan bandara internasional, hampir 2/3 dari luas Desa Palihan terdampak pembangunan bandara atau setara 250 hektare luas tanah Desa Palihan yang terdampak pembangunan<sup>5</sup>.

Untuk pengadaan tanah guna kepentingan umum dalam pembangunan bandara internasional Kulon Progo dibentuk Panitia Pengadaan Tanah (P2T), dikarenakan pelaksanaan pengadaan tanah dilaksanakan oleh Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta maka susunan Panitia Pengadaan Tanahnya paling kurang terdiri dari:

- a) Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional sebagai Ketua;
- b) Kepala Bidang Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah atau Pejabat setingkat Eselon III yang ditunjuk sebagai Anggota;

---

<sup>5</sup> Wawancara dengan Agus Bintoro, Kepala Seksi Pemerintahan Kantor Desa Palihan

- c) Kepala Kantor Pertanahan setempat pada lokasi pengadaan tanah sebagai Anggota;
- d) Pejabat Satuan Kerja Perangkat Daerah provinsi paling rendah setingkat Eselon III yang membidangi urusan pertanahan atau Pejabat setingkat Eselon III yang ditunjuk sebagai Anggota;
- e) Pejabat Satuan Kerja Perangkat Daerah kabupaten/kota paling rendah setingkat Eselon III yang membidangi urusan pertanahan atau Pejabat setingkat Eselon III yang ditunjuk sebagai Anggota;
- f) Camat atau nama lain setempat pada lokasi pengadaan tanah sebagai Anggota;
- g) Lurah/Kepala Desa atau nama lain setempat pada lokasi pengadaan tanah sebagai Anggota; dan
- h) Kepala Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah atau pejabat setingkat Eselon IV yang ditunjuk sebagai Sekretaris merangkap Anggota<sup>6</sup>.

Dalam pembangunan pengadaan tanah untuk bandara internasional Kulon Progo, Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kulon Progo hanya membantu dalam proses pengukuran, identifikasi, dan inventarisasi. Ketua Pelaksana Panitia Pengadaan Tanah membentuk satuan tugas yang dibagi menjadi dua yaitu satuan tugas A dan satuan tugas B yang beranggotakan pegawai Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kulon Progo. Dijelaskan oleh Heru Atmana selaku Pegawai Badan Pertanahan Nasional Kabupaten

---

<sup>6</sup> R.I., *Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia* No 5 Tahun 2012 tentang “Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah” Pasal 3.

Kulon Progo satuan tugas A dan satuan tugas B memiliki tugas yang berbeda, yaitu :

a) Satuan Tugas A memiliki tugas membidangi inventarisasi dan identifikasi data fisik penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah meliputi :

- 1) pengukuran batas keliling lokasi pengadaan tanah;
- 2) pengukuran bidang per bidang;
- 3) menghitung, menggambar bidang per bidang dan batas keliling;  
dan
- 4) pemetaan bidang per bidang dan batas keliling bidang tanah.

Dalam melaksanakan tugasnya menginventarisasi dan identifikasi data fisik penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, satuan tugas A mengeluarkan hasil akhir berupa Peta Bidang yang ditandatangani oleh Ketua Satuan Tugas A.

b) Satuan Tugas B memiliki tugas membidangi inventarisasi dan identifikasi data pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah yang meliputi data paling kurang:

- 1) Nama, pekerjaan, dan alamat pihak yang berhak;
- 2) Nomor Induk Kependudukan atau identitas diri lainnya pihak yang berhak;
- 3) Bukti penguasaan dan/atau kepemilikan tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda yang berkaitan dengan tanah;
- 4) Letak tanah, luas tanah dan nomor identifikasi bidang;

- 5) Status tanah dan dokumennya;
- 6) Jenis penggunaan dan pemanfaatan tanah;
- 7) Penguasaan dan/atau kepemilikan tanah, bangunan, dan/atau benda lain yang berkaitan dengan tanah;
- 8) Pembebanan hak atas tanah; dan
- 9) Ruang atas dan ruang bawah tanah.

