

# PROSIDING SEMINAR NASIONAL

## PROBLEMATIKA PERTANAHAN DAN STRATEGI PENYELESAIANNYA

Reforma Agraria, Pendaftaran Tanah, dan  
Pengadaan Tanah untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum



**Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional**

Bekerjasama dengan

**Pusat Studi Hukum Agraria - Fakultas Hukum Universitas Trisakti**

Jakarta, 7 Oktober 2017

Prosiding Seminar Nasional: Problematika Pertanahan dan Strategi Penyelesaiannya  
©STPN dan Pusat Studi Hukum Agraria-Fakultas Hukum Universitas Trisakti

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia  
(Oktober 2017)

oleh:

**Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional**

Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman, Yogyakarta, 55293

Tlp. (0274) 587239

Faxs: (0274) 587138

Bekerjasama dengan

**Pusat Studi Hukum Agraria - Fakultas Hukum Universitas Trisakti**

Jl. Kyai Tapa No. 1, Grogol, Jakarta Barat, 11440

Penulis:

Noer Fauzi Rachman, Arie Sukanti Hugalung, Oloan Sitorus, M. Nazir Salim, Westi Utami,  
Sunaryo Basuki, Endang Pandamdari, Ignasius Pradipa Probandaru, Trubus Rahardiansah, dkk.

Editor: Pusat Studi Hukum Agraria-Fakultas Hukum Universitas Trisakti dan STPN

Layout/Cover: Aqil N EL

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Prosiding Seminar Nasional: Problematika Pertanahan dan Strategi Penyelesaiannya  
STPN (Press) dan Pusat Studi Hukum Agraria-Fakultas Hukum Universitas Trisakti, 2017

x + 529 hlm.: 20,5 x 29 cm

ISBN: 602-7894-35-0

978-602-7894-35-8

# YANG SELESAI DAN YANG TERTUNDA: Problematika Ganti Kerugian Pengadaan Tanah *New Yogyakarta International Airport*

Ni Luh Gede Maytha Puspa Dewi

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional/Direktorat Land Reform Kem. ATR/BPN

Email: meta.maytha@gmail.com

## Abstrak

Gagasan pengadaan tanah *New Yogyakarta International Airport* (NYIA) muncul ketika melihat kondisi Bandara Adisutjipto Yogyakarta yang mengalami *over capacity*. Jumlah wisatawan yang datang ke Yogyakarta tahun 2016 mencapai 7,2 juta penumpang, sedangkan daya tampungnya hanya 1,2 juta penumpang per tahun. Untuk mengembangkan Bandara Adisutjipto sudah tidak bisa dilakukan karena adanya *obstacle* dan keterbatasan lahan. Maka, alternatif solusinya adalah memindahkan bandara ke tempat lain. Dilakukan studi kelayakan untuk memilih lokasi pembangunan bandara baru dan terpilih Kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo. Pada tahun 2015 diterbitkan Izin Penetapan Lokasi (IPL) oleh Gubernur DIY untuk pembangunan bandara baru di Kulon Progo. Presiden Joko Widodo telah melakukan *groundbreaking* sebagai langkah awal pembangunan bandara. Namun ternyata pembangunan belum sepenuhnya bisa dimulai karena masih terdapat permasalahan yang berkaitan dengan pembayaran ganti kerugian terhadap beberapa objek tanah, salah satunya milik warga yang tergabung dalam paguyuban Wahana Tri Tunggal (WTT), tanah instansi pemerintah, dan tanah kas desa. Terkait hal itu, penulis ingin mengkaji lebih jauh mengenai ganti kerugiandan segala problematikanya. Penulis melakukan penelitian lapangan dengan pendekatan deskriptif naratif yang langsung menemui beberapa narasumber di lapangan, begitu juga studi mendalam terkait dokumen-dokumen perencanaannya. Hasil kajian penulis menunjukkan bahwa pengadaan tanah NYIA sampai saat masih menyisakan banyak pekerjaan rumah bagi pelaksananya. Setidaknya masih terdapat 357 bidang tanah yang harus di konsinyasi dan tanah milik WTT sebanyak 292 bidang, dan 11 blok bidang tanah yang di dalamnya terdapat 32 bidang yang belum dinilai sepenuhnya oleh Penilai. Sampai saat ini, belum ada upaya penyelesaian mengenai pembayaran ganti kerugiannya.

**Kata kunci:** Pengadaan Tanah, Ganti Kerugian

## A. Pengantar

Setiap kegiatan pembangunan tidak terlepas dari ketersediaan tanah sebagai ruang penyelenggaranya. Selain memiliki nilai ekonomis, tanah dalam Pasal 6 UUPA dikatakan memiliki fungsi sosial. Artinya, selain untuk kepentingan pribadi pemiliknya, tanah juga harus bermanfaat untuk kepentingan umum. Oleh karenanya, meski ketersediaan tanah “bebas” menurut Oloan Sitorus<sup>1</sup> adalah terbatas, melalui pengertian fungsi sosial itu negara selalu dapat menyediakan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Kegiatan menyediakan tanah inilah yang lazim disebut pengadaan tanah.

Berdasarkan UU Pengadaan Tanah, pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pengalaman membuktikan bahwa tidak mudah merealisasikan pemberian ganti kerugian yang ‘layak dan adil’ sebagaimana amanat UU Pengadaan Tanah. Sejak berlakunya UU

---

<sup>1</sup> Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum* (Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004), hlm. 1.

Pengadaan Tanah pada Januari 2012 tercatat setidaknya ada 382 kegiatan pengadaan tanah<sup>2</sup>. Ironisnya, persoalan-persoalan yang sama kian hadir dan cenderung menjadi penghambat pelaksanaannya. Permasalahan yang paling sering mengemuka adalah mengenai ganti kerugian, yang oleh Maria S.W. Sumardjono sudah diprediksi akan selalu menjadi eksekusi pelaksanaan pengadaan tanah. Seakan tidak belajar dari pengalaman-pengalaman sebelumnya, persoalan ganti kerugian selalu menyisakan masalah dalam setiap pengadaan tanah namun dalam bentuk yang berbeda-beda.

Jika dibandingkan dengan periode sebelumnya, tercermin dengan baik bagaimana negara berusaha menyempurnakan pelaksanaan pengadaan tanah melalui UU Pengadaan Tanah. UU Pengadaan Tanah dari sisi substansi memiliki materi yang jauh lebih detail dalam menggambarkan “pengorbanan” masyarakat yang melepaskan tanahnya untuk kepentingan pembangunan. Diatur secara tegas mengenai aspek-aspek yang dapat dinilai untuk menghasilkan besaran ganti kerugian yang dapat menggantikan rasa kehilangan pemegang hak terhadap tanahnya. Pada periode lalu, penetapan nilai ganti kerugian dalam pengadaan tanah hanya berdasarkan pada Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) yang besarnya di bawah nilai tanah itu sendiri. Bentuk penyempurnaan ada pada ditambahkan penilaian terhadap aspek non fisik untuk menghitung ganti kerugian lain yang mampu menggambarkan *potential loss* dan/atau pembayaran atas keterpaksaan yang dialami pemegang hak atas tanah (*solatium*).

Namun kenyataannya, formula dalam UU Pengadaan Tanah tidak semata dapat merubah keadaan. Persoalan mengenai ganti kerugian tetap menjadi penghambat dalam pengadaan tanah. Seperti halnya yang terjadi pada kasus yang diteliti oleh peneliti, yaitu pengadaan tanah untuk pembangunan bandara baru di Yogyakarta yang selanjutnya disebut sebagai *New Yogyakarta International Airport* (NYIA). Meski dikatakan menjadi sebuah *success story* pengadaan tanah di Indonesia, dalam pelaksanaannya tidak bisa terhindar dari persoalan ganti kerugian yang harus dibayarkan kepada pihak yang berhak.

