

Ni Luh Gede Maytha Puspa Dewi  
M. Nazir Salim

# Berakhir DI TEMON

Perdebatan Panjang Pengadaan Tanah  
Untuk [New] Yogyakarta International Airport (YIA)



Kata Pengantar:  
Mukmin Zakie, Ph.D.



*Berakhir*  
**DITEMON**  
Perdebatan Panjang Pengadaan Tanah  
Untuk [New] Yogyakarta International Airport (YIA)

Ni Luh Gede Maytha Puspa Dewi  
M. Nazir Salim

Kata Pengantar:  
Mukmin Zakie, Ph.D.

STPN Press, 2020

BERAKHIR DI TEMON:  
Perdebatan Panjang Pengadaan Tanah untuk [New]  
Yogyakarta International Airport (YIA)  
© Ni Luh Gede Maytha Puspa Dewi &  
M. Nazir Salim

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia  
oleh STPN Press, November 2020  
Gedung Administrasi Akademik LT II  
Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman, Yogyakarta, 55293  
Tlp. (0274) 587239, ext: 351  
Faxes: (0274) 587138  
Website. [www.pppm.stpn.ac.id](http://www.pppm.stpn.ac.id)  
E-mail: [stpn\\_press@stpn.ac.id](mailto:stpn_press@stpn.ac.id)

Penulis: Ni Luh Gede Maytha Puspa Dewi  
M. Nazir Salim  
Editor dan Proofreader: Tim STPN Press  
Layout: kaf ka  
Cover: kaf ka

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)  
BERAKHIR DI TEMON:  
Perdebatan Panjang Pengadaan Tanah untuk  
[New] Yogyakarta International Airport (YIA)

STPN Press, 2020  
xxiv + 198 hlm.: 15,5 x 23,5 cm  
ISBN: 978-602-7894-17-4

Buku ini tidak diperjualbelikan,  
diperbanyak untuk kepentingan  
pendidikan, pengajaran, dan penelitian

## PENGANTAR PENULIS

**B**uku ini awalnya bermimpi untuk menggambarkan secara detail proses pengadaan tanah untuk Bandara Baru Yogyakarta, [*New Yogyakarta International Airport* (NYIA) yang kemudian berubah menjadi *Yogyakarta International Airport* (YIA)]. Proses penelitian memang cukup panjang, bahkan dimulai sejak tahun 2017 setelah semua proses pengadaan tanah untuk NYIA dinyatakan “selesai”. Bahkan diawal tahun 2020 penulis masih sempat beberapa kali ke lapangan untuk mengkonfirmasi beberapa data yang penulis peroleh pada penelitian sebelumnya. Rencana awal ingin memberikan gambaran semua proses dalam pengadaan tanah sampai pasca pengadaan tanah, namun praktiknya tidak mudah untuk menjelaskan kompleksitas atau kerumitan yang terjadi di lapangan.

Persoalan “konflik” antara warga yang setuju dengan keberadaan Bandara NYIA vs warga yang menolak bandara tidak mudah untuk dijelaskan, ditambah lagi persoalan konflik antara warga yang menolak dengan pihak Angkasa Pura I. Selain itu, isu percaloan tanah juga sangat tidak mudah untuk ditelusuri jejaknya, dan konfirmasi penulis di lapangan tidak cukup *clear*, baik pola maupun para pemainnya. Di lapangan, aktor yang terlibat cukup banyak dan permainannya cukup rapi. Realitas itu menyadarkan penulis bahwa persoalan pengadaan tanah bukan semata persoalan hubungan hukum antara yang menghendaki tanah dengan pemilik tanah, tetapi juga persoalan manusia-manusia yang terlibat di atasnya. Tidak bisa disederhanakan sebagai hubungan transaksional. Aturan hukum yang relatif detail tidak sepenuhnya mampu menjawab persoalan di lapangan, karena hukum tidak

selalu bisa menjawab kehendak semua pihak. Atas nama keadilan dan kesejahteraan, hukum juga tidak sepenuhnya mampu menyelesaikan kasus di lapangan. Misalnya, masyarakat yang sudah menguasai tanah puluhan tahun namun tetap tidak berhak mendapatkan ganti rugi. Situasi tersebut membuat prihatin, tetapi itulah hukum, tidak selalu bisa menyentuh nasib dan perasaan bagi masyarakat yang menguasai tanah Pakualaman selama puluhan tahun.

Situasi tersebut membuat penulis menggeser upaya untuk menjelaskan pengadaan tanah NYIA yang berfokus pada gagasan awal pembangunan bandara NYIA, dimulai dari tahap perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil yang di dalamnya juga penulis mengkaji penentuan Temon sebagai lokasi bandara baru, problem sosialisasi dan identifikasi, serta ganti rugi tanah untuk warga yang terdampak langsung. Penulis juga menyinggung relokasi pada pasca pengadaan tanah, namun fokusnya pada pemukiman kembali bagi warga yang dusunnya “habis” terkena pengadaan tanah.

Secara keseluruhan kajian dalam buku ini bisa disebut lengkap dalam pengertian mengkaji dari awal pembangunan bandara baru hingga dinyatakan selesai bahkan dimulainya pembangunan bandara NYIA oleh Angkasa Pura I. Akan tetapi, hal-hal terkait dinamika masyarakat di lapangan sebagai subjek kajian belum berhasil dijelaskan secara tuntas. Studi terkait pengadaan tanah selama ini memang banyak luput mengkaji manusia (utamanya masyarakat pemilik tanah) sebagai subjek yang mesti menjadi perhatian serius para peneliti. Dalam studi pengadaan tanah, sesukses apapun prosesnya, termasuk dilakukan secara transparan, tetaplah menimbulkan banyak “korban”. Karena sifat dari pengadaan tanah adalah pencabutan hak. Mencabut hak bukan hanya persoalan urusan ganti rugi semata, tetapi nilai-nilai yang ada di atas tanah itu sendiri, terutama modal sosial, budaya, ekonomi, dan ruang penghidupan. Ke depan, harapannya celah ini akan menjadi kajian lebih serius, baik pada proses awal dalam pengadaan tanah maupun pasca pengadaan tanah hususnya bagi warga yang terdampak langsung. Semoga bagian ini akan menjadi perhatian para peneliti berikutnya.

\*\*\*

Hadirnya buku ini telah melibatkan banyak pihak, penulis berhutang budi kepada banyak orang yang membantu di lapangan. Banyak pihak membantu penulis memberikan akses data terkait dokumen studi kelayakan dan dokumen perencanaan pengadaan tanah NYIA. Penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada staf dan pihak Angkasa Pura I yang memberikan akses kepada penulis untuk mempelajari dokumen-dokumen yang mereka miliki. Ucapan terima kasih juga penulis ucapkan kepada narasumber penulis di lokasi penelitian, Temon, Kulon Progo yang telah membantu selama di lokasi penelitian, terutama warga terdampak dan para aparat desa di Desa Palihan, Glagah, Jangkaran, dan Sindutan. Penulis juga dibantu oleh pimpinan organisasi WTT dan PWPPKP di Kulon Progo.

Penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada Ibu Arie Yuriwin yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan klarifikasi terhadap hal-hal yang menurut penulis belum *clear* di lapangan, klarifikasi ini penting penulis dapatkan untuk melihat pengadaan tanah ini dari sisi pemerintah. Terima kasih juga disampaikan kepada jajaran Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN khususnya Direktorat Jenderal Pengadaan Tanah, Kantor Wilayah BPN Provinsi D.I. Yogyakarta, Dinas Pertanahan DIY, Pakualaman, Kantor Pertanahan Kulon Progo, Pemda Kulon Progo, Sekretaris Tim Pengawal dan Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D), dan Panitera Muda Pengadilan Negeri Wates. Pihak-pihak ini banyak membantu penulis dengan memberikan akses data selama melakukan penelitian di lapangan. Di lapangan penulis juga banyak dibantu oleh warga setempat dalam melakukan konfirmasi data, termasuk kepada warga masyarakat terdampak yang secara terbuka bersedia memberikan keterangan sesuai pengetahuannya.

Masukan dan komentar atas *draft* naskah ini juga penulis dapatkan dari berbagai pihak. Bapak Oloan Sitorus telah memberikan banyak masukan pada *draft* awal naskah buku ini, kepada beliau penulis haturkan banyak terima kasih. Kepada Pak Ahmad Nashih Luthfi, penulis mengucapkan banyak terima kasih atas kesediaannya membaca dan memberikan masukan, walau tidak semua masukannya bisa penulis

tunaikan karena keterbatasan yang penulis hadapi. Kepada Ibu Laksmi Savitri, penulis mengucapkan banyak terima kasih atas komentar dan masukannya. Penulis banyak belajar atas komentar-komentar beliau yang tajam demi perbaikan naskah ini. Secara khusus penulis juga mengucapkan terima kasih kepada Bapak Mukmin Zakie atas kesediaan beliau memberikan kata pengantar.

Penulis haturkan banyak terima kasih kepada Redaksi STPN Press yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menerbitkan karya ini. Terakhir, penulis (Meta) mengucapkan banyak terima kasih kepada Awal Alengki dan Arsa Rio Alengki yang hari-hari menjadi teman hidup kami. Semoga semua sehat selalu.

Kepada pembaca, buku ini penulis haturkan, semoga penggalan cerita ini ada gunanya, tentu saja masih banyak kekurangan di sana sini. Apa pun yang kami hadirkan menjadi tanggung jawab penulis, dan pembaca berhak memberikan penilaian dan masukan. Terima kasih, semoga bermanfaat.

1 Oktober 2020

Ni Luh Gede Maytha Puspa Dewi

M. Nazir Salim



## **SAMBUTAN KETUA SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL**

**B**uku yang ditulis Ni Luh Gede Maytha Puspa Dewi dan M. Nazir Salim ini menjelaskan beberapa hal terkait pengadaan tanah untuk pembangunan bandara baru di Yogyakarta. Penulis tidak saja membicarakan proses-proses dalam pengadaan tanah, tetapi juga melihat lebih detil peraturan perundang-undangan pada masa itu, dimana aturan hukum terkait pasca pengadaan tanah belum dikelurakan oleh pemerintah. Namun demikian, sebagai pembelajaran, karya ini penting untuk ditunjukkan ke publik sebagai pembelajaran bagaimana sebuah kebijakan dipraktikkan dan respons masyarakat terhadap kebijakan tersebut ditangani. Pengadaan Tanah untuk Yogyakarta International Airport di Yogyakarta selama ini menjadi banyak rujukan berbagai pihak, dan rekaman karya ini menunjukkan bagaimana proses itu dilakukan.

Mewakili Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), saya mengucapkan banyak terima kasih kepada penulis yang telah bekerja keras dalam menyusun buku ini. Semoga terbitnya buku ini semakin menggairahkan studi-studi agraria dan karya-karya inovatif lainnya, serta memantik para pengajar STPN untuk terus berkarya demi kemajuan yang lebih baik khususnya bagi STPN dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Sekali lagi selamat kepada kedua penulis, semoga karya ini membawa manfaat bagi pembaca dan masyarakat umum lainnya.

Yogyakarta, 2 Oktober 2020  
Dr. Senthot Sudirman, M.S.

## **KATA PENGANTAR**

**Mukmin Zakie, Ph.D.**

Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh.

**B**agi kehidupan manusia tanah mempunyai arti yang sangat penting karena sebagian besar kehidupan manusia bergantung pada tanah. Tanah bukan saja dilihat dalam hubungan ekonomis sebagai faktor produksi dimana orang hidup di atasnya, tetapi tanah juga merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat agraris untuk hidup dan kehidupannya, selain itu tanah juga merupakan faktor modal dalam pelaksanaan pembangunan. Dengan bertambahnya jumlah penduduk, bertambah pula kebutuhan akan tanah, baik untuk pemukiman maupun untuk tempat usaha. Bagi pemerintah, tanah juga diperlukan guna pembangunan infrastruktur yang sudah barang tentu akan bermanfaat bagi kehidupan masyarakat.

Pembangunan, khususnya pembangunan fisik, mutlak memerlukan tanah. Tanah yang diperlukan itu, dapat berupa tanah yang dikuasai langsung oleh negara, maupun tanah yang sudah ada hak oleh suatu subjek hukum (tanah hak). Jika tanah yang diperlukan untuk pembangunan itu berupa tanah negara, pengadaannya tidaklah sulit. Lain halnya kalau tanah tersebut adalah tanah yang sudah ada hak di atasnya, baik hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan sebagainya. Pengadaan tanahnya tidak semudah atau menjadi lebih rumit dalam pelaksanaannya.

Pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum merupakan tuntutan yang tidak dapat dihindari oleh pemerintah. Semakin maju masyarakat di sebuah negara, semakin banyak diper-

lukan tanah-tanah untuk kepentingan masyarakat umum. Sebagai konsekuensi dari hidup bernegara dan bermasyarakat, jika hak milik individu (pribadi) berhadapan dengan kepentingan umum maka kepentingan umum lah yang harus didahulukan. Namun demikian negara harus tetap menghormati hak-hak warnanegaranya kalau tidak mau dikatakan melanggar hak azasi manusia.

Banyak dimensi yang muncul atas hubungan manusia Indonesia dengan tanahnya, yang terkadang cukup “rumit” untuk menguraikannya namun tetap harus diperhatikan apabila bersinggungan dengan hajat hidup mereka itu yakni tanah.

Bagi masyarakat Indonesia tanah merupakan anugerah dan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada umat manusia di muka bumi. Sejak manusia dilahirkan ke dunia sampai meninggalkan dunia, manusia membutuhkan tanah sebagai tempat tinggal di dunia juga sebagai sumber kehidupan. Disamping itu tanah juga sebagai “rumah” terakhir ketika seseorang disemayamkan dalam kubur. Dengan keadaan demikian, tidak berlebihan bila dikatakan tanah merupakan kebutuhan dasar manusia.

Bagi bangsa Indonesia, tanah bermakna multidimensional. Tanah dapat dipandang dari berbagai aspek, seperti aspek budaya, ideologi, dan sosial. Tanah merupakan sarana atau tempat masyarakat melakukan proses berinteraksi, berbudaya, ruang hidup bagi masyarakat bangsa Indonesia, dan memiliki fungsi sosial.

Dilihat dari fungsinya tanah merupakan *social asset* sekaligus *capital asset*. Sebagai *social asset* tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat untuk hidup dan kehidupan. Sebagai *capital asset*, tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi.

Dilihat secara fisik, tanah merupakan modal ekonomi yang relatif tidak terpengaruh oleh kemungkinan penurunan nilai dan harga; aset terbatas dan tidak akan bertambah luasnya secara alami. Nilai dan harga sebidang tanah sangat ditentukan oleh kegiatan fungsional yang dikembangkan di atasnya; bersifat statis/tetap dan tidak dapat dipin-

dahkan; dan dengan demikian merupakan investasi jangka panjang yang tidak terbatas waktu. Lebih jelasnya bagaimana makna tanah bagi manusia Indonesia selain dari nilai ekonomi dapat dilihat dari beberapa makna berikut.

*Makna Filosofis.* Manusia Indonesia sepanjang kehidupannya sangat tergantung dengan tanah, bahkan tidak terpisahkan. Hubungan ini abadi dan bersifat religius-magis. Dalam kehidupan komunalistiknya (hukum adat) setiap benda diyakini mempunyai jiwa (atma) yang menjadi satu kesatuan yang tak terpisahkan dari persekutuan (ulayat). Dengan demikian untuk menjaga keterikatan jiwa ini maka apapun dan siapapun yang mencoba memisahkan mereka dengan tanahnya akan dipertahankan dengan taruhan jiwa sekalipun. Adanya prinsip “*sadhumuk bathuk, sanyari bumi di tohing pati.*” Terjemahan bebasnya kira-kira ‘meskipun tanah cuma seluas jidat/kening/bathuk atau seukuran jari, akan tetap akan dipertahankan sampai titik darah penghabisan. Cerminan betapa berartinya tanah bagi mereka. Dalam pengertian ini tanah secara luas meliputi semua unsur sumber daya alam yakni bumi, air, udara, kekayaan alam, serta hubungan antara sesama manusia sebagai pusat, maupun roh-roh di alam magis yang terjalin secara harmoni, menyeluruh dan utuh dalam tatanan *jagad alit* (mikro) dan *jagad ageng* (makro).

*Makna Sosiologis.* Bagi manusia Indonesia, mempunyai tanah dengan hak milik disamping sebagai kekayaan fisik (ekonomi) juga sebagai “kekayaan” sosial. Kekayaan sosial bermakna status sosialnya akan lebih tinggi dan dihargai sebagai warga masyarakat yang mempunyai hak penuh dalam rembug desa. Strata sosial yang terbentuk dari kepemilikan tanah ini otomatis memberikan kedudukan yang tinggi bagi sipemilik dibandingkan dengan petani penggarap, buruh tani dan petani-petani lainnya yang tidak memiliki tanah. Dalam suasana seperti ini maka “toean tanah-toean tanah” akan disegani dan dihormati karena sebagai pemilik modal yang menguasai perekonomian dia juga mempunyai kekuatan untuk mengatur desa secara politis dengan kekayaannya itu. Dia tidak perlu tampil ke depan atau menjadi nomor satu di kelompok/desa itu, tetapi dia dengan modal besarnya dapat mengatur siapa yang akan tampil menjadi nomor satu yang

mengakomodir kepentingannya.

*Makna Historis dan Psikologis.* Perolehan dari mana seseorang mendapatkan tanah itu pun menjadi faktor bagaimana eratnya hubungan manusia Indonesia dengan tanahnya. Adanya istilah tanah leluhur, tanah pusaka atau istilah lain yang menggambarkan betapa tanah itu harus dijaga dan dimanfaatkan oleh generasi penerusnya, jangan sampai hilang atau dipindahtanggankan, karena akan berakibat murkanya para leluhur. Bahkan dikaitkan secara psikologis, di dalam tanah ini dikubur *kakang kawah adi ari-ari*, placenta dan ketuban ketika seorang bayi dilahirkan, sehingga ikatan batin itu sangat erat antara tanah dan pemiliknya. Pada situasi dan suasana batin seperti ini muncul “perampasan” tanah didesain dengan istilah pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang akan memutuskan hubungan “batin” pemilik dengan tanahnya.

Persoalan pengambilan tanah, pengadaan tanah, pencabutan hak atas tanah atau apapun namanya selalu menyangkut dua dimensi yang harus ditempatkan secara seimbang yaitu kepentingan pemerintah dan kepentingan rakyat atau masyarakat. Dua pihak yang terlibat itu harus sama-sama memperhatikan dan mentaati ketentuan-ketentuan yang berlaku mengenai hal tersebut. Apabila hal itu tidak dihiraukan akan timbul masalah-masalah seperti yang selalu diberitakan oleh media massa, di mana pihak penguasa dengan “keterpaksaannya” melakukan tindakan yang dinilai bertentangan dengan hak asasi manusia dan sebagainya, sedangkan rakyat mau tidak mau melakukan apa saja untuk melakukan tindakan yang diyakininya sebagai hak yang harus dipertahankannya.

Pendekatan multidimensional (filosofi, sosial budaya serta kesejarahan dan kejiwaan) dalam pengadaan tanah akan lebih menghasilkan tujuan dan capaian secara manusiawi ketimbang dengan pendekatan yuridis yang memaksa dan peremehan (*ora diwongke*) atas harga diri pemilik tanah dengan hanya mengukur nilai tanah dengan sejumlah uang.

Mengandalkan pendekatan yuridis dengan beralih untuk kepentingan umum serta pendekatan ekonomi dengan menghitung

ganti kerugian berupa materi tidak selalu berjalan mulus dan datar. Hal ini dikarenakan adanya beberapa pemberian makna oleh manusia Indonesia akan tanahnya itu, yang tidak luntur meskipun mereka hidup pada zaman konsumerisme dan hedonis saat ini.

Berdasarkan pengamatan dan hasil bacaan yang dilakukan ada beberapa hal penyebab adanya sengketa antara pemilik tanah dengan pemerintah dalam pengadaan tanah ini.

1. Pemberitahuan rencana pembangunan atau sosialisasi adalah tahap awal kerja Tim Persiapan Pengadaan Tanah yang langsung berhadapan dengan masyarakat. Idealnya masyarakat baru tahu wilayahnya akan dilakukan suatu proyek pembangunan langsung dari Tim, dalam kenyataannya jauh sebelum pemerintah membuat Rencana Pengadaan Tanah (tahap 1 Perencanaan) berita itu sudah tersebar dalam surat kabar dan media massa lainnya, sehingga secara psikologis masyarakat sudah gelisah dan cemas. Bahkan masyarakat yang tadinya guyub-rukun dalam suasana pedesaan menjadi terbelah antara pro dan yang kontra. Belum lagi berita yang bersifat provokatif dan menghasut sudah menghantui masyarakat terdampak berakibat ketika tim datang untuk melakukan sosialisasi sambutan yang tidak menyenangkan bahkan perlawanan dilakukan masyarakat. Sebetulnya tahap awal ini adalah kunci dari tahap-tahap selanjutnya.
2. Dampak yang terjadi karena sosialisasi pembangunan proyek tidak optimal (tim merasa terancam keselamatannya) sehingga penyampaian arti pentingnya proyek pembangunan itu bagi masyarakat umum dan terutama masyarakat terdampak kurang mendalam dibanding pemberitaan media massa yang lebih menonjolkan kepentingan pemerintah. Belum lagi yang diundang dalam sosialisasi adalah mereka yang dianggap pro dengan adanya proyek tersebut. Seharusnya pada saat sosialisasi awal dibicarakan apa yang akan diperoleh masyarakat setempat secara ekonomi dari pembangunan itu yang mengakibatkan tanah mereka akan hilang. Misalnya, adanya kesepakatan untuk nantinya menggunakan tenaga kerja dari masyarakat terdampak untuk pekerjaan yang bersifat teknis;

- tenaga kebersihan (*cleaning service*), tenaga keamanan (satpam) dan kerja yang lain yang tidak membutuhkan *skill* yang mendalam. Diprioritaskan kepada masyarakat terdampak untuk membuka warung makan atau penginapan transit (hotel melati) untuk mengganti usaha pertanian mereka yang hilang dan masih banyak lagi yang bisa dilakukan agar pembangunan proyek itu berjalan lancar.
3. Dalam tahap Konsultasi Publik atau Musyawarah, sering tidak dilakukan secara benar. Musyawarah yang seharusnya terjadi dialogis dan bebas untuk menyampaikan masalah dan usulan tapi yang terjadi adalah perekrayaan dan formalitas yang dilakukan oleh tim. Ada yang melakukan dengan mengumpulkan masyarakat pada suatu tempat kemudian disodorkan blangko kosong dan disuruh tandatangan tanpa tahu apa isi dari blangko itu. Pada saat pertemuan itu dijaga oleh aparat dengan alasan untuk menjaga keamanan kemudian baru mereka tahu kalau isinya adalah persetujuan mereka tanahnya akan digunakan untuk proyek pembangunan. Ada juga dengan cara satu persatu masyarakat yang berhak dipanggil dihadapkan pada meja-meja untuk menyampaikan keberatan atau kesepakatannya. Cara ini tidak sesuai dengan pengertian konsultasi publik atau musyawarah yang ada dalam peraturan perundang-undangan.
  4. Pengaturan pentahapan yang diatur dalam undang-undang dalam pengadaan tanah ini dimaksudkan agar penyelesaiannya tahap demi tahap dan setiap tahap ada kegiatan yang dilakukan agar menghasilkan suatu keputusan yang disepakati kedua belah pihak secara suka rela. Namun yang terjadi adalah semacam perekrayaan yang dilakukan tim untuk memotong kompas agar cepat selesai. Modusnya adalah ketika masyarakat yang berhak diundang untuk sosialisasi dan oleh tim dipersiapkan presensi kehadiran. Namun kelak diketahui presensi kehadiran sosialisasi ini diberi judul kesepakatan dalam konsultasi publik. Sehingga ketika acara konsultasi publik hanya bersifat formalitas saja. Hal ini baru terungkap ketika terjadi persidangan di Pengadilan Negeri atau di Pengadilan Tata Usaha Negara.

5. Penitipan ganti rugi pada pengadilan (konsinyasi) bagi pihak yang tidak menerima kesepakatan atas pembangunan proyek itu, menjadi perdebatan. Apakah dengan dititipkan uang ganti kerugian itu menjadi hapusnya hak atas tanah seseorang. Dalam undang-undang hapusnya hak atas tanah tidak ada karena konsinyasi atau penitipan uang ganti kerugian di pengadilan. Konsinyasi dikenal dalam bidang keperdataan yakni dalam hubungan bisnis. Dalam perjanjian konsinyasi, pihak pemilik barang yang menitipkan barang dagangannya disebut dengan konsinyor (*consignor*), sedangkan pihak pedagang yang menerima barang titipan untuk dijual disebut dengan konsinyi (*consignee*). Sementara barang yang dititipkan untuk diperdagangkan sebagai objek dalam perjanjian konsinyasi ini disebut dengan barang konsinyasi.

Konsinyasi yang diterapkan dalam pengadaan tanah yang diatur dalam peraturan perundangan berbeda dengan konsinyasi yang di atur dalam ranah perdata, di mana dalam hubungan perdata konsinyasi dapat dilakukan jika sebelumnya terdapat hubungan hukum antara para pihak. Sedangkan dalam pengadaan tanah justru sebaliknya, konsinyasi diterapkan disaat kesepakatan antara para pihak tidak tercapai, tidak ada hubungan hukum sama sekali diantara para pihak tersebut. Perbedaan dalam hal konsep penerapan konsinyasi inilah yang mengindikasikan bahwa semua peraturan perundangan yang mengatur masalah pengadaan tanah ini lebih memihak investor baik pribumi atau asing daripada nasib masyarakat yang tanahnya harus diambil untuk pembangunan yang seringkali mengatasnamakan kepentingan umum.

Ada beberapa alasan yang tercantum dalam peraturan perundangan dalam melaksanakan konsinyasi itu antara lain; a. pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau b. objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian masih terkendala dengan proses hukum misalnya; sedang jadi perkara di pengadilan dan masih dalam sengketa serta masih jadi jaminan di bank dan dalam sitaan. Kalau objek pengadaan tanah masih terkendala dengan keadaan di atas mungkin penitipan ganti kerugian (konsinyasi)



masih dapat ditolerir. Tetapi kalau penitipan uang ganti kerugian (konsinyasi) itu dikarenakan pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah, atau berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang mereka rasakan tidak memenuhi rasa keadilan, perbuatan ini di luar nalar keadilan dan tidak sesuai dengan asas-asas pengadaan tanah.

Pada situasi pengadaan tanah bagi kepentingan umum yang selalu mengundang perdebatan dan sengketa, kehadiran hasil penelitian Ni Luh Gede Maytha Puspa Dewi dan M. Nazir Salim yang dibukukan dengan judul “Berakhir di Temon: Perdebatan Panjang Pengadaan Tanah untuk [New] Yogyakarta International Airport (YIA)” menjadi penting. Hal ini dikarenakan peneliti telah menemukan kesenjangan antara *Das sollen*; hukum sebagaimana seharusnya, idealnya (*law in the books*), dengan *Das sein* dimana hukum sebagai fakta (senyatanya); yaitu hukum yang hidup berkembang dan berproses dalam masyarakat.

Buku ini sangat dianjurkan untuk dibaca oleh kalangan akademisi, praktisi dan para pejabat yang berkecimpung dalam Hukum Agraria, disamping untuk menambah wawasan dalam pemahaman pengadaan tanah secara yuridis juga pemahaman betapa kompleksnya persoalan dalam pengadaan tanah tersebut.

Terakhir mengucapkan selamat kepada kedua penulis atas terbitnya buku ini dan semoga ilmu yang ditularkan kepada khalayak akan bermanfaat, dan menjadi amal jariyah bagi penulis.

Wallahi a’lam bissawab

Wassalamu’alaikum warahmatullahi wabarakatuh

Yogyakarta, 1 Juni 2020  
Mukmin Zakie, SH., M.Hum., Ph.D.  
Dosen Hukum Agraria dan  
Direktur Pusat Studi Hukum Agraria (PSHA) FH-UII

## DAFTAR ISI

Pengantar Penulis	v
Sambutan Ketua STPN	ix
Kata Pengantar: Mukmin Zakie, Ph.D.	x
Daftar Gambar	xx
Daftar Tabel	xxii
Daftar Singkatan	xxiii

### **BAB I: PENDAHULUAN: MENGAPA [NEW] YOGYAKARTA INTERNATIONAL AIRPORT (YIA)?**

A. Pengantar	1
B. Problem Pengadaan Tanah Bandara Yogyakarta	9
C. Tujuan, Manfaat, dan Batasan Kajian	14
D. Beberapa Kajian YIA	15
E. Menemukan Data untuk Jejak Pengadaan Tanah YIA	20
F. Struktur Isi Buku	26

### **Bab II: KONSEP DAN PRAKTIK DALAM PENGADAAN TANAH YIA**

A. Pengadaan Tanah: Penjelasan Konseptual	30
B. Penetapan Lokasi, Tata Ruang, Studi Kelayakan, dan AMDAL untuk YIA	35
C. Konsep Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah	40
1. Penerima Ganti Kerugian	43
2. Bentuk Ganti Kerugian	45
3. Penentuan Ganti Kerugian	46
4. Ganti Kerugian Tanah Pemerintah	48
5. Ganti Kerugian Tanah Kas Desa	51
D. Pengajuan Keberatan Ganti Kerugian	53

**BAB III: MASYARAKAT TEMON DAN DAMPAK PENGADAAN TANAH**

A. Temon dan Desa Terdampak Pengadaan Tanah	57
B. Penduduk Terdampak dan Relokasi	60
C. Pola Penguasaan Tanah	67
D. Perubahan Sosial Ekonomi Masyarakat Terdampak	68

**BAB IV: JALAN PANJANG MENENTUKAN “TEMON”: DARI MASTER PLAN HINGGA STUDI KELAYAKAN**

A. Studi Kelayakan ( <i>Feasibility Study</i> ) dan Rencana Induk ( <i>Master Plan</i> )	75
B. Izin Penetapan Lokasi Bandara	83
C. Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah YIA	89
D. Persiapan Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah YIA	95
E. Ketidaksesuaian Lokasi Pembangunan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah	106
F. Kelengkapan Studi Kelayakan dalam Pengadaan Tanah YIA	110
G. Gugatan terhadap Surat Penetapan Lokasi dari Gubernur DIY	113

**BAB V: SALING SILANG PEMBAYARAN GANTI KERUGIAN PENGADAAN TANAH YIA**

A. Identifikasi dan Inventarisasi Objek Pengadaan Tanah YIA	122
B. Penentuan Ganti Kerugian Pengadaan Tanah YIA	125
C. Pembayaran Ganti Kerugian Pengadaan Tanah YIA	130
D. Penolakan WTT dan Perlawanannya	139
E. Penggarap Tanah Pakualaman <i>Grond</i> Menuntut Ganti Rugi	151
F. Tanah Instansi Pemerintah Kabupaten Kulon Progo dan Penyelesaiannya	161
G. Tanah Kas Desa	166

**BAB VII: KESIMPULAN 173**

Daftar Pustaka	181
Lampiran	191
Tentang Penulis	197

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Peta Administrasi Kabupaten Kulon Progo	28
Gambar 2	Gambar Peta Administrasi Kec. Temon dan Lokasi Pengadaan Tanah YIA	58
Gambar 3	Contoh Salah Satu Site Plan Relokasi Mandiri	61
Gambar 4	Tahap Pembangunan Relokasi Warga Terdampak	62
Gambar 5	Letak posisi lima desa di antara Bandara YIA.	64
Gambar 6	Pemukiman warga hasil relokasi dari dua dusun, Bapangan dan Kepek	66
Gambar 7	Makam hasil relokasi dari 7 makam di Dusun Sidorejo, Blambangan, dan Kepek	66
Gambar 8	Gambar Peta Administratif Kecamatan Temon	74
Gambar 9	Sebaran Tujuh Lokasi Rencana Pembangunan Bandara	76
Gambar 10	Radarmiliter di Dalam Lokasi Pembangunan Bandara	79
Gambar 11	Rencana Mitigasi Tsunami.	80
Gambar 12	Rencana Lokasi Pembangunan Bandara Berdasarkan Hasil Studi Kelayakan.	81
Gambar 13	Perubahan Luas Hasil Studi Kelayakan dan <i>Master Plan</i>	82
Gambar 14	Peta Rencana Lokasi Bandar Udara	85
Gambar 15	Peta Rencana Induk	86
Gambar 16	Peta Rencana Tata Letak Fasilitas Sisi Darat	87
Gambar 17	Peta Kebutuhan Lahan	88
Gambar 18	Rangkaian Kegiatan Pengadaan Tanah untuk YIA	112