Dalam melaksanakan tugas menginventarisasi dan identifikasi pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah, satuan tugas B mengeluarkan hasil akhir berupa Data Nominatif yang ditandatangani oleh Ketua Satuan Tugas B.

Berikut adalah contoh data nominatif yang dibuat oleh Satuan Tugas B

Tabel 1. Sample warga palihan yang terdampak pengadaan tanah untuk pembangunan bandara

No	Nama	Alamat	Status Tanah	Luas Tanah
1	Suto Irono	Palihan I, RT 02 RW 01, Kelurahan Palihan, Kecamatan Temon	SHM	4.855 m <sup>2</sup>
2	Sadino	Palihan I, Kelurahan Palihan, Kecamatan Temon	SHM	4.840 m <sup>2</sup>
3	Atmo Irono	Palihan I, RT 02 RW 01	SHM	4.810 m <sup>2</sup>

		Kelurahan Palihan, Kecamatan Temon		
4	Kromo Pawiro	Palihan I, RT 02 RW 01 Kelurahan Palihan, Kecamatan Temon	SHM	2.360 m <sup>2</sup>
5	Prpto Pawiro	Palihan I, RT 02 RW 01 Kelurahan Palihan, Kecamatan Temon	SHM	2.370 m <sup>2</sup>
6	Harso	Palihan I, RT 02 RW 01 Kelurahan Palihan, Kecamatan Temon	SHM	2.196 m <sup>2</sup>
7	H.Silachudin	Palihan I, RT 02 RW 01 Kelurahan Palihan, Kecamatan Temon	SHM	2.230 m <sup>2</sup>
8	Hadi Suparman	Palihan I, RT 02 RW 01 Kelurahan Palihan, Kecamatan Temon	SHM	4.710 m <sup>2</sup>
9	Atmo Irono	Palihan I, RT 02 RW 01 Kelurahan Palihan, Kecamatan Temon	SHM	4.590 m <sup>2</sup>
10	Yadi Wiyono	Palihan I, RT 02 RW 01 Kelurahan Palihan, Kecamatan Temon	SHM	4.700 m <sup>2</sup>

11	Wagiyem	Palihan I, RT 02 RW 01 Kelurahan Palihan, Kecamatan Temon	SHM	4.630 m <sup>2</sup>
12	H.Suwardi	Palihan I, Kelurahan Palihan, Kecamatan Temon	SHM	5.950 m <sup>2</sup>
13	Teguh Santoso	Palihan I, RT 02 RW 01 Kelurahan Palihan, Kecamatan Temon	SHM	2.120 m <sup>2</sup>
14	Bowo Kastomo	Palihan I, RT 02 RW 01 Kelurahan Palihan, Kecamatan Temon	SHM	2.120 m <sup>2</sup>
15	Ichwanudin	Palihan I, Kelurahan Palihan, Kecamatan Temon	SHM	2.120 m <sup>2</sup>

Setelah penulis melakukan penelitian di Desa Palihan maka mekanisme pengadaan tanah untuk kepentingan umum bandara internasional Kulon Progo atau New Yogyakarta International Airport di Desa Palihan yang menyertakan masyarakat dalam prosesnya adalah:

- 1) Sosialisasi

Sosialisasi di Desa Palihan dilalukukan 2 tahap dikarenakan banyaknya jumlah warga pemegang hak atas tanah yang tanahnya terdampak pembangunan bandara dan keterbatasan tempat.

2) Pendataan awal lokasi rencana pembangunan

Pendataan awal lokasi rencana pembangunan meliputi kegiatan pengumpulan data awal pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah. Pendataan awal dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan. Hasil pendataan awal lokasi rencana pembangunan digunakan sebagai data untuk pelaksanaan konsultasi publik rencana pembangunan.