Pembangunan NYIA adalah sebuah megaprojek warisan dari pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang belum dapat diselesaikan pada masa itu. Wacana pembangunan NYIA mencuat sejak tahun 2010 dan sejak itu selalu menjadi perbincangan hangat masyarakat Yogyakarta dan sekitarnya. Wacana ini muncul ketika melihat kondisi Bandara Adisutjipto sebagai bandara yang sekarang beroperasi sudah tidak memadai dalam menampung wisatawan yang datang ke Yogyakarta. Daya tampung Bandara Adisutjipto hanya 1,2 juta penumpang per tahun, sedangkan pada tahun 2016 jumlah penumpang mencapai angka 7,2 juta. Angka ini meningkat sebesar ±14% jika dibandingkan jumlah penumpang

---

<sup>2</sup> Angka ini termasuk di dalamnya pengadaan tanah skala kecil yang dilakukan langsung antara instansi yang memerlukan tanah dengan pemegang hak. Sumber data: Direktorat Jenderal Pengadaan Tanah, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN, Juni 2017.

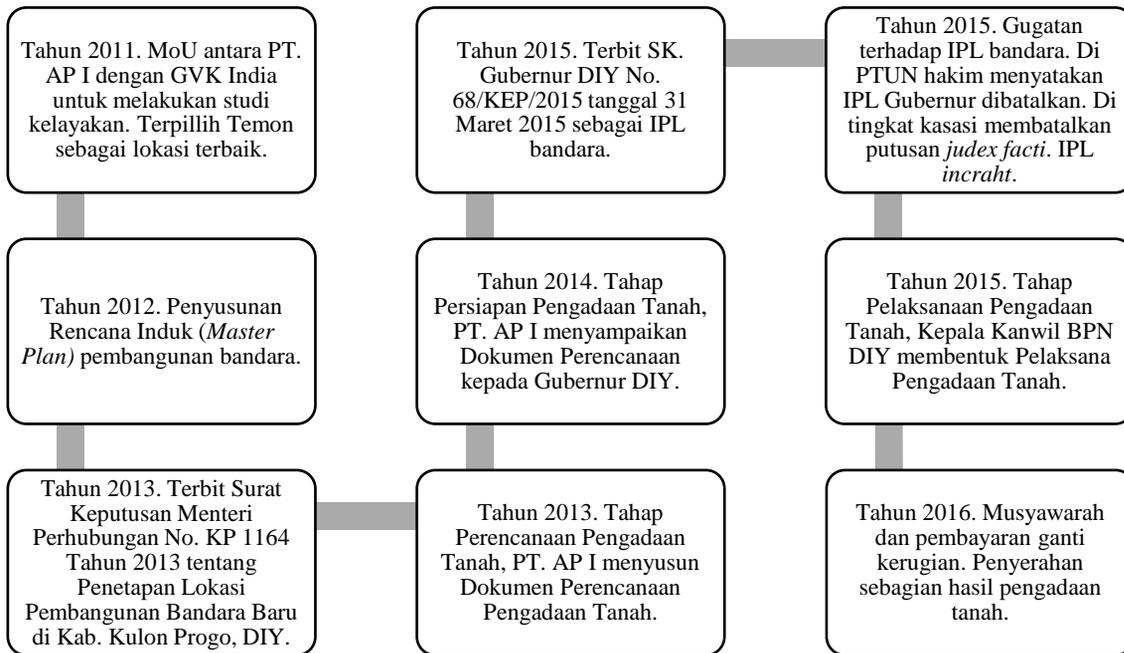
di tahun 2015 yaitu sebanyak 6,3 juta penumpang.<sup>3</sup> Sedangkan dapat diprediksi wisatawan yang datang ke Yogyakarta akan terus meningkat setiap tahunnya. Beberapa upaya perluasan Bandara Aisutjipto telah dilakukan pada tahun 2004, tahun 2005, dan terakhir tahun 2006. Namun karena adanya keterbatasan lahan di sekitar Bandara Adisutjipto, perluasan dan pengembangan bandara tidak dapat lagi dilakukan. Kondisi ini melahirkan pemikiran untuk membangun bandara baru sebagai pengganti Bandara Adisutjipto di Yogyakarta.

Dalam perkembangannya, wacana pembangunan bandara baru mulai direalisasikan oleh PT. Angkasa Pura I sebagai perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang mengelola bandara di wilayah timur Indonesia. Studi kelayakan dilakukan untuk memilih lokasi yang paling layak dan memungkinkan untuk dibangun bandara baru. Pada awalnya ada 7 lokasi se-Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang dikaji sebagai lokasi pembangunan bandara baru, yaitu Bandara Adisutjipto-Sleman, Lapangan Terbang Gading-Gunungkidul, Selomartani-Sleman, Gadingharjo-Bantul, serta Bugel, Bulak Khayangan, dan Temon di Kulon Progo. Dari 7 lokasi calon bandara tersebut yang dinilai paling memenuhi persyaratan teknis dan operasional untuk pembangunan bandara adalah di Kecamatan Temon Kabupaten Kulon Progo. Dengan berbagai keterbatasan yang dimiliki, Temon menjadi lokasi terbaik se-DIY untuk membangun bandara berdasarkan penilaian yang dilakukan Pusat Studi Transportasi dan Logistik Universitas Gadjah Mada (UGM), Pusat Studi Ekonomi dan Kebijakan Publik, dan Konsultan Internasional Landrum & Brown pada Bulan April 2012.

Adanya wacana pembangunan NYIA mengundang reaksi masyarakat Yogyakarta khususnya di Kulon Progo sebagai lokasi rencana pembangunan bandara. Pro kontra terus mencuat seiring dengan terbitnya Izin Penetapan Lokasi (IPL) di lima desa seluas ±645,63 hektar melalui surat keputusan Gubernur DIY Nomor 68/KEP/2015 tanggal 31 Maret 2015 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Pengembangan Bandara Baru di DIY. Puncak penolakan adalah ketika warga yang tergabung dalam paguyuban Wahana Tri Tunggal (WTT) menggugat surat keputusan tersebut ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Yogyakarta yang mengakibatkan proses pengadaan tanah sempat terhenti karena majelis hakim dalam putusannya membatalkan IPL Gubernur DIY. Proses pengadaan tanah baru dapat dilanjutkan kembali setelah terbitnya putusan kasasi dari Mahkamah Agung Nomor 456 K/TUN/2015 tanggal 23 September 2015 yang membatalkan putusan *judex facti*.

---

<sup>3</sup> “2016, Penumpang Bandara Adisutjipto Tembus 7,2 Juta Orang”, <https://ekbis.sindonews.com/read/1167442/34/2016-penumpang-bandara-adisutjipto-tembus-72-juta-orang-1483285276>, diakses pada tanggal 17 Februari 2017 Pukul 16:35 WIB.