Gambar 19	Peserta Musyawarah Ganti Kerugian Pengadaan Tanah YIA	127
Gambar 20	Gambar Peta Status Konsinyasi Pengadaan Tanah Badara YIA untuk Desa Glagah	132
Gambar 21	Rumah Warga yang Belum Digusur Karena Memilih Relokasi	133
Gambar 22	Pembongkaran, Tahap Awal Pembangunan YIA	134
Gambar 23	Sebagian Tanah yang Telah Diperoleh PT. Angkasa Pura I.	134
Gambar 24	Pembongkaran rumah saat pengosongan lahan	150
Gambar 25	Tanah PAG yang Ditanami Tanaman Semusim	154
Gambar 26	Aksi Protes Petani Tambak	156
Gambar 27	Peringatan Pengosongan Tambak Pasca Putusan Kasasi	157
Gambar 28	Bekas Tambak di atas Tanah PAG yang Telah Dikosongkan	159
Gambar 29	Jalan Kabupaten yang menjadi Objek Pengadaan Tanah YIA	163
Gambar 30	Penyelesaian Pemberian Ganti Kerugian Tanah Instansi Pemerintah	165
Gambar 31	Tanah Kas Desa Objek Pengadaan Tanah YIA	167
Gambar 32	Berita Acara Pelepasan Hak Objek Pengadaan Tanah dari Tanah Kas Desa	171
Gambar 33	Gambar Peta Sebaran Kepemilikan Lahan di Lokasi Pembangunan YIA	172

## DAFTAR TABEL

Tabel 1	Data Luas, Jumlah, dan Kepadatan Penduduk Desa di Kecamatan Temon	59
Tabel 2	Rencana Relokasi Warga Terdampak Bandara (2017)	63
Tabel 3	Jumlah Bidang Tanah Terdaftar Per Desa di Kecamatan Temon	67
Tabel 4	Jenis Pekerjaan Penerima Ganti Kerugian	72
Tabel 5	Kriteria dan Skor Terhadap Tujuh Lokasi Recana Lokasi	77
Tabel 6	Penilaian Desa Gadingharjo dan Kecamatan Temon	78
Tabel 7	Rekap Status Tanah di Lokasi Pengadaan Tanah Pembangunan Bandara	94
Tabel 8	Rekap Hasil Konsultasi Publik Persiapan Pengadaan Tanah Pembangunan Bandara Baru	102
Tabel 9	Rekap Hasil Konsultasi Publik Persiapan Pengadaan Tanah Pembangunan Bandara Baru bagi Warga yang Terdampak	102
Tabel 10	Rekap Status Kepemilikan Tanah Objek Pengadaan Tanah YIA	124
Tabel 11	Rekapitulasi Hasil Musyawarah Bandara	129
Tabel 12	Rekapitulasi Hasil Musyawarah Penggarap PAG	129
Tabel 13	Rekap Konsinyasi Ganti Kerugian di Pengadilan Negeri Wates	131
Tabel 14	Data 11 Blok Bidang Tanah yang Belum Dilakukan Inventarisasi dan Identifikasi	141
Tabel 15	Data Barang Milik Daerah Pemerintah Kabupaten Kulon Progo	162

## DAFTAR SINGKATAN

ATR/BPN	Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Ansional
ADR	<i>Alternative Despute Resolution</i>
AMDAL	Analisis Mengenai Dampak Lingkungan
BPS	Badan Pusat Statistik
BUMD	Badan Usaha Milik Daerah
BUMN	Badan Usaha Milik Negara
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
FS	Feasibility Study
FRWT	Forum Rembug Warga Transparansi
GESTOB	Gerakan Solidaritas Tolak Bandara
GVK	Grama Vikash Kendra
HAM	Hak Asasi Manusia
IPL	Izin Penetapan Lokasi
JJLS	Jaringan Jalan Lintas Selatan
KJPP	Kantor Jasa Penilai Publik
KKOP	Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan
LBH	Lembaga Bantuan hukum
LiBBRA	Lingkar Belajar Bersama Reforma Agraria
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
MAPPI	Masyarakat Profesi Penilai Indonesia
MoU	Memorandum of Understanding
MPK	Masyarakat Peduli Kulon Progo
NIB	Nilai Induk Bidang
NPW	Nilai Penggantian Wajar
NYIA	New Yogyakarta International Airport

P2B2	Pimpinan Kantor Persiapan Pengembangan Bandara Baru
PAD	Pendapatan Asli Daerah
PAG	<i>Paku Alaman Grond</i>
PSEKP	Pusat Studi Ekonomi dan Kebijakan Publik
PTUN	Pengadilan Tata Usaha Negara
Pustral	Pusat Studi Transportasi dan Logistik
PWPPKP	Paguyuban Warga Penolak Penggusuran Kulon Progo
RJPP	Rencana Jangka Panjang Perusahaan
RKAP	Rencana Kerja dan Anggaran
RPJMN	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RTRW	Rencana Tata Ruang Wilayah
STPN	Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
SUTET	Saluran Udara Tegangan Tinggi
TKD	Tanah Kas Desa
TP4D	Tim Pengawal dan Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah
UGM	Universitas Gadjah Mada
WTT	Wahana Tri Tunggal
YIA	Yogyakarta International Airport



# Bab I

## PENDAHULUAN:

### MENGAPA [NEW] YOGYAKARTA INTERNATIONAL AIRPORT (YIA)?<sup>1</sup>

#### A. Pengantar

Setiap kegiatan pembangunan tidak terlepas dari ketersediaan tanah sebagai ruang penyelenggaraannya. Pembangunan tersebut diselenggarakan oleh negara (pemerintah) dalam rangka—cita-cita luhurnya—meningkatkan kesejahteraan rakyat. Ketersediaan tanah bagi kegiatan pembangunan adalah suatu hal yang penting untuk diupayakan oleh negara. Menurut Sitorus dan Limbong (2004, 1), dewasa ini ketersediaan tanah-tanah negara yang “bebas” yaitu tanah yang sama sekali tidak dihaki atau diduduki orang atau pihak-pihak yang berkepentingan lainnya sangat terbatas. Keterbatasan ini mengharuskan pemerintah sebagai penyelenggara negara berhadapan dengan para pemilik tanah dalam upaya menyediakan tanah untuk kegiatan pembangunan.

---

<sup>1</sup> Perubahan nama dari [N]YIA ([*New*] *Yogyakarta International Airport*) menjadi YIA (*Yogyakarta International Airport*) pada tahun 2019 atas usulan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta, Sultan Hamengku Buwono X berdasarkan pertimbangan dan masukan dari berbagai pihak, baik Pemerintah Daerah Kulon Progo, ahli bahasa, anggota DPRD Yogyakarta, dan usulan dari masyarakat. Dalam tulisan ini, kata NYIA disebutkan diawal untuk menandai nama tersebut sudah digunakan dan populer di masyarakat, selain itu juga kajian ini mulai dilakukan pada periode nama bandara tersebut masih bernama NYIA.

Siapapun termasuk negara, bila ingin mengambil tanah masyarakat haruslah dengan suatu ganti kerugian sebagai pengganti dari nilai tanah, termasuk yang ada di atasnya, yang telah dilepaskan atau diserahkan (Sitorus & Sitepu 1995, 31-32). Kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian (yang layak dan adil) kepada pihak yang berhak inilah disebut sebagai pengadaan tanah (Pasal 1 UU 2/2012). Dalam praktiknya, pengadaan tanah selalu memunculkan dua sisi dari satu mata uang, terutama ketika membicarakan tentang kewenangan negara untuk “mengambil” hak atas tanah seseorang guna kepentingan umum dan tentang bagaimana melindungi hak masyarakat yang tanahnya diambil (Sumardjono 2015, 1). Dengan karakteristik pembangunan yang dinamis dan berkelanjutan (Gunanegara 2008, 25), pemerintah menyadari bahwa pembangunan tidak akan pernah berhenti begitu juga dengan pengadaan tanah, karena keduanya saling terkait. Oleh karena itu, pemerintah berusaha menjembatani dua kepentingan ini melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Pembangunan infrastruktur melalui pengadaan tanah menjadi salah satu rencana strategis pemerintah yang menjadi perhatian besar saat ini. Menurut data dari Direktur Jenderal Pengadaan Tanah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Dirjen ATR/BPN), sejak diberlakukannya UU Pengadaan Tanah pada Januari 2012 sampai dengan akhir tahun 2016, tercatat setidaknya 382 kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum telah dilakukan, baik skala kecil maupun besar (Dirjen Pengadaan Tanah, Kem. ATR/BPN 2017). Ditambah lagi sepanjang pemerintahan Presiden Joko Widodo setidaknya terdapat total 226 proyek strategis nasional yang direncanakan pemerintah. Sebanyak 101 diantaranya adalah proyek pembangunan infrastruktur di bidang transportasi, yang terdiri atas 47 proyek pembangunan jalan tol sepanjang 1.755,43 kilometer, 5 proyek pembangunan jalan non-tol, 19 proyek jaringan rel kereta api, 17 proyek bandar udara (bandara) dan 13 proyek pelabuhan (Perpres No. 3 2016). Angka-angka ini menunjukkan kebutuhan negara akan

tanah sebagai bentuk upaya “keseriusan” menyediakan sarana dan prasana transportasi yang dapat memudahkan kegiatan dan aktifitas masyarakat.

Kebutuhan sarana transportasi memang sangat penting untuk keberlangsungan berbagai sektor kehidupan masyarakat. Perubahan preferensi masyarakat dalam menggunakan moda transportasi jarak jauh yang menjadikan transportasi udara sebagai pilihan utamadengan berbagai kelebihan di antaranya efisiensi waktu, kenyamanan, dan harga yang bersaing dengan moda transportasi darat-semakin mendorong pembangunan ataupun pengembangan bandara di Indonesia. Hal ini ditunjukkan dengan dibangunnya 4 bandara baru yang masuk dalam 17 daftar proyek strategis nasional. Proyek pembangunan bandara baru terdiri atas Bandara Kertajati, Bandara Karawang, Bandara Internasional di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), dan Bandara Banten Selatan.

Proyek strategis nasional di atas terkait dengan terus meningkatnya populasi Indonesia. Jumlah penduduk Indonesia sampai tahun 2017 sekitar 264<sup>2</sup> juta jiwa dan lebih dari 100 jutanya melakukan perjalanan udara trip domestik dan internasional. Fakta tersebut menjadikan Indonesia sebagai salah satu pasar penerbangan yang sangat besar dimana laju pertumbuhan lalu lintas udaranya termasuk paling tinggi di dunia (Dephub 2014). Sebagai contoh misalnya, selama Januari-November 2018 jumlah penumpang domestik mencapai 86,2 juta orang dan jumlah penumpang internasional mencapai 16,4 juta orang (Prima 2019). Dengan *demand* yang cukup tinggi, bandara di Indonesia mengalami tekanan yang cukup besar sehingga seluruh bandara yang dioperasikan oleh PT. Angkasa Pura I (Persero) dan PT. Angkasa Pura II rata-rata mengalami *over capacity* (Dephub 2014). Hal yang sama terjadi di Bandara Adisutjipto Yogyakarta, jumlah penum-

---

<sup>2</sup> Jumlah Penduduk Indonesia tahun 2019 sebanyak 267 juta jiwa. Saat ini Februari-November (2020) secara bertahap Indonesia sedang melakukan sensus penduduk, diperkirakan jumlah penduduk Indonesia tahun 2020 sejumlah 269,6 juta jiwa.

pang pada tahun 2017 mencapai 7,8 juta penumpang dan terus meningkat menjadi 8,4 juta penumpang pada tahun 2018 atau meningkat sebesar 7.69% jika dibandingkan jumlah penumpang di tahun 2017 (Nto & Lufityanti 2019).

Yogyakarta sebagai kota pelajar dengan beragam budaya dan lokasi wisata menjadi salah satu destinasi wisata *favorite* Indonesia. Yogyakarta mendapat sebutan sebagai Daerah Tujuan Wisata Terkemuka karena sampai saat ini di Yogyakarta masih memegang teguh tatanan kehidupan masyarakat Jawa khususnya dalam kehidupan sehari-hari (Dinas Pariwisata DIY 2015). Hal ini tercermin pada kegiatan adat-istiadat, bahasa, sosial kemasyarakatan, ragam budaya, dan keseniannya yang ditunjukkan kepada publik.

Masyarakat Yogyakarta mempunyai kepedulian yang cukup kuat dalam menjaga kelestarian alam dan kebudayaan sendiri. Dengan demikian tidak mengherankan jika jumlah kunjungan wisatawan ke Yogyakarta terus meningkat setiap tahunnya. Dibuktikan dengan predikat Bandara Adisutjipto yang masuk dalam kategori delapan bandara tersibuk di Indonesia tahun 2016 (Katadata 2017) dan urutan tersibuk keenam pada tahun 2017 dan 2018 (Dirjen Hubungan Udara 2018). Dampak tingginya jumlah wisatawan yang berkunjung mengharuskan peningkatan kualitas pelayanan Bandara Adisutjipto agar dapat memberikan kenyamanan kepada penumpang.

Upaya peningkatan kualitas sebelumnya telah beberapa kali dilakukan dengan memperluas lahan bandara pada tahun 2004 seluas 77.200 m<sup>2</sup> guna pembangunan parkir. Dilanjutkan pada tahun 2005 seluas 25.189 m<sup>2</sup> dan pada tahun 2006 seluas 11.600 m<sup>2</sup> di sebelah utara rel yang juga untuk perluasan areal parkir bandara (Listyawati 2006, 8). Walaupun telah dilakukan perluasan bandara namun masih belum bisa menampung jumlah wisatawan yang terus bertambah tiap tahunnya (RKP DIY 2014, II-99-II-100). Dengan daya tampung hanya 1,2 juta penumpang (Dhika 2017), Bandara Adisutjipto mulai mengalami penurunan kualitas layanan karena jumlah penumpang yang dilayani tidak sebanding dengan ketersediaan fasilitas yang ada. Di sisi lain, pengembangan Bandara Adisutjipto sangat terbatas karena berbagai

keterbatasan lahan serta permasalahan keselamatan udara terkait keberadaan penghalang alam di area sebelah timur bandara (Langgeng 2014, 57). Melihat kondisi Bandara Adisutjipto yang sudah tidak memungkinkan untuk dikembangkan memunculkan wacana terhadap PT. Angkasa Pura I untuk membangun bandara baru di Yogyakarta.

Pada awalnya, ada 7 area di Yogyakarta yang dikaji sebagai lokasi pembangunan bandara baru, yaitu Bandara Adisutjipto, 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 memenuhi persyaratan teknis dan operasional untuk pembangunan bandara baru hanya wilayah Gadingharjo dan Temon. Gadingharjo pada akhirnya tidak dipilih karena padatnya hunian warga dan banyaknya fasilitas umum yang harus dipindahkan serta kondisi lahan yang merupakan sawah irigasi dan tanah pertanian produktif. Kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo adalah lokasi yang terbaik untuk menjadi lokasi calon bandara berdasarkan studi kelayakan yang dilakukan dari Pusat Studi Transportasi dan Logistik (Pustral) Universitas Gadjah Mada (UGM), PSEKP (Pusat Studi Ekonomi dan Kebijakan Publik) UGM, dan Konsultan Internasional LANDRUM & BROWN pada April 2012 (Angkasapura 2017).

Terpilihnya Kecamatan Temon sebagai lokasi pembangunan bandara melahirkan terbitnya Surat Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KP.1164 tahun 2013 tentang Penetapan Lokasi Bandar Udara di Kabupaten Kulon Progo Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tertanggal 11 November 2013 yang kemudian diubah dengan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KP.836 tahun 2014 tentang Perubahan atas Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KP.1164 tahun 2013 tertanggal 20 Oktober 2014. Sebagai tindak lanjut Surat Keputusan Menteri Perhubungan, untuk memulai kegiatan pengadaan tanah, Gubernur DIY menerbitkan Surat Keputusan Nomor 68/KEP/2015 tanggal 31 Maret 2015 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Pengembangan Bandara Baru di Daerah Istimewa Yogyakarta. Lokasi ditetapkan seluas 645,63 hektar di lima desa yaitu Desa Jangkar, Desa

Sindutan, Desa Palihan, Desa Kebonrejo, dan Desa Glagah di Kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo, Yogyakarta.

Isu pembangunan bandara di Kecamatan Temon Kabupaten Kulon Progo mendapat reaksi penolakan dari beberapa kalangan masyarakat, mahasiswa, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan komunitas-komunitas tertentu yang tergabung dalam Gerakan Solidaritas Tolak Bandara (GESTOB). Melalui komunitas *Jogja Darurat Agraria* isu penolakan disampaikan berkaitan dengan penetapan lokasi pembangunan bandara yang dianggap tidak memenuhi persyaratan. Dalam berbagai penolakan, dua hal yang selalu disampaikan dalam setiap kesempatan adalah *pertama*, pembangunan bandara di Kecamatan Temon diyakini tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang Kabupaten Kulon Progo, *kedua*, studi Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) yang dilakukan mengandung cacat hukum karena tidak dilakukan pada tahapan yang semestinya.<sup>3</sup>

Peraturan Daerah Provinsi DIY Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi DIY Tahun 2009-2029 pada Pasal 39 dan Pasal 51 menetapkan Kulon Progo sebagai kawasan rawan tsunami. Demikian pula dibahas lebih detail dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo No. 1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Kulon Progo Tahun 2012-2032 pada Pasal 39 ayat (7) yang menyebutkan Temon sebagai kawasan rawan bencana tsunami. Peruntukan Temon sebagai kawasan rawan bencana tsunami ini yang dijadikan dasar bahwa penetapan Temon sebagai lokasi pembangunan bandara baru sebagai suatu hal yang bertentangan dengan tata ruang (Djendra 2016).

---

<sup>3</sup> Konferensi Pers Penolakan *Groundbreaking* Bandara Kulon Progo pada hari Kamis tanggal 26 Januari 2017 di Kantor Lembaga Bantuan Hukum Yogyakarta yang penulis ikuti. Setidaknya terdapat 80 organisasi masyarakat sipil/perorangan yang tergabung dalam Gerakan Solidaritas Tolak Bandara (GESTOB) Kulon Progo yang telah menyatakan sikap terhadap penolakan pembangunan Bandara Kulon Progo. Organisasi masyarakat sipil/perorangan tersebut antara lain Wahana Tri Tunggal (WTT), Wahana Lingkungan Hidup (Walhi) Yogyakarta, Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia (PBHI) Yogyakarta, Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Yogyakarta, dan lain-lain.

PT. Angkasa Pura I mengajukan studi kelayakan sebagai bagian dari Dokumen Perencanaan yang harus dipenuhi oleh instansi yang memerlukan tanah pada Tahap Perencanaan pengadaan tanah (Pasal 14 dan 15 UU No. 2/2012). Dalam studi kelayakan disampaikan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) yang disusun sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan (Sumardjono 2015, 22). AMDAL merupakan instrumen pengelolaan lingkungan hidup yang menjadi syarat untuk mengajukan izin lingkungan (Pasal 2 PP No. 27/2012). Tanpa adanya AMDAL dan izin lingkungan, pembangunan fisik bandara tidak bisa dimulai (Kompas 29-01-2017). Demikian pula yang tertuang dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan yang mengharuskan penyusunan AMDAL dilakukan oleh pemrakarsa kegiatan (instansi yang memerlukan tanah) pada tahap perencanaan suatu usaha atau kegiatan yang dalam hal ini adalah PT. Angkasa Pura I. Berbagai opini berkembang saat itu mengenai pengurusan AMDAL, apakah sebagai prasyarat yang harus dipenuhi pada tahapan perencanaan atau memang AMDAL bisa dilaksanakan sejalan dengan pelaksanaan pembangunan (Kompas 8-11-2016).

Penolakan terhadap terbitnya penetapan lokasi bandara mencapai puncaknya ketika paguyuban Wahana Tri Tunggal (WTT),<sup>4</sup> mengajukan gugatan terhadap surat keputusan penetapan lokasi yang dikeluarkan Gubernur DIY (Pratama 2016, 43, Azizi, dkk 2017). Akibatnya

---

<sup>4</sup> Wahana Tri Tunggal (WTT) adalah sebuah gerakan perlawanan yang didirikan oleh masyarakat Temon, Kulon Progo untuk melawan proyek pembangunan bandara di tanah mereka. WTT berdiri pada tanggal 9 September 2012 yang awalnya melibatkan 6 desa terdampak: Desa Glagah, Palihan, Sindutan, Jangkar, Kebon Rejo, dan Temon Kulon di bawah pimpinan Martono. Gerakan tersebut bergerak dengan tujuan untuk menentang rencana pemerintah membangun bandara baru di lokasi tempat mereka tinggal. WTT muncul karena adanya mobilisasi sumberdaya yang berasal dari warga-warga yang memiliki kepentingan yang sama. Kemunculan gerakan ini diinisiasi oleh individu-individu yang bergerak secara kolektif dalam suatu struktur masyarakat, yang mana tindakan tersebut adalah bentuk aksi-reaksi terhadap adanya problem dalam struktur sosial.

proses pengadaan tanah sempat terhenti pada tahap pengumuman penetapan lokasi sejak Juni 2015 menyusul putusan majelis hakim Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) DIY yang mencabut Izin Penetapan Lokasi (IPL) pembangunan tersebut. Pembangunan bandara baru yang sempat terhenti akhirnya dapat dilanjutkan setelah dikabulkannya permohonan kasasi Gubernur DIY dengan No. Register 456 K/TUN/2015 oleh Mahkamah Agung yang isinya:

“Bahwa *Judex Facti* terlalu sempit menyimak dasar yuridis keputusan tata usaha negara objek sengketa, karena dalam Lampiran Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2013 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah 2012-2017, Bab VI Strategi dan Arah Kebijakan, Angka 6.3. Arah Pembangunan Kewilayahan, Sub 6.2.4. Kabupaten Kulon Progo, secara eksplisit dan implisit telah menyebutkan adanya “Pengembangan Bandara Baru di Kulon Progo”; Bahwa tentu realisasinya mengalami dinamika perkembangan keadaan riil yang berpengaruh terhadap pilihan “Skala Prioritas Pembangunannya”. Menyimak dinamika masyarakat di era otonomi daerah dan kondisi kualitas prasarana dan sarana transportasi udara berikut moda transportasinya di Daerah Istimewa Yogyakarta *in casu* Bandar Udara Adisutjipto yang secara riil sedang berbenturan pengembangannya antara perkembangan kota dengan tuntutan perkembangan kualitas bandar udara demi keselamatan dan kenyamanan para pengguna jasa angkutan udara, perlu dicarikan solusinya; Bahwa dengan demikian pembangunan bandar udara di Kulon Progo menjadi sangat penting, oleh karenanya tindakan hukum Tergugat menerbitkan keputusan tata usaha negara objek sengketa adalah berdasar hukum dan bersifat futuristik.”

Amar putusan di atas menjadi lampu hijau pelaksanaan pengadaan tanah pembangunan Bandara Kulon Progo yang saat itu telah rampung ditandai dengan *groundbreaking* oleh Presiden Joko Widodo pada hari Jumat tanggal 27 Januari 2017. Namun demikian pelaksanaannya masih menyisakan beberapa persoalan mengenai pemberian ganti kerugian, minimal sampai tahun 2019 dalam hal ganti rugi dan masih menyisakan problem sosial pasca pengadaan tanah hingga pembangunan bandara dimulai, bahkan hingga rampung pembangunan bandara. Ratusan gugatan mengenai ganti kerugian pengadaan tanah Bandara di Kulon Progo tercatat di Pengadilan Negeri Wates (Hary



2016). Seperti pengadaan tanah pada umumnya, masalah ganti kerugian selalu muncul sebagai dampak langsungnya karena, negara pada praktiknya jarang menggunakan alternatif penyelesaian sebagaimana yang tertera di dalam undang-undang. Negara tidak memberikan pilihan penyelesaian selain ganti rugi yang disodorkan oleh penilai (*appraisal*) yang bersifat “memaksa dan final”. Pilihan kebijakan itu (ganti rugi uang) diambil karena dianggap simpel dan mudah bagi penyelenggara pengadaan tanah, sekalipun masih ada kemungkinan ganti rugi dengan skema lain. Sisi lain, problem pemulihan serta problem sosial sebagai eksekutannya seperti pemukiman kembali/relokasi, lahan penghidupan kembali, dan pendampingan warga yang terdampak langsung khususnya pemulihan ekonomi, luput dari perhatian panitia pengadaan tanah, karena hal-hal demikian bukan menjadi tanggung jawab mutlak dari skema pengadaan tanah. Problem ini selalu muncul di dalam setiap pengadaan tanah baik skala besar maupun kecil, dan terobosan solusi yang memenangkan kedua belah pihak masih jarang ditemukan.

## **B. Problem Pengadaan Tanah Bandara Yogyakarta**

Sedikitnya ada tiga persoalan pokok yang penting untuk diperhatikan dalam masalah pengadaan tanah dan pembangunan Bandara Kulon Progo, Yogyakarta baik perkara ganti rugi maupun pemukiman kembali, khususnya pasca pengadaan tanah. Persoalan krusial tersebut di antaranya adalah:

*Pertama*, kedudukan masyarakat yang berada di atas tanah Pakualaman *Grond* (PAG) sebagai pihak yang berhak dalam pengadaan tanah. Dari total 645,63 hektar luasan pengadaan tanah bandara Kulon Progo, 161 hektar merupakan tanah Pakualaman yang secara aktif digarap oleh masyarakat. Tanah PAG adalah milik Kadipaten Pakualaman<sup>5</sup>, sehingga pengelolaan dan pemanfaatan tanah PAG oleh pihak

---

<sup>5</sup> Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Kadipaten Pakualaman dinyatakan sebagai badan hukum kebudayaan yang menjadi pemilik hak atas tanah

lain harus mendapatkan izin dan persetujuan Kadipaten Pakualaman. Di sisi lain, penggarap tanah PAG tidak memiliki izin *kekancingan*<sup>6</sup> (Luthfi, dkk 2009, 173) dari pihak Kadipaten Pakualaman. Kondisi ini menurut Sujitno (anggota Parampara Praja Bidang *Pertanahan* Pemda DIY), “sepanjang penggarap tanah PAG tidak memiliki alas hak dalam hal izin dari pemilik tanah (Kadipaten Pakualaman), maka penggarap tidak dapat menuntut ganti kerugian pada Kadipaten Pakualaman (Dwiprasetya 2016, 85). Selama permasalahan belum dapat diselesaikan, untuk sementara ganti kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri Wates. Keadaan ini yang menimbulkan keresahan penggarap yang telah mengolah dan mengelola tanah PAG selama bertahun-tahun. Menurut UU Pengadaan Tanah, ganti kerugian wajib diberikan kepada pihak yang berhak, dalam hal ini yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah (Pasal 1 UU No. 2/2012). Dengan demikian perlu dijelaskan kedudukan penggarap sebagai pihak yang menguasai tanah PAG.

*Kedua*, ganti kerugian terhadap aset Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Kulon Progo berupa jalan umum yang pembayaran ganti kerugiannya masih tertunda karena antara Pemkab Kulon Progo dan Panitia Pelaksana Pengadaan Tanah, dalam hal ini Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi DIY (Kanwil ATR/BPN DIY), berpegang pada aturan masing-masing (Kompas 6-01-2017). Ketentuan Pasal 82 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Perpres No. 71 Tahun 2012), menyebutkan terhadap lahan milik peme-

---

Pakualaman. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA, bahwa hanya warga-warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik. Akan tetapi, dalam Pasal 21 ayat (2) UUPA diberikan pengecualian, yaitu bahwa pemerintah dapat menetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik, yang dengan lahirnya UU Keistimewaan Yogyakarta, Kadipaten Pakualaman dinyatakan sebagai badan hukum kebudayaan yang kemudian dapat menjadi subjek hak milik.

<sup>6</sup> Surat *Kekancingan* adalah surat yang dimiliki masyarakat yang menjelaskan bahwa status tanah yang ditempati adalah tanah *magersari* milik Sultan *Grond* atau Pakualaman *Grond*.

rintah yang menjadi objek pengadaan tanah tidak diberi ganti kerugian kecuali di atasnya berdiri bangunan yang digunakan secara aktif untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan. Namun Pemkab Kulon Progo tidak sependapat dengan hal itu, mereka meyakini apa yang tertuang dalam Pasal 54 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang menyebutkan pemindahtanganan barang milik pemerintah daerah, termasuk yang berupa tanah, hanya bisa dilakukan dengan penjualan, tukar menukar, hibah, dan penyertaan modal. Kanwil ATR/BPN DIY dan Pemkab belum menemukan titik terang mengenai pembayaran ganti kerugian terhadap objek pengadaan tanah berupa jalan yang diklaim sebagai aset Pemkab Kulon Progo. Akhir November 2017, Gubernur DIY meminta petunjuk ke pemerintah pusat terkait persoalan tersebut, dan jawaban dari Sekretariat Wakil Presiden tanggal 3 November 2017 menyatakan bahwa aset Pemkab dan Pemprov berupa jalan baik jalan kabupaten maupun jalan provinsi tidak diberi ganti kerugian. Petunjuk ini mengakhiri perdebatan yang sebelumnya muncul, dan secara resmi aset tersebut dianggap selesai. Akan tetapi, dalam konteks lain sebenarnya negara dirugikan, karena kehilangan asetnya tanpa ada lahan penggantinya. Idealnya, ada lahan pengganti yang disediakan oleh pihak yang membutuhkan tanah.

*Ketiga*, terdapat ± 300 bidang tanah milik masyarakat yang belum bisa dibayarkan ganti kerugian karena sejumlah masalah, misalnya karena tanahnya masih dalam sengketa, persyaratan administratif untuk pembayaran ganti kerugian belum lengkap dan masih ada warga yang menolak tanahnya dipakai untuk pembangunan bandara (Kompas 24-12-2016). Masyarakat yang dimaksud adalah yang tergabung dalam WTT yang dari awal menolak pelaksanaan pengadaan tanah pembangunan bandara. Penolakan yang dilakukan WTT secara teknis menyebabkan satuan tugas dan tim penilai tidak bisa melaksanakan tugasnya.<sup>7</sup> Secara administratif warga yang tergabung dalam WTT

---

<sup>7</sup> Satuan tugas dalam pengadaan tanah terdiri dari Satuan Tugas A dan Satuan Tugas B. Satuan Tugas A bertugas melakukan inventarisasi dan identifikasi data

tidak bertindak kooperatif dengan menyerahkan bukti kepemilikan dan/atau penguasaan atas tanah yang dimiliki sehingga menyulitkan panitia pengadaan tanah dalam mengumpulkan data yuridis bidang tanah. Sikap WTT memang sudah menjadi pilihan untuk menolak pengadaan tanah, sehingga tidak mau memberikan informasi apapun terkait lahan yang dikuasainya. Jika pada akhirnya sebagian dari kelompok yang tergabung dalam WTT kemudian berbalik arah atau berkompromi dengan Angkasa Pura I, bukan sebagai pihak yang menyerah kemudian menerima, melainkan melakukan tindakan minimal setelah mengalami kekalahan dalam perjuangan panjang mempertahankan tanahnya. Tindakan sebagian masyarakat harus dilihat sebagai warga yang mempertahankan hak yang seharusnya menjadi haknya.

Penolakan yang dilakukan berimplikasi terhadap nilai ganti kerugian yang ditaksir terhadap  $\pm 300$  bidang tanah milik WTT. Tim penilai hanya dapat menilai berdasarkan luas masing-masing bidang tanpa menilai benda-benda yang ada di atasnya (baik bangunan maupun tanam tumbuh). Hal ini karena warga yang tergabung dalam kelompok WTT tidak kooperatif terhadap Tim Penilai dan pelaksanaan pengadaan tanah. Sampai ganti kerugian dibayarkan, warga WTT tetap menolak ganti kerugian yang diberikan sehingga pemerintah terpaksa menitipkan uang ganti kerugian ke pengadilan negeri setempat yakni Pengadilan Negeri Wates (Komunikasi dengan TH, 10 Februari 2017). Bagaimana jika masyarakat tidak mengambil uang ganti kerugian yang dititipkan, apakah pengadaan tanah bisa dikatakan telah menjamin hak-hak masyarakat pemilik tanah? Terlebih nilai ganti kerugian milik warga WTT yang dititipkan belum mencakup keseluruhan ganti kerugian yang seharusnya diterima, karena Tim Penilai tidak berhasil

---

fisik penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Satuan Tugas B bertugas melakukan inventarisasi dan identifikasi data pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah. Tim penilai bertugas melakukan penilaian besarnya ganti kerugian bidang per bidang tanah, meliputi tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, dan/atau kerugian yang dapat dinilai.

menjalankan tugasnya sesuai peraturan perundangan. Hal ini masih menyisakan persoalan dan penulis bahas lebih detil dalam penjelasan bab pembahasan.

Sejalan dengan uraian problem di atas, isu sentral kajian ini diawali dengan kajian dalam menetapkan Temon, Kulon Progo sebagai lokasi pembangunan bandara baru di Yogyakarta dan terkendalanya pembayaran ganti kerugian. Masalah tersebut antara lain terbitnya penetapan lokasi pembangunan bandara di Kecamatan Temon Kabupaten Kulon Progo yang menyisakan persoalan mengenai penyelesaian AMDAL maupun kesesuaiannya dengan rencana tata ruang. Dari isu sentral di atas, kajian ini juga berkembang dan menyoroti beberapa hal yang krusial dan menjadi kunci dalam memahami konstruksi pengadaan tanah bandara di Yogyakarta, pertama terkait proses penerbitan surat keputusan penetapan lokasi sekaligus menyangkut isu dan problem yang dihadapi di lapangan. Kedua terkait beberapa skema ganti rugi yang menyisakan beberapa persoalan. Besarnya ganti rugi yang diberikan PT Angkasa Pura I kepada pemilik tanah tidak menjamin lancarnya proses pengadaan tanah di Yogyakarta, bahkan menyisakan banyak persoalan pasca pengadaan tanah.