3) Konsultasi Publik

Konsultasi publik adalah proses komunikasi dialogis atau musyawarah antar pihak yang berkepentingan guna mencapai kesepakatan dan kesepahaman dalam perencanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Dalam proses ini juga masyarakat mengisi formulir setuju atau tidaknya pembangunan.

4) Pemberitahuan Data Nominatif

Daftar nominatif adalah bukti penguasaan dan/atau kepemilikan dalam rangka inventarisasi dan identifikasi data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah. Daftar Nominatif paling kurang memuat :

- a) identitas Pihak yang Berhak;
- b) letak, luas, dan status/jenis hak;
- c) luas dan jenis bangunan;

- d) jenis penggunaan;
  - e) tanam tumbuh dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah; dan
  - f) pembebanan hak atas tanah atau fiducia.<sup>7</sup>
- 5) Pendataan Ulang Data Nominatif
- Jika masih ada data yang belum masuk atau yang sebelumnya menolak pembangunan menjadi setuju/menerima pembangunan.
- 6) Pengumuman Data Nominatif Final
- 7) Penilaian Ganti Kerugian oleh Tim Penilai Harga Tanah(Tim Appraisal).
- Penilaian tanah oleh tim penilai dilaksanakan dalam waktu 30 hari setelah tim penilai menerima data.
- 8) Pengumuman/pemberitahuan dan musyawarah nilai ganti kerugian oleh tim appraisal
- 9) Pembayaran ganti kerugian yang dilakukan di Pengadilan Negeri Kulon Progo
- 10) Penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri Kulon Progo (bagi yang menolak pembangunan)

Tidak terwujudnya kesepakatan mengenai bentuk dan besaran ganti kerugian antara instansi pemerintah dan pemegang hak atas tanah yang kemudian dilakukannya konsinyasi ganti kerugian ke Pengadilan

---

<sup>7</sup> Nugroho, Andi Tri, dan Triyono Ana Silviana. "Pelaksanaan Pengadaan Tanah Aset Pemerintah Untuk Pembangunan Underpass Jatingaleh Semarang." *Diponegoro Law Journal* 6, no. 1 (2017): 1-18.

Negeri yang meliputi wilayah hukum oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah.<sup>8</sup>

Dalam hal tersebut, salah satu cara yang dapat digunakan untuk menyelesaikan persoalan ganti kerugian adalah menerapkan konsinyasi atau penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri. Penitipan ganti kerugian untuk pengadaan tanah bandara internasional Kulon Progo atau New Yogyakarta International Airport dilakukan di Pengadilan Negeri Kulon Progo, dalam pembangunan Bandara Internasional Kulon Progo atau New Yogyakarta International Airport untuk wilayah Desa Palihan ganti rugi yang dititipkan ke Pengadilan Negeri Kulom Progo adalah 155 bidang tanah.

Pembangunan bandara internasional Kulon Progo atau New Yogyakarta International Airport, dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk bandara internasional Kulon Progo jika dibandingkan dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk kepentingan Umum maka dapat dikatakan pelaksanaan tanah secara keseluruhan telah sesuai dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk kepentingan Umum. Dalam Peraturan Daerah Kulon Progo Nomor 1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kulon Progo tahun 2012-2032 juga telah menyebutkan bahwa 5 desa Di Kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo dalam Pasal 18 yang

---

<sup>8</sup> Yanuarsih, M., 2009. Konsinyasi Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. Universitas Airlangga.

menyebutkan: Jaringan transportasi udara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf c berupa bandar udara dengan rencana pembangunan bandar udara baru berada di Kecamatan Temon, Kecamatan Wates, Kecamatan Panjatan, dan Kecamatan Galur.