Gambar 1. Kronologi Pengadaan Tanah NYIA

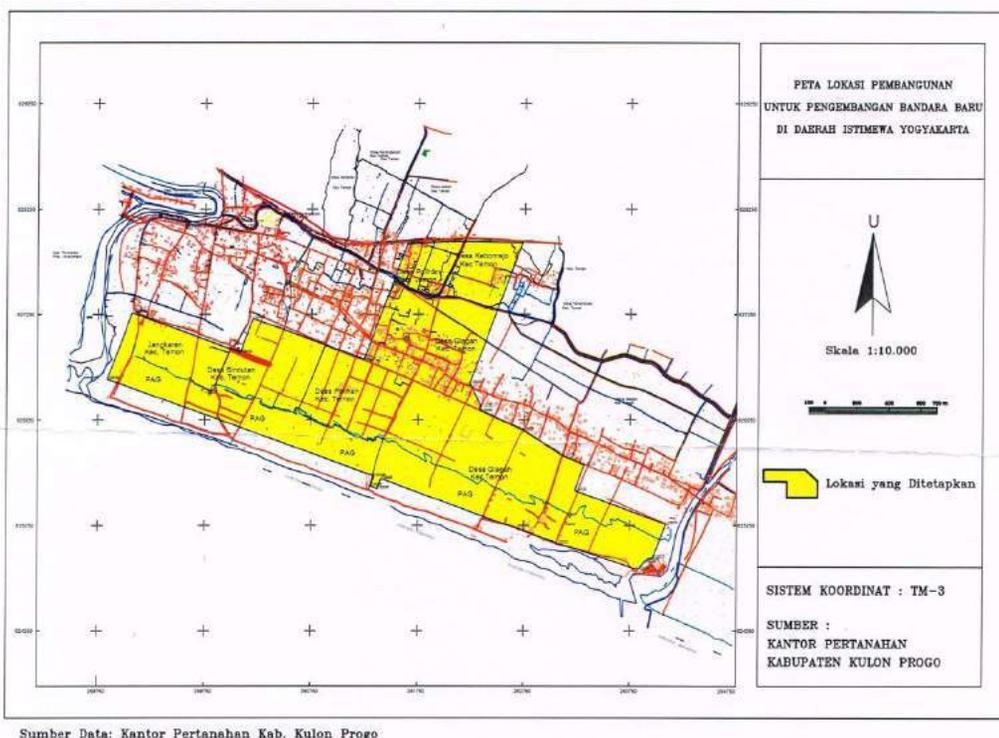
Pro kontra terus terjadi sampai akhirnya dilakukangroundbreaking pembangunan bandara oleh Presiden Joko Widodo pada tanggal 27 Januari 2017. Namun demikian, ternyata pembangunan tidak bisa sepenuhnya dilakukan karena pelaksanaan pengadaan tanah NYIA masih menyisakan pekerjaan rumah pada objek pengadaan tanah yang belum dibayarkan ganti kerugiannya. Biaya perolehan tanah yang nyaris mencapai tiga kali lipat dari dana yang dianggarkan pada Tahap Perencanaan ternyata tidak serta merta mampu menutupi persoalan yang terjadi.

Masalah ganti kerugian yang mengiringi pengadaan tanah NYIA antara lain, *pertama* terdapat ±300 bidang tanah milik WTT yang belum bisa dibayarkan ganti kerugiannya karena masih ada penolakan yang dilakukan oleh sebagian anggota WTT. Penolakan yang dilakukan oleh WTT secara teknis menyebabkan Satuan Tugas (Satgas) dan Penilai tidak bisa melaksanakan tugasnya dan secara administratif tidak mau menyerahkan bukti kepemilikan dan/atau penguasaan tanahnya sehingga menyulitkan Pelaksana Pengadaan Tanah mengumpulkan data yuridis bidang tanah. *Kedua*, terhadap tanah yang menjadi aset Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Kulon Progo. Ada sebagian aset/Barang Milik Daerah (BMD) berupa jalan yang menjadi objek pengadaan tanah. Pemkab Kulon Progo meminta bentuk ganti kerugian berupa uang sedangkan Pelaksana Pengadaan Tanah menilai jalan tidak seharusnya dibayarkan ganti kerugiannya karena tidak digunakan untuk kegiatan pemerintahan berdasarkan Pasal 46 UU Pengadaan Tanah. *Ketiga*, pemberian ganti kerugian terhadap Tanah Kas Desa (TKD). TKD menurut Pasal 46 ayat (2) UU Pengadaan Tanah hanya bisa dibayarkan ganti kerugiannya dalam bentuk tanah pengganti atau relokasi. Namun ternyata, dalam kondisi tertentu ada permintaan bahwa ganti kerugian yang dibayarkan dalam bentuk uang.

Sampai saat ini, persoalan mengenai aset Pemkab Kulon Progo dan TKD masih belum mendapatkan jawaban mengenai mekanisme pembayaran ganti kerugiannya oleh pihak yang berwenang. Kondisi ini jika dibiarkan berlarut-larut tentunya akan sangat menghambat pengadaan tanah NYIA.

Tulisan ini merupakan pengembangan hasil penelitian yang pernah dilakukan peneliti tentang pengadaan tanah pembangunan bandara baru di Yogyakarta, yang disebut sebagai NYIA. Tulisan ini menyoroti persoalan pembayaran ganti kerugian yang masih menjadi pekerjaan rumah dan berusaha melihat alternatif solusi yang mungkin bisa dilakukan. Pengalaman pengadaan tanah sebelumnya ternyata belum bisa menjawab persoalan yang terjadi dalam pengadaan tanah NYIA. Justru, apa yang terjadi di NYIA menambah cerita panjang pengadaan tanah di Indonesia yang harusnya bisa menjadi penyempurna pengadaan tanah selanjutnya.

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan studi kasus. Pokok penelitian studi kasus menurut Robert K. Yin adalah melacak peristiwa-peristiwa kontemporer untuk menemukan makna, menyelidiki proses, serta memperoleh pengertian dan pemahaman yang mendalam serta utuh dari individu, kelompok, atau situasi tertentu.<sup>4</sup> Penelitian lapangan ini dilakukan di lima desa lokasi pengadaan tanah NYIA, sebagaimana Gambar 2, yaitu Desa Jangkaran, Desa Sindutan, Desa Palihan, Desa Glagah, dan Desa Kebonrejo, Kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo, Daerah Istimewa Yogyakarta.



Gambar 2. Lokasi Pembangunan NYIA

<sup>4</sup> Robert K. Yin, *Studi Kasus: Desain & Metode* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 1 dan Eko Sugiarto, *Menyusun Proposal Penelitian Kualitatif: Skripsi dan Tesis* (Yogyakarta: Suaka Media, 2015), hlm. 12.

Banyaknya persoalan menarik perhatian beberapa peneliti untuk mengkaji pengadaan tanah NYIA. Dewi Susilowati<sup>5</sup> mengupas permasalahan sosial akibat adanya wacana pembangunan bandara. Dilanjutkan oleh Winantu Ginanjar Langgeng<sup>6</sup> yang mengkaji mengenai persepsi masyarakat terhadap rencana pembangunan bandara dan konsekuensi harus berpindah dari lokasi rencana pembangunan. Selain itu, ada penelitian Aditya Agung Pratama<sup>7</sup> yang mencoba mengkaji gerakan sosial WTT dengan melihat latar belakang kemunculannya dan bagaimana WTT memperjuangkan tuntutan mereka. Penelitian lainnya yang khusus membahas konflik yang terjadi dilakukan oleh Amelia<sup>8</sup> dan Heru Kurniawan<sup>9</sup>. Amelia mengkaji upaya penyelesaian konflik dan dampaknya sedangkan Heru Kurniawan mengkaji peran Pemerintah Kabupaten Kulon Progo dalam upaya penyelesaian konflik yang terjadi. Berbeda dengan penelitian sebelumnya, hal yang lebih mendasar dari tulisan ini adalah melihat pembayaran ganti kerugian pengadaan tanah NYIA merupakan persoalan serius. Benarkah ganti kerugian yang tinggi bisa menghindarkan pelaksanaan pengadaan tanah dari masalah ganti kerugian atau bahkan menimbulkan masalah baru karena pihak yang berhak termasuk yang tidak seharusnya menerima ganti kerugian berupa uang, justru menuntut uang sebagai bentuk ganti kerugiannya. Selain itu, tidak kalah pentingnya adalah tulisan ini berusaha melengkapi penelitian yang membahas tentang pengadaan tanah NYIA.

Secara teoretis Maria S. W. Sumardjono mencoba menterjemahkan keadilan dalam pemberian ganti kerugian dengan tidak boleh membuat penerima ganti kerugian menjadi lebih kaya atau sebaliknya menjadi lebih miskin dibandingkan dengan keadaan sebelum tanahnya diambil untuk kepentingan pembangunan.<sup>10</sup> Gunanegara dan A.P. Parlindungan menambahkan, ganti kerugian minimal seimbang atau lebih besar dari nilai kerugiannya, sehingga penerima ganti kerugian dapat membeli tanah di tempat lain dan membangun rumah kembali serta melanjutkan hidupnya di tempat yang baru.<sup>11</sup> Untuk dapat menciptakan kondisi tersebut, UU Pengadaan Tanah membuat formula penetapan ganti kerugian yaitu nilai ganti kerugian tidak hanya didasarkan atas faktor fisik seperti jalan, bangunan, sarana

---

<sup>5</sup> Dewi Susilowati, Skripsi: "*Perubahan Sosial Akibat Kebijakan Relokasi Bandara Adi Sucipto di Desa Palihan, Kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo*" (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2014).