Meski menyisakan beberapa persoalan, pengadaan tanah bandara Kulon Progo tetap berjalan ditandai dengan terbitnya Surat Keputusan Penetapan Lokasi dari Gubernur DIY. Dalam pelaksanaannya ternyata eksekusi pengadaan tanah mengenai ganti kerugian masih mengiringi pengadaan tanah pembangunan bandara di Kulon Progo. Saat itu, perdebatan terus terjadi mengenai siapa pihak yang berhak menerima ganti kerugian terhadap tanah PAG, bagaimana penyelesaian ganti kerugian aset pemerintah, dan bagaimana nasib warga yang menolak pembayaran ganti kerugian dan tidak mengambil uang ganti kerugian yang telah dititipkan di pengadilan. Pada bab selanjutnya pembahasan bagian ini menyentuh sampai terselesaikan semua problem tersebut, namun intinya bukan perkara problem bisa diatasi oleh Angkasa Pura I dan pemerintah, melainkan bagaimana proses panjang itu akhirnya “dianggap selesai” dan dengan cara apa penyelesaiannya. Pertanyaan lain juga muncul, bagaimana nasib mereka yang mempertahankan

tanahnya dan memilih jalan berjuang sampai batas kemampuannya. Studi ini dilakukan untuk melihat secara detail persoalan tersebut sekaligus melihat bagaimana pemerintah menyelesaikan persoalan-persoalan krusial yang terjadi di lapangan.

### **C. Tujuan, Manfaat, dan Batasan Kajian**

Kajian ini berangkat dari keresahan penulis dan suara-suara yang muncul di publik dalam melihat realitas pengadaan tanah di Bandara Kulon Progo, dimana ada banyak sisa persoalan yang ditimbulkan akibat dari proses kegiatan tersebut. Penulis menyadari keterbatasan akses data dan kemampuan menjelaskan realitas di lapangan, karena tidak mudah mengurai apa sebenarnya yang terjadi. Namun berangkat dari keresahan itu melahirkan banyak pertanyaan dan dugaan, dimana dibutuhkan penjelasan yang komprehensif untuk melihat bagaimana proses pengadaan tanah itu dilakukan dan bagaimana respons masyarakat serta problemnya. Kompleksitas masalah itu ingin digambarkan secara detail bagaimana agenda besar itu dijalankan dan bagaimana agenda besar itu memberikan dampak bagi masyarakat.

Secara tersirat kajian ini hendak menjelaskan dan menggambarkan (Walliman 2011, 8) kompleksitas problem tersebut dengan menempatkan dua objek kajian, penyelenggara dan masyarakat terdampak langsung. Dengan penjelasan itu harapannya bisa didudukkan persoalan-persoalan yang mendasari logika dan alasan-alasan dua belah pihak yang berlarut dan menimbulkan masalah. Dengan penjelasan yang komprehensif setidaknya akan memberikan gambaran dan manfaat tidak semata informasi dan pengetahuan baru namun juga untuk dua pihak, masyarakat terdampak-publik dan pihak penyelenggara dalam hal ini pihak yang membutuhkan tanah. Tentu saja secara sederhana, cita-cita menggambarkan kompleksitas persoalan di atas dalam kajian ini untuk memudahkan banyak pihak melihat secara jernih persoalan-persoalan dibalik pengadaan tanah Bandara Kulon Progo, Yogyakarta.

Praktiknya setelah menelusuri data dan ke lapangan, menjelaskan secara komprehensif kajian pengadaan tanah YIA bukan persoalan

yang mudah, dan tentu saja ini merupakan topik yang sangat luas. Pengalaman menemukan data di lapangan, penulis mengalami banyak kendala dan kesulitan, karena kompleksitas persoalan dan banyaknya para pihak yang terlibat dalam pengadaan tanah untuk pembangunan YIA. Menyadari hal tersebut, penulis hanya akan fokus pada dua hal pokok, “perencanaan sampai studi kelayakan” dan “ganti kerugian”. Dua isu tersebut memang melahirkan banyak dampak dalam praktiknya, dan penulis tidak bisa menghindari menyinggung isu-isu lain, namun yang menjadi fokus perhatian adalah dua isu tersebut.

Pasca penentuan Temon sebagai lokasi bandara muncul isu perca-loan tanah, namun sulit untuk mendapatkan data secara valid, sehingga penulis hanya menyinggung sekilas. Pasca pengadaan tanah juga muncul banyak isu lainnya, di antaranya relokasi, keberlanjutan kehidupan ekonomi warga terdampak, dan tenaga kerja yang dijanjikan PT. Angkasa Pura I. Persoalan konflik antara Angkasa Pura I versus warga yang menolak juga menjadi isu yang dominan, namun tidak menjadi fokus utama kajian ini, selain sudah ada beberapa yang melakukan kajian tersebut. Isu relokasi atau pemukiman kembali bagi warga terdampak maupun relokasi pemakaman juga sangat krusial, namun lagi-lagi beberapa peneliti sudah mengkaji dan bagian ini tidak menjadi fokus utama penulis. Namun demikian, penulis menyinggung semua isu tersebut secara terbatas. Alasan-alasan teknis juga menjadi kendala mengapa sulit untuk fokus pada semua isu besar tersebut, karena harus banyak mengumpulkan data yang bersifat tertutup (sensitif) juga kesulitan melakukan verifikasi. Untuk itulah, kajian ini hanya fokus pada dua isu di atas, “perencana dan ganti rugi” dalam pengadaan tanah untuk pembangunan YIA sebagai isu utamanya.

#### **D. Beberapa Kajian YIA**

*Review* terhadap beberapa literatur sengaja dihadirkan untuk menunjukkan posisi kajian dan *gap* analisis di antara kajian penulis dengan kajian-kajian yang telah peneliti lain lakukan sebelumnya. Dalam penelusuran penulis, sedikitnya lebih dari tujuh kajian ditemukan terkait Bandara Kulon Progo yang dilakukan oleh peneliti

sebelumnya dengan fokus, pendekatan, dan metode yang berbeda-beda. Kajian mengenai pengadaan tanah bandara merupakan tema yang menarik untuk diteliti karena permasalahannya yang begitu kompleks dan dapat dikaji dari berbagai sudut pandang. Penulis juga mencoba membuat perbandingan dengan penelitian di tempat lain, seperti pengadaan tanah Bandara Komodo di Nusa Tenggara Timur untuk melihat secara detail perbedaan proses pelaksanaan pengadaan tanahnya.

Dari banyaknya kajian pengadaan tanah bandara Kulon Progo, penulis hendak melihat hasil temuan pihak lain yang relevan untuk membandingkan temuan-temuan sebelumnya dengan yang penulis lakukan. Kajian Dewi Susilowati (2014) melihat adanya perubahan sosial yang terjadi di Desa Palihan (salah satu desa terdampak pembangunan bandara di Kulon Progo). Perubahan sosial yang dimaksud adalah mengenai perubahan yang terjadi pada masyarakat di Desa Palihan akibat adanya kebijakan relokasi bandara yang terjadi bahkan ketika kebijakan tersebut masih dalam tahapan “wacana” kebijakan. Dewi membatasi persoalan pelaksanaan relokasi yaitu pada saat adanya wacana relokasi bandara di Desa Palihan sampai terbitnya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kabupaten Kulon Progo Tahun 2012-2032. Pendekatan wacana dan analisis sosial digunakan untuk melihat permasalahan yang terjadi akibat adanya wacana relokasi bandara.

Winantu Ginanjar Langgeng (2014) dalam penelitiannya fokus pada persepsi penduduk, faktor-faktor yang mempengaruhi persepsi penduduk, dan keinginan penduduk Desa Glagah, Kecamatan Temon terhadap rencana pembangunan bandara. Rencana pembangunan bandara dengan konsekuensi harus melakukan pemindahan penduduk mengakibatkan bermacam-macam persepsi penduduk yang terkena dampak pembangunan. Studi ini mampu merekam bagaimana persepsi penduduk terdampak terhadap pengadaan tanah dan pembangunan bandara Kulon Progo. Temuan Langgeng menarik bahwa persepsi penduduk menunjukkan ketakutannya kehilangan pekerjaan, tempat tinggal, dan lingkungan yang ada karena adanya hubungan yang kuat



dengan lingkungan alam. Terdapat Tiga faktor yang mempengaruhi persepsi tersebut, antara lain faktor ekonomi, sosial, dan budaya. Bahkan mereka berharap pemerintah tidak akan melanjutkan rencana pembangunan bandara di lokasi tersebut.

Penelitian Aditya Agung Pratama (2015) mengkaji gerakan sosial yang menolak kebijakan relokasi bandara. Gerakan sosial tersebut adalah masyarakat yang tergabung dalam WTT. Penelitian ini memotret tentang latar belakang munculnya gerakan WTT dan bagaimana WTT memperjuangkan tuntutan mereka terhadap negara. Temuan Pratama secara mendasar adalah tingkat kecemasan warga (WTT) yang mengalami peningkatan dan kecemasan itu berbeda tergantung latar belakang pendidikan masing-masing. Kecemasan itu kemudian direspons dengan cara menggerakkan masyarakat untuk menolak dan melakukan protes-protes. Para pimpinan WTT melakukan mobilisasi dan mempengaruhi kelompok lain agar mendukung upaya dan pilihan yang mereka jalani secara kolektif, di sisi lain pemerintah juga tidak melakukan kontrol atas upaya yang warga WTT lakukan.

Kajian Amelia (2016) berbicara tentang Upaya Penyelesaian konflik terkait dengan kebijakan relokasi pembangunan bandara, hal yang sama juga dilakukan oleh Sari dan Suteki (2019) yang mendekati persoalan dengan *Alternative Dispute Resolution* (ADR) sebagai cara yang adil dalam menyelesaikan persoalan. Penelitian tersebut mirip dengan yang dilakukan oleh Heru Kurniawan (2016) dan Akhmad Sopanudin (2016). Keempat penelitian ini sama-sama menjelaskan munculnya konflik akibat proyek pembangunan bandara Kulon Progo. Kajian mereka fokus pada penjelasan dan pemetaan aktor yang terlibat dalam konflik namun dengan sudut pandang yang berbeda. Penelitian Amelia mengkaji mengenai upaya penyelesaian konflik dan dampak penyelesaian konflik sedangkan penelitian Heru mengkaji peran Hubungan Masyarakat Pemerintah Kabupaten Kulon Progo dalam upaya penyelesaian konflik yang terjadi. Kedua penelitian ini menjelaskan konflik yang disebabkan karena pemerintah tidak memberikan kejelasan terkait dengan ganti kerugian dan jaminan kesejahteraan masyarakat kedepannya. Amelia menjelaskan, ada proses negosiasi

kedua belah pihak namun gagal dilaksanakan karena hasil dari proses negosiasi tidak memberikan solusi terhadap penyelesaian konflik, intinya kedua belah pihak buntu dalam bersepakat. Angkasa Pura kemudian memilih jalan penyelesaian melalui proses litigasi dan dapat dinyatakan berhasil karena hasil Keputusan Kasasi No.456 K/TUN/2015 dikabulkan oleh Mahkamah Agung, sehingga melalui hasil keputusan ini proses pembangunan bandara dapat dilanjutkan. Sementara Sopanudin memberikan gambaran yang cukup menarik karena melihat problem sosial sebagai akibat pembangunan bandara dilihat dari alih fungsi lahan yang terjadi. Sisi lain dari persoalan sosial yang muncul akibat pembangunan bandara adalah ketersediaan lahan pangan bagi masyarakat yang kehilangan lahan pangannya, dan situasi itu tidak tertangani dengan baik oleh pemerintah.

Penelitian yang bersinggungan dengan kajian penulis dilakukan oleh Thio A. Dwiprasetya (2016) yang fokus pada Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bandara di Desa Glagah. Kajian Dwiprasetya mengenai pelaksanaan pengadaan tanah pada tahap pelaksanaan inventarisasi dan identifikasi khususnya yang berada di Desa Glagah, Kecamatan Temon. Secara singkat penelitian ini menjelaskan mengenai tahap perencanaan dan tahap persiapan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Fokus Dwiprasetya lebih pada menguji kesesuaian antara aturan dan praktik pelaksanaannya, dimana ia meyakini apa yang dilakukan oleh pemerintah secara hukum sudah sesuai, sehingga bisa terus dilakukan proses pengadaan tanahnya. Beberapa yang dibahas oleh Dwiprasetya juga menjadi fokus penulis, namun demikian, Dwiprasetya tidak membahas secara mendalam mengenai mekanisme penetapan lokasi sampai pada tahap menjelaskan skema penetapan ganti kerugian, sebagaimana kajian itu menjadi fokus penelitian penulis. Menjelang publikasi naskah ini, Pitasari, Guntur, dan Kistiyah (2020) melakukan kajian terkait ganti rugi tanah kas desa, tanah instansi pemerintah, dan tanah wakaf. Studi ini melengkapi kajian penulis karena saat penulis melakukan penelitian, proses penyelesaian ganti rugi tanah instansi

pemerintah belum final, baru sampai jawaban dari pemerintah pusat terkait status ganti ruginya, yang menyatakan tidak perlu diganti rugi untuk tanah-tanah yang tidak dimanfaatkan dan jalan-jalan milik pemerintah. Muncul kata dalam surat jawaban pemerintah pusat, “agar menjadi kontribusi”, artinya bahwa tanah yang merupakan aset Pemkab Kulon Progo maupun Pemprov DIY yang terkena pengadaan tanah untuk pembangunan Bandara Baru YIA harus dilepaskan dengan sukarela tanpa pemberian ganti kerugian (Pitasari, Guntur, Kistiyah 2020, 46).

Untuk melihat studi perbandingan, penelitian terkait pengadaan tanah di wilayah lain yang proses dan penggunaan produk hukumnya sama, penulis mencoba melihat kajian Padjo dan Salim (2014), tulisan ini berisi gambaran pelaksanaan pengadaan tanah untuk perluasan Bandara Komodo, di Kabupaten Manggarai Barat, Provinsi Nusa Tenggara Timur untuk mengakomodir jumlah wisatawan yang terus meningkat sejak Komodo di ditetapkan sebagai *The New 7 Wonders of Nature*. Titik perluasan bandara terjadi di tiga tempat yaitu landasan pacu sejauh 300 m, yang luasannya masih masuk dalam Hak Pengelolaan No. 00001 An. Departemen Perhubungan, pada bagian barat bandara yaitu Bukit Binongko dan Bukit Batu, dimana penggusurannya menuai protes dari masyarakat yang mengaku sebagai pemilik lahan yang belum menerima ganti rugi, sedangkan pada bagian utara yaitu pada Bukit Klumpang, pembebasan lahan dilakukan berdasarkan Kerangka Acuan Kerja yang diterbitkan oleh Pemerintah Kabupaten Manggarai Barat.

Meskipun pada dasarnya sama-sama mengkaji kesesuaian pelaksanaan pengadaan tanah menurut UU Pengadaan Tanah, sasaran penulis berbeda dengan yang Padjo dan Salim lakukan yakni mekanisme penetapan lokasi dan masalah pembayaran ganti kerugiannya, sedangkan Padjo dan Salim hanya fokus pada menjelaskan ide pembangunan Bandara Komodo yang menyertai tanpa menjelaskan secara detail bagaimana mekanisme penerbitan SK Penetapan Lokasi pengadaan tanah termasuk AMDAL-nya. Padjo dan Salim menjelaskan sekilas masyarakat yang digusur tanpa adanya ganti kerugian,

selanjutnya lebih fokus pada konflik yang timbul akibat pembangunan Bandara Komodo dengan perspektif William Hendrik untuk melihat persoalan konfliknya. Dari penelitian Padjo dan Salim dapat dilihat bagaimana UU Pengadaan Tanah yang baru terbit diaplikasikan prematur dalam pembangunan Bandara Komodo.

Beberapa hasil kajian di atas (khususnya 7-8 kajian Bandara DIY) memperjelas kedudukan kajian penulis yang dilakukan dalam kasus pengadaan tanah bandara Kulon Progo Yogyakarta. Walau beberapa studi di atas menyinggung proses ganti rugi, konflik, dan penetapan lokasi, namun dari sisi data dan jangkauan kajian masih sangat parsial. Apa yang para penulis di atas kaji cukup menarik, namun data yang mereka sajikan masih terbatas, misalnya dokumen perencanaan tidak disajikan, dokumen terkait rapat-rapat ganti rugi tidak juga muncul, dan argumen kedua pihak tidak muncul dalam kajian yang mereka paparkan. Kecuali beberapa studi terkait persepsi masyarakat, cukup menarik dan kasus ini tidak menjadi fokus penulis secara spesifik. Perbedaan mendasar kajian ini dengan kajian-kajian sebelumnya adalah pada proses penetapan lokasi dan proses ganti rugi serta problematik proses pengadaan tanah yang tidak semata pada level elite dan kebijakan, tetapi juga level *action plan* yang penulis sajikan. Hal ini menjadi penting untuk melihat bagaimana proses itu berlangsung dan bagaimana respons masyarakat terhadap hal-hal teknis yang terjadi di lapangan. Penulis berusaha fokus dalam konteks tersebut dengan menghadirkan data secara detil dan memadai.

## **E. Menemukan Data untuk Jejak Pengadaan Tanah YIA**

Pada awal penelitian, penulis mencoba memanfaatkan berbagai media untuk membantu membangun kronologi pelaksanaan pengadaan tanah [*New*] *Yogyakarta Internasional Airport* (NYIA)—kemudian pada tahun 2019 berubah menjadi *Yogyakarta International Airport* (YIA)—sehingga penulis dapat memetakan permasalahan yang terjadi. Pada masa awal penelitian, penulis banyak memahami realitas di lapangan melalui media sosial (*instagram* gerakan *Jogja Darurat Agraria* dan LBH Yogyakarta), walaupun kurang lazim,

faktanya, media ini sangat membantu penulis dalam merekonstruksi persoalan yang terjadi di lapangan. Periode awal penulis berhutang kepada media tersebut untuk memetakan persoalan secara global sebelum terlibat langsung dalam studi lapangan. Sedikitnya ada tiga fase yang penulis lakukan di dalam “berburu” data untuk kepentingan kajian ini.

Pada fase awal, agar bangunan konstruksi yang penulis hadirkan lebih lengkap, penulis mencoba memetakan lebih jauh dengan menelusuri data di media cetak dan *online*, baik nasional maupun lokal sepanjang tahun 2016 s.d. 2017. Tentu tidak sulit bagi penulis untuk menemukan media tersebut karena tersedia dengan baik di koleksi-koleksi Perpustakaan STPN maupun perpustakaan lain yang ada di Yogyakarta. Media-media ini sangat membantu penulis untuk memahami lebih dalam pelaksanaan pengadaan tanah YIA, juga membantu memetakan persoalan yang terjadi. Demi bangunan konstruksi kajian yang runtut, penulis juga mengikuti beberapa kegiatan yang dilakukan oleh berbagai pihak, termasuk pihak-pihak yang menolak terhadap pembangunan bandara YIA. Di Kantor LBH Yogyakarta, penulis sempat menghadiri konferensi pers menolak *groundbreaking* YIA. Dari konferensi pers tersebut penulis menangkap isu pokok penolakan pembangunan YIA. Untuk melengkapi data-data awal penulis juga melakukan observasi pendahuluan ke Kanwil ATR/BPN DIY untuk menemukan informasi dasar yang berkaitan dengan masalah yang akan penulis telusuri lebih jauh di lapangan.

Fase berikut adalah penelitian lapangan, baik di lokasi pengadaan tanah untuk YIA maupun ke pihak yang membutuhkan tanah untuk pembangunan bandara. Sumber data utama penulis adalah dari PT. Angkasa Pura I yang pada praktiknya sangat membantu karena memberikan akses data kepada penulis terhadap data-data yang mereka miliki. Penulis diberikan akses untuk melihat Dokumen Final Studi Kelayakan, Rencana Induk Pembangunan Bandara (*master plan*), Buku I Perencanaan yang berisi Dokumen Perencanaan dan Buku II Persiapan yang menceritakan secara jelas kronologi pengadaan tanah YIA sampai terbitnya SK Penetapan Lokasi dari Gubernur DIY.

Dokumen tersebut tersimpan dengan baik, tertata dan terjilid rapi di Kantor PT. Angkasa Pura I, walaupun tidak semua data bisa diakses secara terbuka oleh penulis. Namun demikian, dari dokumen yang ada penulis bisa memanfaatkan untuk menggambarkan proses pengadaan tanah untuk YIA secara relatif lengkap. Data dari PT. Angkasa Pura I kemudian dilengkapi juga data-data lain dari beberapa anggota Tim Persiapan di Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY dan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Kulon Progo. Dari Tim Persiapan penulis mendapat penjelasan yang cukup detail Tahapan Persiapan Pengadaan Tanah YIA.

Terkait dokumen daftar nominatif dan peta bidang tanah, penulis mendapatkan dari Angkasa Pura I. Dokumen peta yang cukup penting dalam kajian ini penulis dapatkan dari Koordinator Satgas A, yang memberikan akses kepada penulis untuk mengolah peta sebaran konsinyasi pengadaan tanah. Penulis menghargai kehati-hatian narasumber, karena memberikan akses secara terbatas, dan hanya mengizinkan penulis untuk mengolah data di perangkat komputer maupun *laptop* miliknya, tanpa mengizinkan penulis mengkopi untuk mengolah ditempat lain. Namun akses yang beliau berikan sangat membantu penulis dalam menelusuri dan memetakan data lapangan yang penulis butuhkan.

Data dari Kantah ATR/BPN Kuloprogo dan wawancara secara mendalam dengan kepala kantor yang juga mantan anggota Pelaksana Pengadaan Tanah YIA cukup membantu penulis melengkapi dokumen lainnya. Penulis juga berhasil mendapatkan informasi detail dari Ketua Satgas A<sup>8</sup>, AHA selaku Anggota Satgas B, dan APDB selaku staf Sekretariat Pelaksana Pengadaan Tanah. Selebihnya adalah bahan paparan Kepala Kanwil DIY pada acara Lingkar Belajar Bersama Reforma Agraria (LiBBRA) di STPN. Informasi dan dokumen berbagai instansi tersebut melengkapi data yang sudah penulis dapatkan dan

---

<sup>8</sup> Satuan Tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (5) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 5 Tahun 2012 meliputi Satuan Tugas A dan B yang membidangi Inventarisasi dan Identifikasi: Satgas A mengurus data fisik Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah, satgas B mengurus data pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah.

sangat membantu penulis untuk menggambarkan proses dan tahap pelaksanaan pengadaan tanah untuk bandara YIA.

Fase terakhir adalah berburu data di lapangan dengan menemui warga di Temon. Bagian ini adalah bagian yang paling sulit selama melakukan penelitian untuk mendapatkan data, karena penulis mengalami banyak hal yang tidak menyenangkan, termasuk penolakan dan pengusiran. Hal ini sangat wajar karena penulis melakukan penelitian lapangan pada saat situasi masih panas dan jauh dari kondusif.

Sebagaimana kebutuhan penulis akan beberapa informasi terkait proses-proses pengadaan tanah, dokumen dan wawancara sebelumnya relatif mampu menggambarkan apa yang penulis butuhkan, akan tetapi kajian ini tidak berhenti pada tahapan proses pengadaan tanah. Salah satu hal yang cukup krusial adalah data terkait persoalan ganti rugi. Penulis berhasil menggali informasi langsung dari masing-masing pihak yang terlibat dan bertanggung jawab langsung terhadap persoalan ganti rugi. Di antaranya Kepala Sub Bidang Optimalisasi dan Investasi yang menjelaskan perkembangan pembayaran ganti kerugian terhadap tanah instansi pemerintah; Abdi Dalem Urusan Panitikismo Kewedanan Kaprajan, Kadipaten Pakualaman yaitu KATH menjelaskan bagaimana pembayaran ganti kerugian untuk tanah *Paku Alaman Grond* (PAG) dan menjelaskan kedudukan penggarap PAG, termasuk wawancara yang penulis lakukan terhadap petani penggarap PAG terutama petani yang menggarap tanaman semusim dan petani tambak. Dari mereka penulis dapatkan informasi secara mendalam terkait yang petani rasakan akibat pengadaan tanah untuk YIA, baik suka maupun duka yang dirasakan. Selanjutnya adalah terkait tanah kas desa, penulis memperoleh informasi dari Kepala Desa Glagah dan Sekretaris Desa Palihan yang tanah kas desanya terkena pengadaan tanah YIA. Begitu juga dengan Ketua Paguyuban Wahana Tri Tunggal/WTT (Ketua WTT Realita) yang akhirnya “luluh”, karena berkali-kali menolak untuk penulis wawancarai. Saudara W dari anggota Paguyuban Warga Penolak Penggusuran Kulon Progo (PWPPKP) berhasil penulis waancarai yang hingga selesai penelitian ini masih tetap menolak tanahnya dibebaskan untuk bandara YIA.

Dalam proses penelitian, beberapa hal yang penulis temukan di lapangan mengalami jalan buntu. Khusus pembayaran ganti rugi, ada beberapa bidang tanah yang belum menemukan solusi karena warga tidak mau melepaskan tanahnya dan dalam praktiknya uang ganti kerugiannya ditiptikan ke pengadilan. Padahal secara teknis bidang tanah mereka tidak pernah dinilai langsung oleh Tim Penilai karena warga menutup akses masuk ke wilayah tersebut. Begitu juga terkait tanah aset pemerintah yang berbeda dalam menafsirkan peraturan. Atas situasi tersebut, penulis mewawancarai Direktur Jenderal Pengadaan Tanah, yang terlibat langsung dalam proses pengadaan tanah YIA. Dari wawancara dengan beliau ditemukan gambaran untuk mengurai permasalahan-permasalahan yang dihadapi Pelaksana Pengadaan Tanah berkaitan dengan pemberian ganti kerugian yang masih belum bisa dilaksanakan sampai saat itu (2017).

Mewawancarai warga yang menerima pengadaan tanah untuk YIA relatif mudah, karena mereka cukup terbuka untuk menceritakan lahan dan prosesnya. Akan tetapi sulit untuk menemui warga yang menolak menyerahkan tanahnya untuk YIA. Sisi lain, kondisi di lapangan tidak cukup kondusif, banyak warga kecewa, menaruh curiga, antipati, khususnya dengan pemerintah yang dianggap merugikan mereka. Akses penulis sangat terbatas untuk mewawancarai Ketua WTT dan beberapa narasumber lainnya atau yang tergabung dalam Paguyuban Warga Penolak Penggusuran Kulon Progo (PWPPKP). Respons mereka juga kurang bersahabat ketika ada pihak yang ingin melakukan penelitian mengenai pengadaan tanah bandara. Mereka beranggapan bahwa apapun yang dilakukan oleh pihak lain hanya akan mendukung pemerintah dan tidak memberikan keuntungan apa-apa bagi mereka. Situasi tersebut sangat bisa penulis pahami karena situasi dan kondisi yang tidak menguntungkan bagi mereka.

Kondisi yang sama juga terjadi ketika peneliti ingin bertemu dengan petani tambak yang memanfaatkan tanah Pakualaman *Gron*d. Peneliti hanya berhasil mengumpulkan sedikit informasi dari warga yang merupakan petani tambak. Selebihnya terkait informasi mengenai petani tambak yang menjadi isu panas dalam hal pembayaran ganti



rugi, penulis mendapatkan data dari materi gugatan petani tambak, sekaligus sebagai materi yang mewakili keterangan petani tambak lainnya. Untuk melengkapi informasi yang dikumpulkan, penulis sempat bertemu dengan Sekretaris Tim Pengawal dan Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) untuk melengkapi informasi yang penulis butuhkan. Penulis juga mendapatkan informasi dari Panitera Muda Pengadilan Negeri Wates, untuk mendapatkan data dan informasi mengenai proses kosinyasi di Pengadilan.

Dari perjalanan kurang lebih dua bulan waktu penelitian lapangan yang penulis lakukan masih belum cukup untuk mendapatkan semua informasi pengadaan tanah YIA yang begitu kompleks. Persoalannya, saat penulis turun ke lapangan, di 5 desa lokasi pengadaan tanah ada pihak-pihak yang selalu menjaga warganya jangan sampai ada pihak lain yang memanfaatkan atau mendapatkan informasi dari warganya mengenai pelaksanaan pengadaan tanah YIA, sehingga penelusuran penulis tidak mudah dikerjakan khususnya saat berhadapan dengan warga atau pimpinan petani yang menolak pengadaan tanah untuk YIA.

Mayoritas PWPPKP dan petani tambak tidak bersedia ditemui untuk diwawancarai jika terkait dengan pembangunan bandara, namun bersedia jika membicarakan selain persoalan tanah dan bandara. Warga melakukan aksi tutup mulut dan tidak mau menjelaskan hal-hal terkait tanah dan bandara. Hal ini menjadi persoalan tersendiri bagi penulis untuk mengkonfirmasi data lebih jauh. Terkait beberapa data yang minim penulis dapatkan atau belum berhasil ditemukan penulis lengkapi dengan opini pihak lain (khususnya warga yang menerima pengadaan tanah) untuk mendapatkan penjelasannya. Hal itu cukup membantu penulis dalam menganalisis lebih jauh persoalan yang terjadi di lapangan.

Atas semua data yang penulis peroleh di atas, penulis mengelompokkan dan mengkategorikan sebagaimana model yang dibangun oleh Miles dan Huberman (2007), Denzin (2009), Creswell (2010) untuk memudahkan analisa lebih lanjut. Tujuannya agar penulis mampu membangun dan menjelaskan pengadaan tanah YIA secara

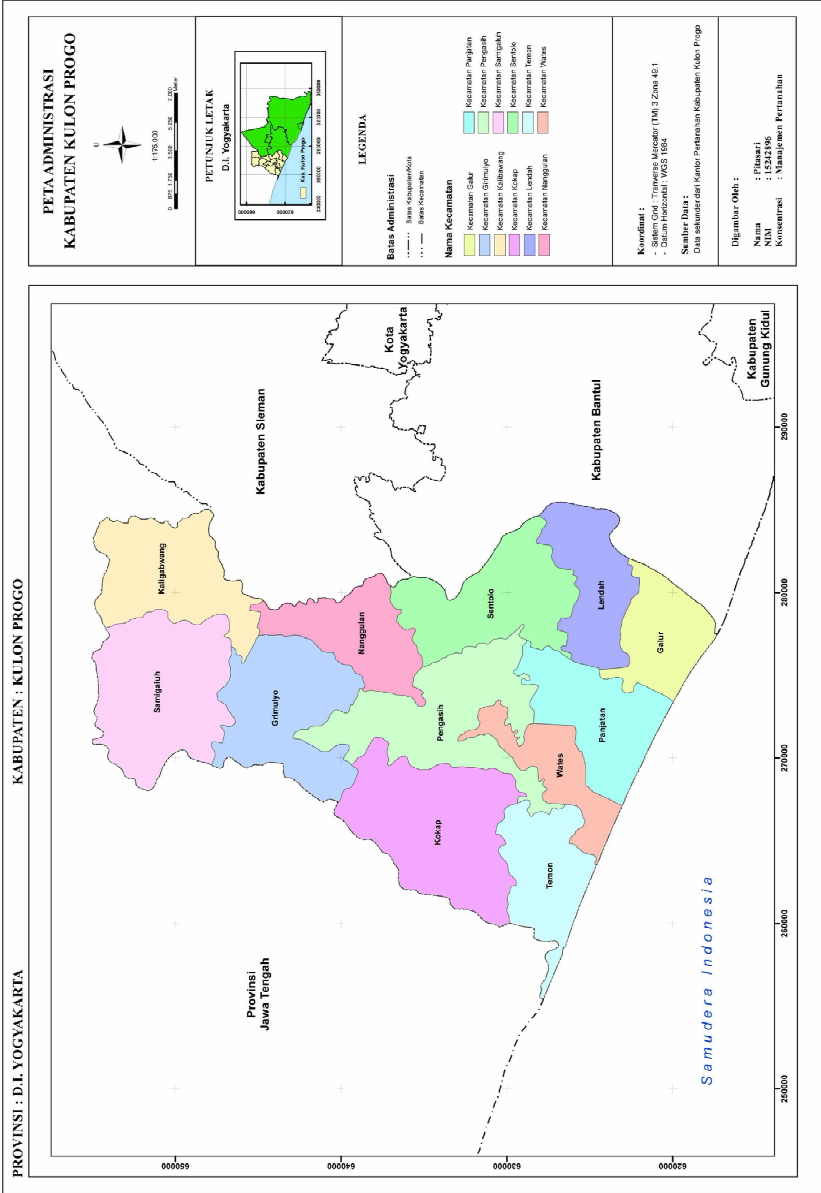
makro sekaligus detail-detail persoalan yang terjadi di lapangan. Dari semua data observasi, dokumen, dan wawancara kemudian penulis fokuskan pada hal-hal yang penting dan relevan sebagaimana tujuan dari kajian ini.