Sikap masyarakat di Desa Palihan dinilai dari pandangan, alasan, dan tindakan dari masyarakat. (1) Pandangan masyarakat yang setuju dan netral mengatakan bahwa kebijakan pembangunan bandara harus diwujudkan karena merupakan program pemerintah sedangkan masyarakat yang tidak setuju memiliki pandangan kebijakan pembangunan bandara harus dibatalkan karena dirasa tidak adil untuk petani. (2) Alasan masyarakat yang setuju yaitu bahwa pembangunan bandara dapat memberikan dampak yang positif, sedangkan masyarakat yang tidak setuju memiliki alasan bahwa pembangunan bandara akan memberikan dampak yang negatif, sedangkan masyarakat netral setuju dengan alasan terpaksa. (3) Tindakan masyarakat yang setuju adalah mengikuti kegiatan yang diselenggarakan oleh Tim, sedangkan masyarakat yang tidak setuju melakukan penolakan-penolakan dan tidak bersedia mengikuti kegiatan yang diselenggarakan oleh Tim, dan masyarakat netral lebih memilih untuk diam.<sup>9</sup>

#### B. Hambatan-hambatan dalam Melaksanakan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum pada Pembangunan Bandara di Kulon Progo

---

<sup>9</sup> Esti Wahyukinasih., 2016. *Sikap Masyarakat Desa Palihan Terhadap Rencana Pembangunan Bandara Internasional di Kabupaten Kulon Progo*. Adinegara 5.4.

Dalam studi kasus pengadaan tanah untuk pembangunan bandara internasional Kulon Progo atau New Yogyakarta International Airport terdapat beberapa hambatan-hambatan yang dialami dalam proses pengadaan tanahnya. Hambatan-hambatan tersebut adalah seputar tentang proses pengadaan tanah serta beberapa teknis pengadaan tanah. Berikut ini adalah beberapa hambatan-hambatan dalam melaksanakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada pembangunan bandara internasional di Kulon Progo:

1. Masih adanya pemegang hak atas tanah yang bersikeras menolak pembangunan New Yogyakarta International Airport.

Dalam kasus ini kurangnya pendekatan dari pemerintah kepada masyarakat yang menyebabkan adanya beberapa pemegang hak atas tanah yang menolak pembangunan New Yogyakarta International Airport dengan berbagai alasan. Namun ada dua kategori pemegang hak atas tanah yang menolak pembangunan, ada sebagian pemegang hak atas tanah yang menolak pembangunan namun bersedia tanahnya diukur oleh tim pengukur dan juga ada sebagian pemegang hak atas tanah yang menolak pembangunan dan tidak bersedia tanahnya diukur oleh tim pengukur.

Dalam hal ini pihak yang bersedia tanahnya diukur oleh tim pengukur maka tanah tersebut dapat dinilai berapa besar ganti kerugian yang akan diterima oleh pemegang hak tersebut dan pihak yang tidak bersedia tanahnya oleh tim pengukur maka tanah tersebut tidak dapat

dinilai oleh tim penilai. Tanah yang bersedia diukur namun pemegang hak atas tanahnya tetap menolak maka ganti kerugian atas tanah tersebut dapat ditipkan ke Pengadilan Negeri Kulon Progo. Namun pihak yang tidak bersedia tanahnya diukur oleh tim pengukur tidak dapat dinilai berapa besaran ganti kerugiannya. Hal ini menjadi permasalahan yang masih berlarut-larut dalam pembangunan New Yogyakarta International Airport di Kabupaten Kulon Progo<sup>10</sup>.

2. Perbedaan hasil pengukuran yang dilakukan oleh tim pengukur dari Badan Pertanahan Nasional Kulon Progo dengan Sertifikat Hak Milik(SHM) yang dipegang oleh masyarakat.