<sup>6</sup> Winantu Ginanjar Langgeng, Skripsi: "*Persepsi Penduduk Terhadap Rencana Pembangunan Bandara di Kabupaten Kulon Progo (Studi Kasus: Desa Glagah, Kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo)*" (Yogyakarta: Universitas Negeri Yogyakarta, 2014).

<sup>7</sup> Aditya Agung Pratama, Skripsi: "*Penyebab Munculnya Gerakan Wahana Tri Tunggal di Kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo*" (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2015).

<sup>8</sup> Amelia, Skripsi: "*Resolusi Konflik (Studi Kasus: Relokasi Pembangunan Bandara Internasional di Kecamatan Temon Kabupaten Kulon Progo)*" (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2016).

<sup>9</sup> Heru Kurniawan, Skripsi: "*Humas Dalam Resolusi Konflik (Studi Kasus: Komunikasi dan Resolusi Konflik yang Dilakukan oleh Humas Pemerintah Kabupaten Kulon Progo terhadap Warga yang Menolak Proyek Pembangunan Bandara Baru Kulon Progo)*" (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2016).

<sup>10</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah di Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015), hlm. 47.

<sup>11</sup> Gunanegara, *Rakyat dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan* (Jakarta: Tatanusa, 2008), hlm. 189 dan Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, *Pencabutan Hak, Pembebasan, dan Pengadaan Tanah* (Bandung: Penerbit Mandar Maju, 2011), hlm. 29.

penunjang, dan tanaman,<sup>12</sup> tetapi juga faktor non-fisik misalnya pemulihan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang terkena proyek pembangunan, kerugian atas kehilangan usaha atau pekerjaan, biaya pindah tempat, biaya alih fungsi, dan nilai atas properti sisa. Di luar itu, kemunduran fungsional juga dijadikan pertimbangan dalam menilai ganti kerugian.<sup>13</sup>

Ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk uang, tanah pengganti, permukiman kembali (relokasi), kepemilikan saham, dan/atau bentuk lain yang disepakati oleh kedua belah pihak. “Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak” memberikan celah pemberian ganti kerugian tidak hanya salah satu dari yang disebutkan dalam aturan, tetapi juga bisa gabungan dari satu atau lebih bentuk ganti kerugian yang ditawarkan.<sup>14</sup> Tetapi perlu diketahui ada batasan bentuk ganti kerugian yang dapat diberikan kepada pihak yang berhak. Untuk tanah milik pemerintah yang digunakan aktif untuk pelaksanaan pemerintahan dan/atau Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/D) serta tanah kas desa, bentuk ganti kerugian yang dimungkinkan hanya berupa tanah pengganti dan permukiman kembali. Sedangkan, ganti kerugian dalam bentuk kepemilikan saham hanya diberikan oleh BUMN yang berbentuk perusahaan terbuka dan mendapat penugasan khusus dari pemerintah. Pada dasarnya, apapun rumusan yang digunakan untuk menetapkan besarnya ganti kerugian, hasil akhirnya harus mampu merefleksikan “nilai pengganti” (*replacement value*) agar masyarakat terdampak dijamin keberlanjutan taraf kehidupan sosial ekonominya.

Sedikit menilik pemberian ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah di negara lain. Di Australia dan Amerika Serikat pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah hanya berdasarkan pada nilai pasar dan benda-benda lain yang berkaitan langsung dengan tanah menggunakan istilah *just compensation*. Ini serupa dengan mekanisme sebelum periode UU Pengadaan Tanah yang hanya memperhatikan faktor fisik objek pengadaan tanah dan NJOP atas tanah. Berbeda dengan itu, di Jepang menggunakan istilah *full compensation* untuk menggambarkan pemberian ganti kerugian yang dinilai dengan aspek fisik dan non fisiknya. Dalam Hukum Pencabutan Tanah (*Land Expropriation Law*) di Jepang, kompensasi (ganti kerugian) harus diberikan secara penuh. Artinya nilai properti dari orang yang dirampas tanahnya tidak berubah sebelum dan sesudah tanahnya “diambil”, jumlah kompensasinya harus cukup untuk memperoleh tanah lain di sekitar tanah yang diambil dan nilainya harus sepadan dengan tanah yang diambil.<sup>15</sup> Bisa dikatakan bahwa cara pembayaran ganti kerugian

<sup>12</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Op.Cit.*, hlm. 58.

<sup>13</sup> Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum: Dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Cetakan Kedua* (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 397 dan Maria S.W. Sumardjono, *Op.Cit.*, hlm. 52-53.

<sup>14</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Op.Cit.*, hlm. 54.

<sup>15</sup> *Supreme Court*, October 18, 1973, 27 Minshu 9, 1210, Lihat Tsuyoshi Kotaka, *President of Japan Organization for Land Acquisition and Compensation/Professor of Shinshu University School of Law*, dalam presentasinya yang berjudul *Compensation System of Japan: Just Compensation means Full Compensation*, hlm. 11.

menurut UU Pengadaan Tanah memiliki roh dan makna yang sama dengan pemberian ganti kerugian di Jepang, yang berbeda hanya bagaimana menyebutkan istilah *full compensation*.

### B. Potret Pengadaan Tanah *New Yogyakarta International Airport*

Pengadaan tanah NYIA dianggap sebagai suatu yang tidak bisa ditawar dalam rangka memenuhi kebutuhan operasional penerbangan dan pelayanan bandara yang berdasarkan perkembangan lalu lintas angkutan udara. Adalah tuntutan pembangunan untuk menyediakan gerbang udara yang berkelas internasional bagi wilayah Yogyakarta dan sekitarnya maka dari itu semua pihak harus mendukung percepatan pengadaan tanah NYIA. Proses pembebasan tanahnya dimulai pasca terbitnya putusan Mahkamah Agung yang akhirnya menjadi lampu hijau pelaksanaan IPL Gubernur DIY tahun 2015. Dalam memegang tongkat komando proses pembebasan tanah, Kepala Kanwil BPN DIY telah melaksanakan Tahap Pelaksanaan Pengadaan Tanah NYIA sesuai dengan apa yang diatur dalam UU Pengadaan Tanah dan peraturan pelaksanaannya. Adapun dalam pelaksanaannya tidak semua pihak yang berhak turut mendukung pelaksanaan pengadaan tanahnya. Namun demikian, tuntutan pembangunan memaksa masyarakat Temon harus merelakan 587,27 hektar tanah dalam rangka pembangunan NYIA, sebagaimana pada Tabel 1.

Tabel 1. Rekap Status Kepemilikan Tanah Objek Pengadaan Tanah NYIA

No.	Desa Objek	Jangkar	Sindutan	Palihan	Glagah	Kebon rejo	Jumlah
		m <sup>2</sup>	m <sup>2</sup>	m <sup>2</sup>	m <sup>2</sup>	m <sup>2</sup>	m <sup>2</sup>
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Tanah Perorangan	287.623	359.719	1.308.375	1.659.079	303.747	3.918.543
2.	Tanah PAG	193.639	157.345	382.205	869.799	-	1.602.988
3.	Tanah Instansi						
	- Pem. Desa	11.212	6.387	204.914	59.880	8.061	290.454
	- Pemkab	4.146	-	18.714	14.829	-	37.689
	- Pemprov	-	-	5.903	-	-	5.903
4.	Lainnya						
	- Wakaf/Masjid	-	-	292	719	387	1.398
	- Gereja	-	-	9350	-	-	9.350
	- TNI AU	3237	-	-	-	-	3.237
	- PLN	-	-	788	-	776	1.564
	- Sisa						1.599
	<b>JUMLAH</b>	<b>5.872.725 m<sup>2</sup> = 587,27 hektar</b>					

Sumber: Pengolahan Data Sekunder oleh Peneliti, Tahun 2017

Sebagai penghormatan terhadap hak-hak masyarakat yang tanahnya diambil, PT. Angkasa Pura I memberikan ganti kerugian mencapai Rp. 4,1 triliun. Jumlah ini mencapai tiga kali lipat dari dana yang dianggarkan yaitu Rp.1,3 triliun. Tidak heran jika banyak pihak yang

menilai pembayaran terhadap pengadaan tanah NYIA bukan merupakan ganti kerugian tetapi ganti untung karena melihat angka yang fantastis untuk sebuah kegiatan pembebasan tanah.<sup>16</sup> Jika dilihat dengan angka, jumlah Rp. 4,1 triliun memang bukanlah angka yang sedikit, namun kembali ke tujuan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yang terpenting adalah bagaimana angka yang dihasilkan tersebut mampu mensejahterakan pihak-pihak yang diambil tanah dan sumber kehidupannya.