## F. Struktur Isi Buku

Buku ini terdiri atas enam bab yang masing-masing saling terkait, walaupun tetap bisa dibaca secara mandiri tiap babnya. Bab pertama penulis membicarakan *background* pengadaan tanah dan argumen-argumen yang penulis bangun untuk menunjukkan pentingnya kajian ini sekaligus menunjukkan bahwa ada banyak persoalan penting dalam proses pengadaan tanah untuk YIA. Bab kedua berbicara tentang konsep dan praktik dalam pengadaan tanah YIA. Pada bab ini penulis merasa penting menghadirkan konsep dalam bab tersendiri karena argumen pengadaan tanah harus didudukkan secara jelas dan setiap konsep yang dihadirkan benar-benar digunakan aplikatif dalam kajian ini. Penulis mencoba menghadirkan beberapa konsep di dalam pengadaan tanah yang berlaku di beberapa negara lain dan penerapannya sekaligus membandingkan dengan praktik yang dijalankan di Indonesia khususnya di YIA.

Bab ketiga penulis mencoba menghadirkan Temon (Kulon Progo) sebagai objek kajian yang penulis tempatkan untuk membangun kerangka kajian. Temon sebagai wilayah sentral kajian ini di mana pengadaan tanah untuk YIA dilakukan, penulis potret secara makro, baik geografis, kependudukan, sosial, dan budaya masyarakatnya dalam konteks dampak dari akibat pengadatan tanah YIA. Pada bab ini juga dibicarakan ide awal dan proses pembangunan bandara YIA serta problem masyarakat pasca pengadaan tanah yakni relokasi warga. Bab empat penulis menghadirkan kisah perjalanan Panjang hadirnya Temon sebagai lokasi terpilih menjadi bandara YIA dengan segala persoalannya. Penentuan lokasi dengan segala pertimbangannya menjadi fokus kajian dalam bab ini. Berikutnya bab lima melanjutkan pilihan Temon sebagai lokasi bandara yang berdampak pada pembebasan lahan masyarakat dan pembayaran ganti rugi. Pada bab ini

fokus kajian pada persoalan ganti rugi, perlawanan warga, dan kompleksitas persoalan yang mengikuti terkait pengadaan tanah untuk YIA. Bab terakhir adalah penutup yang menjawab persoalan yang diajukan penulis sebagai argumen awal. Penulis berusaha untuk menjawab semua persoalan yang diajukan dengan diikuti statemen poin penulis menyikapi persoalan pengadaan tanah untuk Bandara YIA.



Gambar 1. Peta Administrasi Kabupaten Kulon Progo. (Sumber: Pitasari, 2019).

## Bab II

### KONSEP DAN PRAKTIK DALAM PENGADAAN TANAH YIA

**K**onsep, teori, dan praktik dalam pengadaan tanah tidak mudah dan relatif cukup pelik, karena membicarakan terkait hak atau kepemilikan pihak lain, baik hak milik pribadi, korporasi, masyarakat hukum adat, dan hak-hak yang melekat pada negara dan lembaga sosial. Dalam kasus pengadaan tanah [*New*] *Yogyakarta International Airport* (YIA), hampir semua hak yang ada di atas tanah yang menjadi objek pengadaan tersedia, artinya pihak yang membutuhkan tanah telah berurusan dengan semua jenis pemegang hak. Dalam konteks itulah, bab ini akan menjelaskan secara detail bagaimana konsep dan praktik dalam pengadaan tanah yang berlaku di Indonesia dan beberapa model atau contoh yang berlaku di berbagai negara. Konsep dan praktik yang dimaksud terkait pemahaman secara umum pengadaan tanah, penetapan lokasi, tata ruang, studi kelayakan, AMDAL, ganti rugi, dan munculnya keberatan-keberatan yang berujung pada pengadilan. Konsep dan praktik yang penulis hadirkan langsung merujuk pada pelaksanaan pengadaan tanah untuk YIA di Yogyakarta dengan cara melihat antara peraturan pokok dan turunan serta praktik pelaksanaan yang dilakukan. Dengan demikian, diharapkan penjelasannya tidak keluar jauh dari yang seharusnya. Beberapa model sesuai antara teori dan praktik, namun tak jarang keluar jauh dari apa yang dibayangkan oleh pengusung atau pembuat aturan. Dalam ranah inilah kajian pada bab ini menjadi penting untuk didudukkan pada porsi yang tepat.

## A. Pengadaan Tanah: Penjelasan Konseptual

Secara teoretis, pengadaan tanah/akuisisi tanah (*land acquisition*) “mencacu pada proses di mana seorang individu, rumah tangga, firma atau lembaga swasta diharuskan untuk mengambil semua atau sebagian dari tanah yang dimilikinya untuk keperluan publik dengan kompensasi atau biaya penggantian” (MMAF 2013). Definisi tersebut kemudian melahirkan dua kebijakan besar yang dianut berbagai negara dalam tataran praktik kebijakan *land acquisition*. Secara umum *land acquisition* terdiri atas pengadaan tanah secara sukarela (*voluntary acquisition of land*) dan pengadaan tanah secara wajib (*compulsory acquisition of land*) (Sitorus & Limbong 2004, 1-2). Pengadaan tanah dengan cara *voluntary acquisition of land* dan *compulsory acquisition of land* sebagai cara yang diakui dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebagai konsep pengadaan tanah yang berlaku di Indonesia. Pengadaan tanah secara sukarela meliputi kegiatan pemindahan hak dan pelepasan atau penyerahan hak, sebelumnya diistilahkan dengan “pembebasan tanah (Lubis & Lubis 2011, 53), sedangkan yang dimaksud dengan pengadaan tanah secara wajib adalah pencabutan hak atas tanah. Konsep pengadaan tanah secara sukarela maupun wajib, keduanya pernah diberlakukan di Indonesia dengan berbagai dinamikanya.

*Voluntary acquisition of land* dibangun dari pemikiran ketika ada suatu pihak ingin memperoleh suatu bidang tanah yang telah dilekati suatu hak atas tanah sedangkan pihak yang membeli tidak memenuhi syarat sebagai subyek hak, maka cara yang ditempuh adalah melalui “pembebasan tanah”. Apapun istilah yang digunakan baik pembebasan, pelepasan atau penyerahan hak, hakekatnya adalah sama yaitu merupakan pemutusan hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanahnya kepada negara (Pasal 1 angka 9 Perpres No. 71/2012). Pemutusan hubungan hukum dilakukan dengan memberikan sejumlah uang sebagai ganti kerugian atas tanah yang dilepaskan atau diserahkan (Sitorus, Sitepu, & Sauni 1995, 2) oleh pemegang hak. Sah tidaknya pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang dilakukan dalam rangka pengadaan tanah ditentukan oleh ada tidaknya kesepakatan

di antara kedua belah pihak.

Gunanegara menjelaskan pengadaan tanah sebagai proses pelepasan hak atas kepemilikan orang atas tanah dan/atau benda-benda yang ada di atasnya yang dilakukan dengan cara sukarela untuk kepentingan umum (Gunanegara 2008, 2-3). Sementara menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. UU Pengadaan Tanah menggunakan istilah pelepasan hak sebagai kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara.

*Compulsory acquisition of land* melalui pencabutan hak disebutkan dalam Pasal 18 UUPA. Aturan pelaksanaannya ada pada Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah yang dijadikan sebagai upaya terakhir memperoleh tanah untuk kepentingan umum (Sumardjono 2015, 3). Secara yuridis formal Indonesia telah memberikan jalan bagi pemerintah untuk melaksanakan *compulsory acquisition of land* dengan kondisi tertentu. Pencabutan hak hanya dapat dilakukan jika musyawarah dengan pemegang hak tidak menemukan kesepakatan sedangkan tanah yang diperlukan benar-benar untuk kepentingan umum dan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan. Pencabutan hak dilakukan dengan tetap memberikan ganti kerugian yang layak kepada pemegang hak. Pencabutan hak dilakukan dengan cara-cara yang dapat dipertanggungjawabkan, untuk itu pelaksanaannya haruslah menurut cara-cara yang diatur dalam undang-undang (Lubis dan Lubis 2011, 21-32).

Hal yang sedikit berbeda mengenai *compulsory acquisition of land* disampaikan oleh *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO) mengenai *compulsory acquisition of land: ... Compulsory acquisition is the power of government to acquire private rights in land without the willing consent of its owner or occupant in order to benefit society*" (FAO 2008, 1-5). FAO memberikan peluang bagi pemerintah memaksa pemilik tanah untuk menyerahkan tanahnya jika pemerintah

memerlukan tanah dan akan digunakan untuk tujuan tertentu yang memberi manfaat bagi masyarakat di antaranya pembangunan sosial dan ekonomi serta perlindungan lingkungan alam. Selain itu juga tanah disediakan untuk investasi seperti jalan raya, rel kereta api, pelabuhan dan bandara; untuk rumah sakit dan sekolah; untuk fasilitas listrik, air dan pembuangan limbah; dan untuk perlindungan terhadap banjir dan perlindungan aliran air dan daerah yang rentan lingkungan (FAO 2008, 5).

Menurut FAO, pengambilan tanah dimungkinkan dilakukan secara sepihak oleh pemerintah, akan tetapi ada persyaratan yang harus dipenuhi yakni negara mengharuskan pemerintah berusaha untuk membeli tanah yang dibutuhkan dengan itikad baik sebelum menggunakan kekuatan pembebasan wajibnya, harus diupayakan keseimbangannya. FAO mensyaratkan negara harus menerapkan prinsip-prinsip yang memastikan bahwa penggunaan kekuasaan (memaksa) harus dibatasi, hanya digunakan untuk kepentingan masyarakat, untuk penggunaan umum, tujuan umum, atau untuk kepentingan umum, sementara kompensasi harus menjadi dasar dalam setiap peraturannya. Hak-hak prosedural juga harus dijamin bagi yang terkena dampak, termasuk hak pemberitahuan, hak untuk didengar, dan hak untuk mengajukan banding.

Bagi negara yang sepakat dengan nilai-nilai demokrasi, pelaksanaan pengadaan tanah melalui *compulsory acquisition of land* melalui pencabutan hak menjadi cara yang dihindari, termasuk—seharusnya—oleh pemerintah Indonesia, meski UU Pencabutan Hak sampai saat ini belum dicabut (Sumardjono 2015, 61-62). Pengadaan tanah di Indonesia melalui UU Pengadaan Tanah dilaksanakan berdasarkan musyawarah dengan para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama (Pasal 2 UU No. 2/2012). Musyawarah dilaksanakan sepanjang tahapan pengadaan tanah mulai dari penentuan lokasi pembangunan hingga musyawarah mengenai penetapan ganti kerugian yang nantinya akan diterima oleh pihak yang berhak. Sekalipun dalam praktiknya, seringkali bukan musyawarah dua arah yang dilakukan, melainkan satu arah, alias pembacaan pengumuman dari



hasil penilaian dari Tim Penilai (*appraisal*).

Konsep pengadaan tanah di Indonesia memiliki kesamaan dengan pengadaan tanah di Jepang. Pengadaan tanah di Jepang menurut *Constitution of Japan Article 29, Land Expropriation Act* dilakukan dengan dua metode: *pertama*, dengan *purchase by agreement* yang serupa dengan konsep *voluntary acquisition of land* dan *kedua*, *compulsory acquisition*. Tsuyosi Kotaka menyebutkan:

“In general, land acquisition for public projects is not done by procedure under the Land Expropriation Law but by mutual negotiation among the project initiator, the landowner, and interested parties” (Kotaka, 5).

Secara umum, pembebasan lahan untuk proyek-proyek publik tidak dilakukan dengan prosedur berdasarkan UU Pengambilalihan Lahan tetapi melalui negosiasi timbal balik antara pemrakarsa proyek, pemilik tanah, dan pihak-pihak yang berkepentingan.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Jepang utamanya dilakukan dengan cara *purchase by agreement* melalui musyawarah antara pihak yang memerlukan tanah: pemerintah dan pemilik tanah. Apabila musyawarah gagal dilakukan barulah menempuh cara *compulsory acquisition*. Akan tetapi seringkali antara teori dan praktik tidak sejalan, sehingga ada *gap* yang cukup jauh dalam pelaksanaannya. Dari sisi produk hukum, UU 2/2012 memberikan ruang yang cukup luas untuk masyarakat terdampak langsung untuk melakukan negosiasi dan musyawarah, namun seringkali panitia pelaksana pengadaan tanah tidak memegang teguh prinsip tersebut, hingga akhirnya yang terjadi adalah menggunakan pendekatan *compulsory acquisition*.

Gunanegara dan Subekti menyatakan bahwa musyawarah harus ada kesepakatan tidak boleh ada unsur penipuan (*fraud*), pemaksaan (*coercion*), dan kekhilafan (*mistake and error*). Pembuktian terjadinya tiga unsur di atas, secara normatif mengakibatkan musyawarah yang pernah dibuat dapat dibatalkan. Teror dan intimidasi yang melingkupi proses musyawarah bisa menjadi alasan untuk membatalkan kesepakatan yang dicapai. Penetapan ganti kerugian secara sepihak oleh negara merupakan pengabaian negosiasi dan kesepakatan yang semestinya menjadi hal yang esensial dalam musyawarah dengan

pemilik tanah (Gunanegara 2008, 215, 216, 241). Untuk mendukung hal tersebut, persyaratan untuk tercapainya musyawarah secara bebas dan sukarela adalah: 1) ketersediaan informasi yang jelas dan menyeluruh tentang kegiatan pengadaan tanah; 2) suasana yang kondusif untuk melaksanakan musyawarah; 3) keterwakilan para pihak; 4) kemampuan para pihak untuk melakukan negosiasi; dan 5) jaminan bahwa tidak ada tipuan, paksaan, atau kekerasan dalam proses musyawarah.

Berdasarkan penjelasan di atas perlu ditegaskan bahwa pengadaan tanah menurut UU Pengadaan Tanah menganut konsep *voluntary acquisition of land* yang dilaksanakan menurut ketentuan: 1) pengadaan tanah dilaksanakan untuk kepentingan umum; 2) pemutusan hubungan hukum dilakukan dengan pelepasan hak; 3) segala perbuatan hukum dilakukan dengan cara musyawarah dan sukarela tanpa paksaan; dan 4) kepada pihak yang berhak diberikan ganti kerugian yang layak dan adil. Cara-cara pengadaan tanah ini yang semestinya menjadi ketentuan dasar setiap pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia termasuk pengadaan tanah untuk pembangunan Bandara YIA di Kulon Progo.

Di luar tentang cara pengambilan tanah yang sangat problematik pada tataran praktik, hal penting yang tidak bisa diabaikan adalah pemaknaan kepentingan umum oleh negara yang mengalami pergeseran. Sebagian dari munculnya persoalan dalam pengadaan tanah bermula dari pergeseran makna kepentingan umum, dari tujuan publik bergeser ke privat (bisnis). Perubahan itu bukan hanya di Indonesia juga negara-negara yang terus mengalami pertumbuhan ekonomi pesat, karena membutuhkan banyak tanah. Kepentingan umum dalam UU No. 2/2012 mengalami perluasan dibanding dalam Perpres No. 65/2006. Perluasan itu lebih pada memfasilitasi pertumbuhan ekonomi dan perluasan industry. Menurut Mukmin Zakie (2017), perubahan makna kepentingan umum tidak hanya di Indonesia, juga terjadi di Malaysia, dimana pergeseran dari kepentingan umum untuk masyarakat umum yang memberi manfaat bagi banyak orang, saat ini meluas pada perorangan atau korporasi untuk menjalankan

kegiatan ekonomi untuk tujuan pribadi seseorang atau untuk tujuan badan atau syarikat. Praktik ini sebenarnya lebih pada perubahan orientasi negara dalam melihat aset yang bisa dinilai secara ekonomi sekaligus bagaimana memfungsikan suatu aset secara lebih luas yang menurut negara, fungsi privat bergeser kearah publik dan sebaliknya. Pergeseran ini tidak mudah diterima oleh banyak pihak karena negara yang menganut sistem demokrasi dan menghargai nilai-nilai privat akan banyak mengalami persoalan dalam menyediakan tanah (Zakie 2017).

## **B. Penetapan Lokasi, Tata Ruang, Studi Kelayakan, dan AMDAL untuk YIA**

Konsep penetapan lokasi dalam rangka pengadaan tanah disebutkan sebagai penetapan atas lokasi pembangunan untuk kepentingan umum yang ditetapkan dengan keputusan gubernur, yang dipergunakan sebagai izin untuk pengadaan tanah (Pasal 45 Perda DIY), perubahan penggunaan tanah, dan peralihan hak atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum (Pasal 1 angka 13 Perpres No. 71/2012). Surat Keputusan tentang Penetapan Lokasi (SK Penetapan Lokasi) dikeluarkan oleh gubernur berdasarkan permohonan dari instansi yang memerlukan tanah bersama dengan Dokumen Perencanaan dan peta lokasi rencana pembangunan. Penetapan lokasi diterbitkan oleh gubernur apabila telah diperoleh kesepakatan lokasi rencana pembangunan dan berdasarkan kajian dan rekomendasi yang dilakukan oleh Tim Kajian.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Tim Kajian keberatan yang selanjutnya disebut sebagai Tim Kajian adalah tim yang dibentuk oleh gubernur untuk membantu gubernur melaksanakan inventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan, melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan, melakukan kajian dan membuat rekomendasi diterima atau ditolak keberatan. Gubernur membentuk Tim Kajian Keberatan untuk melakukan kajian atas keberatan lokasi rencana pembangunan, sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Presiden No. 71/2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

SK Penetapan lokasi yang dikeluarkan oleh gubernur didahului beberapa tahapan sebelumnya yang menjadi satu rangkaian dalam tahapan pengadaan tanah. Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum diselenggarakan melalui 4 (empat) tahapan, yaitu Tahap Perencanaan, Tahap Persiapan, Tahap Pelaksanaan dan Tahap Penyerahan Hasil. SK Penetapan Lokasi dihasilkan dari kegiatan pada Tahap Perencanaan hingga Tahap Persiapan pengadaan tanah. Menurut Maria S.W. Sumardjono, tahap awal ini merupakan tahapan yang krusial karena kegagalan melewati tahapan ini berpotensi menghambat jangka waktu penyelesaian proses pengadaan tanah (Sumardjono 2015, 19).

Berbeda dengan pengadaan tanah yang dilakukan oleh swasta, pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum tidak mengenal adanya istilah izin lokasi. Menurut Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2015 tentang Izin Lokasi, izin lokasi adalah izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modalnya. Izin lokasi adalah tindakan hukum sepihak dari pemerintah, yang memberikan kewenangan kepada penguasa untuk memperoleh tanah sesuai dengan tata ruang wilayah melalui cara-cara yang sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku (Sumardjono 2008, 40-41). Surat Keputusan Penetapan Lokasi maupun Izin Lokasi, pemberiannya menjadi kewenangan pemerintah daerah baik oleh bupati/walikota maupun oleh gubernur. Hanya saja, penetapan lokasi diberikan dalam rangka penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sedangkan izin lokasi untuk keperluan dalam rangka penanaman modal oleh perusahaan.

Dalam pengadaan tanah pembangunan bandar udara, diperlukan penetapan lokasi selain penetapan lokasi yang dimaksud dalam pengadaan tanah yaitu Izin Penetapan Lokasi Bandara. Izin Penetapan Lokasi Bandara merupakan kebijakan yang diterbitkan Menteri Perhubungan sebagai izin penyelenggaraan bandara yang meliputi

wilayah daratan dan/atau perairan serta ruang dengan batas-batas yang ditentukan dalam titik koordinat. Dalam rangka pembangunan bandara, PT. Angkasa Pura I sebagai perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang mengelola bandara di wilayah timur Indonesia memohon persetujuan kepada Menteri Perhubungan. Persetujuan yang dimohon oleh PT. Angkasa Pura I berupa Izin Penetapan Lokasi Bandara. Izin Penetapan Lokasi Bandara tidak menjadi bagian dalam pelaksanaan pengadaan tanah yang diatur dalam UU Pengadaan Tanah.

Berkaitan dengan pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, kebutuhan ruang (dalam hal ini tanah) seharusnya diakomodir dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Pembangunan Nasional/Daerah yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis dan Rencana Kerja setiap instansi yang memerlukan tanah (Pasal 3 Perpres No. 71/2012). Kesesuaian ini diperlukan karena pembangunan nasional mempunyai aspek pengembangan tata ruang sebagai salah satu aspek pendekatan dengan melihat infrastruktur merupakan unsur pembentuk struktur ruang wilayah (Supriyatno 2009, 20). Pendekatan tata ruang mampu mengarahkan kepada pemilihan lokasi yang tepat untuk kegiatan pembangunan (Adisasmita 2010, 5). Menurut Sutaryono, salah satu hal yang harus diperhatikan ketika menyusun regulasi dalam mengatur penggunaan lahan adalah menyediakan lahan untuk kepentingan umum (Sutaryono 2007, 14). Dengan kata lain, pembangunan untuk kepentingan umum bukanlah hal yang tiba-tiba muncul tetapi memang direncanakan dengan matang dan dituangkan dalam kebijakan penataan ruang. Ditambahkan oleh Kartasasmita, penataan ruang harus menghasilkan rencana tata ruang yang mempunyai daya antisipasi tinggi terhadap perkembangan dan tidak kalah cepat dengan pembangunan, namun tidak mengorbankan kelestarian lingkungan hidup (Sutaryono 2007, 13).

Dalam konteks pengadaan tanah untuk YIA, RTRW DIY diatur dalam Perda No. 2 Tahun 2010 tentang RTRW Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2029. Kemudian dijabarkan dalam

Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo No. 1 Tahun 2012 tentang RTRW Kabupaten Tahun 2012-2032. Untuk itu, pengadaan tanah untuk YIA harus terakomodir dalam RTRW Provinsi DIY dan RTRW Kabupaten Kulon Progo. Dengan demikian penataan ruang seharusnya bisa menjadi instrumen yang menjaga kegiatan pembangunan bandara dan kelestarian lingkungan hidup berjalan secara berkesinambungan.

Tahap Perencanaan pengadaan tanah dilaksanakan oleh instansi yang memerlukan tanah bersama-sama instansi teknis terkait dan dapat mengikutsertakan lembaga profesional. Instansi yang memerlukan tanah membuat Dokumen Perencanaan dan peta rencana lokasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut ketentuan peraturan perundang-undangan. Dokumen Perencanaan pengadaan tanah paling sedikit memuat: a) maksud dan tujuan rencana pembangunan; b) kesesuaian dengan RTRW dan Rencana Pembangunan Nasional dan Daerah; c) letak tanah; d) luas tanah yang dibutuhkan; e) gambaran umum status tanah; f) perkiraan waktu pelaksanaan pengadaan tanah; g) perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan; h) perkiraan nilai tanah; dan i) rencana penganggaran (Perpres 71/2012).

Dokumen Perencanaan pengadaan tanah disusun dan ditetapkan oleh instansi yang memerlukan tanah berdasarkan studi kelayakan (*feasibility study*) yang telah disusun sebelumnya. Studi kelayakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum setidaknya memuat:

- a. Survei sosial ekonomi untuk menghasilkan kajian mengenai kondisi sosial ekonomi masyarakat yang diperkirakan terkena dampak pengadaan tanah;
- b. Kelayakan lokasi untuk menghasilkan analisis mengenai kesesuaian fisik lokasi dengan rencana pembangunan yang akan dilaksanakan untuk kepentingan umum yang dituangkan dalam bentuk peta rencana lokasi pembangunan;
- c. Analisis biaya dan manfaat pembangunan bagi wilayah dan masyarakat untuk menghasilkan analisis mengenai biaya yang

- diperlukan dan manfaat pembangunan yang diperoleh bagi wilayah dan masyarakat;
- d. Perkiraan nilai tanah untuk menghasilkan perkiraan besarnya nilai ganti kerugian objek pengadaan tanah;
  - e. Dampak lingkungan dan dampak sosial untuk menghasilkan analisis mengenai dampak lingkungan hidup atau dokumen lingkungan hidup lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
  - f. Studi lain yang diperlukan berupa studi sosial budaya masyarakat, studi politik dan keamanan, atau studi keagamaan sebagai antisipasi dampak spesifik akibat pembangunan untuk kepentingan umum.

Dijelaskan dalam *Environmental Acts and Notifications in India* (Raghuram dkk. 2009, 17): “*Under the EPA (The Environment Protection Act), many projects required an environmental impact assessment (EIA). The EIA process begins with whether EIA is required and if so, impact analysis and mitigation before final clearance have to be reported and approved.*” Di bawah Kebijakan Perlindungan Lingkungan (EPA), ada banyak proyek yang membutuhkan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL). Proses AMDAL dimulai dengan menentukan apakah AMDAL memang diperlukan, dan apabila diperlukan, analisis dampak dan mitigasi harus dilaporkan dan disetujui sebelum izin final dikeluarkan.” Pasal 22 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menyebutkan setiap usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki AMDAL.

Ditindaklanjuti dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan yang mengharuskan penyusunan AMDAL dilakukan oleh pemrakarsa kegiatan (instansi yang memerlukan tanah) pada Tahap Perencanaan suatu usaha atau kegiatan. Hal itu dikarenakan dalam konteks pembangunan berkelanjutan, pembangunan infrastruktur harus mengedepankan aspek kelestarian lingkungan dan secara bersamaan memperhatikan aspek ekonomi, sosial budaya yang ada (Supriyatno 2009, 59).

Studi kelayakan dan RTRW menjadi sebagian pertimbangan gubernur dalam menerbitkan SK Penetapan Lokasi. Pertimbangan lainnya adalah dengan mendasarkan pada adanya kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari semua warga yang tanahnya terkena dampak pembangunan (Sumardjono 2015, 29-30). Kesepakatan diperoleh pada tahap persiapan pengadaan tanah. Instansi yang memerlukan tanah bersama dengan pemerintah provinsi berdasarkan Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan baik secara langsung maupun tidak langsung. Dilanjutkan dengan pendataan awal lokasi rencana pembangunan yang hasilnya akan digunakan sebagai data untuk pelaksanaan konsultasi publik. Konsultasi publik rencana pembangunan dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak. Secara ideal, konsultasi publik melibatkan pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak, untuk menjamin transparansi dan membangun *trust* kepada publik.

Dalam perintah undang-undang, apabila terdapat keberatan dari salah satu pihak (masyarakat), dapat dilakukan konsultasi publik ulang untuk memperoleh kesepakatan. Jika masyarakat tetap menolak, gubernur membentuk Tim Kajian yang akan menyusun permasalahan dalam bentuk dokumen keberatan. Berdasarkan klarifikasi dengan pihak yang berkeberatan, Tim Kajian mengajukan rekomendasi kepada gubernur. Hasil rekomendasi ini menjadi dasar pertimbangan gubernur menerbitkan SK Penetapan Lokasi (Sumardjono 2015, 60-61). Bagi pihak yang masih merasa keberatan terhadap penetapan lokasi pembangunan dapat mengajukan keberatannya ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) setempat. Jika masih terdapat penolakan terhadap putusan PTUN, diberikan kesempatan mengajukan Kasasi ke Mahkamah Agung (Sumardjono 2015).

### **C. Konsep Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah**

Pasal 1 UU Pengadaan Tanah menjelaskan ganti kerugian sebagai penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah dalam proses pengadaan tanah.



Oloan Sitorus menambahkan ganti kerugian diberikan sebagai pengganti nilai tanah termasuk benda-benda yang ada di atasnya pada saat dilepaskan atau diserahkan hak atas tanahnya (Sitorus 2008, 188-189). Gunanegara melengkapi pengertian ganti kerugian sebagai penggantian atas kerugian yang diderita oleh orang baik langsung maupun tidak langsung yang terkena dampak pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan nilai yang layak (Gunanegara 2008, 189).

Maria S.W. Sumardjono mencoba menterjemahkan keadilan dalam pemberian ganti kerugian, yaitu ganti kerugian tidak boleh membuat seorang menjadi lebih kaya atau sebaliknya menjadi lebih miskin dibandingkan dengan keadaan sebelum tanahnya diambil untuk kegiatan pembangunan (Sumardjono 2015, 47). Gunanegara dan A.P. Parlindungan berpendapat berbeda, ganti kerugian diberikan sekurang-kurangnya sama seperti sebelum dicabut haknya, minimal seimbang atau lebih besar dari nilai kerugiannya, sehingga yang bersangkutan dapat membeli tanah di tempat lain yang memungkinkan dia membangun rumah kembali dan melanjutkan kehidupannya di tempat yang baru (Gunanegara 2008, 189, Lubis dan Lubis, 29).

Hal yang sama disebutkan dalam Hukum Pencabutan Tanah di Jepang. Kompensasi kerugian harus diberikan sebagai kompensasi penuh, artinya nilai properti dari orang yang dirampas lahannya tidak berubah sebelum dan sesudah proses pencabutan, dan jumlah kompensasinya harus cukup untuk memperoleh lahan lain di sekitar lahan yang dicabut dan nilainya harus sepadan dengan tanah yang dicabut. Selengkapnya disebutkan sebagai berikut (Kotaka 1973, 11):

“Under the Land Expropriation Law, compensation for loss should be full compensation, that is, the property value of an aggrieved person does not change before and after condemnation, and the amount should be sufficient enough to acquire alternative land nearby which is equivalent to the land taken.”

“Berdasarkan Undang-Undang Pengambilan Tanah, kompensasi atas kerugian haruslah penuh, yaitu, nilai properti dari orang yang diambil tanahnya tidak berubah sebelum dan sesudahnya, dan jumlahnya harus cukup untuk mendapatkan kembali tanah di dekatnya yang setara dengan tanah diambil.”

Menurut Kauko Vitonen sebagaimana dikutip Gunanegara: “...*pay-ing such compensation that the landowner’s financial situation will remain the same despite the expropriation. Non-economic values will not be compensated.*” Ganti kerugian hanya diberikan terhadap hapusnya benda-benda yang mempunyai nilai ekonomi, sedangkan yang tidak mempunyai nilai ekonomi tidak diberikan ganti kerugian (Gunanegara 2008, 188). Adrian Sutedi dan Maria S.W. Sumardjono justru mengusulkan bentuk ganti kerugian yang ditawarkan tidak hanya ganti kerugian fisik yang hilang, tetapi juga harus menghitung ganti kerugian non-fisik (Sutedi 2008, 397 dan Sumardjono 2015, 52-53). Ganti kerugian non-fisik dapat berupa pembayaran atas nilai khusus, pembayaran atas “*potential loss*” dan/atau pembayaran atas keterpaksaan yang dialami pemegang hak atas tanah (*solatium*).

Berdasarkan berbagai pengertian di atas, ganti kerugian dalam pengadaan tanah merupakan penggantian atas kehilangan yang dialami pihak yang memiliki/menguasai objek pengadaan tanah pada saat tanahnya dilepaskan atau diserahkan dalam proses pengadaan tanah. Ganti kerugian yang diberikan setidaknya membuat kehidupan pihak yang melepaskan/menyerahkan tanahnya menjadi baik dan tetap bisa melangsungkan kehidupannya setelah tanahnya “diambil” oleh pemerintah, maka dari itu ganti kerugian tidaklah hanya mengenai kerugian fisik melainkan hingga kerugian non-fisik (*materiel* dan *immateriel*) yang besarnya bisa menggambarkan rasa kehilangan pihak yang memiliki/menguasai objek pengadaan tanah (Suntoro 2019). Pada banyak kasus pengadaan tanah, termasuk pada lahan bandara YIA, ganti rugi yang diberikan sebagian dinilai cukup oleh beberapa pihak, namun faktanya di lapangan justru masyarakat tidak mampu membeli tanah pengganti akibat pasar bekerja dengan caranya, sehingga nilai tanah sekitar jauh lebih mahal dibanding ganti rugi yang diterima masyarakat. Sehingga, mereka gagal mengembalikan posisi seperti sebelum terkena pengadaan tanah. Realitas ini tidak bisa dibiarkan begitu saja oleh negara karena faktanya, pasca pengadaan tanah sebagian warga justru mengalami pemiskinan yang terstruktur akibat gagal kembali mendapatkan tanah untuk bertahan hidup, kalau ia berhasil membeli tanah namun dengan luasan yang berbeda.

## 1. Penerima Ganti Kerugian

Dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum diberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pihak yang berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah, bisa berupa perseorangan, badan hukum, badan sosial, badan keagamaan, atau instansi pemerintah. Pihak yang bisa dikatakan sebagai pihak yang berhak adalah: 1) pemegang hak atas tanah, 2) pemegang pengelolaan, 3) nadzir untuk tanah wakaf, 4) pemilik tanah bekas milik adat, 5) masyarakat hukum adat, 6) pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik, 7) pemegang dasar penguasaan atas tanah, dan 8) pemilik bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Perpres No. 71 Tahun 2012 mengatur mengenai bukti kepemilikan atau penguasaan, sedikitnya yang dimiliki oleh pihak yang berhak untuk menyatakan dirinya sebagai pihak yang memiliki atau menguasai objek pengadaan tanah. Diatur pula dalam hal bukti kepemilikan atau penguasaan sebidang tanah terhadap tanah bekas milik adat dan bukan tanah negara. Pembuktian pemilikan atau penguasaan dapat dilakukan dengan bukti lain berupa pernyataan tertulis dari yang bersangkutan dan keterangan yang dapat dipercaya dari paling sedikit 2 (dua) orang saksi dari lingkungan masyarakat setempat (Pasal 24 Perpres No. 71 Tahun 2012). Perpres No. 71 Tahun 2012 tidak mengatur mengenai pemegang dasar penguasaan atas tanah yang tidak dapat menunjukkan bukti penguasaannya, Boedi Harsono menyebutnya dengan okupasi ilegal. Meski demikian, dalam pelaksanaan pengadaan tanah penyelesaiannya tidak bisa diabaikan sebagai pihak yang berhak (Harsono 2008, 225).