Perbedaan hasil pengukuran ini berupa perbedaan luas tanah yang diukur oleh tim pengukur tanah dan SHM yang dipegang oleh masyarakat. Perbedaan antara pemetaan yang dilakukan oleh tim dari BPN dengan pemetaan dalam SHM, misal seharusnya tidak ada jalan dalam pemetaan yang terdapat dalam SHM namun dalam Pemetaan yang dilakukan oleh tim dari BPN menunjukkan adanya jalan<sup>11</sup>. Dalam perbedaan pengukuran juga timbul masalah bedanya luas tanah yang ada dalam Sertifikat Hak Milik dengan hasil pengukuran yang dilakukan oleh tim pengukur atau dalam hal ini adalah Satuan Tugas A.

3. Sebagian masyarakat masih belum menerima dengan besarnya ganti rugi yang telah diumumkan oleh Panitia Pengadaan Tanah (P2T)

---

<sup>10</sup> Wawancara dengan Agus Bintoro, Kepala Seksi Pemerintahan Desa Palihan

<sup>11</sup> Wawancara dengan Susanti, Seketaris Desa Palihan

Masih terdapat pihak yang berhak mendapatkan ganti kerugian namun belum dapat menerima besaran ganti kerugian yang dihitung dan telah diumumkan oleh Panitia Pengadaan Tanah, maka pihak yang berhak mendapatkan ganti kerugian tersebut dapat menanyakan kepada tim appraisal mengenai besaran ganti rugi yang diterima. Dengan kata lain permasalahannya adalah tidak adanya kata mufakat dari musyawarah yang telah dilaksanakan. Musyawarah untuk mencari kesepakatan atau mufakat dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi, pada dasarnya dapat merujuk pada ketentuan hukum adat yang berlaku.<sup>12</sup> Jika pihak yang berhak tetap menolak besaran ganti kerugian maka ganti kerugian tersebut akan dititipkan ke Pengadilan Negeri atau disebut Konsinyasi ganti kerugian

4. Terkendalanya ganti kerugian Tanah Kas Desa dengan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa.

Bab III Pasal 15 ayat (4) Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa menyebutkan bahwa tanah kas desa yang terdampak pembangunan untuk kepentingan umum penggantian berupa uang harus digunakan untuk membeli tanah pengganti yang senilai. Namun untuk mendapatkan tanah yang senilai dengan tanah kas desa yang sebelumnya tidaklah mudah karena harga tanah di sekitar lokasi akan naik. Untuk melaksanakan

---

<sup>12</sup> Syafruddin Kalo. 2005. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. Sumatera Utara.

pelepasan Tanah Desa dan perolehan tanah pengganti dilakukan oleh panitia yang dibentuk oleh Bupati.

5. Susahnya untuk mendapatkan tanah pengganti untuk dijadikan untuk tempat tinggal.

Sebagian para pemegang hak atas tanah juga susah untuk mendapatkan tanah pengganti untuk tempat tinggal atau permukiman, karena pemerintah juga tidak menyediakan daerah yang akan digunakan untuk relokasi permukiman. Hal tersebut juga diakibatkan oleh kurangnya perencanaan pemerintah untuk melakukan perencanaan pembangunan permukiman relokasi pihak pemegang hak atas tanah yang terdampak pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum pada pembangunan bandara internasional Kulon Progo atau New Yogyakarta International Airport.

6. Para pemegang hak atas tanah beranggapan bahwa akan kehilangan mata pencaharian.

Mata pencaharian sebagian besar masyarakat Palihan adalah pertanian dan perkebunan pesisir pantai, dengan adanya pengadaan tanah untuk pembangunan bandara internasional Kulon Progo atau New Yogyakarta International Airport mereka beranggapan bahwa akan kehilangan sumber mata pencahariaannya dikarenakan lahan pertanian dan perkebunan yang mereka punya dan garap akan hilang karena adanya pembangunan tersebut. Para pemegang hak atas tanah yang tanahnya

terdampak pengadaan tanah untuk pembangunan bandara bingung untuk mencari tanah pengganti yang akan digunakan untuk lahan pertanian dan perkebunan.