Ganti kerugian yang tinggi bagi sebagian pihak adalah kunci keberhasilan pengadaan tanah NYIA. Angka ini diperoleh dari penilaian meliputi tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman dan benda yang berkaitan dengan tanah yang disebut sebagai ganti kerugian secara fisik serta kerugian lain yang dapat dinilai sebagai ganti kerugian non fisik. Baik secara teori dan praktek, perhitungan ganti rugi non fisik telah dilakukan oleh Penilai dalam menilai bidang tanah objek pengadaan tanah NYIA. Melihat angka yang dihasilkan dari penilaian Penilai, pihak yang berhak dalam pengadaan tanah NYIA mengiyakan bahwa penilaian ganti kerugian tidak didasarkan atas nilai pasar saja karena harga yang dihasilkan berkali-kali lipat dari harga pasar per meternya.<sup>17</sup> Paling tidak, pengadaan tanah bagi sebagian orang tidak dianggap sebagai program pemerintah yang 'memiskinkan' atau bahkan memberi harapan yang lebih besar untuk dapat membuat kondisi warga yang kehilangan hak atas tanahnya menjadi lebih baik dari sebelumnya.

Ganti kerugian yang tinggi menjadi daya tarik pihak yang berhak untuk memilih bentuk ganti kerugian berupa uang. Namun demikian tidak dapat dikesampingkan bagi sebagian pihak yang meminta bentuk ganti kerugian lain. Hasil musyawarah menunjukkan 0,33% pihak yang berhak meminta bentuk ganti kerugian berupa tanah pengganti, 6% meminta relokasi dan 79% meminta ganti kerugian dalam bentuk uang (Tabel 2).<sup>18</sup> Selain itu ada 2,66% tanah aset Pemkab Kulon Progo, aset Pemerintah Provinsi (Pemprov) DIY dan TKD yang harus diberikan ganti kerugian berupa tanah pengganti atau relokasi berdasarkan Pasal 46 UU Pengadaan Tanah. Menurut penuturan Bapak Sukiyo<sup>19</sup>, pada saat musyawarah PT. Angkasa Pura I sebagai 'juru bayar' tidak bisa menunjukkan lokasi dan luasan tanah pengganti dan relokasi sebagai pilihan bentuk ganti kerugian yang dipilih sebagian pihak yang berhak. Tidak hanya untuk tanah perorangan, terhadap tanah aset dan TKD juga tidak diberikan kejelasan mengenai tanah pengganti dan relokasi yang harusnya menjadi satu-satunya bentuk ganti kerugian menurut UU Pengadaan Tanah. Apalagi ketika bertanya tentang kemungkinan bentuk kepemilikan saham yang ternyata tidak bisa menjadi solusi

---

<sup>16</sup> Wawancara dengan Bapak Didik Tjatur, *Project Secretary* PT. Angkasa Pura I (Persero), pada hari Rabu tanggal 17 Mei 2017.

<sup>17</sup> Wawancara dengan Bapak Tasrip, pihak yang berhak, pada hari Selasa tanggal 11 April 2017.

<sup>18</sup> Wawancara dengan Bapak Suardi, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo, pada hari Rabu tanggal 10 Mei 2017.

<sup>19</sup> Wawancara dengan Bapak Sukiyo, pihak yang berhak, pada hari Rabu tanggal 19 April 2017.

mengingat PT. Angkasa Pura I belum merupakan perusahaan *go public* sehingga tidak dimungkinkan dengan cara penyertaan modal.<sup>20</sup>

Tabel 2. Rekapitulasi Hasil Musyawarah

No.	Keterangan	Desa (bidang)					Jumlah (bidang)
		Palihan	Glagah	Kebonrejo	Sindutan	Jangkaran	
1.	Setuju Uang	833	858	462	326	196	2.675
2.	Setuju Tanah	4	2	5	0	0	11
3.	Setuju Relokasi	120	66	19	0	0	205
4.	Aset Pemkab	0	15	0	0	1	16
5.	Aset Pemprov DIY	0	1	0	0	0	1
6.	Instansi Lain	1	5	0	0	1	7
7.	Aset TKD	17	16	17	17	6	73
8.	Tanah PAG	1	1	0	1	1	4
9.	Tidak Setuju	7	90	0	1	4	102
10.	Tidak Hadir	84	174	7	3	0	268
11.	Sengketa	0	9	0	0	1	10
12.	Kebaratan ke PN	11	0	1	0	0	12
	Jumlah	1.078	1.237	511	384	210	3.384

Sumber: Kanwil BPN DIY, 2017

Jika melihat ke belakang, pada saat penyusunan Dokumen Perencanaan, PT. Angkasa Pura I memang tidak merencanakan bentuk ganti kerugian selain uang. Menjadi pertanyaan mengapa PT. Angkasa Pura hanya menyiapkan bentuk ganti kerugian berupa uang. Berdasarkan data tanah dalam Dokumen Perencanaan, seharusnya PT. Angkasa Pura I menyiapkan sekurang-kurangnya ±115,73 hektar tanah pengganti untuk TKD, jalan, makam, BMD, tempat ibadah dan fasilitas umum lainnya. Artinya dapat dikatakan bahwa ada hal-hal yang disadari oleh PT. Angkasa Pura I sulit untuk dilakukan sehingga memberikan kesan perencanaan pengadaan tanah NYIA kurang matang dan pelaksanaannya terkesan dipaksakan. Akhirnya ketidaksiapan PT. Angkasa Pura I menyediakan tanah pengganti maupun relokasi memaksa semua pihak yang berhak untuk memilih ganti kerugian berupa uang.<sup>21</sup>

Dengan bentuk ganti kerugian hanya berupa uang, ganti kerugian baru dibayarkan baik secara langsung ataupun dititipkan di pengadilan adalah Rp. 2.774 milyar. Dari jumlah tersebut terdapat sekitar 357 bidang tanah yang ganti kerugiannya dititipkan ke Pengadilan Negeri Wates (PN Wates). Sebagian bidang tanah masih belum dapat dititipkan di PN Wates karena berkas administrasi untuk penitipan ganti kerugian belum lengkap.<sup>22</sup> Dengan dibayarkannya ganti kerugian baik secara langsung maupun melalui penitipan di pengadilan maka

<sup>20</sup>Wawancara dengan Bapak Didik Tjatur, *Project Secretary* PT. Angkasa Pura I (Persero), pada hari Senin tanggal 2 Mei 2017.

<sup>21</sup>Wawancara dengan Bapak Suardi, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo, pada hari Rabu tanggal 10 Mei 2017.