Berdasarkan pengertian pihak yang berhak, diberikan perbedaan antara pemegang hak atas tanah dengan pemilik bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah. Boedi Harsono (2008) menyebutnya sebagai Asas Pemisahan Horizontal (*horizontale scheiding*). Bangunan dan tanaman bukan merupakan bagian dari tanah, maka hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi pemilikan bangunan dan tanaman di atasnya. Dengan demikian maka pihak

yang memiliki benda-benda dan bangunan yang berada di atas tanah, bisa jadi adalah bukan pemilik tanah.

Dalam kasus-kasus pemilikan bangunan yang tidak hanya melibatkan pemilik tanah dan pemilik bangunan, atau ada tiga pihak di dalamnya yaitu pemilik tanah, pemilik bangunan, dan pihak yang ingin membeli tanah dan bangunan di atasnya. Berbagai faktor kiranya perlu diperhatikan dalam memperlakukan asas pemisahan horisontal, maka kondisi yang diterapkan adalah (Hasni 2010):

- 1) Apabila di antara pihak yang memiliki tanah dan yang memiliki bangunan ada perjanjian mengenai pemilikan bangunan yang dibangun itu (ada izin dari yang memiliki tanah), apa yang mereka setuju itulah yang merupakan hukumnya. Penguasaan tanah dapat dilakukan dengan hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, ataupun hak menumpang. Pihak yang memiliki bangunan dapat melindungi hak atas bangunan yang dibangunnya dengan meminta agar pemilikan tersebut dicatat dalam buku tanah dan sertipikat hak milik tanah yang dipunyai pihak yang memiliki tanah.
- 2) Apabila di antara pihak yang memiliki tanah dan yang memiliki bangunan tidak ada perjanjian, berlakulah asas pemisahan horisontal. Bangunan yang bersangkutan menjadi milik yang membangun. Para pihak dianggap mengetahui berlakunya asas pemisahan horizontal sebagai hukum yang berlaku dan pihak yang memiliki tanah mengetahui bahwa bukan dia yang membangun bangunan tersebut. Asas ini juga berlaku dalam hal yang bangunan dikuasai oleh pihak yang membangun secara ilegal tanpa seizin pemilik tanah. Sengketa mengenai bangunannya tidak mengurangi hak pemilikan pihak yang memiliki bangunan.
- 3) Apabila ada pihak ketiga yang ingin membeli tanah dan bangunan itu, maka pihak ketiga tersebut tidak boleh beranggapan bahwa bangunan yang ada di atas tanah itu dengan sendirinya merupakan milik yang mempunyai tanah. Ia berkewajiban untuk mengadakan penelitian dalam batas-batas kewajaran dan ketentuan hukum yang berlaku untuk mengetahui dan memastikan siapakah pemilik bangunan tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, penulis berpendapat bahwa pemaknaan sebagai pihak yang berhak dalam pengadaan tanah bisa lebih luas dari siapa-siapa yang tercantum dalam Perpres No. 71 Tahun 2012 karena diberikan peluang untuk melakukan itu. Baik UU Pengadaan Tanah maupun Perpres No. 71 Tahun 2012 telah membedakan istilah “menguasai” dan “memiliki” namun tidak secara terang menjelaskan perbedaannya. Hal ini menjadi celah bagi pemegang kebijakan untuk dapat memberikan rasa keadilan bagi pihak-pihak yang menguasai, menggunakan, dan memanfaatkan objek pengadaan tanah tanpa bukti kepemilikan yang dapat dibuktikan penguasaannya terhadap benda-benda yang ada di atasnya. Sepanjang penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatannya dilakukan dengan itikad baik dan bisa dibuktikan mengenai penguasaannya terhadap bangunan dan benda-benda yang ada di atas tanah, maka intansi yang memerlukan tanah wajib melakukan pengkajian dan “memperhitungkan” mengenai ganti kerugiannya.

## 2. Bentuk Ganti Kerugian

Pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah dapat diberikan dalam bentuk uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak (Pasal 74 Perpres No. 71 2012). “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 (Sumardjono 2015, 54). Gabungan dari beberapa bentuk ganti kerugian, nominalnya harus sesuai dengan nilai ganti kerugian yang ditetapkan oleh penilai. Sejalan dengan itu, Gunanegara menyatakan bentuk ganti kerugian bisa berupa uang dan/atau benda yang mempunyai nilai yang minimal seimbang atau lebih (Gunanegara 2008, 189, Sumardjono 2015). 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 kehidupan sosial ekonominya.

Pemberian ganti kerugian dilakukan bersamaan dengan pelepasan hak oleh pihak yang berhak. Termasuk dalam hal ini adalah pemberian ganti kerugian dalam bentuk tanah pengganti dan permukiman kembali, pelepasan dilakukan tanpa menunggu tersedianya tanah pengganti maupun dilakukannya pembangunan permukiman kembali. Dalam hal bentuk ganti kerugian berupa tanah pengganti atau permukiman kembali, nilai ganti kerugian yang diberikan harus memperhitungkan “masa tunggu sampai tanah pengganti dan permukiman kembali tersedia. Diperlukan waktu enam bulan sampai dengan satu tahun untuk mempersiapkan tanah pengganti atau permukiman kembali (Pasal 77 dan Pasal 78 Perpes No. 71 Tahun 2012).

Dalam hal bentuk ganti kerugian berupa tanah pengganti atau permukiman kembali, musyawarah juga menetapkan rencana lokasi tanah pengganti atau permukiman kembali (Pasal 80 Perpres No. 71 Tahun 2012). Ganti Kerugian dalam bentuk kepemilikan saham diberikan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang berbentuk perusahaan terbuka dan mendapat penugasan khusus dari Pemerintah. Pelaksananya berdasarkan kesepakatan dengan pihak yang berhak dengan BUMN.

### 3. Penentuan Ganti Kerugian

Nilai ganti kerugian diberikan atas dasar penggantian yang wajar (*fair replacement value*) berdasarkan nilai pasar (*market value*) terhadap hal-hal yang dapat dinilai secara fisik dan nonfisik (Sumardjono 2015, 58). Sebagai perbandingan, di Australia dalam *The Land Acquisition Statutes in Australia*: “*The dispossessed owner may be entitled to a claim for disturbance or a solatium over and above the ordinary sale price of the land*” (Brown 1996, 81). Ganti kerugian yang diberikan kepada pemilik tanah besarnya di atas nilai jual tanah itu sendiri. Begitu pula penetapan ganti kerugian di Amerika dalam *Fifth Amendment of The United States Constitution* yaitu: “*...nor shall private property be taken for public use without just compensation*” (Fricke 2008, 230). Semua hak-hak privat apabila diambil alih oleh negara untuk kepentingan umum maka negara mempunyai kewajiban untuk memberikan “*just com-*

ensation” (Gunanegara 2008, 231). *Just compensation* diberikan dengan pedoman pada harga pasar yang adil dan semua biaya yang berkaitan.

Perbandingan lainnya yang bisa dijadikan contoh adalah pemberian ganti kerugian di Jepang: “...*private property may be taken for public use upon just compensation therefor*” (*The Constitution of Japan Article 29, 1946*) yang mana selanjutnya disebutkan bahwa (Kotaka tt, 9-10):

“Just Compensation” provided in Article 29, Paragraph 3 of the constitution should be “Full Compensation”, which means the objective value of the acquired property (fair market value) should be provided for compensation. “Kompensasi yang Adil” yang diatur dalam Pasal 29, Paragraf 3, harus “Kompensasi Penuh”, artinya nilai objektif dari properti yang diperoleh (nilai pasar) harus diberikan untuk kompensasi.

Artikel 29 menjelaskan *full compensation* karena ganti kerugian diberikan berdasarkan: *compensation for rights, compensation for land, compensation for owners building* (termasuk di dalamnya *compensation for removal of buildings, compensation for removal of structures, compensation for standing trees*), *other expenses caused by removal* (yang terdiri dari *removal of movable property* dan *miscellaneous expenses on moving*), *compensation for tenants* bahkan *compensation to people running business* (Kotaka tt, 2002, 16-28).

Di Indonesia berdasarkan Pasal 1 Perpres No. 71 Tahun 2012 dikenal ada dua penilai yaitu penilai pertanahan dan penilai publik. *Penilai Pertanahan* adalah orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Kementerian Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional untuk menghitung nilai/harga objek pengadaan tanah. *Penilai Publik* adalah penilai yang telah memperoleh izin dari Menteri Keuangan untuk memberikan jasa penilaian. Penilai Publik dipakai ketika pemilihan penilai pertanahan tidak dapat dilaksanakan (Pasal 64 Perpres No. 71 Tahun 2012).

Pasal 63 ayat (1) Perpres No. 71 Tahun 2012 menyebutkan bahwa nilai ganti kerugian ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan hasil penilaian jasa penilai atau penilai publik.

Nilai Ganti Kerugian yang dinilai oleh Penilai merupakan nilai pada saat pengumuman Penetapan Lokasi pembangunan untuk Kepentingan umum (Pasal 66 Perpres No. 71/2012). Nilai ganti kerugian sebagaimana merupakan nilai tunggal untuk bidang per bidang tanah. Besarnya nilai ganti kerugian nantinya dijadikan dasar musyawarah untuk menentukan bentuk ganti kerugian. Musyawarah dilakukan hanya untuk bentuk ganti kerugian, tidak terhadap besarnya nilai ganti kerugian (Pasal 66 ayat (4) Perpres No. 71/2012).

Penilai membuat penilaian berdasarkan pada Standar Penilaian dan Kode Etik Penilai (Sumardjono 2015, 58). Besar ganti kerugian didasarkan atas faktor fisik seperti jalan, bangunan, sarana penunjang, tanaman, dan 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 (Sutedi 2008). Di luar itu, kemunduran fungsional juga dijadikan pertimbangan dalam menilai ganti kerugian. Maka dari itu, tidak tepat apabila pajak tanah (Nilai Jual Objek Pajak) menjadi instrumen untuk kebijakan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum (Gunanegara 2008, 233), seperti yang diberlakukan sebelum Perpres No. 71 Tahun 2012.<sup>2</sup>

#### **4. Ganti Kerugian Tanah Pemerintah**

UU Pengadaan Tanah memberikan perlakuan yang berbeda terhadap tanah yang dimiliki pemerintah dan/atau dikuasai peme-

---

<sup>2</sup> Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012, pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang kemudian dicabut dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Baik dalam Keppres No. 55 Tahun 1993 maupun Perpres No. 36 Tahun 2005 jo Perpres No. 65 Tahun 2006 menyebutkan bahwa dasar perhitungan besarnya ganti rugi didasarkan pada Nilai jual Objek pajak atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak tahun berjalan.



rintah. Pelepasan objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dimiliki pemerintah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, sedangkan terhadap objek pengadaan tanah yang dikuasai oleh pemerintah atau dikuasai/dimiliki oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dilakukan menurut ketentuan UU Pengadaan Tanah (Pasal 45 UU No. 2/2012).

Pasal 46 UU Pengadaan Tanah jo. Pasal 82 Perpres No. 71 Tahun 2012 menyebutkan ganti kerugian tidak diberikan terhadap pelepasan hak objek pengadaan tanah yang dimiliki/dikuasai Pemerintah/BUMN/BUMD, kecuali objek pengadaan tanah yang telah berdiri bangunan yang dipergunakan secara aktif untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan; objek pengadaan tanah yang dimiliki/dikuasai oleh BUMN/BUMD; dan/atau objek pengadaan tanah kas desa. Artinya apabila tanah milik instansi pemerintah tidak digunakan secara aktif untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan, maka tidak diberikan ganti kerugian.

Peraturan mengenai pengelolaan BMN/D yang dimaksud di atas adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perbendaharaan Negara (UU Perbendaharaan Negara) dan peraturan pelaksanaan ada pada Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (PP No. 27 Tahun 2014). Tanah aset pemerintah<sup>3</sup>, menurut UU Perbendaharaan Negara disebut sebagai BMN/D dapat dimohon hak atas tanah dengan izin dari pejabat yang

---

<sup>3</sup> Tanah BMN atau aset pemerintah, bersertipikat atau tidak bersertipikat, merupakan tanah aset negara. Ada dua istilah yang hampir mirip namun mempunyai makna dan konsekuensi hukum yang berbeda, yaitu Tanah Negara dan Tanah Milik Negara. Tanah Milik Negara adalah BMN yang berwujud tanah yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau berasal dari perolehan lain yang sah. Sedangkan Tanah Negara adalah status tanah yang diatur UUPA sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara baik dalam pengertian yang original maupun derivatif. Tanah Negara BMD merupakan aset Pemerintah Republik Indonesia yang kewenangan pengelolannya didelegasikan kepada Pemerintah Daerah.

berwenang. Seperti, Menteri Keuangan untuk BMN Lembaga/Kementerian, Gubernur untuk BMD provinsi, bupati/walikota untuk BMD kabupaten/kota. Kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan pengambil kebijakan atas pengelolaan BMD (Gunanegara 2017, 56-57).

Pengelolaan BMD, di dalamnya termasuk pemindahtanganan BMD atau pengalihan kepemilikan BMD kepada pihak lain. Pengalihan kepemilikan BMD dilaksanakan melalui penjualan, tukar menukar, hibah, atau penyertaan modal pemerintah daerah. Penjualan adalah pengalihan kepemilikan BMN/D kepada pihak lain dengan menerima penggantian dalam bentuk uang (Pasal 1 Angka 18 PP 27/2014). Sementara tukar menukar adalah pengalihan kepemilikan BMN/D yang dilakukan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, antar pemerintah daerah, antar pemerintah pusat, atau antara pemerintah pusat/pemerintah daerah dengan pihak lain, dengan menerima penggantian utama dalam bentuk barang atau yang seimbang (Pasal 1 Angka 19 PP 27/2014). Tukar Menukar tanah BMD dapat dilakukan kepada pemerintah daerah, BUMN/D atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara, atau kepada swasta, bahkan kepada pemerintah negara lain. Tukar menukar hanya bisa dilaksanakan atas dasar pertimbangan untuk memenuhi kebutuhan operasional penyelenggara pemerintahan, untuk optimalisasi BMN/D, dan tidak tersedia dana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah (Gunanegara 2017, 141-142).

Bagaimana dengan hibah? Dalam konteks pengadaan tanah terkait barang milik pemerintah daerah atau pemerintah pusat, hibah merupakan pengalihan kepemilikan barang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, dari pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, antar pemerintah daerah, atau dari pemerintah pusat/pemerintah daerah kepada pihak lain, tanpa memperoleh penggantian (Pasal 1 Angka 20 PP 27/2014). Sementara penyertaan modal pemerintah adalah pengalihan kepemilikan BMN/D yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham negara atau daerah pada BUMN,

BUMD, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara (Pasal 1 Angka 21 PP 27/2014).

Mekanisme pemindahtanganan tanah BMD diatur secara ketat dan detail karena berkaitan dengan aset Negara. Pemindahtanganan tanah BMD, kecuali hibah, selalu dilakukan penilaian oleh penilai pemerintah untuk mendapatkan nilai wajar. Pemindahtanganan dan penghapusan tanah BMD memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), kecuali yang karena alasan khusus salah satunya diperuntukkan bagi kepentingan umum, persetujuannya cukup oleh kepala daerah. Pemindahtanganan tanah BMD setelah mendapat persetujuan kepala daerah, dituangkan dalam Berita Acara Serah Terima baru kemudian dilakukan penghapusan tanah BMD.

Dalam konteks pembangunan YIA, apabila terdapat aset milik Pemerintah Provinsi DIY dan/atau Pemerintah Kabupaten Kulon Progo maka untuk pelepasannya mengacu kepada UU Perbendaharaan Negara. Dikarenakan perolehan tanahnya dilakukan melalui pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan oleh karena itu penghapusannya tidak memerlukan izin DPRD. Penghapusannya dilakukan dengan izin Gubernur DIY dan/atau Bupati Kulon Progo. Mengenai ganti kerugiannya, apabila tanah BMD tersebut digunakan secara aktif oleh kegiatan pemerintahan maka dapat diberikan ganti kerugian berupa tanah pengganti, bukan dalam bentuk uang pengganti.

## **5. Ganti Kerugian Tanah Kas Desa**

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menjadikan pemerintah desa berwenang mengelola asetnya secara mandiri. Pemerintah desa menyelenggarakan pemerintahan desa untuk kepentingan masyarakat desa dengan tetap di dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintah desa yang dijabat oleh kepala desa menjadi pemerintahan otonom diperbolehkan memiliki aset, yang disebut dengan aset desa. Aset desa dapat dilakukan penghapusan jika terjadi pemindahtanganan kepada pihak lain. Aset desa yang berupa tanah hanya

boleh dilakukan dengan cara tukar menukar atau penyertaan modal. Tukar menukar aset desa untuk kepentingan umum dilakukan setelah mendapat izin dari Menteri Dalam Negeri melalui bupati dan dituangkan dalam Peraturan Desa. Dalam peraturan yang mengatur khusus mengenai pengelolaan tanah kas desa, Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa (PMDN No. 1 Tahun 2016) menyebutkan salah satu jenis aset desa yang berasal dari kekayaan asli desa adalah Tanah Kas Desa (TKD).

Dalam UU Pengadaan Tanah, objek pengadaan tanah yang berupa TKD diberikan ganti kerugian dalam bentuk tanah pengganti atau relokasi (Pasal 46 UU No. 2/2012). Dalam UU Pengadaan Tanah bentuk ganti kerugian TKD dibatasi hanya dalam bentuk tanah pengganti dan relokasi. Jika dikaitkan dengan UU Desa, maka dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum, TKD hanya bisa dilakukan pemindahtanganan melalui tukar menukar dengan tanah pengganti atau relokasi.

Hal yang berbeda disampaikan dalam PMDN No. 1 Tahun 2016 memberikan kemudahan untuk dapat diberikan ganti rugi berupa uang. Lebih jelasnya, Pasal 33 mengatur mengenai tukar menukar aset desa berupa tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum. Pemindahtanganan aset desa untuk kepentingan umum dilaksanakan melalui tukar menukar setelah terjadi kesepakatan besaran ganti kerugian. Apabila tanah pengganti belum tersedia terhadap tanah pengganti terlebih dahulu dapat diberikan berupa uang. Penggantian berupa uang harus digunakan untuk membeli tanah pengganti yang senilai dan diutamakan berlokasi di desa setempat. Apabila tidak dimungkinkan, dapat berlokasi di desa yang berbatasan dalam satu kecamatan dan/atau di desa kecamatan lain yang berbatasan.

Pengaturan TKD di DIY secara khusus diatur dalam Peraturan Gubernur DIY Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa (Pergub DIY No. 112/2014) dan Peraturan Gubernur DIY Nomor 39 Tahun 2016 tentang Pelepasan Tanah Desa bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Pergub DIY No. 39/2016). Dalam kaitannya dengan pelaksanaan pengadaan tanah, pengaturannya mengacu

kepada Pergub DIY No. 39 Tahun 2016. Tanah kas desa, sebagai bagian dari tanah desa yang asal-usulnya dari kasultanan dan/atau kadipaten, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 10 pelepasannya dilakukan melalui kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pemerintah desa kepada instansi yang memerlukan tanah dalam rangka pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dengan cara memberi ganti kerugian yang diberikan dalam bentuk tanah yang berada di lokasi tanah desa dalam satu desa yang sama atau desa lain yang berbatasan dalam satu kecamatan.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa pelepasan tanah kas desa hanya dapat dilakukan melalui pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dengan memberikan ganti tanah yang sesuai dengan tanah yang dilepaskan. Khusus di DIY, pelepasan tanah kas desa harus mendapatkan izin dari Gubernur DIY. Dengan mengacu kepada PMDN No. 1/2016, Pergub DIY No. 112/2014, dan Pergub DIY No. 39/2016, dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum, TKD yang menjadi objek pengadaan tanah pemberian ganti kerugian dapat diberikan berupa uang. Tentunya dengan ketentuan bahwa uang tersebut harus digunakan untuk membeli tanah pengganti yang senilai agar tidak bertentangan dengan UU Pengadaan Tanah.

#### **D. Pengajuan Keberatan Ganti Kerugian**

Ahmad Husein Hasibuan menyebutkan kendala yang terdapat dalam pelaksanaan pelepasan hak atas tanah adalah faktor psikologis masyarakat dan faktor dana. Kendala yang merupakan faktor psikologis masyarakat sebagai berikut (Sitorus, Sitepu, dan Sauni 1995, 49):

- 1) Masih ditemui sebagian pemilik/yang menguasai tanah beranggapan pemerintah tempat bermanja-manja meminta ganti rugi, karenanya meminta ganti rugi yang tinggi, tidak memperdulikan jiran/tetangga yang bersedia menerima ganti rugi yang dimusyawarahkan;
- 2) Masih ditemui pemilik yang menguasai tanah beranggapan pemi-

likan tanahnya adalah mulia dan sakral, sehingga sangat enggan melepaskannya walau dengan ganti rugi, karenanya mereka bertahan meminta ganti rugi yang sangat tinggi;

- 3) Kurangnya kesadaran pemilik/yang menguasai tanah tentang pantasnya mengutamakan kepentingan umum daripada kepentingan sendiri.

Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dalam waktu 14 (empat belas) hari. Apabila masih terdapat keberatan terhadap putusan yang dikeluarkan Pengadilan Negeri, kepada pihak yang keberatan diberikan kesempatan mengajukan Kasasi ke Mahkamah Agung (Pasal 73 Peraturan Presiden No. 71/2012). Putusan kasasi ini merupakan putusan akhir yang bersifat final dan mengikat karena tidak tersedia upaya hukum peninjauan kembali (Pasal 23 Peraturan Mahkamah Agung RI No. 3/2012).

Sementara, skema ganti rugi yang dititipkan di pengadilan akan dilakukan jika memenuhi beberapa hal: 1) pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke pengadilan; 2) pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan keputusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; 3) pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya; atau 4) objek pengadaan tanah yang akan diberi ganti kerugian sedang menjadi objek perkara di pengadilan, masih dipersengketakan kepemilikannya, diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang, atau menjadi jaminan di bank. Poin satu sampai empat di atas dengan catatan objek tanah yang dikuasai pihak lain telah dilakukan penilaian sesuai standar atau prosedur penilaian. Jika belum pernah dilakukan penilaian yang semestinya, seharusnya tidak bisa dilakukan penitipan ganti rugi di pengadilan, sebagaimana terjadi dalam kasus pengadaan tanah bandara Yogyakarta.

Bagi pihak yang menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian tetapi tidak mengajukan keberatan, demi hukum dianggap menerima

bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian (Sumardjono 2015, 62). Pendapat lain menyatakan bahwa sikap “menolak” tanpa mengajukan keberatan dikatakan sebagai sebuah sikap penolakan terhadap ganti kerugian yang ditawarkan.<sup>4</sup> Ditambahkan oleh Maria S.W. Sumardjono (2015):

Apabila pihak yang keberatan terhadap ganti kerugian tidak mengajukan gugatan ke PN/MA, tidak mengambil ganti kerugian, tidak menyerahkan bukti pemilikan tanah, tidak melepaskan tanahnya, dan tidak bersedia meninggalkan tanahnya maka sebenarnya secara hukum tidak pernah ada pelepasan dari tanah yang bersangkutan walaupun undangundang (UU Pengadaan Tanah) menyatakan sebaliknya.

Berdasarkan uraian di atas, penulis melihat ada sebagian konsep *compulsory acquisition of land* berlaku dalam batang tubuh UU Pengadaan Tanah walaupun tidak secara tegas menggunakan UU Pencabutan Hak untuk melakukannya. Pihak yang keberatan seolah “dipaksa” untuk menerima ganti kerugian yang diberikan dengan menitipkannya di pengadilan negeri. Pihak yang keberatan “dianggap” menerima ganti kerugian yang diberikan dan Pelaksana Pengadaan Tanah menganggap pelaksanaan tanah telah selesai apabila ganti kerugian telah dititipkan di pengadilan negeri.

---

<sup>4</sup> Dilihat dari hukum materiil pelaksanaan pelepasan dan penyerahan yaitu hukum perikatan, maka dapat dikatakan diantara instansi yang memerlukan tanah dan pemegang tanah.





### **BAB III**

## **MASYARAKAT TEMON DAN DAMPAK PENGADAAN TANAH UNTUK YIA**

**P**ada bab sebelumnya, penulis sudah menjelaskan konsep dan praktik pengadaan tanah dengan meletakkan YIA sebagai uji implementasi kasusnya. Pada bab ini akan sedikit menyinggung Kecamatan Temon dan desa-desa yang terdampak langsung dalam pembangunan bandara YIA. Penjelasan secara singkat difokuskan pada pemahaman geografis, kependudukan, dan perubahan dampaknya pada masyarakat pasca pengadaan tanah. Dengan adanya pembangunan bandara, terjadi perubahan struktur ruang, dimana beberapa wilayah dusun hilang karena keseluruhan tanahnya menjadi objek pembangunan bandara. Kemudian juga dijelaskan beberapa persoalan yang muncul akibat isu pembangunan bandara, dimana masyarakat mengalami perpecahan bahkan konflik yang berakibat pada munculnya kelompok-kelompok kecil di masyarakat, khususnya yang pro pembangunan bandara dan yang menolak pembangunan Bandara YIA. Konflik yang muncul sebagai akibat dari lahan-lahan penghidupan (sebagian dari masyarakat) “dipaksa hilang”, dan itu artinya kehilangan lahan sama dengan kehilangan pangan dan penghidupan (*no land, no food, no life*).

#### **A. Temon dan Desa Terdampak Pengadaan Tanah**

Kecamatan Temon merupakan bagian dari 12 kecamatan yang ada di Kabupaten Kulon Progo. Kecamatan Temon berada di bagian paling barat wilayah Kabupaten Kulon Progo dan merupakan salah satu

## **BAB IV**

### **JALAN PANJANG MENENTUKAN “TEMON”: DARI MASTER PLAN HINGGA STUDI KELAYAKAN**

**B**ab ini merupakan bagian penting dari isi buku ini yang basisnya adalah penelitian lapangan dan studi dokumen. Pada bab sebelumnya penulis mencoba memberi *background* untuk mengantarkan secara ringkas agar mudah dipahami logika umumnya. Selanjutnya, bab ini akan fokus bagaimana proses pengadaan tanah Bandara YIA mulai dari studi kelayakan, penetapan lokasi, jalan panjang menentukan Kecamatan Temon sebagai lokasi ideal dari beberapa lokasi yang diuji, sampai gugatan yang masuk ke pengadilan atas penetapan lokasi tersebut. Gugatan berangkat dari realitas di lapangan dalam pelaksanaan konsultasi publik/sosialisasi, dan ketidaksesuaian antara RTRW provinsi dan kabupaten. Ketidaksesuaian itu menyebabkan gugatan masyarakat terdampak kepada panitia pengadaan di tahap awal penentuan lokasi hingga gugatan ke pengadilan yang dimenangkan oleh Pengadilan dan kemudian digagalkan oleh Mahkamah Agung dalam kasasi yang diajukan oleh Gubernur DIY. Fokus lain dari bab ini adalah bagaimana kesiapan PT. Angkasa Pura I dan pemerintah dalam merencanakan pembangunan Bandara YIA, dimana tampak negara dan Angkasa Pura I tidak menemui hambatan yang berarti untuk melanjutkan proses-proses pembangunan YIA, sekalipun perlawanan masyarakat di lapangan cukup keras.

#### **A. Studi Kelayakan (*Feasibility Study*) dan Rencana Induk (*Master Plan*)**

PT. Angkasa Pura I sebagai pihak yang membutuhkan lahan untuk

naan dapat disusun secara bersama-sama oleh instansi yang memerlukan tanah dengan instansi terkait atau dapat dibantu oleh lembaga profesional yang ditunjuk oleh instansi yang memerlukan tanah. Ini merupakan strategi yang dilakukan oleh perencanaannya lebih terkoordinir, efektif dan efisien untuk mendukung kesuksesan pengadaan tanah YIA.

Pemerintah Provinsi DIY dalam hal ini Sekretaris Daerah DIY kemudian membentuk Kelompok Kerja Teknis pendampingan penyusunan Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Pengembangan Bandara Baru melalui Keputusan Sekretaris Daerah DIY Nomor 20/SEKDA/IX/2013 tanggal 9 September 2013 dengan segala biaya dibebankan kepada PT. Angkasa Pura I. Kelompok kerja ini terdiri atas Kantor Wilayah (Kanwil) BPN Provinsi DIY, Sekretaris Daerah Kabupaten Kulon Progo, Pemerintah Kabupaten Kulon Progo, Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo, Camat Temon, dan Kepala Desa di lokasi terdampak. PT. Angkasa Pura I kemudian membentuk tim melalui melalui surat Nomor SKEP.120/LB.05/2013 tanggal 28 Oktober 2013 tentang Tim Penyusunan Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Bandara Baru Yogyakarta. Tim ini memiliki tugas:

1. Melakukan penyiapan penyusunan dokumen perencanaan pengadaan tanah;
2. Melakukan pra sosialisasi kepada pemilik tanah dan masyarakat sekitar yang akan terkena pembangunan bandara baru;
3. Menghimpun data yang diperlukan untuk penyusunan Dokumen Perencanaan pengadaan tanah;
4. Menghimpun dan meneliti data tanah (subyek dan obyek) yang diperlukan untuk penyusunan Dokumen Perencanaan pengadaan tanah;
5. Menyiapkan *draft* peta lokasi rencana pembangunan bandara baru;
6. Melakukan kajian hukum terhadap penyusunan Dokumen Perencanaan pengadaan tanah untuk pembangunan bandara baru;
7. Menyiapkan materi studi kelayakan Analisis Dampak Lingkungan

(AMDAL);

8. Menyajikan data tanah (subyek dan obyek) yang diperlukan untuk penyusunan Dokumen Perencanaan pengadaan tanah bagi pembangunan bandara baru.

Sama halnya dengan kelompok kerja yang dibentuk oleh Sekretaris Daerah DIY, tim yang dibentuk oleh PT. Angkasa Pura I ini juga terdiri atas Kanwil BPN Provsinsi DIY, Sekretaris Daerah Kabupaten Kulon Progo, Pemkab Kulon Progo, Kantah Kabupaten Kulon Progo, Camat Temon, dan Kepala Desa di lokasi terdampak. Khususnya Kanwil BPN Provinsi DIY bertugas mengkoordinasikan penyusunan Dokumen Perencanaan pengadaan tanah dan mengkoordinir pengumpulan data tanah. Kantah Kabupaten Kulon Progo menyiapkan *draft* peta lokasi rencana pembangunan bandara baru melalui permohonan yang diajukan oleh PT. Angkasa Pura I. Keterlibatan Kantah Kabupaten Kulon Progo dalam Tahap Perencanaan pengadaan tanah YIA adalah pada saat menyiapkan Peta Rencana Kawasan Bandara Kabupaten Kulon Progo karena dalam peta tercantum Kantah Kabupaten Kulon Progo sebagai pembuat peta.

Proses pembuatan Peta Rencana Kawasan dilakukan dengan mengumpulkan data tanah berupa letak tanah, luas lahan yang dibutuhkan, gambaran umum status tanah yang membutuhkan pematokan keliling. Kondisi ini membuat ketidaknyamanan di masyarakat, bahkan terjadi penolakan pada saat pematokan di lapangan. Terlebih lagi masyarakat merasa pematokan yang dilakukan tanpa adanya pemberitahuan sebelumnya. Mengatasi hal tersebut PT. Angkasa Pura I melakukan sosialisasi informal dengan masyarakat untuk memberikan pengertian kepada masyarakat bahwa pematokan hanya dilakukan pada batas terluar rencana bandara (Komunikasi dengan Staf Administrasi Proyek Persiapan Pembangunan Bandar Udara Internasional Yogyakarta, 2 Mei 2017). Pada tahap awal kegiatan tampaknya sudah mendapatkan respons yang kurang positif dari masyarakat sehingga akhirnya melahirkan ketidakpercayaan masyarakat pada pemerintah.

Keterlibatan Kanwil BPN Provinsi DIY diakui sangat membantu dalam menyusun kebutuhan lahan pengadaan tanah (Komunikasi

dengan *Project Secretary* PT. Angkasa Pura I, 2 Mei 2017). Berulang kali juga ditegaskan oleh Dirjen Pengadaan Tanah, dalam pengadaan tanah YIA peran Kanwil BPN Provinsi DIY dari tahap perencanaan sangat berpengaruh besar terhadap keberhasilan pengadaan tanah YIA karena keterbukaan data pertanahan yang dibutuhkan (Komunikasi dengan Dirjen Pengadaan Tanah, 14 Juni 2017). Hal senada juga disampaikan oleh Kepala Kanwil BPN Provinsi DIY, bahwa peran Kanwil BPN Provinsi DIY adalah sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya sebagai lembaga pertanahan dengan memberikan masukan dan informasi pertanahan yang berkaitan dengan pengadaan tanah. Kanwil BPN Provinsi DIY membantu PT. Angkasa Pura I menyusun data tanah sehingga dari Tahap Perencanaan sudah diperoleh data tanah yang dilengkapi dengan nama, bukti penguasaan, dan perkiraan luas tanah.

Dokumen Perencanaan berhasil disusun dalam waktu yang tidak terlalu lama, dan hasilnya memuat hal-hal sebagai berikut:

1. Maksud dan tujuan pembangunan yang direncanakan dan manfaat pembangunan untuk kepentingan umum;
2. Kesesuaian dengan RTRW dan Rencana Jangka Panjang Perusahaan (RJPP) PT. Angkasa Pura I;
3. Letak dan luasan tanah yang diperlukan untuk pembangunan bandara maupun perluasan tanah yang dibutuhkan;
4. Data awal penguasaan dan kepemilikan sebagai gambaran umum status tanah;
5. Perkiraan jangka waktu yang diperlukan untuk masing-masing tahapan pengadaan tanah;
6. Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan bandara;
7. Perkiraan nilai ganti kerugian;
8. Rencana penganggaran;
9. Studi kelayakan yang terdiri dari kondisi sosial ekonomi masyarakat, kesesuaian fisik lokasi dengan rencana pembangunan bandara baru, analisis biaya dan manfaat, dan analisis dampak lingkungan;
10. Lampiran peta yang menunjukkan kebutuhan lahan dan penguasaan lahan.

Dalam Dokumen Perencanaan disebutkan bahwa kebutuhan luas untuk pembangunan YIA adalah seluas ±637,1 herktar. Dengan adanya perencanaan kebutuhan lahan tersebut, PT. Angkasa Pura I harusnya sudah dapat menghitung perkiraan biaya yang akan dikeluarkan untuk memperoleh tanah tersebut. Dari rencana kebutuhan lahan pada Tabel 7 sudah dapat diprediksi mengenai kebutuhan lahan yang harus disediakan sebagai bentuk ganti kerugian yang berupa tanah pengganti atau relokasi untuk fasilitas umum berupa tanah kas desa, jalan, makam, Barang Milik Daerah, dan fasilitas umum lainnya. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 36 UU Pengadaan Tanah bahwa pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham, dan bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Terkhusus untuk tanah kas desa dan tanah instansi pemerintah yang digunakan secara aktif untuk kegiatan pemerintahan hanya diberikan ganti kerugian dalam bentuk tanah pengganti (Pasal 82 UU No. 2/2012).

Berdasarkan data pada Tabel 7 seharusnya PT. Angkasa Pura I menyediakan 1.157.374 m<sup>2</sup> tanah pengganti untuk nantinya diberikan ganti kerugian terhadap tanah kas desa, jalan, makam, Barang Milik Daerah, tempat ibadah, dan fasilitas umum lainnya. Namun kenyataannya dalam Dokumen Perencanaan hanya direncanakan ganti kerugian dalam bentuk uang, padahal dimungkinkan penggantian selain uang seperti tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham, dan bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak (Pasal 36 UU No. 2/2012). Dari perhitungan awal, dalam pelaksanaan pengadaan tanah dianggarkan akan menghabiskan biaya Rp. 1.378.916.202.703,- yang dananya bersumber dari Rencana Kerja dan Anggaran (RKAP) PT. Angkasa Pura I tahun 2014 (Dokumen Persiapan Pengadaan Tanah NYIA, Juni 2017). Berikut adalah rincian awal yang tertuang dalam Dokumen Persiapan Pengadaan Tanah untuk YIA:

1. Nilai ganti kerugian tanah Rp. 903.327.410.000,-
2. Nilai ganti kerugian PAG Rp. 182.896.350.000,-
3. Nilai ganti kerugian bangunan Rp. 197.060.600.000,-
4. Nilai ganti kerugian tanaman Rp. 83.058.500.000,-

Perhitungan perkiraan ganti rugi di atas dilakukan terhadap tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah. PT. Angkasa Pura I menunjuk Penilai yang berasal dari Jakarta untuk melakukan penilaian terhadap rencana lokasi pembangunan bandara.

Dokumen Perencanaan pengadaan tanah yang telah selesai disusun disampaikan oleh PT. Angkasa Pura I kepada Gubernur DIY pada tanggal 19 Desember 2013 melalui surat nomor API. 7191/LB.05/2013/PD-B. Dalam surat tersebut PT. Angkasa Pura I memohon kepada Gubernur DIY untuk dapat menerbitkan IPL untuk pengadaan tanah bandara baru di Kulon Progo berdasarkan ketentuan pada Perpres No. 71 Tahun 2012. Menindaklanjuti surat tersebut, Gubernur DIY melakukan verifikasi dan masih terdapat kekurangan pada data tanah sehingga pelaksanaan Tahap Persiapan masih harus menunggu kelengkapan data tanah. Tahap persiapan baru dapat dimulai setelah PT. Angkasa Pura I menyelesaikan data tanah yang dimaksud, yaitu pada tanggal 25 Agustus 2014 melalui surat Direktur Utama Nomor AP.1.4049/LB.05.01/2014/PD-B (Dokumen Persiapan Pengadaan Tanah NYIA, Juni 2017).

Tabel 7. Rekap Status Tanah di Lokasi Pengadaan Tanah Pembangunan Bandara

No.	Desa / Fasilitas	Jangkaran (m <sup>2</sup> )	Glagah (m <sup>2</sup> )	Sindutan (m <sup>2</sup> )	Palihan (m <sup>2</sup> )	Kebonrejo (m <sup>2</sup> )	Temon Kulon (m <sup>2</sup> )	Temon Wetan (m <sup>2</sup> )	Jumlah (m <sup>2</sup> )	
1.	Tanah									
	a. Masyarakat	123.453	1.452.221	381.366	1.160.812	389.951	15.104	1.046	3.523.953	
	b. PAG	206.639	909.591	169.478	407.263	-	-	-	1.692.971	
	c. Kas Desa	670.050	800	10.450	142.713	215.619	-	-	1.039.632	
	d. Situs	-	-	-	-	-	-	-	-	
	e. Pertamina	-	-	-	-	429	-	-	429	
2.	Makam	3.700	14.266	400	8.606	3.863	-	-	30.835	
3.	Jalan Desa	-	-	7.550	24.700	-	-	-	32.250	
4.	Irigasi, Barang Milik Daerah (BMD) Provinsi/ Kabupaten	-	-	-	10.800	-	-	-	10.800	
5.	Sekolahan	-	19.291	-	-	15.910	-	-	35.201	
6.	Gardu ronda, MCK, Gapura, dll	-	-	-	-	784	-	-	784	
7.	Tempat Ibadah	-	751	-	3.475	646	-	-	4.872	
	Jumlah	1.003.852	2.396.920	569.244	1.758.369	627.202	15.104	1.046	6.371.727	
TOTAL									6.371.727 = 637,1 hektar	

Sumber: Hasil Pengolahan Data Sekunder oleh Peneliti, Juni 2017

Hasil pendataan terhadap tanah yang dibutuhkan untuk pembangunan bandara YIA menunjukkan bahwa kebutuhan tanah yang terluas berasal dari lahan masyarakat yaitu lebih dari 350 hektar yang tersebar di beberapa desa, kemudian disusul tanah PAG dengan luas  $\pm$  170 hektar, Tanah Kas Desa lebih dari 100 hektar, dan sisanya berupa lahan fasilitas umum, baik makam, jalan, sekolah, dan irigasi. Total luasan dari fasilitas umum yang terkena pengadaan adalah  $\pm$  11,5 hektar, dari keseluruhan lahan yang diidentifikasi seluas  $\pm$  637,1 hektar.

#### **D. Persiapan Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah YIA**

Dokumen Perencanaan pengadaan yang telah selesai disusun disampaikan kepada Gubernur DIY untuk segera dimulai Tahap Persiapan Pengadaan Tanah. PT. Angkasa Pura I menyampaikan Dokumen Perencanaan pengadaan tanah YIA kepada Gubernur DIY pada tanggal 25 Agustus 2014. Setelah Dokumen Perencanaan disampaikan, Gubernur DIY membentuk Tim Verifikasi<sup>1</sup> Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah (Tim Verifikasi) untuk melakukan kajian terhadap kelengkapan Dokumen Perencanaan. Ketentuan mengenai Tim Verifikasi ini tidak diatur dalam UU Pengadaan Tanah maupun Perpres No. 71 Tahun 2012 mengenai kajian terhadap Dokumen Perencanaan. Dokumen Perencanaan yang disampaikan kepada Gubernur diasumsikan sudah memenuhi persyaratan, padahal kenyataannya tidak selalu demikian. Tim Verifikasi ini dibentuk untuk membantu

---

<sup>1</sup> Tim Verifikasi dibentuk dengan Peraturan Gubernur Nomor 12 Tahun 2014 tentang Pedoman Verifikasi Dokumen Perencanaan, Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum di DIY. Pedoman pelaksanaan verifikasi Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah di DIY, dimaksudkan sebagai acuan dan pembakuan dalam rangka pelaksanaan kegiatan tahap awal dalam Tahap Persiapan Pengadaan Tanah. Pedoman ini bertujuan untuk memeriksa kesesuaian materi muatan Dokumen Perencanaan berdasarkan ketentuan Perpres No. 71 Tahun 2012. Tim Verifikasi terdiri dari: 1) Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat Sekretariat Daerah (Setda) DIY; 2) unsur Biro Tata Pemerintahan Setda DIY; 3) unsur Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Energi Sumber Daya Mineral DIY; 4) unsur Biro Hukum Setda DIY; 5) unsur Badan Lingkungan Hidup DIY; dan 6) unsur Kantor Wilayah Kemenkum HAM DIY.



Gubernur DIY untuk meneliti dan mengkaji kelengkapan Dokumen Perencanaan. Gubernur hanya memiliki waktu ±167 hari dari sejak diterimanya Dokumen Perencanaan sampai harus mengeluarkan Surat Keputusan (SK) Penetapan Lokasi. Tentunya akan menghabiskan waktu Tim Persiapan kalau pada tahap awal hanya dihabiskan untuk meneliti kelengkapan Dokumen Perencanaan (Komunikasi dengan Is, anggota Tim Persiapan, 12 April 2017). Gubernur DIY tidak bisa begitu saja menerima hasil Dokumen Perencanaan dan merasa perlu dilakukan pengkajian terhadap kelengkapannya. Akhirnya, Gubernur DIY dibantu oleh Tim Verifikasi untuk meneliti dan mengkaji kelengkapan Dokumen Perencanaan sehingga tidak memotong waktu pekerjaan Tim Persiapan. Gubernur hanya memiliki waktu ±167 hari dari sejak diterimanya Dokumen Perencanaan sampai harus mengeluarkan Surat Keputusan (SK) Penetapan Lokasi. Tentunya akan memperpendek waktu pekerjaan Tim Persiapan kalau pada tahap awal dihabiskan untuk meneliti kelengkapan Dokumen Perencanaan (Komunikasi dengan Is, anggota Tim Persiapan, 12 April 2017).

Tim Verifikasi bertugas melakukan verifikasi kesesuaian materi muatan dokumen perencanaan berdasarkan ketentuan Perpres No. 71 Tahun 2012. Secara prosedur, apabila terdapat ketidaksesuaian, Dokumen Perencanaan dikembalikan kepada instansi yang memerlukan tanah. Apabila dokumen perencanaan telah sesuai dan dinyatakan lengkap secara teknis dan administrasi, barulah dimulai pelaksanaan Tahap Persiapan sebagaimana yang diatur dalam UU Pengadaan Tanah. Tim Persiapan dibentuk melalui Surat Keputusan Gubernur DIY Nomor 89/Tim/2014 pada tanggal 5 September 2014 tentang Pembentukan Tim Persiapan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Bandara Baru.

Tugas awal Tim Persiapan adalah melakukan pemberitahuan rencana pembangunan kepada masyarakat di rencana lokasi pembangunan (Pasal 17 UU No. 2/2012). Sebelum melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan kepada masyarakat terdampak, para pemangku kepentingan yaitu PT. Angkasa Pura I, Pemerintah Provinsi DIY, Kanwil ATR/BPN Provinsi DIY, Pemkab Kulon Progo, Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo, para Kepala Desa, dan instansi

lain yang terkait menerima arahan dari Gubernur DIY. Arahan disampaikan dalam rangka persiapan sosialisasi dan *public hearing* pembangunan untuk pengembangan bandara baru DIY.<sup>2</sup>

Tim Persiapan melakukan pemberitahuan kepada pihak yang berhak melalui sosialisasi dan *website* PT. Angkasa Pura I. Sosialisasi dilaksanakan tanggal 16 September 2014 di Desa Sindutan, tanggal 17 September 2014 di Desa Palihan, tanggal 18 September 2014 di Desa Jangkar dan Desa Kebonrejo (gabungan dengan Desa Temon Wetan dan Desa Temon Kulon), dan tanggal 23 September 2014 di Desa Glagah. Selain melalui sosialisasi, pemberitahuan rencana pembangunan juga disampaikan melalui media cetak nasional dan daerah serta media elektronik (Dokumen Persiapan Pengadaan Tanah *NYIA*, Juni 2017). Pada saat pelaksanaan sosialisasi yang diundang hanyalah pihak yang berhak (Komunikasi dengan Is, anggota Tim Persiapan, 12 April 2017), sehingga ada masyarakat selain pihak yang berhak yang berada di lokasi yang tidak diundang dalam sosialisasi. Sebagian kelompok masyarakat mengaku tidak diperkenankan untuk mengikuti sosialisasi karena tidak dapat menunjukkan undangan karena dianggap sebagai bukan pihak yang berhak dalam pelaksanaan pengadaan tanah (Komunikasi dengan M, mantan Ketua WTT, Ketua WTT Realita, 20 April 2017).

Sedikitnya 1.655 undangan yang telah disebar oleh Tim Persiapan. Dari jumlah undangan tersebut, yang hadir dalam sosialisasi adalah sejumlah 1.037 orang dan setidaknya ada 618 orang yang tidak hadir

---

<sup>2</sup> Dalam *public hearing* ini Gubernur DIY menyampaikan agar Tim Persiapan bekerja sesuai dengan aturan dan tidak menyimpang dari apa yang ditetapkan. Gubernur DIY meminta kerja sama dari semua anggota Tim. Gubernur DIY menginstruksikan agar Tim Persiapan dapat menyampaikan informasi sejelas-jelasnya agar tidak ada pemahaman yang berbeda mengenai pengadaan tanah bandara. Gubernur juga meminta Tim dan Kepala Desa untuk melakukan dialog-dialog yang sifatnya informal untuk membangun komunikasi yang positif dengan masyarakat. Gubernur meminta bantuan kepada pihak pengamanan dalam hal ini Komandan Resor Militer (Danrem) dan Kepala Polisi Daerah (Kapolda) untuk dapat membantu pengadaan tanah dengan cara yang persuasif. Disampaikan dalam Rapat koordinasi Pemerintah Daerah DIY, pada hari Senin tanggal 1 September 2014, di Ruang Rapat Karaton Hotel Ambarukmo Yogyakarta.

dan 13 diantaranya hadir tetapi tidak bersedia menandatangani daftar hadir. Undangan hanya diberikan pemegang hak yang berdasarkan data tanah yang dimiliki Tim Persiapan.

Menurut Martono, undangan sosialisasi hanya ditujukan kepada pihak-pihak yang dianggap mendukung pembangunan bandara. Sedangkan dirinya dan sebagian warga masyarakat yang menolak pembangunan bandara tidak diundang dalam sosialisasi sehingga merasa tidak diberikan ruang untuk mendengarkan dan menyampaikan pendapatnya (Komunikasi dengan M, 20 April 2017). Karena merasa diabaikan, warga masyarakat yang tergabung dalam Wahana Tri Tunggal (WTT) memblokir akses jalur jalan lintas selatan (Jalan Daendels) untuk menghalangi masyarakat untuk hadir ke sosialisasi yang dilaksanakan di Balai Desa Glagah. Rencananya, sosialisasi untuk Desa Glagah akan dilangsungkan di empat tempat yang terpisah, namun karena alasan keamanan pelaksanaannya dikumpulkan di Balai Desa Glagah. Peserta sosialisasi seharusnya tidak dibatasi pada pemegang hak saja, karena semua warga yang berada di lokasi rencana pembangunan bandara berhak mendapatkan informasi mengenai rencana pembangunan. Terlebih lagi, dalam Perpres No. 71 Tahun 2012 tidak memberikan batasan bagi peserta sosialisasi. Seharusnya diberikan kesempatan kepada seluruh warga terdampak untuk memperoleh informasi seluas-luasnya mengenai pelaksanaan pengadaan tanah hingga tahap pembangunannya. Meski sosialisasi juga dilakukan melalui media masa, nyatanya belum mampu menjawab rasa ingin tahu masyarakat yang ada di sekitar lokasi mengenai rencana pembangunan bandara. Selain itu, tidak semua masyarakat bisa mengakses informasi yang disampaikan melalui media cetak maupun media elektronik.

Pada saat pelaksanaan sosialisasi, masyarakat yang hadir merasa kecewa karena ketidakjelasan informasi yang disampaikan. Masyarakat menanyakan mengenai ganti rugi yang nantinya akan diterima karena masyarakat terdampak merasa hal itu dianggap perlu dan penting untuk diketahui masyarakat. Tim Persiapan berusaha menjawab dengan menyampaikan harga tanah yang tercantum dalam Dokumen Perencanaan berdasarkan zona nilai tanah di masing-masing pedu-

kuhan atau masing-masing desa karena nilai ganti kerugian yang sesungguhnya baru akan diketahui setelah Penilai turun lapang pada saat Tahap Pelaksanaan Pengadaan Tanah. Dalam sosialisasi juga sudah disampaikan untuk nilai final harga tanah akan ditentukan oleh Penilai pada tahap selanjutnya. Tim Persiapan juga menyampaikan bahwa nantinya nilai ganti kerugian yang diberikan adalah nilai penggantian wajar yang dinilai berdasarkan nilai pasar ditambah dengan nilai-nilai yang menggambarkan kerugian yang dialami masyarakat (Komunikasi dengan Is, anggota Tim Persiapan, 12 April 2017).

Masyarakat merasa khawatir jika nantinya ganti rugi yang diberikan tidak dapat mensejahterakan masyarakat sebagaimana tujuan pelaksanaan pembangunan. Menjadi hal yang wajar jika masyarakat khawatir mengenai hal itu, karena pengadaan tanah ini akan berakibat masyarakat wajib menyerahkan tanah, bangunan, dan benda-benda yang ada di atasnya setelah menerima ganti kerugian. Jadi bagaimana masyarakat bisa setuju dengan rencana pembangunan YIA kalau “negara” dianggap belum bisa meyakinkan masyarakat bahwa Negara akan menjamin kesejahteraan masyarakat pasca pengadaan tanah. Hal ini menimbulkan rasa ketidakpercayaan pada diri masyarakat terhadap pemerintah dan akan menjadi penghambat apabila ketidakpercayaan ini berlangsung masif dan berkepanjangan. Keresahan warga bukan suatu yang berlebihan, dan terbukti pembebasan lahan masyarakat untuk pembangunan YIA mengalami banyak perlawanan dan menimbulkan gejolak yang cukup panjang.

Belum selesai dengan masalah yang timbul pada saat sosialisasi, Tim Persiapan melanjutkan pelaksanaan ke tahap selanjutnya yaitu pendataan awal area terdampak (Komunikasi dengan M, 20 April 2017). Pendataan dilakukan pada tanggal 14 s/d 27 Oktober 2014. Pelaksananya dilakukan oleh Tim Persiapan dibantu oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo dan Kanwil BPN Provinsi DIY dengan melihat data tanah yang ada dalam Dokumen Perencanaan. Tidak sulit melakukan pendataan awal karena data tanah yang ada Dokumen Perencanaan berasal dari data pertanahan yang sebelumnya di-*support* oleh Kanwil BPN Provinsi DIY. Diakui oleh Obed Tri Pambudi bahwa data

tanah dalam Dukomen Perencanaan sangat membantu pelaksanaan pendataan awal Tahap Persiapan sehingga proses pendataan dapat dilaksanakan dengan lebih efektif dan efisien (Komunikasi dengan Ketua Satgas A, 8 Mei 2017).

Hasil pendataan awal menunjukkan bahwa terdapat 2.536 pihak yang berhak yang diundang dalam konsultasi publik. Nama-nama pihak yang berhak dalam daftar yang diperoleh dalam pendataan awal menjadi nama-nama yang harus diundang secara patut untuk mengikuti konsultasi publik. Pada awalnya Tim Persiapan mengalami kesulitan menentukan siapa pihak yang berhak terhadap suatu bidang tertentu karena terdapat masyarakat yang tidak bersedia untuk didata. Padahal pihak yang berhak ini yang nantinya mengikuti setiap tahap pengadaan tanah dan yang akan memberikan suara saat konsultasi publik dan musyawarah ganti kerugian (Komunikasi dengan Is, anggota Tim Persiapan, 12 April 2017).

Dalam konsultasi publik disampaikan hal-hal mengenai rencana pengadaan tanah pembangunan YIA antara lain latar belakang pembangunan bandara; maksud dan tujuan pembangunan bandara baru; tahapan, waktu, dan proses pembangunan bandara baru; kebutuhan tanah untuk pembangunan; dampak pembangunan; peran penilai dalam menentukan nilai ganti kerugian; objek yang dinilai ganti kerugian; komponen dasar penilaian; bentuk ganti kerugian; insentif perpajakan; hak dan kewajiban pihak yang berhak; dan fungsi izin penetapan lokasi dari Gubernur DIY. Hal-hal yang sangat teknis sudah pasti tidak mudah dipahami oleh masyarakat, dan Tim Persiapan tidak memiliki cara yang efektif untuk memberikan pemahaman secara memadai kepada masyarakat. Ujungnya, bisa dimengerti jika warga tidak banyak yang memahami, apalagi Tim Persiapan bekerja seolah hanya menjalankan mekanisme UU agar secara administratif terpenuhi dan akuntabel. Persoalan substansi tidak lagi menjadi prioritas. Problem ini sering terjadi pada konsultasi publik dalam pengadaan tanah dan ujungnya banyak menyisakan persoalan.

Dalam pengadaan tanah YIA telah dilaksanakan Konsultasi Publik I, Konsultasi Publik II, hingga Konsultasi Publik Ulang. Dengan rincian,

yaitu Konsultasi Publik I tanggal 25 November s/d 30 Desember 2014, Konsultasi Publik II tanggal 20 Januari s/d 5 Maret 2015 dan terakhir Konsultasi Publik Ulang tanggal 26 Februari dan 3 s/d 4 Maret 2015 kepada pihak yang berhak. Selain itu dilakukan pula Konsultasi Publik dengan masyarakat lain yang terdampak di luar lokasi rencana bandara pada tanggal 21 s/d 22 Januari 2015. Perpres No. 71 Tahun 2012 memberikan kesempatan untuk melaksanakan konsultasi publik lebih dari satu kali sesuai dengan kondisi setempat. Hasil dari konsultasi publik dituangkan dalam Berita Acara Kesepakatan, disertai alasan keberatan yang bersangkutan.

Hasil final konsultasi publik sampai dilaksanakannya Konsultasi Publik Ulang dapat dilihat pada Tabel 8 dan Tabel 9. Dari Tabel 8 dapat dilihat bahwa antusiasme pihak yang berhak mengikuti konsultasi publik sangat tinggi. Terlihat dari persentase kehadiran 97,62% atau sekitar 2.541 orang yang hadir dari 2.603 orang yang diundang dalam 3 (tiga) kali konsultasi publik. Dari jumlah tersebut, jumlah yang sepakat mencapai 87,92% atau sekitar 2.234 orang. Selain terhadap pihak yang berhak, konsultasi publik juga dilakukan kepada pihak yang terdampak. Hasilnya pada Tabel 9 menunjukkan hal yang sama, masyarakat memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan konsultasi publik. Tingkat kehadirannya mencapai 93,26% dan dari yang pihak yang hadir 87,92% menyatakan kesepakatan untuk dilakukan pembangunan bandara.

Secara garis besar dari Tabel 8 dan Tabel 9 dapat dilihat bahwa terdapat 15% pihak yang belum menyatakan sikap mengenai pembangunan bandara. Dari komunikasi yang penulis lakukan dengan beberapa warga yang termasuk ke dalam 15% tersebut, ketidakhadiran mereka dalam konsultasi publik adalah merupakan sikap penolakan terhadap rencana pembangunan. Mereka berkeyakinan bahwa dengan menolak saja tanpa mengajukan keberatan akan dapat membatalkan rencana pembangunan bandara. Padahal, apabila pihak yang keberatan hanya menolak tanpa mengajukan keberatan, maka demi hukum dianggap menerima hasil konsultasi publik. Pemahaman ini tidak dimiliki oleh warga sehingga belakangan menjadi persoalan yang berlarut, karena sudah merasa benar dalam bersikap.

Tabel 8. Rekap Hasil Konsultasi Publik Persiapan Pengadaan Tanah Pembangunan Bandara Baru di DIY

No.	Keterangan	Desa (orang)					Jumlah
		Jangkar	Sindutan	Kebonrejo	Palihan	Glagah	
1.	Undangan	223	267	288	761	1.064	2.603
2.	Undangan yang hadir	221	265	286	745	1.024	2.541
3.	Undangan tidak hadir	2	2	2	16	40	62
4.	<b>Tingkat kehadiran undangan (%)</b>	<b>99,10</b>	<b>99,25</b>	<b>99,31</b>	<b>97,90</b>	<b>96,24</b>	<b>97,62</b>
5.	Jumlah warga sepakat	219	261	278	669	807	2.234
6.	Jumlah warga tidak sepakat	2	4	8	76	217	307
7.	<b>Tingkat kesepakatan warga terhadap jumlah undangan yang hadir (%)</b>	<b>99,10</b>	<b>98,49</b>	<b>97,20</b>	<b>89,80</b>	<b>78,81</b>	<b>87,92</b>
8.	<b>Tingkat kesepakatan warga terhadap jumlah undangan (%)</b>	<b>98,21</b>	<b>97,75</b>	<b>96,53</b>	<b>87,91</b>	<b>75,85</b>	<b>85,82</b>

Sumber: Hasil Pengolahan Data Sekunder oleh Peneliti, Juni 2017

Tabel 9. Rekap Hasil Konsultasi Publik Persiapan Pengadaan Tanah Pembangunan Bandara Baru di DIY bagi Warga yang Terdampak

No.	Keterangan	Desa (orang)				Jumlah
		Jangkar	Sindutan	Kebonrejo	Palihan	
1.	Undangan	100	100	100	160	460
2.	Undangan yang hadir	90	98	96	145	429
3.	Undangan tidak hadir	10	2	4	15	31
4.	<b>Tingkat kehadiran undangan (%)</b>	<b>90,00</b>	<b>98,00</b>	<b>96,00</b>	<b>90,63</b>	<b>93,26</b>
5.	Jumlah warga sepakat	90	96	93	116	395
6.	Jumlah warga tidak sepakat	-	2	3	29	34
7.	<b>Tingkat kesepakatan warga terhadap jumlah undangan yang hadir (%)</b>	<b>100</b>	<b>97,96</b>	<b>96,88</b>	<b>80,00</b>	<b>92,07</b>
8.	<b>Tingkat kesepakatan warga terhadap jumlah undangan (%)</b>	<b>90,00</b>	<b>96,00</b>	<b>93,00</b>	<b>72,50</b>	<b>85,87</b>

Sumber: Hasil Pengolahan Data Sekunder oleh Peneliti, Juni 2017

Berdasarkan komunikasi dengan beberapa pihak yang terdampak, mereka berpendapat bahwa konsultasi publik hanya sekedar formalitas. Tidak terjadi dialog maupun musyawarah seperti yang diharapkan oleh pihak yang berhak. Konsultasi publik dilakukan dengan cara tatap muka antara Tim Persiapan dengan pihak yang berhak. Pihak yang berhak dihadapkan pada meja-meja yang telah disediakan untuk menyampaikan keberatan atau kesepakatan terhadap rencana pembangunan bandara (Komunikasi dengan Is, anggota Tim Persiapan, 12 April 2017). Cara ini dinilai oleh pihak yang berhak bukan sebagai upaya komunikasi dialogis atau musyawarah sebagaimana yang diharapkan oleh pihak yang berhak. Tidak pernah terjadi musyawarah, tidak ada saling tukar pendapat, dan tidak ada mufakat sebagaimana tujuan akhir musyawarah.<sup>3</sup> Akan tetapi dalam Undang-Undang Pengadaan Tanah maupun Perpres No. 71 Tahun 2012 tidak mengatur secara detail mengenai pelaksanaan konsultasi publik, sehingga begitulah cara yang dianggap komunikasi dialogis oleh Tim Persiapan (Komunikasi dengan Is, anggota Tim Persiapan, 12 April 2017).

Konsultasi publik dilakukan beberapa kali karena banyaknya jumlah pihak yang berhak dan pada setiap konsultasi ada saja pihak-pihak yang keberatan. Terlebih lagi pada saat konsultasi publik, Tim Persiapan dinilai tidak bisa menjawab pertanyaan-pertanyaan masyarakat berkaitan dengan kompensasi yang diterima akibat dari tanahnya yang diambil oleh pemerintah untuk kepentingan pembangunan (Komunikasi dengan Is, anggota Tim Persiapan, 12 April 2017). Sampai akhirnya dilakukan konsultasi publik ulang untuk mengakomodir pihak-pihak yang keberatan di Kantor Kecamatan Temonyang dihadiri oleh 460 orang pihak yang berhak. Pada konsultasi publik ulang tersebut masih terdapat pihak-pihak yang tidak menyatakan sikap terhadap rencana pembangunan. Terhadap adanya keberatan ini ditindak-

---

<sup>3</sup> Dari para informan yang penulis temui, yaitu pihak yang berhak (masyarakat pemilik tanah) dalam pengadaan tanah YIA, semuanya sependapat bahwa pelaksanaan konsultasi publik pengadaan tanah bukanlah merupakan komunikasi dialogis.



lanjuti dengan Gubernur DIY membentuk Tim Kajian Keberatan melalui Keputusan Gubernur DIY Nomor 35/Tim/2015 tentang Pembentukan Tim Kajian Keberatan atas Lokasi Pembangunan untuk Pengembangan Bandara Baru di DIY.

Sama halnya dengan kesempatan sebelumnya, dalam konsultasi publik ulang juga tidak banyak hal yang dapat disampaikan oleh Tim Persiapan mengenai kompensasi yang nantinya akan diberikan. Tim Persiapan pada akhirnya hanya mencatat setiap tuntutan dari pihak yang berhak yangnantinya disampaikan kepada PT. Angkasa Pura I. Tim Persiapan juga mencatat alasan-alasan keberatan dari pihak yang keberatan sebagai bahan kajian yang nanti dilakukan oleh Tim Kajian Keberatan. Tim Kajian Keberatan kemudian melaksanakan pertemuan dengan pihak yang berhak yang tidak sepakat dan tidak hadir dalam Konsultasi Publik. Berdasarkan pertemuan tersebut, Tim Kajian Keberatan membuat rekomendasi Tim Kajian Keberatan yang memuat beberapa alasan dan keberatan masyarakat yang berhak. Secara garis besar sedikitnya ada lima hal pokok yang dikemukakan oleh warga, yakni:

1. Pada dasarnya warga tidak bermaksud menjual ataupun menyerahkan tanah miliknya karena a) tanah merupakan warisan leluhur dan nantinya untuk peninggalan anak cucu mereka; b) tanah ini merupakan lahan pertanian yang produktif yang menjadi sumber penghasilan, bukan lahan tidur; c) tanah ini merupakan tanah untuk tempat tinggal; d) sudah aman dan nyaman, dan hidup berkecukupan dengan kondisi saat ini;
2. Kondisi lahan pertanian saat ini menyerap tenaga kerja masyarakat setempat dan luar daerah;
3. Belum ada kesepakatan tentang bentuk ganti rugi, atau perkiraan harga tanah serta benda yang berkaitan dengan tanah secara tertulis. Belum ada kesepakatan mengenai bentuk dan tempat relokasi;
4. Belum ada jaminan kesejahteraan dan jaminan pemberdayaan warga terdampak termasuk belum jelas mengenai nasib usaha yang

nantinya dijalankan oleh warga terdampak;

5. Dan beberapa warga yang menyatakan sikap tanpa argumen, hanya “Pokoknya menolak pembangunan Bandara di Temon”.

Terhadap alasan-alasan yang disampaikan tersebut Tim Kajian Keberatan menyepakati bahwa keberatan yang diajukan tidak dapat diterima karena tidak mempunyai alasan yang kuat dan tidak memenuhi kaidah hukum mengenai diterimanya keberatan menurut Pasal 36 Perpres No. 71 Tahun 2012. Dalam daftar inventaris persoalan yang diajukan masyarakat yang keberatan tidak memuat persoalan Tata Ruang dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah yakni Rencana Strategis dan Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan sebagaimana Pasal 36 ayat 4.