<sup>22</sup>Wawancara dengan Bapak Sulardi, Panitera Muda Pidana Pengadilan Negeri Wates, pada hari Rabu tanggal 10 Mei 2017.

terhadap objek pengadaan tanah tersebut telah dilepaskan haknya dan menjadi milik PT. Angkasa Pura I. Selanjutnya Kanwil BPN DIY menyerahkan sebagian hasil pengadaan tanah pada tanggal 30 Desember 2016 agar PT. Angkasa Pura I dapat melakukan pembangunan pada objek pengadaan tanah yang telah dilepaskan. Mengenai persoalan yang belum terselesaikan menurut Direktur Jenderal (Dirjen) Pengadaan Tanah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN (Kementerian ATR/BPN), Ibu Arie Yuriwin yang dulunya adalah Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah NYIA, adalah masih menjadi tanggung jawab Kanwil BPN DIY untuk menuntaskan pembayaran ganti kerugiannya.

### 1. Tanah Milik WTT

Anggota WTT melakukan penolakan dan blokade ketika Satuan Tugas (Satgas) A dan Satgas B serta Penilai turun ke lapangan melakukan pendataan. Meski dikawal ratusan aparat keamanan, tetap saja Satgas A, Satgas B dan Penilai tidak bisa menembus barisan anggota WTT. Dalam wawancara dengan Ketua WTT, Bapak Martono, blokade yang dilakukan WTT adalah upaya yang bisa mereka lakukan untuk menolak pembangunan bandara.<sup>23</sup> Akibatnya pelaksanaan inventarisasi dan identifikasi menyisakan pekerjaan yaitu terdapat 11 blok bidang tanah yang di dalamnya terdapat 32 bidang tanah milik WTT yang belum bisa dilakukan inventarisasi dan identifikasi terhadap bidang-bidang tanah di dalamnya. Selain itu ada 292 bidang tanah yang juga milik WTT hanya bisa di ukur tanpa bisa di data benda-benda yang di atas tanah yang berkaitan dengan tanah. Blokade berlanjut pada saat penilaian yang akhirnya juga menyisakan pekerjaan yang sama. Akhirnya terhadap 11 blok tersebut hanya dapat dinilai berdasarkan luasannya dan terhadap 292 bidang hanya bisa dilakukan penilaian terhadap aspek luas tanah dan non fisik.

Hingga waktu pembayaran ganti kerugian, terhadap 292 bidang tanahnya bisa dibayarkan terhadap nilai tanah dan nilai non fisik. Artinya ada sebagian hak-hak warga WTT yang belum dibayarkan ganti kerugiannya, berupa bangunan, tanaman dan benda-benda lainnya yang berkaitan dengan tanah. Sedangkan, terhadap 11 blok bidang tanah bahkan sampai saat ini belum bisa dibayarkan ganti kerugiannya karena tidak bisa dititipkan di pengadilan. Pihak PN Wates mengatakan bahwa penitipan uang ganti kerugian tidak bisa dilakukan karena berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri Dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, ganti kerugian dititipkan bidang per bidang bukan perblok.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup>Wawancara dengan Bapak Martono, sebelumnya merupakan Ketua WTT dan sekarang menjadi Ketua WTT Realita, pada hari Kamis tanggal 20 April 2017.

<sup>24</sup>Wawancara dengan Bapak Sulardi, Panitera Muda Pidana Pengadilan Negeri Wates, pada hari Rabu tanggal 10 Mei 2017.

Sementara itu, WTT sendiri bergejolak. Sebagian anggota WTT, termasuk sang pionir, yang mulai memahami pelaksanaan pengadaan tanah justru menuntut dibayarkan ganti kerugian secara penuh terhadap 292 bidang dan 11 blok bidang tanah seperti pihak lain yang mendukung pengadaan tanah NYIA. Mereka yang mulai berpikir realistis dan mulai menyadari pentingnya pembangunan bandara menamakan diri WTT Realita. WTT Realita menuntut sebagian hak-haknya dapat segera didata dan dibayarkan ganti kerugiannya. Sedangkan, sebagian lainnya yang masih menolah menyebut dirinya dengan Paguyuban Warga Penolak Penggusuran Kulon Progo (PWPPKP). PWPPKP yang diresmikan tanggal 18 April 2017 tetap menolak pelaksanaan pengadaan tanah dan cenderung semakin mengunci diri.

PT. Angkasa Pura I (Persero) tidak dapat melakukan pemutusan hubungan hukum tanpa membayar apa yang menjadi hak masyarakat. Tentunya akan melanggar Hak Asasi Manusia (HAM) jika mengambil hak milik tanpa memberikan ganti kerugian yang layak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>25</sup> Dapat dikatakan bahwa belum terjadi pelepasan hak terhadap 11 blok bidang tanah WTT<sup>26</sup> karena pada kenyataannya ganti kerugian belum dibayarkan baik secara langsung kepada pihak yang berhak ataupun melalui penitipan di Pengadilan.<sup>27</sup> PT. Angkasa Pura I (Persero) tidak bisa membebaskan tanah yang masih diduduki masyarakat tanpa memberikan ganti kerugian terhadap hak-hak pihak yang berhak, oleh Dirjen Pengadaan Tanah disebut dengan “*ngerampok*”.<sup>28</sup>

Kanwil BPN DIY menilai Tahap Pelaksanaan Pengadaan Tanah telah selesai sehingga akan sulit mengabulkan apa yang menjadi tuntutan WTT Realita. Kendala yang dihadapi lebih kepada mekanismenya secara teknis mengingat pekerjaannya ‘dianggap’ sudah selesai begitu juga pertanggungjawaban anggarannya dan kontrak kerja dengan Penilai. Sampai akhirnya Kanwil BPN DIY bersurat kepada Dirjen Pengadaan Tanah dan meminta solusi mengenai penyelesaian tanah milik WTT. Namun ternyata meskipun telah ada jawaban dari Dirjen Pengadaan Tanah yang mengizinkan untuk dilakukan

---

<sup>25</sup>Wawancara dengan Ibu Arie Yuriwin, Direktur Jenderal Pengadaan Tanah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, pada hari Rabu tanggal 14 Juni 2017.

<sup>26</sup>Maria S.W. Sumardjono menambahkan, bahwa terhadap pihak keberatan terhadap ganti kerugian tidak mengajukan gugatan ke PN/MA, tidak mengambil ganti kerugian, tidak menyerahkan bukti kepemilikan tanah, tidak melepaskan tanahnya dan tidak bersedia meninggalkan tanahnya maka sebenarnya secara hukum tidak pernah ada pelepasan tanah dari yang bersangkutan, walaupun UU menyatakan sebaliknya. Maria S.W. Sumardjono, *Op.Cit.*, hlm. 62.

<sup>27</sup>Terhadap 11 blok yang di dalamnya terdapat 32 bidang belum bisa dilakukan konsinyasi karena identitas subjek dan objek pengadaan tanah tidak lengkap. Perma 2/2015 pasal 25, permohonan penitipan ganti kerugian di pengadilan negeri harus dilengkapi dengan identitas subjek dan objek pengadaan tanah, sedangkan terhadap 11 blok yang di dalamnya terdapat 32 bidang belum dilengkapi identitas pihak yang berhak dan data tanahnya. Wawancara dengan Bapak Sulardi, Panitera Muda Pidana Pengadilan Negeri Wates, pada hari Rabu tanggal 10 Mei 2017.

<sup>28</sup>Wawancara dengan Ibu Arie Yuriwin, Direktur Jenderal Pengadaan Tanah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, pada hari Rabu tanggal 14 Juni 2017.

pendataan ulang terhadap bidang-bidang tanah yang masih menyisakan pekerjaan, Pelaksana Pengadaan Tanah tetap belum berani mengambil langkah. Pelaksana Pengadaan Tanah menilai bahwa harus ada aturan yang mengatur secara teknis pelaksanaan pendataan ulang terhadap bidang tanah milik WTT karena bagaimanapun resiko besar menanti apabila Pelaksana Pengadaan Tanah salah dalam mengambil langkah.