Berdasarkan rekomendasi yang dikeluarkan oleh Tim Kajian Keberatan tersebut, Gubernur DIY mengeluarkan Surat Penolakan atas Keberatan Terhadap Rencana Lokasi Pembangunan untuk Pengembangan Bandara Baru di DIY Nomor 583/3050 tanggal 30 Maret 2015. Realitas ini cukup menarik karena masyarakat pada akhirnya dibenturkan dengan peraturan yang sama sekali tidak memberikan ruang baginya untuk bertahan terhadap hak-haknya, bahkan semua keberatan ditolak oleh Tim Kajian padahal masyarakat tidak pernah memperoleh jawaban yang menjadi keberatannya.

Ditolaknya keberatan yang disampaikan oleh pihak yang berkeberatan menjadi lampu hijau bagi Gubernur DIY untuk menerbitkan Izin Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah. Secara prosedural, hal ini telah dianggap sesuai dengan Pasal 41 Perpres No. 71 Tahun 2012 yang menyebutkan bahwa Penetapan lokasi pembangunan dilakukan oleh gubernur berdasarkan kesepakatan atau ditolaknya keberatan dari pihak yang berkeberatan (pemilik tanah). Pada konteks inilah berlakunya UU No. 2/2012 ditempatkan sebagai peraturan yang memaksa dan memiliki daya paksa seperti UU No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya. Ruang bagi masyarakat untuk melakukan keberatan lewat jalur Tim Kajian Keberatan relatif sulit karena beberapa persyaratan yang dibutuhkan tidak mudah untuk dipenuhi.

## **E. Ketidaksesuaian Lokasi Pembangunan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah**

Pasal 3 ayat (1) Perpres No. 71 Tahun 2012 disebutkan bahwa rencana pengadaan tanah didasarkan pada rencana tata ruang wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam rencana pembangunan jangka menengah, rencana strategis, dan rencana kerja pemerintah instansi yang bersangkutan (yang memerlukan tanah). Dalam Dokumen Perencanaan pengadaan tanah bandara baru di Kulon Progo telah disebutkan bahwa pembangunan bandara didasarkan pada letak yang sangat strategis dan telah memenuhi beberapa syarat kesesuaian rencana tata ruang. Di bawah akan dijelaskan argumen dasar versi negara tentang kebutuhan akan infrastruktur sebagai salah satu sarana untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, khususnya Yogyakarta.

*Pertama*, Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010-2014. Pada bagian keenam tantangan pembangunan nasional dalam RPJMN menjelaskan bahwa pembangunan infrastruktur dasar harus menjadi prioritas pembangunan untuk meningkatkan gelombang pertumbuhan ekonomi. Bidang infrastruktur diartikan bahwa pembangunan dan penyediaan infrastruktur dilakukan dengan meningkatkan kuantitas dan kualitas berbagai prasarana penunjang pembangunan seperti jalan raya, jalan kereta api, pelabuhan laut, pelabuhan udara, listrik, irigasi, air bersih dan sanitasi serta pos dan telekomunikasi. Pembangunan infrastruktur akan mendorong pengembangan kawasan perkotaan Yogyakarta dan sekitarnya dan perkotaan Semarang sebagai pusat pelayanan primer. Kemudian pada Lampiran Peraturan Daerah Provinsi DIY Nomor 6 Tahun 2013 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah 2012-2017, Bab VI Strategi dan Arah Kebijakan, Angka 6.3. Arah Pembangunan Kewilayahan, Sub 6.2.4. Kabupaten Kulon Progo, telah menyebutkan adanya “Pengembangan Bandara Baru di Kulon Progo”.

*Kedua*, Perda RTRW Provinsi DIY Pasal 22 ayat (1) menyebutkan bahwa:

“Strategi pengembangan jaringan prasarana transportasi udara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) ditetapkan sebagai berikut: a. memadukan berbagai pelayanan transportasi wilayah Jawa Selatan Bagian Tengah; dan b. menyediakan ruang untuk pengembangan Bandara Adisutjipto.”

Perda RTRW DIY menyebutkan bahwa diperlukan pengembangan Bandara Adisutjipto tanpa menyebutkan akan dibangun bandara baru yang menggantikan Bandara Adisutjipto. Tentunya pengembangan Bandara Adisutjipto menjadi prioritas utama, namun karena keterbatasan lahan yang ada, berdasarkan hasil Studi Kelayakan menyatakan bahwa Bandara Adisutjipto harus digantikan dengan bandara baru yang lebih layak dan lebih memadai. Untuk lebih menguatkan opini bahwa pembangunan bandara telah sesuai dengan RTRW Provinsi DIY, Gubernur DIY mengeluarkan Surat Rekomendasi Nomor 533/1333 tanggal 20 Maret 2013 yang menegaskan rencana pembangunan bandara di Kulon Progo telah sesuai dengan RTRW Provinsi DIY Tahun 2009-2029.

*Ketiga*, dalam Pasal 18 Perda RTRW Kabupaten Kulon Progo disebutkan bahwa jaringan transportasi udara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf c berupa bandara dengan rencana pembangunan bandara baru berada di Kecamatan Temon, Kecamatan Wates, Kecamatan Panjatan, dan Kecamatan Galur. Secara spasial pada Lampiran 3 dapat dilihat simbol pesawat menunjukkan lokasi rencana pembangunan transportasi udara berada di Kecamatan Temon. Dalam Perda RTRW Kabupaten Kulon Progo semakin jelas dan terang menyebutkan akan dilakukan pembangunan bandara baru di 4 (empat) kecamatan yang telah disebutkan sebelumnya.

Untuk menyelaraskan hasil Studi Kelayakan dan Perda RTRW Provinsi DIY, penyusunan RTRW Kabupaten Kulon Progo diupayakan dengan mengakomodir pembangunan bandara baru di Kabupaten Kulon Progo, termasuk Kecamatan Temon sebagai salah satu lokasi yang ditunjuk dalam Dokumen Final Studi Kelayakan. Hal ini diakui oleh Kasi Tata Wilayah dan Tata Ruang Kulon Progo, Arum Isdwijanti bahwa pada saat menyusun RTRW Kabupaten Kulon Progo, Pemkab Kulon Progo sudah menangkap sinyal bahwa Temon adalah lokasi

rencana pembangunan bandara, sehingga RTRW-nya disusun salah satunya untuk menjadi payung hukum pembangunannya (Komunikasi dengan Kepala Seksi Pengaturan Tata Wilayah dan Tata Ruang Rinci, Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Kulon Progo, 8 Mei 2017). Sama halnya dengan Gubernur DIY, Bupati Kulon Progo juga mengeluarkan Surat Rekomendasi Nomor 533.2/1162 tanggal 4 Maret 2013 untuk meyakinkan bahwa pembangunan YIA telah berkesesuaian dengan RTRW Kabupaten Kulon Progo.

*Keempat*, pengembangan dan pembangunan bandara baru berskala internasional yang bertempat di Kulon Progo sudah sesuai dengan RJPP PT. Angkasa Pura I tahun 2009-2013 yang disahkan oleh Menteri Negara BUMN melalui surat Nomor 5-295/MBU/2009 tanggal 5 Mei 2009. Dalam RJPP dijelaskan tujuan pembangunan bandara baru adalah untuk meningkatkan mutu pelayanan pengguna jasa bandara sesuai dengan standar regulasi dan keinginan pelanggan melalui program penambahan fasilitas, penambahan kapasitas dan pengembangan pada beberapa bandara yaitu: Ngurah Rai, Juanda, Sam Ratulangi, Adisutjipto, dan Lombok Baru yang kemudian disempurnakan dalam RJPP penyesuaian (*rolling plan*) tahun 2013-2017.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pembangunan infrastruktur bandara memang sudah menjadi bagian perencanaan dalam RPJMN. Hanya saja, penyebutannya belum menjelaskan secara detail mengenai pembangunan bandara baru dan di mana lokasi pembangunannya. Secara garis besar, untuk Daerah Istimewa Yogyakarta dan sekitarnya memang membutuhkan pembangunan infrastruktur utama, salah satunya adalah pengembangan bandara untuk meningkatkan pelayanan dan pengembangan ekonomi. Dalam RPJMN tidak disebutkan secara jelas apakah yang akan dilakukan di Yogyakarta dalam konteks infrastruktur untuk pengembangan bandara lama ataukah pembangunan bandara baru. Hal ini tidak terkonfirmasi dengan jelas dalam RPJMN. Menurut Kepala Inventaris dan Identifikasi Pertanahan, Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY, RPJMN yang berskala nasional tidak diperinci secara spesifik, hanya secara umum, bahkan tidak mungkin merinci sampai tingkat kabupaten, karena dari RPJMN

nantinya akan dijabarkan dalam RTRW provinsi dan RTRW kabupaten/kota (Komunikasi dengan Kepala Inventaris dan Identifikasi Pertanahan, Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY, 12 April 2017). Keberadaan RTRW daerah bersifat komplementer<sup>4</sup> baik RTRW Provinsi DIY maupun RTRW Kabupaten Kulon Progo yang kemudian telah merinci atas apa yang tersirat dalam RPJMN. Meski demikian perbedaan antara “pengembangan Bandara Adisutjipto” dan “pembangunan Bandara Adisutjipto” merupakan dua diksi yang berbeda, sehingga kemudian menjadi perdebatan.

Terlepas dari pemaknaan yang berbeda antara “pengembangan” dan “pembangunan”, isu ketidaksesuaian pembangunan bandara dengan RTRW justru muncul dalam perdebatan pasal di Perda RTRW itu sendiri. Dalam Perda RTRW Provinsi DIY secara jelas menyebutkan di sepanjang pantai Kabupaten Bantul, Kabupaten Kulon Progo, dan Kabupaten Gunungkidul sebagai kawasan rawan tsunami (Pasal 51 huruf g Perda DIY No. 2/2010). Begitu juga halnya dengan Perda RTRW Kabupaten Kulon Progo langsung menunjuk Kecamatan Temon sebagai kawasan rawan bencana tsunami (Pasal 39 ayat (7) Perda Kab. Kulon Progo No. 1/2012). Disatu sisi lokasi yang sama ditujukan untuk pembangunan bandara, di sisi lain dinyatakan sebagai lokasi yang rentan untuk dilakukan pembangunan karena resiko bencana yang mungkin terjadi. Jadi, ada inkonsistensi kebijakan yang ditunjukkan oleh pemda setempat menyangkut status lokasi. Hal ini tentu menjadi perdebatan di ranah publik karena produk kebijakan yang dikeluarkan oleh pemda tampak inkonsisten.

Jika dirunut jauh ke belakang pada saat penyusunan Studi Kelayakan, potensi bencana tsunami sudah masuk dalam kriteria penilaian rencana lokasi pembangunan bandara. Namun demikian dengan segala keterbatasannya, Temon yang sudah disadari memiliki potensi

---

<sup>4</sup> Yang dimaksud dengan komplementer bahwa penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota saling melengkapi satu sama lain, bersinergi dan tidak terjadi tumpang tindih kewenangan dalam penyelenggaraannya. Lihat penjelasan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

resiko bencana tsunami tetap menjadi pilihan terbaik di antara pilihan-pilihan lainnya. Menyadari adanya potensi bahaya tersebut, PT. Angkasa Pura I berdasarkan hasil Studi Kelayakan dan Rencana Induk Bandara, harus membangun upaya mitigasi untuk meminimalisir resiko yang mungkin terjadi. Dengan menggandeng pemerintah daerah, PT. Angkasa Pura I telah mempersiapkan upaya untuk menanggulangi resiko bencana yang dituangkan dalam Dokumen Studi Kelayakan dan Rencana Induk Bandara. Adanya celah-celah seperti ini menjadi “senjata” bagi pihak yang keberatan atas pembangunan bandara untuk melakukan penolakan.

## **F. Kelengkapan Studi Kelayakan dalam Pengadaan Tanah YIA**

Dokumen Perencanaan pengadaan tanah disusun dan ditetapkan oleh instansi yang memerlukan tanah mengacu kepada Dokumen Final Studi Kelayakan dan Rencana Induk. Dalam studi kelayakan yang dimakud dalam Pasal 6 Perpres No. 71 Tahun 2012, salah satunya disebutkan bahwa diperlukan analisis dampak lingkungan dan dampak sosial. Menurut AH, Staf Administrasi Proyek Persiapan Pembangunan Bandar Udara Internasional Yogyakarta, bahwa semua analisis berdasarkan Pasal 6 Perpres No. 71 Tahun 2012 telah dipenuhi dalam rangka penyusunan Dokumen Perencanaan, termasuk di dalamnya adalah analisis dampak lingkungan (Komunikasi dengan AH, 2 Mei 2017). Hal ini juga ditegaskan oleh Isminiarti, dalam Dokumen Perencanaan yang diperlukan hanya berupa analisis bukan berupa Dokumen AMDAL karena Dokumen AMDAL diperlukan nanti setelah PT. Angkasa Pura I memperoleh tanah (Komunikasi dengan Is, anggota miniarti, 12 April 2017). Sebuah konsekuensi, bahwa dalam setiap usaha dan/atau kegiatan wajib memiliki AMDAL (Pasal 2 PP No. 27/2012).

Dalam Pasal 6 ayat (6) Perpres No. 71 Tahun 2012 menyebutkan:

“dampak lingkungan dan dampak sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e, dilakukan untuk menghasilkan analisis mengenai dampak lingkungan hidup atau dokumen lingkungan hidup lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Tidak disebutkan secara jelas peraturan perundang-undangan yang dimaksud menjadi celah ambiguitas penyusunan analisis dampak lingkungan di dalam Dokumen Perencanaan. Mungkin yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan.<sup>5</sup> Agak sedikit kabur terkait apa yang dimaksud dalam Pasal 6 ayat (6) Perpres No. 71 Tahun 2012 yang akhirnya menimbulkan pertanyaan apakah penyusunan analisis dampak lingkungan dalam Dokumen Perencanaan pengadaan tanah harus mengacu kepada PP No. 27 Tahun 2012 atau tidak. Kemudian Pasal 4 PP No. 27/2012 menyebutkan bahwa Amdal disusun oleh Pemrakarsa pada tahap perencanaan suatu usaha dan/atau kegiatan. Konteksnya dalam pengadaan tanah menjadi celah untuk diperdebatkan. Apakah perencanaan yang dimaksud adalah perencanaan pengadaan tanah pada saat penyusunan Dokumen Perencanaan atautkah pada saat perencanaan pembangunan setelah tanahnya diperoleh,.

Dalam pengadaan tanah YIA, bahwa analisis analisis mengenai dampak lingkungan hidup yang dimaksud dalam Pasal 6 ayat (6) Perpres No. 71 Tahun 2012 dipahami sebagai analisis awal dan tidak perlu dibuatkan Dokumen AMDAL seperti yang dimaksud dalam PP No. 27 Tahun 2012. Atau dengan kata lain, diberikan pengertian yang berbeda mengenai analisis dampak lingkungan dalam Dokumen Perencanaan pengadaan tanah dengan analisis dampak lingkungan sebagaimana Dokumen AMDAL dalam rangka pembangunan (Pasal 4 PP No. 27/2012). Selain itu, apabila AMDAL dilakukan menyeluruh seperti yang disyaratkan dalam PP No. 27 Tahun 2012 pada Tahap Perencanaan pengadaan tanah, memiliki konsekuensi pemrakarsa kegiatan (PT. Angkasa Pura I) harus menanggung biaya yang tinggi untuk melakukan penyusunan Dokumen AMDAL, padahal belum ada dasar

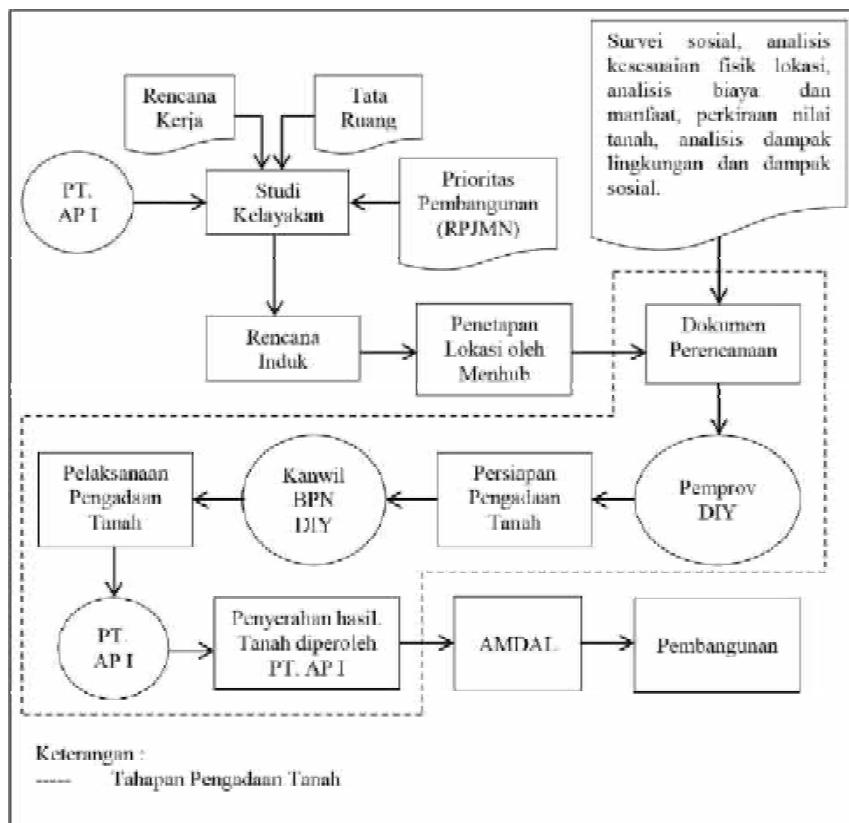
---

<sup>5</sup> Dalam Pasal 1 angka 2 menyebutkan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) adalah kajian mengenai dampak penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan.



perolehan tanahnya. Maka dari itu, Dokumen AMDAL akhirnya disusun oleh PT. Angkasa Pura I pada tahap perencanaan pembangunan setelah proses pengadaan tanah.

Pada kenyataannya AMDAL pembangunan YIA sendiri sudah dimulai pengurusannya sejak 10 November 2016 dan direncanakan akan rampung pada akhir bulan Juli 2017. Dalam Dokumen Perencanaan pengadaan tanah juga telah disusun mengenai rencana pelaksanaan AMDAL yang nantinya dilakukan setelah tanah untuk pembangunan diperoleh atau setelah terbitnya IPL Pengadaan Tanah. Analisis dampak lingkungan yang ada di dalam Dokumen Perencanaan adalah analisis awal yang nantinya akan dikembangkan lagi setelah terbit IPL Pengadaan Tanah. Secara singkat penjelasannya dapat dilihat pada Gambar 18 di bawah.



Gambar 18. Rangkaian Kegiatan Pengadaan Tanah untuk YIA

## **G. Gugatan terhadap Surat Penetapan Lokasi dari Gubernur DIY**

Lokasi pembangunan untuk pengembangan bandara baru di Yogyakarta seluas ±645,63 hektar ditetapkan melalui Surat Keputusan Gubernur DIY Nomor 68/KEP/2015 terletak di Desa Jangkar, Desa Sindutan, Desa Kebonrejo, Desa Palihan, dan Desa Glagah. Dalam surat keputusan tersebut dilampirkan Peta Lokasi Pembangunan yang dibuat oleh Kantah Kabupaten Kulon Progo yang dari awal telah menyiapkan rencana lokasi pengadaan tanah YIA. Penetapan lokasi pembangunan diumumkan melalui Pengumuman Sekretariat Daerah Pemda DIY Nomor 593/3145 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Pengembangan Bandara Baru di DIY. Pengumuman dilakukan melalui *website* PT. Angkasa Pura I, media cetak lokal maupun nasional, dan media elektronik.

Surat Keputusan Penetapan Lokasi tersebut berfungsi sebagai: 1) menunjuk lokasi Temon sebagai tempat pelaksanaan rencana pembangunan; 2) dasar bagi pelaksanaan pengadaan tanah dalam waktu yang telah ditetapkan dalam SK yaitu dua tahun dan dapat diperpanjang satu tahun. Artinya, ±645,63 hektar harus dapat diperoleh paling lambat tahun 2018. Jika tidak dapat diselesaikan, maka terhadap tanah yang belum diperoleh harus diproses lagi dari Tahap Pelaksanaan pengadaan tanah; dan 3) dasar penguasaan tanah yang sudah dilepaskan oleh pemegang haknya. Dengan demikian setelah pembayaran dilakukan PT. Angkasa Pura I dapat memulai pelaksanaan pembangunannya.

Dalam UU Pengadaan Tanah diberikan kesempatan bagi pihak yang keberatan terhadap terbitnya SK Penetapan Lokasi untuk mengajukan gugatan paling lama 30 hari ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Sumadi, dkk. (43 orang) dengan dukungan dari Kantor Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Yogyakarta, mengajukan gugatan terhadap SK Penetapan Lokasi di PTUN Yogyakarta dengan Nomor Perkara 07/G/2015/PTUN/Yk. Sumadi, dkk. berkedudukan sebagai penggugat dan Gubernur DIY yang mengeluarkan SK Penetapan Lokasi sebagai tergugat.

Para penggugat secara khusus mempermasalahkan materi dari

tahapan-tahapan pengadaan tanah antara lain: 1) apakah prosedur pengadaan tanah yang dilakukan oleh tergugat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; 2) apakah persiapan lokasi pengadaan tanah sebagaimana dimaksud objek sengketa bertentangan dengan hak asasi manusia; dan 3) apakah lokasi yang dimaksud objek sengketa secara substansi dapat dijadikan objek pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, *in case* pembangunan bandara.

Dengan mempertimbangkan permasalahan hukum yang *pertama*, para penggugat secara khusus mempermasalahkan tiga hal, yaitu 1) pada saat sosialisasi para penggugat dihalangi oleh aparat keamanan sehingga tidak ada kesempatan untuk menyampaikan keberatannya; 2) pelaksanaan konsultasi publik ditentukan secara sepihak tanpa melibatkan pihak yang berhak dan masyarakat yang terdampak; dan 3) Tim Persiapan tidak memenuhi kewajiban untuk melakukan konsultasi publik yang memenuhi prinsip proses komunikasi dialogis atau musyawarah antara para pihak. Dengan tidak mengakomodir keinginan para penggugat, tergugat (Gubernur DIY) dianggap melanggar hak asasi manusia para penggugat.

Menjawab persoalan yang dipermasalahkan, *pertama* Majelis Hakim berpendapat bahwa:

“Berdasarkan maksud dan tujuan sosialisasi dimaksud dalam Pasal 11 ayat (3) Perpres No. 71 Tahun 2012 menurut Majelis Hakim pada prinsipnya informasi yang diberikan kepada masyarakat telah tercapai, kemudian bagi masyarakat yang keberatan terhadap rencana pembangunan masih dimungkinkan untuk menyampaikan keberatan pada tahap konsultasi publik, sehingga tidak ada hak-hak para penggugat yang dikurangi akibat tidak menghadiri sosialisasi, dengan demikian terhalangnya Para Penggugat untuk ikut hadir pada saat sosialisasi di Balai Desa Glagah tidak mengakibatkan cacat prosedurnya proses pengadaan tanah” (Putusan PTUN Yogyakarta No. 07/G/2015/PTUN. Yk tanggal 06 Juli 2015, 190).

Sementara terkait pelaksanaan konsultasi publik, Majelis Hakim berpendapat bahwa:

“Majelis Hakim berpendapat bahwa maksud dari konsultasi publik sudah

terpenuhi, artinya masyarakat terutama para penggugat sudah mengetahui adanya rencana pembangunan bandara di Kabupaten Kulon Progo pada saat konsultasi publik, setidaknya dialog terjadi di meja-meja yang telah disediakan, adapun akhirnya para penggugat berkeberatan itu merupakan wujud dari musyawarah yang memang dimungkinkan terjadi dalam konteks pengadaan tanah, dengan demikian alasan para penggugat yang menyatakan bahwa konsultasi publik tidak terjadi komunikasi yang dialogis dan musyawarah antara para pihak menurut Majelis Hakim tidak cukup beralasan menurut hukum” (Putusan PTUN Yogyakarta No. 07/G/2015/PTUN.Yk tanggal 06 Juli 2015, 193-194).

Dalam menghadapi gugatan ini, Gubernur DIY dibantu Tim Persiapan menyiapkan kajian hukum untuk disampaikan dalam persidangan. Menurut Tim Persiapan, pelaksanaan penerbitan SK Penetapan Lokasi sudah melalui tahap yang tertuang dalam UU Pengadaan Tanah jo. Perpres No. 71 Tahun 2012. Pihak yang dilibatkan selama sosialisasi adalah pihak yang berhak yang namanya tercantum dalam alas hak. Pihak yang berhak sudah diundang secara patut dalam setiap kesempatan (Komunikasi dengan Is, anggota Tim Persiapan, 12 April 2017). Majelis Hakim dengan berdasarkan pertimbangan yang disampaikan selama persidangan juga berpendapat bahwa prosedur pengadaan tanah yang dilakukan oleh Gubenur DIY (dan Tim Persiapan) telah sesuai dengan ketentuan dan tidak mengandung cacat prosedur.

Menjawab permasalahan *kedua*, bahwa apakah ditolaknya keberatan para penggugat dan ditetapkannya objek sengketa melalui prosedur menurut UU Pengadaan Tanah merupakan bentuk pelanggaran hak asasi manusia. Majelis Hakim berpendapat bahwa:

“Bahwa dalam konteks pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, proses pengadaan tanah diatur dalam UU Pengadaan Tanah, maka sepanjang pengadaan tanah dilakukan melalui prosedur yang benar maka unsur “secara melawan hukum” tidak terpenuhi. ...Tindakan tergugat dalam rangka menyediakan tanah bagi pembangunan bandara baru di DIY tidaklah dapat dikatakan bertentangan dengan hak-hak asasi warga masyarakat yang terkena dampak pembangunan bandara karena tindakan tersebut adalah kewajiban yang diamanatkan oleh undang-undang, kemudian bagi warga masyarakat yang berhak juga diatur oleh Pasal 8 UU Pengadaan

Tanah yang mengatakan bahwa “*pihak yang berhak dan pihak yang menguasai objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum wajib memenuhi ketentuan dalam undang-undang ini*” (Putusan PTUN Yogyakarta No. 07/G/2015/PTUN.Yk tanggal 06 Juli 2015, 196).

Menjawab permasalahan *ketiga*, Majelis Hakim mempertimbangkan tindakan tergugat selaku Pemerintah Daerah Yogyakarta dalam menerbitkan Penetapan Lokasi Pembangunan untuk pengembangan bandara baru di DIY atas permintaan PT. Angkasa Pura I. Majelis Hakim mempertimbangkan pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan kesesuaiannya dengan RTRW, Rencana Pembangunan Daerah, Rencana Strategis dan Rencana Kerja instansi yang memerlukan tanah dalam hal ini PT. Angkasa Pura I.

Dengan melihat Perda RTRW Provinsi DIY, Majelis Hakim berpendapat:

“Di dalam Perda RTRW Provinsi DIY tidak ditemukan norma baik secara eksplisit maupun implisit yang memberikan ruang untuk memindahkan Bandara Adisutjipto Yogyakarta ke tempat lain hingga tahun 2029, yang ada adalah pengembangan Bandara Adisutjipto. ... didapatkan fakta hukum bahwa di sepanjang pantai Kabupaten Kulon Progo ditetapkan sebagai kawasan rawan bencana tsunami.” (Putusan PTUN Yogyakarta No. 07/G/2015/PTUN.Yk tanggal 06 Juli 2015, 203).

Dari pertimbangan tersebut, Majelis Hakim berpendapat bahwa Perda RTRW Kabupaten Kulon Progo bertentangan dengan Perda RTRW Provinsi DIY, dengan penjelasan sebagai berikut:

“... Pasal 18 Perda RTRW Kabupaten Kulon Progo yang menyatakan bahwa “*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*” bertentangan dengan Pasal 21, 22 dan 23 Perda RTRW Provinsi DIY” (Putusan PTUN Yogyakarta No. 07/G/2015/PTUN.Yk tanggal 06 Juli 2015, 206).

Seperti yang dijelaskan di atas bahwa rencana peruntukan bandara telah disebutkan dalam RTRW baik di tingkat provinsi maupun kabupaten. Namun diakui ada pemaknaan yang berbeda antara

“pengembangan” (Pasal 22 Perda Provinsi DIY No. 2/2010)<sup>6</sup> bandara dan “pembangunan”<sup>7</sup> bandara. Pengembangan bandara seperti yang dimaksud dalam Perda RTRW Provinsi DIY tidak bisa diakomodir oleh Bandara Adisutjipto sendiri karena berbagai keterbatasan (Komunikasi dengan Kepala Seksi Pelaksana dan Pengawasan, Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Kulon Progo, 8 Mei 2017). Karena keterbatasannya itu kemudian dicarikan lokasi lain yang paling sesuai dan layak untuk dibangun sebuah bandara. Melihat potensi tersebut, Pemkab Kulon Progo berusaha memfasilitasi pembangunan dengan menuangkannya dalam RTRW Kabupaten Kulon Progo. Tetapi ternyata Majelis Hakim memberikan pandangan yang berbeda.

Dengan melalui pengujian secara materiil terhadap Perda RTRW Provinsi DIY dan Perda RTRW Kabupaten Kulon Progo, Majelis Hakim berpendapat ada pertentangan antara RTRW Kabupaten Kulon Progo dengan RTRW Provinsi DIY. Berdasarkan pertimbangan tersebut, Majelis Hakim berpendapat bahwa pembangunan bandara baru tidak disebutkan dalam RTRW Provinsi DIY dan secara materi lokasi pembangunan termasuk dalam kawasan rawan bencana tsunami sehingga tidak dapat dijadikan sebagai objek pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum *in casu* pembangunan bandara. Dengan demikian melalui putusan 07/G/2015/PTUN.Yk. tanggal 23 Juni 2015 Majelis Hakim mengabulkan seluruh gugatan dari penggugat dalam hal ini pihak yang keberatan dan membatalkan SK Gubernur DIY Nomor 68/KEP/2015 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Pengembangan Bandara Baru di DIY.

---

<sup>6</sup> Pasal 22 Perda DIY No. 2 Tahun 2010 tentang RTRW Provinsi DIY Tahun 2009-2029 menyebutkan bahwa Strategi pengembangan jaringan prasarana transportasi udara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) ditetapkan sebagai berikut: a. memadukan berbagai pelayanan transportasi wilayah Jawa Selatan Bagian tengah; dan b. menyediakan ruang untuk pengembangan Bandara Adisutjipto.

<sup>7</sup> Pasal 18 menyebutkan bahwa 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.

Penggugat yang notabene adalah pihak yang menolak pembangunan bandara, mengawal dengan baik proses peradilan di PTUN Yogyakarta. Hampir di setiap persidangan kelompok yang menolak melakukan aksi di depan PTUN Yogyakarta. Hingga akhirnya putusan ini keluar dan membatalkan pembangunan bandara di Kulon Progo. Namun perjuangan pihak yang menolak ini putus ketika Gubernur DIY mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung. Pihak yang menolak tidak bisa mengawal proses kasasi di Mahkamah Agung, hal ini diklaim sebagai salah satu penyebab dikabulkannya permohonan kasasi Gubernur DIY (Komunikasi dengan M, 20 April 2017).

Dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 456 K/TUN/2015, Mahkamah Agung menilai bahwa terdapat cukup alasan untuk mengabulkan permohonan kasasi dari Gubernur DIY.

“Bahwa *Judex Facti* terlalu sempit menyimak dasar yuridis keputusan tata usaha negara objek sengketa, karena dalam Lampiran Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2013 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah 2012-2017, Bab VI Strategi dan Arah Kebijakan, Angka 6.3. Arah Pembangunan Kewilayahan, Sub 6.2.4. Kabupaten Kulon Progo, secara eksplisit dan implisit telah menyebutkan adanya “Pengembangan Bandara Baru di Kulon Progo”; Bahwa tentu realisasinya mengalami dinamika perkembangan keadaan riil yang berpengaruh terhadap pilihan “Skala Prioritas Pembangunannya”. Menyimak dinamika masyarakat di era otonomi daerah dan kondisi kualitas prasarana dan sarana transportasi udara berikut moda transportasinya di Daerah Istimewa Yogyakarta *in casu* Bandar Udara Adisutjipto yang secara riil sedang berbenturan pengembangannya antara perkembangan kota dengan tuntutan perkembangan kualitas bandar udara demi keselamatan dan kenyamanan para pengguna jasa angkutan udara, perlu dicarikan solusinya; Bahwa dengan demikian pembangunan bandar udara di Kulon Progo menjadi sangat penting, oleh karenanya tindakan hukum Tergugat menerbitkan keputusan tata usaha negara objek sengketa adalah berdasar hukum dan bersifat futuristik.”

Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor 07/G/2015/PTUN.YK, tanggal 23 Juni 2015 tidak dapat dipertahankan dan harus dibatalkan. Artinya bahwa SK Gubernur DIY Nomor 68/KEP/2015 tentang Penetapan

Lokasi Pembangunan untuk Pengembangan Bandara Baru di DIY tetap berlaku dan dapat dilanjutkan proses pengadaan tanahnya menurut UU Pengadaan Tanah. Putusan kasasi ini merupakan putusan akhir yang tidak tersedia upaya hukum peninjauan kembali dalam sengketa penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum (Pasal 18 Perma No. 2/2016).