Dalam diskusi lebih lanjut dengan Dirjen Pengadaan Tanah, beliau memahami bahwa penolakan terjadi karena masyarakat tidak sepenuhnya paham mengenai pelaksanaan pengadaan tanah. Oleh karena itu, dengan tetap mengacu kepada UU Pengadaan Tanah dan peraturan pelaksanaannya, beliau menghimbau Kanwil BPN DIY sebagai Pelaksana Pengadaan Tanah harus mampu mendorong berbagai pihak untuk menyelesaikan masalah ini.<sup>29</sup> Dari apa yang disampaikan oleh Dirjen Pengadaan Tanah, Pelaksana Pengadaan Tanah, PT. Angkasa Pura I, Pemprov DIY, Pemkab Kulon Progo, dan Penilai seharusnya memiliki persepsi yang sama, bahwa Tahap Pelaksanaan Pengadaan Tanah belum selesai. Apa yang terjadi sebelumnya yang dilakukan oleh WTT bisa digolongkan sebagai sebuah *force majeure*.<sup>30</sup> Dengan demikian dapat dikatakan bahwa memang ada pekerjaan yang belum selesai dan masih menjadi tanggung jawab pihak-pihak yang terkait. Segala hal yang berkaitan dengan mekanisme secara teknis yaitu penganggaran dan kontrak kerja dengan Penilai bukanlah hal yang seharusnya menjadi penghambat pelaksanaan pengadaan tanah. Menjadi pekerjaan rumah justru bagaimana meyakinkan PWPPKP untuk mendukung pelaksanaan pendataan ulang sehingga tidak mengulangi apa yang terjadi sebelumnya.

## 2. Tanah Milik Pemerintah

Dalam merumuskan upaya penyelesaian persoalan ganti kerugian tanah milik pemerintah, dilakukan identifikasi terhadap kendala-kendala yang muncul. Pertama, aset Pemkab Kulon Progo yang menjadi objek pengadaan tanah NYIA mencapai Rp. 30,7 milyar berdasarkan penilaian Penilai. Termasuk di dalamnya adalah aset berupa jalan kabupaten seluas 33.840 m<sup>2</sup>. Kedua, terdapat pendapat yang berbeda antara Pelaksana Pengadaan Tanah dan Pemkab Kulon Progo terhadap status jalan sebagai objek pengadaan tanah. Pelaksana Pengadaan Tanah menilai bahwa jalan tidak dapat diberikan ganti kerugian karena jalan tidak termasuk dalam kategori bangunan dan tidak dipergunakan aktif untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan. Di sisi lain dalam pandangan Pemkab

---

<sup>29</sup>Wawancara dengan Ibu Arie Yuriwin, Direktur Jenderal Pengadaan Tanah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, pada hari Rabu tanggal 14 Juni 2017.

<sup>30</sup>*Force majeure* adalah suatu kejadian yang terjadi di luar kemampuan manusia dan tidak dapat dihindarkan sehingga suatu kegiatan tidak dapat dilaksanakan atau tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Sumber: <https://www.kamusbesar.com/force-majeure>, diakses pada hari Senin tanggal 17 Juli 2017 pukul 23:18 WIB.

Kulon Progo<sup>31</sup>, jalan kabupaten dengan pengelompokkan dan bagian-bagiannya serta kewenangannya adalah termasuk dan bermakna sebagai bangunan yang digunakan/-dimanfaatkan untuk penyelenggaraan pemerintahan di bidang transportasi darat. Dengan pertimbangan tersebut, Pemkab Kulon Progo meyakini bahwa jalan kabupaten tersebut harus diberikan ganti kerugian.

Ketiga, karena adanya perbedaan penafsiran baik Pemkab Kulon Progo maupun Kanwil BPN DIY masing-masing memohon petunjuk kepada Menteri Dalam Negeri (Mendagri) dan Menteri ATR/BPN untuk upaya penyelesaiannya. Pemkab Kulon Progo dalam suratnya meminta bentuk ganti kerugian yang dibayarkan adalah berupa uang, bukan tanah pengganti sebagaimana amanat UU Pengadaan Tanah. Menurut Kepala Sub Bidang Optimalisasi dan Investasi, Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Aset Daerah Kabupaten Kulon Progo, Pemkab Kulon Progo meminta bentuk ganti kerugian berupa uang karena menilai PT. Angkasa Pura I tidak siap menyediakan ganti kerugian berupa tanah pengganti sebagai bentuk ganti kerugiannya.<sup>32</sup> Sehingga atas pertimbangan mempercepat proses pembayaran ganti kerugian, bentuk ganti kerugian berupa uang dinilai Pemkab Kulon Progo adalah merupakan solusinya.



Gambar 3. Penyelesaian Pemberian Ganti Kerugian Tanah Instansi Pemerintah

Dalam wawancara dengan Dirjen Pengadaan Tanah, melihat persoalan yang terjadi beliau menilai bahwa terhadap status jalan bisa saja mengacu kepada apa yang diyakini oleh Pemkab Kulon Progo sehingga dapat diberikan ganti kerugian. Namun yang menjadi catatan bahwa bentuk ganti kerugian yang dapat diberikan hanya bisa mengacu

<sup>31</sup> Disampaikan dalam Surat Bupati Kulon Progo Nomor 900/123 tanggal 12 Januari 2017 tentang Permohonan Pendapat Dalam Mensikapi Hasil Validasi Barang Daerah yang Terkena Dampak pengadaan Tanah untuk Bandara.

<sup>32</sup> Wawancara dengan Bapak Roni Muryanto, Kepala Sub Bidang Optimalisasi dan Investasi, Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Aset Daerah Kabupaten Kulon Progo, pada hari Selasa tanggal 23 Mei 2017.

kepada Pasal 46 UU Pengadaan Tanah. Tidak dibenarkan untuk memberikan ganti kerugian berupa uang seperti tuntutan Pemkab Kulon Progo. Jika dikatakan PT. Angkasa Pura I tidak siap menyediakan tanah pengganti, kembali mengacu kepada UU Pengadaan Tanah yang memberikan tenggang waktu 6 bulan untuk PT. Angkasa Pura I mencari tanah pengganti. Melihat apa yang disampaikan oleh Dirjen Pengadaan Tanah, tidak seharusnya pelepasan tanah BMD menjadi penghambat pengadaan tanah NYIA karena secara normatif semuanya telah jelas diatur dalam UU Pengadaan Tanah dan peraturan pelaksanaannya.

### 3. Tanah Kas Desa

Berdasarkan data yang diperoleh dari Kanwil BPN DIY, pembangunan NYIA turut berada di 276.790 m<sup>2</sup> tanah desa milik Pemerintah Desa di lima desa yang menjadi lokasi pengadaan tanah NYIA. Pada prinsipnya kekayaan desa berupa TKD tidak boleh dilakukan pelepasan, kecuali diperlukan untuk kepentingan umum.<sup>33</sup> Demi kepentingan umum, dalam prosesnya pelepasan TKD yang merupakan bagian tanah desa harus mendapat izin dari gubernur. harus diberikan ganti rugi berupa tanah yang senilai dengan tanah yang dilepaskan. Dalam hal tanah pengganti untuk TKD lokasinya dibatasi berada dalam desa yang sama atau desa yang bersebelahan dalam satu kecamatan.

Dengan belum keluarnya izin pelepasan dari Gubernur DIY maka pelepasan TKD juga dinyatakan belum tuntas. Disisi lain, menurut penuturan Sekretaris Desa Palihan, apapun bentuk ganti kerugiannya banyak pihak yang menunggu izin pelepasan TKD.<sup>34</sup> Hal ini ada kaitannya dengan TKD yang menjadi objek pengadaan tanah yang juga merupakan tambahan penghasilan Kepala Desa dan Perangkat Desa. Ketidakpastian mengenai ganti kerugian TKD menjadi kekhawatiran tersendiri karena sejak terbitnya IPL pembangunan bandara tambahan pemasukan yang berasal dari TKD terus berkurang. TKD Desa Palihan yang habis seluruhnya untuk kebutuhan pembangunan bandara sehingga dampaknya amat sangat dirasakan oleh Perangkat Desa.<sup>35</sup>

Dalam pengadaan tanah NYIA, diakui oleh PT. Angkasa Pura I dan Pemkab Kulon Progo sangat sulit mencari tanah pengganti untuk TKD. Terlebih lagi untuk tanah pengganti TKD lokasinya harus berada di desa yang sama atau desa yang bersebelahan dalam satu kecamatan. Dengan menyadari adanya kesulitan tersebut, PT. Angkasa Pura I memohon izin kepada Gubernur DIY untuk memberikan izin pelepasan TKD dengan ganti kerugian dalam bentuk uang. Permintaan PT. Angkasa Pura I ini berdasarkan

---

<sup>33</sup>Sudjarwo Marsoem, Wahyono Adi, dan Pieter G. Manoppo, *Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah: Memetakan Solusi Strategis Pengembangan Infrastruktur di Indonesia* (Jakarta: Renebook, 2015), hlm. 227.

<sup>34</sup>Wawancara dengan Ibu Susanti, Sekretaris Desa Palihan, pada hari Rabu tanggal 19 April 2017.

<sup>35</sup>Wawancara dengan Bapak Agus Parmono, Kepala Desa Glagah, pada hari Jumat tanggal 26 Mei 2017 dan Ibu Susanti, Sekretaris Desa Palihan, pada hari Rabu tanggal 19 April 2017.

kepada Pasal 33 Peraturan Mendagri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa, Peraturan Gubernur DIY Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa, dan Peraturan Gubernur DIY Nomor 39 Tahun 2016 tentang Pelepasan Tanah Desa bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang memberikan izin pelepasan TKD dalam rangka kepentingan umum diberikan ganti kerugian sementara berupa uang. Dikatakan sementara karena dengan catatan tertentu bahwa uang ganti kerugian tersebut harus digunakan untuk membeli tanah pengganti yang senilai agar tidak bertentangan dengan UU Pengadaan Tanah. Jika nantinya disetujui ganti kerugian berupa uang, perlu peraturan lebih lanjut mengenai pengalokasian untuk tambahan pemasukan bagi Kepala Desa dan perangkat desa lainnya sambil menunggu tersedianya tanah pengganti.

### **C. Kesimpulan dan Saran**

Berdasarkan dokumen dan data di lapangan serta penjelasan masing-masing pihak, pembayaran ganti kerugian pengadaan tanah NYIA secara teori dan praktek telah dilakukan menurut UU Pengadaan Tanah. Penilai melakukan penilaian berdasarkan aspek fisik dan non fisik bidang tanah sehingga menghasilkan nilai yang jauh lebih tinggi dari nilai pasar. Dalam menentukan nilai ganti kerugian, pengadaan tanah NYIA bisa menjadi acuan untuk keberhasilan pengadaan tanah selanjutnya. Adapun penolakan yang terjadi dari sebagian kelompok masyarakat yang tergabung dalam WTT adalah karena pengetahuan dan kesadaran masyarakat yang rendah mengenai fungsi sosial hak atas tanah. Terbukti dengan WTT Realita yang mulai paham dengan mekanisme pengadaan tanah dengan melihat realita yang terjadi justru balik mendukung pengadaan tanah. Namun sayangnya, WTT Realita belum mampu mengajak pihak yang tergabung dalam PWPPKP untuk turut serta mendukung pelaksanaan pengadaan tanah.

Dalam persoalan tanah pemerintah dan TKD, yang menjadi kendala utama adalah kesulitan mendapatkan tanah pengganti bagi tanah-tanah yang penggantinya bukan menggunakan uang. PT. Angkasa Pura I sangat tidak siap dalam melakukan perencanaan sehingga menimbulkan hambatan diakhir pelaksanaan pengadaan tanah. Intansi yang memerlukan tanah harusnya lebih cermat menganalisis tanah-tanah yang seharusnya hanya bisa diberikan penggantian berupa tanah pengganti. Apalagi telah jelas tertuang dalam Pasal 46 UU Pengadaan Tanah mengenai ketentuan tersebut. Hal ini harusnya dilakukan dengan baik pada Tahap Perencanaan sehingga tidak menyulitkan dikemudian hari.

Adapun upaya untuk penyelesaian persoalan tersebut, namun sampai saat ini belum menemukan titik temu. Dituntut adanya keberanian dari para pemangku kepentingan untuk segera mengambil keputusan dengan tetap berada pada koridor UU Pengadaan Tanah. Persoalan tanah milik WTT jalan keluarnya adalah tidak lain melakukan negosiasi dan memberikan pengertian kepada pihak yang masih menolak mengenai mekanisme pengadaan tanah. Bila perlu dilakukan dialog untuk mengetahui keinginan dari PWPPKP. Meskipun

tidak mudah, Kanwil BPN DIY harus mampu mendorong semua pihak untuk terlibat meyakinkan PWPPKP. Paling tidak mereka mengizinkan untuk tanahnya diinventarisasi dan diidentifikasi untuk selanjutnya dapat dilakukan penilaian dan dibayarkan ganti kerugiannya.

Tampak ada perlakuan yang berbeda untuk tanah instansi pemerintah dan TKD meskipun dalam Pasal 46 UU Pengadaan Tanah diberlakukan sama. Untuk tanah instansi pemerintah berupa jalan bisa saja diberikan ganti kerugian tetapi yang menjadi catatan bentuk ganti kerugiannya hanyalah berupa tanah pengganti. Berbeda dengan TKD, untuk TKD bisa saja bentuk ganti kerugiannya berupa uang. Tetapi dengan catatan tertentu yaitu nantinya uang tersebut harus digunakan untuk membeli tanah pengganti. Perlakuan untuk TKD ini adalah semata-mata upaya untuk mendukung pelaksanaan pengadaan tanah. Tidak ada hal lain yang bisa dilakukan oleh Pelaksana Pengadaan Tanah selain bernegosiasi dengan Pemkab Kulon Progo dan Gubernur DIY untuk segera melepaskan tanahnya dengan ganti kerugian yang ditawarkan.

### Daftar Pustaka

- Amelia. Skripsi: "Resolusi Konflik (Studi Kasus: Relokasi Pembangunan Bandara Internasional di Kecamatan Temon Kabupaten Kulon Progo)". Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2016.
- Gunanegara. *Rakyat dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Jakarta: Tatanusa, 2008.
- Kurniawan, Heru. Skripsi: "Humas Dalam Resolusi Konflik (Studi Kasus: Komunikasi dan Resolusi Konflik yang Dilakukan oleh Humas Pemerintah Kabupaten Kulon Progo terhadap Warga yang Menolak Proyek Pembangunan Bandara Baru Kulon Progo)". Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2016.
- Langgeng, Winantu Ginanjar. Skripsi: "Persepsi Penduduk Terhadap Rencana Pembangunan Bandara di Kabupaten Kulon Progo (Studi Kasus: Desa Glagah, Kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo)". Yogyakarta: Universitas Negeri Yogyakarta, 2014.
- Lubis, Muhammad Yamin dan Abdul Rahim Lubis. *Pencabutan Hak, Pembebasan, dan Pengadaan Tanah*. Bandung: Penerbit Mandar Maju, 2011.
- Marsoem, Sudjarwo, Wahyono Adi, dan Pieter G. Manoppo. *Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah: Memetakan Solusi Strategis Pengembangan Infrastruktur di Indonesia*. Jakarta: Renebook, 2015.
- Pratama, Aditya Agung. Skripsi: "Penyebab Munculnya Gerakan Wahana Tri Tunggal di Kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo". Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2015.
- Sitorus, Oloan dan Dayat Limbong. *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004.

- Sugiarto, Eko. *Menyusun Proposal Penelitian Kualitatif: Skripsi dan Tesis*. Yogyakarta: Suaka Media, 2015.
- Sumardjono, Maria S.W. *Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015.
- Susilowati, Dewi. Skripsi: “*Perubahan Sosial Akibat Kebijakan Relokasi Bandara Adi Sucipto di Desa Palihan, Kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo*”. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2014.
- Sutedi, Adrian. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum: Dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Cetakan Kedua*. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Yin, Robert K. *Studi Kasus: Desain & Metode*. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.