Dalam UU Pengadaan Tanah maupun Perpres No. 71 Tahun 2012 hanya menyebutkan pihak yang berhak sebagai pihak yang mengikuti berbagai proses pengadaan tanah. Jika dirunut ke belakang, Tim Persiapan yang telah melibatkan pihak yang berhak dalam sosialisasi, namun demikian ada pihak lain yang mungkin merasa sebagai pihak yang berhak yang ingin mengikuti sosialisasi tetapi tidak bisa diakomodir dalam pelaksanaannya hingga akhirnya merasa terabaikan dalam pengadaan tanah YIA. Padahal jelas alasannya karena statusnya bukan sebagai pihak yang berhak, maka sebagian pihak ini tidak diikuti dalam beberapa kegiatan pengadaan tanah termasuk sosialisasi.

Pada kenyataannya di dalam lokasi pengadaan tanah ada pihak-pihak lain selain pihak yang dikatakan sebagai pihak yang berhak yang merasakan dampak pembangunan. Pihak-pihak inilah yang kerap kali terabaikan dalam tahapan pengadaan tanah dan kemudian akhirnya menjadi pihak yang menolak karena adanya pengabaian. Tanpa bermaksud mengabaikan keberadaannya, Tim Persiapan hanya melaksanakan apa yang menjadi perintah Perpres Pengadaan Tanah yang menyebutkan bahwa hanya melibatkan pihak yang berhak dalam setiap proses pengadaan tanah.

Dari awal pelaksanaan pengadaan tanah untuk YIA, oleh sebagian masyarakat pemerintah dianggap gagal mengambil “hati masyarakat” untuk turut mendukung pelaksanaan pembangunan. Sejalan dengan itu, menurut Maria S.W. Sumardjono, tahap awal ini merupakan tahapan yang krusial karena kegagalan melewati tahapan ini berpotensi menghambat jangka waktu penyelesaian proses pengadaan tanah (Sumardjono, 2015, 19). Dalam pengadaan tanah YIA, tidak lancarnya komunikasi dan sosialisasi yang transparan kepada warga



menjadi akar untuk tumbuhnya penolakan-penolakan lain di tahap selanjutnya. Poin ini menjadi tantangan para pelaksanaan pengadaan tanah bahwa pemerintah pada tahap awal harus mampu meyakinkan semua pihak mengenai makna pentingnya pembangunan untuk kepentingan umum, terutama kepada masyarakat terdampak langsung. Keberhasilan sosialisasi yang transparan akan meyakinkan masyarakat dan memperlancar tahapan berikutnya dalam proses-proses pengadaan tanah. Sebaliknya, kegagalan memberikan keyakinan manfaat pembangunan akan dihadapkan pada adanya keengganan dari masyarakat untuk mendukung pelaksanaan pengadaan tanah.

## **BAB V**

### **SALING SILANG PEMBAYARAN GANTI KERUGIAN PENGADAAN TANAH YIA**

**B**ab empat telah menjelaskan cukup detail terkait kebijakan pembangunan bandara YIA dari sejak awal penentuan Temon sebagai lokasi sampai gugatan masyarakat yang menolak bandara YIA. Bagian akhir bab ini akan melihat secara lebih rinci setelah PT. Angkasa Pura I dimenangkan oleh Mahkamah Agung untuk terus membangun Bandara YIA. Setelah melewati proses awal, babak berikutnya yang menjadi persoalan adalah terkait ganti rugi dan perlawanan masyarakat yang tergabung dalam WTT-PWPPKP. Angkasa Pura I telah berhasil melewati semua rintangan untuk mewujudkan pembangunan bandara, namun problem lain juga muncul, baik pada persoalan ganti rugi maupun masyarakat yang menolak tanpa kompromi. Setelah lokasi ditetapkan, memasuki babak baru yakni identifikasi lahan masyarakat, lahan PAG, Tanah Kas Desa, dan fasilitas umum lainnya. Persoalan yang muncul pada masing-masing lahan sangat khas dan penyelesaiannya tidak bisa dalam waktu yang singkat. Dan terakhir yang menjadi ganjalan bagi Angkasa Pura I adalah dalam menghadapi masyarakat yang menolak tanpa kompromi, karena perlawanan yang dilakukan oleh sebagian masyarakat ini sangat unik. WTT bersama anggotanya memilih jalan bisu, alias perlawanan diam, sehingga sulit diselesaikan, bahkan pada saat semua proses dianggap selesai, kelompok yang melawan ini masih *kekeh* dengan tindakannya, dan saat pembangunan dimulai kekerasan tidak bisa dihindari.

## A. Identifikasi dan Inventarisasi Objek Pengadaan Tanah YIA

Banyak pihak menyebut, tahap pelaksanaan pengadaan tanah pembangunan New *Yogyakarta International Airport* (YIA) telah berhasil menjadi *success story* pelaksanaan pengadaan tanah melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Walaupun hingga kini masih menyisakan persoalan mengenai pembayaran ganti kerugian, akan tetapi secara makro semua wilayahnya sudah dibebaskan dan dapat dijadikan tolak ukur keberhasilannya (Laporan realisasi pembayaran pembebasan lahan untuk pembangunan NYIA, Juni 2017). Pada perkembangannya, progres ganti rugi lahan sampai Maret 2018 sudah mencapai 100 persen untuk lahan seluas 581,7 hektar terdiri atas 3.492 petak tanah dan terbagi dalam 4.400 bidang. Dari jumlah itu sebanyak 3.181 bidang sudah terbayarkan, sedangkan 323 bidang dalam proses konsinyasi (Hanafi 2018). Tentunya keberhasilan ini melewati proses panjang yang dilalui oleh pemangku kepentingan, baik PT. Angkasa Pura I, Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional DIY, Pemerintah Kabupaten Kulon Progo, dan Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo.

Pada Tahap Pelaksanaan pengadaan tanah, yang memegang tongkat komando sebagaimana Pasal 27 ayat (1) UU Pengadaan Tanah adalah Kanwil ATR/BPN DIY. Tanggung jawab tersebut diterima sejak disampaikan Surat Pengajuan Tahap Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Bandara Baru Yogyakarta Nomor AP.I.5442/HK.o8/2015/PDB tanggal 28 Oktober 2015 perihal permohonan pelaksanaan pengadaan tanah kepada Kanwil ATR/BPN DIY. Sebagai tindak lanjut permohonan tersebut, Kepala Kanwil ATR/BPN DIY membentuk Tim Pelaksana Pengadaan Tanah yang diketuai oleh Kepala Kanwil ATR/BPN dan anggotanya terdiri atas jajaran Kanwil ATR/BPN DIY dan jajaran Kantah Kota Yogyakarta, Kantah Kabupaten Bantul, Kantah Kabupaten Sleman, dan tentunya Kantah Kabupaten Kulon Progo. Selanjutnya, Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah membentuk Satuan Tugas (Satgas) A dan Satgas B untuk melaksanakan

inventarisasi dan identifikasi Penguasaan, Pemilikan Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah (P4T) objek pengadaan tanah.

Demi kelancaran tugasnya, Satgas A dan Satgas B melakukan pemberitahuan pelaksanaan inventarisasi dan identifikasi kepada pihak yang berhak sebagai bentuk *kulo nuwun* jika nanti Satgas A dan Satgas B turun ke lapangan melakukan tugasnya. Pemberitahuan dilakukan bersama Ketua Pelaksanaan Pengadaan Tanah pada tanggal 23 November 2015 yang intinya memberitahu masyarakat bahwa dari tanggal 24 November 2015 s/d 7 Januari 2016 akan dilaksanakan inventarisasi dan identifikasi bidang tanah di lima desa terdampak yaitu Desa Sindutan, Desa Glagah, Desa Kebonrejo, Desa Palihan, dan Desa Glagah.

Satgas A melakukan pengukuran bidang tanah secara detail dan pengukuran keliling lokasi pengadaan tanah, sedangkan Satgas B mengumpulkan data fisik (berupa luas, letak, dan NIB) dan data yuridis bidang tanah serta mengumpulkan bukti penguasaan dan/atau pemilikan atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Hasil inventarisasi dan identifikasi Satgas A dan Satgas B berupa 28 Peta Bidang Tanah yang disusun per dusun dan Daftar Nominatif yang disusun per desa nantinya diumumkan di Kantor Kecamatan, Balai Desa di lima desa terdampak dan lokasi objek pengadaan tanah.

Dalam Daftar Nominatif dibedakan antara pihak yang menguasai dan/atau memiliki bidang tanah dan benda-benda yang ada di atas tanah. Dalam konteks ini, jika dikaitkan antara konsep Asas Pemisahan Horisontal dengan apa yang disampaikan oleh Hasni, apabila ada pihak ketiga yang ingin membeli tanah dan bangunan maka tidak boleh beranggapan bahwa bangunan yang ada di atas tanah merupakan milik yang empunya tanah (Hasni 2010) karena bisa saja yang menguasai dan menggarap tanah bukan merupakan si pemilik tanah. Dalam hal ini PT. Angkasa Pura I melalui Satgas B berusaha membedakan dan memastikan siapa pihak yang berhak atas setiap bagian objek pengadaan tanah (baik itu bidang tanahnya ataupun benda-benda yang ada di atasnya).

Tabel 10. Rekap Status Kepemilikan Tanah Objek Pengadaan Tanah YIA

No.	Desa Objek	Jangkaran m <sup>2</sup>	Sindutan m <sup>2</sup>	Palihan m <sup>2</sup>	Glagah m <sup>2</sup>	Kebon- rejo m <sup>2</sup>	Jumlah m <sup>2</sup>
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
JUMLAH				5.872.725 m <sup>2</sup> = 587,27 hektar			

Sumber: Pengolahan Data Sekunder oleh Penulis, Tahun 2017

Dari kegiatan inventarisasi dan identifikasi diperoleh 3.521 bidang tanah yang menjadi objek pengadaan tanah YIA, termasuk di dalamnya 4 bidang tanah Pakualaman *Grond* (PAG), dengan luas total yang menjadi objek pengadaan tanah adalah 5.872.725 m<sup>2</sup> (587,27 hektar) (Aribowo, Kepala Kanwil ATR/BPN DIY 2017). Selain terhadap bidang tanah yang terdapat dalam IPL, inventarisasi dan identifikasi juga dilakukan terhadap tanah sisa dari bidang tanah terkena objek pengadaan tanah. Tanah sisa yang sudah tidak dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, dapat diberikan ganti kerugian berdasarkan permohonan pihak yang berhak (Komunikasi dengan Ketua Satgas A, 2 Juni 2017). Terdapat 25 bidang tanah sisa seluas 1.599 m<sup>2</sup> yang ikut menjadi bagian objek pengadaan tanah.

Pengumuman Peta Bidang Tanah dan Daftar Nominatif dilakukan dari tanggal 8 Januari s/d 27 Januari 2017. Pengumuman yang seharusnya dilakukan 14 (empat belas) hari, akhirnya diperpanjang untuk memberi kesempatan kepada pihak yang berhak mencermati data yang diumumkan dan mengajukan keberatan. Seperti apa yang disampaikan Ketua Satgas A, bahwa perpanjangan masa pengumuman hanya untuk

mengakomodir keinginan pihak yang terdampak karena melihat banyak pihak yang keberatan (Komunikasi dengan Ketua Satgas A, 10 Mei 2017). Pengumuman ini menjadi kontrol terhadap Satgas A dan Satgas B apabila terdapat kesalahan pengukuran maupun pendataan bidang-bidang tanah. Keberatan yang disampaikan oleh pihak yang merasa keberatan akan diverifikasi oleh Satgas A dan Satgas B, apabila verifikasi diterima maka dilakukan perubahan pada Peta Bidang dan Daftar Nominatif. Hasil verifikasi Peta Bidang Tanah dan Daftar Nominatif ini akan digunakan dalam proses penentuan nilai ganti kerugian oleh Penilai.

## **B. Penentuan Ganti Kerugian Pengadaan Tanah YIA**

Penilaian ganti kerugian dilakukan oleh Penilai Pertanahan Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP) Muttaqin Bambang Purwanto Rozak Uswatun & Rekan.<sup>1</sup> Penilai melakukan 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). Dengan menggunakan Standar Penilaian Indonesia 306 (SPI 306)<sup>2</sup>, Penilai menghasilkan Nilai Penggantian Wajar dalam pengadaan tanah YIA dengan nilai ganti kerugian mencapai Rp. 4.135.063.107.988. Jumlah ini mencapai tiga kali lipat dari dana yang dianggarkan yaitu Rp. 1.378.916.202.703. Tidak heran jika banyak pihak yang menilai pembayaran terhadap pengadaan tanah YIA bukan merupakan ganti kerugian tetapi merupakan ganti untung (Komunikasi dengan *Project Secretary* PT. Angkasa Pura I, 17 Mei 2017). Jumlah ini adalah angka yang fantastis untuk sebuah kegiatan pembebasan tanah, namun

---

<sup>1</sup> Penilai ditetapkan oleh Ketua Pelaksana pada tanggal 26 April 2016 berdasarkan hasil pengadaan barang dan jasa pemerintah oleh PT. Angkasa Pura I. Ketua Pelaksana menyampaikan Peta Bidang Tanah dan Daftar Nominatif kepada Penilai. Penilaian dilakukan dari tanggal 26 April s/d 8 Juni 2016.

<sup>2</sup> SPI 306 merupakan Pedoman Penilaian Terhadap Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

demikian harapannya dari angka ini tidak hanya dapat mengganti seluruh kerugian masyarakat yang tanahnya diambil untuk pembangunan YIA tetapi juga tentunya mereka dapat melanjutkan hidupnya dan keberadaan YIA ini dapat membawa manfaat untuk masyarakat yang kehilangan tanahnya. Dari perspektif warga pemilik tanah tentu berbeda, karena faktanya masyarakat tidak juga bisa mendapatkan kembali tanah dengan jumlah dan luasan yang sama, karena pasca pengadaan tanah perubahan harga tanah tidak bisa dikendalikan, bahkan negara tidak peduli dengan situasi tersebut. Artinya, harga tanah melambung tinggi pasca pembayaran ganti kerugian karena pasar bekerja dengan hukum ekonominya (Fatimah, Effendi, Amam 2018).

Di sisi lain, ada perspektif yang berbeda dari masyarakat, jumlah yang besar tersebut dianggap belum mampu mengembalikan kondisi ekonomi mereka akibat pengadaan tanah YIA. Mereka kehilangan, rumah, sawah, ladang, tambak sebagai tempat mereka hidup dan mencari nafkah. Kalaupun mereka ingin membeli tanah di lokasi lain untuk memulai kembali hidupnya, ternyata tidak bisa hal itu tidak mudah.

Hasil penilaian ganti kerugian oleh Penilai merupakan nilai tunggal (Pasal 66 Perpres No. 71/2012), yang tidak boleh dilakukan tawar-menawar mengenai besaran nilai ganti kerugian. Tidak ada musyawarah mengenai jumlah atau besaran ganti kerugian, musyawarah hanya dilakukan untuk menentukan bentuk ganti kerugian yang akan diberikan. Kondisi ini memunculkan anggapan bahwa pemerintah hanya melakukan pengumuman ganti kerugian, tidak tepat jika dikatakan sebagai musyawarah ganti kerugian (Komunikasi dengan M, ketua WTT, 20 April 2017).

Bentuk ganti kerugian menurut Pasal 72 Perpres No. 71 Tahun 2012 dapat diberikan dalam bentuk uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, saham, dan bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak yang mana bisa jadi merupakan gabungan dari bentuk ganti kerugian yang lainnya. Musyawarah mengenai bentuk ganti kerugian dilakukan dua tahap, tahap I tanggal 20 Juni s/d 30 Juni 2016 dan tahap II tanggal 18 s/d 27 Juli 2016 (Gambar 16). Secara nor-

matif seharusnya masyarakat berhak memilih bentuk ganti kerugian yang diamanatkan dalam Perpres No. 71 Tahun 2012, namun kenyataannya yang ditawarkan kepada masyarakat hanya berupa uang, tanah pengganti, dan relokasi saja. Padahal, ada beberapa warga yang meminta ganti rugi berupa saham, dengan harapan pihak yang kehilangan tanah dan pekerjaan juga dapat merasakan kesejahteraan dan menikmati keuntungan dengan adanya bandara YIA (Komunikasi dengan S, 19 April 2017). Setelah dikonfirmasi dengan PT. Angkasa Pura I bahwa tidak ada opsi untuk bentuk ganti kerugian berupa saham karena PT. Angkasa Pura I belum merupakan perusahaan *go public* sehingga tidak dimungkinkan dilakukan dengan cara penyertaan modal (Komunikasi dengan *Project Secretary* PT. Angkasa Pura I, 2 Mei 2017).



Gambar 19 Peserta Musyawarah Ganti Kerugian Pengadaan Tanah YIA  
Sumber: Dokumentasi PT. Angkasa Pura I

Dari tiga pilihan bentuk ganti kerugian yang ditawarkan kepada masyarakat, 79% pihak yang berhak ditambah 65% dari penggarap PAG meminta ganti kerugian dalam bentuk uang, 0,33% meminta tanah pengganti, dan 6% meminta relokasi (Tabel 11 dan Tabel 12). Pasal 75 Perpres No. 71 Tahun 2012 menyebutkan bahwa dalam musyawarah Pelaksana Pengadaan Tanah mengutamakan pemberian ganti rugi dalam bentuk uang, walaupun demikian tetap dibuka alternatif bentuk ganti kerugian berupa tanah pengganti atau relokasi. Dari



bentuk ganti kerugian yang ditawarkan, tentunya ganti kerugian berupa uang adalah pilihan yang paling mudah dan paling cepat proses pembayarannya, karena pembayarannya dilakukan dalam waktu paling lama 7 hari kerja sejak penetapan bentuk ganti kerugian. Pada saat musyawarah PT. Angkasa Pura I belum menjelaskan di mana lokasi yang disediakan bagi masyarakat yang menuntut bentuk ganti kerugian berupa tanah dan relokasi (Tribun Jogja 16 Juni 2016). Masyarakat menilai PT. Angkasa Pura I tidak siap menyediakan tanah pengganti maupun relokasi sehingga pilihan yang terbaik yang bisa ditawarkan kepada semua pihak yang berhak (perorangan) adalah memilih ganti kerugian berupa uang (Komunikasi dengan Kepala Kantah Kulon Progo, 10 Mei 2017).

Melihat kebutuhan masyarakat, Pemda Kulon Progo berinisiatif untuk melakukan relokasi mandiri artinya menyediakan lokasi untuk masyarakat yang terkena dampak pengadaan tanah YIA. Uang ganti kerugian yang diterima dapat digunakan untuk membeli tanah dan membangun kembali rumah di lokasi yang telah disediakan. Ada beberapa titik (5 titik di 5 desa) di sekitar lokasi pengadaan tanah YIA yang disediakan oleh Pemda Kulon Progo sebagai tempat relokasi. Lokasi di lima desa tersebut adalah Desa Jangkaran seluas 0,19 hektar, Desa Palihan 2,76 hektar, Desa Glagah 4,21 hektar, Desa Kebonrejo 1 hektar, dan Desa Janten 1,57 hektar (Nurchahyo, 2019).

Pada Tabel 11 dapat dilihat setidaknya terdapat 11% pihak yang tidak menyatakan sikap terhadap hasil musyawarah baik itu karena tidak setuju maupun karena tidak hadir dalam musyawarah. Bagi pihak yang merasa belum sepakat terhadap hasil musyawarah diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri Wates dalam waktu 14 hari sejak musyawarah dinyatakan selesai (Pasal 71 ayat (1) Perpres No. 71/2012). Termohon keberatan adalah Kepala Kanwil ATR/BPN DIY sebagai Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah dan PT. Angkasa Pura I sebagai instansi yang memerlukan tanah.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Lihat Pasal 1 angka 7 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Tabel 11. Rekapitulasi Hasil Musyawarah Bandara

No.	Lokasi	Setuju Uang	Setuju Tanah	Setuju Relokasi	Setuju Pembab	Aset Pemda DIY	Instansi Lain	Ases TKD	Tanah PAG	Tanah	Tidak Setuju	Tidak Hadir	Seng keta	Keberatan ke PN	Jumlah
1.	Palihan	833	4	120	0	0	1	17	1	1	7	84	0	11	1.078
2.	Glagah	858	2	66	15	1	5	16	1	1	90	174	9	0	1.237
3.	Kebonreji	462	5	19	0	0	0	17	0	0	0	7	0	1	511
4.	Sindutan	326	0	0	0	0	0	17	1	1	1	3	0	0	348
5.	Jangkaran	196	0	0	1	0	1	6	1	1	4	0	1	0	210
	Jumlah	2675	11	205	16	1	7	73	4	4	102	268	10	12	3.384

Sumber: Hasil Pengolahan Data Sekunder oleh Peneliti, Juni 2017

Tabel 12. Rekapitulasi Hasil Musyawarah Penggarap PAG

No.	Lokasi	Setuju Uang	Setuju Tanah	Setuju Relokasi	Setuju Pembab	Instansi Lain	Ases TKD	Lainlain	Tidak setuju	Tidak hadir	Tidak diketahui	Keberatan ke PN	Jumlah
1	Palihan	155	0	0	0	0	0	0	14	0	0	8	177
2	Glagah	383	0	0	1	3	1	1	30	73	3	3	498
3	Sindutan	22	0	0	0	0	0	0	5	0	0	40	67
4	Jangkaran	33	0	0	0	0	0	0	13	0	0	74	120

Sumber: Hasil Pengolahan Data Sekunder oleh Peneliti, Juni 2017

Terdapat sedikitnya 113 permohonan keberatan mengenai ganti kerugian yang masuk di PN Wates. Diantara 113 kasus, 104 diantaranya adalah keberatan yang diajukan oleh petani tambak di atas tanah Pakualaman *Grond* (PAG) dan 9 diantaranya adalah permohonan keberatan besaran ganti kerugian. Hingga saat penelitian untuk penulisan buku ini dilakukan, 11 permohonan keberatan dinyatakan ditolak oleh PN Wates, 2 di antaranya dicabut oleh Pemohon, dan 100 permohonan keberatan milik petani tambak dikabulkan sebagian oleh PN Wates.

Jika dibandingkan dengan jumlah bidang yang menjadi objek pengadaan tanah, angka permohonan keberatan ganti kerugian di pengadilan dapat bilang sangat kecil yaitu hanya sekitar 3%. Alasan masyarakat tidak mengajukan keberatan karena dianggap hanya akan menghabiskan uang dan tenaga saja (Komunikasi dengan W, 20 Mei 2017). Ada trauma tersendiri di masyarakat kalau harus berurusan dengan pengadilan. Dan bayangan itu yang pada akhirnya, membuat pihak yang keberatan tidak menyampaikan keberatannya.

“Kami rakyat kecil tidak akan bisa melawan pemerintah. Kami tidak paham hukum, tidak seperti pemerintah yang sekolahnya tinggi. Kami pasti kalah, atau ujung-ujungnya kami yang masuk penjara” (Komunikasi dengan W, 20 Mei 2017).

Padahal bagi pihak yang menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian tetapi tidak mengajukan keberatan, demi hukum dianggap menerima bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian (Sumardjono 2015, 62). Sehingga Panitia beranggapan sebagian masyarakat dianggap menerima hasil keputusan musyawarah dan mendukung pelaksanaan pengadaan tanah YIA.

### **C. Pembayaran Ganti Kerugian Pengadaan Tanah YIA**

Pembayaran ganti kerugian dilakukan setelah ditandatanganinya Berita Acara Kesepakatan (yang berisi hasil kesepakatan musyawarah) atau setelah adanya putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap. Pembayaran ganti kerugian pengadaan tanah YIA dilakukan dari tanggal 14 September s/d 18 Oktober 2016 di Balai Desa lima desa terdampak. Ganti kerugian langsung dibayarkan ke rekening

pihak yang berhak saat itu juga. Pembayaran ganti kerugian dilakukan bersamaan dengan pelepasan hak oleh pihak yang berhak, artinya pihak yang berhak harus menyerahkan semua tanda bukti kepemilikan tanah dan untuk selanjutnya dilakukan penghapusan hak atas tanah.

Sebagai konsekuensi pelepasan hak atas tanah, PT. Angkasa Pura I menghimbau masyarakat untuk segera mengosongkan tanahnya. Namun demikian, ada kebijakan yang di berikan PT. Angkasa Pura I bagi warga terdampak yang telah melepaskan hak atas tanahnya dan memilih relokasi mandiri yang disediakan oleh Pemkab Kulon Progo. Mereka diberikan waktu untuk menempati tanahnya sampai rumah yang dibangun di tanah relokasi siap untuk dihuni. Gambar 19 adalah contoh rumah warga yang masih dihuni karena memilih relokasi dari Pemkab Kulon Progo.

Bagi pihak yang menolak ganti kerugian tetapi tidak mengajukan keberatan, atau menolak putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung, maka ganti kerugian dititipkan di PN Wates Sampai penelitian ini selesai tahun 2017, 357 bidang tanah dititipkan ganti kerugiannya sebagaimana rincian pada Tabel 13. Dari 357 bidang tanah, terdapat 353 bidang milik warga dan 4 bidang tanah PAG yang dititipkan di PN Wates. Namun, ada sebagian bidang tanah milik warga yang masih belum dapat dititipkan di PN Wates karena berkas administrasi untuk penitipan ganti kerugian belum lengkap (Komunikasi dengan Panitera Muda Pidana Pengadilan Negeri Wates, 10 Mei 2017).

Tabel 13. Rekap Konsinyasi Ganti Kerugian di  
Pengadilan Negeri Wates

No.	Alasan Penitipan	Jumlah Bidang	Sudah Diregister		Sudah Ditetapkan	Sudah Dibayar	
			Jumlah Bidang	Luas Tanah (m <sup>2</sup> )		Jumlah Bidang	Luas Tanah (m <sup>2</sup> )
1.	Diundang tetapi tidak hadir	209	169	170.850	100	100	87.717
2.	Sengketa kepemilikan	25	19	32.752	7	7	12.187
3.	Objek sedang berperkara di pengadilan	57	6	53.091	3	3	11.054

No.	Alasan Penitipan	Jumlah Bidang	Sudah Diregister		Sudah Ditetapkan	Sudah Dibayar	
			Jumlah Bidang	Luas Tanah (m <sup>2</sup> )		Jumlah Bidang	Luas Tanah (m <sup>2</sup> )
4.	Menolak ganti kerugian	59	36	22.985	15	15	22.305
5.	Tidak diketahui keberadaannya	3	2	1.749	-	-	-
Tanah warga		353	232	281.427	125	125	133.263
6.	Tanah PAG	4	4	1.602.988	4	4	1.602.988
Jumlah		357	236	1.884.415	129	129	1.736.251

Setelah pembayaran ganti kerugian dilanjutkan dengan penyerahan hasil pengadaan tanah oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah kepada PT. Angkasa Pura I pada tanggal 30 Desember 2016. Ganti kerugian yang telah dibayarkan sampai pada saat penyerahan hasil adalah ± Rp. 2.774 milyar, yang terdiri atas ± Rp. 2.728 milyar ganti kerugian tanah milik perorangan dan ± Rp. 45 milyar untuk ganti kerugian penggarap PAG.<sup>4</sup> Penyerahan hasil segera dilakukan agar PT. Angkasa Pura I dapat melanjutkan pengadaaan tanah ke tahapan pembangunan. Bagi bidang-bidang tanah yang sudah dibayarkan dapat langsung dilakukan pembongkaran.

---

<sup>4</sup> Surat Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah Nomor 802/PPT/XII/2016 tanggal 30 Desember 2017 perihal Penyerahan Hasil Kegiatan Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Bandara Baru Yogyakarta di Kabupaten Kulon Progo.



Gambar 22. Pembongkaran, Tahap Awal Pembangunan YIA  
Sumber: Hasil Pengolahan Data Primer oleh Peneliti, Juni 2017



Gambar 23. Sebagian Tanah yang Telah Diperoleh PT. Angkasa Pura I.  
Sumber: Hasil Pengolahan Data Primer oleh Peneliti, Juni 2017

Secara garis besar dalam konteks prosedur pelaksanaan pengadaan tanah YIA telah sesuai dengan apa yang diatur dalam UU Pengadaan Tanah dan peraturan pelaksanaannya. Walaupun dalam pelaksanaannya tidak semua pihak turut mendukung pelaksanaan pengadaan tanah tapi pada akhirnya pelaksanaan pengadaan tanah dapat diselesaikan dengan baik. Masalah-masalah yang muncul pada setiap

prosesnya, seperti penolakan masyarakat sudah dapat diprediksi dari tahap awal pengadaan tanah. Hanya saja masalah tersebut tetap tidak dapat dihindarkan, sehingga akibatnyasampai pada Tahap Penyerahan Hasil tetap saja masih ada sebagian pihak yang masih menyatakan penolakan pembangunan bandara

Berbeda dengan pihak yang melakukan penolakan, pihak yang dari awal mendukung pelaksanaan pengadaan tanah sudah mulai *move on* dengan menata kembali kehidupan mereka. Setidaknya, terdapat sekitar 518 KK yang sudah mulai membangun pemukiman melalui relokasi mandiri di lokasi yang telah disediakan.

Sebagian orang melihat pengadaan tanah YIA sebagai suatu yang luar biasa karena nilai ganti kerugiannya yang besarnya hingga tiga kali lipat dari yang direncanakan dalam Dokumen Perencanaan. Penilai melakukan penilaian meliputi nilai tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman dan benda yang berkaitan dengan tanah. Nilai ganti kerugiannya tidak hanya didasarkan atas nilai pasar saja, bahkan cenderung di atas harga pasar. (Komunikasi dengan T, 11 April 2017).

“Sebelum ada wacana pembangunan bandara saya ingin menjual tanah (berupa lahan pertanian kering) yang berada dalam lokasi bandara, harga tawarnya tidak lebih dari Rp. 35.000,-/m<sup>2</sup>, namun berdasarkan penilaian dari Penilai harga tanah permeter persegi mencapai Rp. 750.000,-/m<sup>2</sup>. Saya bersyukur dan menaruh harapan besar bahwa adanya pembangunan bandara akan membawa dampak yang lebih baik bagi perekonomian masyarakat Temon dan sekitarnya. Ganti kerugian yang dinilai sangat besar tentunya mampu membawa kehidupan warga yang lebih baik” (Komunikasi dengan T, 11 April 2017).

Penulis mencoba membandingkan respons warga terdampak lainnya untuk melihat sisi lain dari pengadaan tanah YIA. Menurut Triono dan Wiharto (Komunikasi dengan T, 3 Juni 2017 dan W, Kepala Dusun Kragon 2, 4 Juni 2017), bagi warga terdampak yang berprofesi sebagai petani menganggap uang ganti kerugian sekalipun nilainya melebihi nilai pasar, dirasa tidak akan bisa membawa kesejahteraan bagi mereka yang kehilangan tanahnya sehingga tidak bisa bertani



lagi. Nilai ganti kerugian yang tinggi tersebut masih belum bisa digunakan untuk membeli tanah pertanian dengan luasan sama dengan tanah yang “diambil” untuk pembangunan, khususnya di kecamatan Temon. Pendapat warga ini juga didukung oleh Kakanwil ATR/BPN Prov. DIY, menurutnya harga tanah di sekitar lokasi bandara sudah naik sebagai dampak dari pembangunan bandara YIA.

Salah satu upaya untuk membantu petani yang telah kehilangan sawahnya sebagai sumber penghidupan, Dirjen Pengadaan Tanah memberikan kebijakan pemilikan tanah pertanian berupa dispensasi mengenai persyaratan tanah *absentee* bagi warga terdampak (Komunikasi dengan Dirjen Pengadaan Tanah, 14 Juni 2017). Warga terdampak diperbolehkan membeli tanah di luar Kecamatan Temon, sepanjang yang bersangkutan dapat menunjukkan bukti sebagai warga yang terdampak pengadaan tanah YIA. Padahal menurut ketentuan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian melarang kepemilikan tanah secara *absentee* artinya tidak diperkenan membeli tanah pertanian di luar kecamatan yang tidak berbatasan.

Realitas ini menjadi kelemahan peraturan pengadaan tanah, karena negara tidak bisa mengontrol atau mengendalikan pasar tanah pasca pengadaan tanah. Celah ini penting untuk dipikirkan oleh pengambil kebijakan agar negara ikut bertanggung jawab terhadap warga yang kesulitan mendapatkan lahan pertanian untuk melanjutkan kehidupannya pasca pengadaan tanah. Pada akhirnya uang ganti kerugian yang besarnya jauh di atas nilai pasar diharapkan mampu membeli tanah yang luasnya paling tidak sama dengan luas tanah yang diambil untuk pengadaan tanah.

“Saya dengan profesi sebagai petani selama ini sudah cukup membiayai kehidupan saya dan keluarga. Kalau tanah saya diambil oleh pemerintah, saya kerja apa? Kalaupun PT. Angkasa Pura I memberikan pekerjaan tentunya mereka punya kualifikasi tersendiri. Dari segi umur dan jenjang pendidikan, tentu saya sudah tidak masuk dalam kategori itu. Kalau untuk bekerja selain petani, misalnya wiraswasta, saya tidak punya kemampuan untuk itu, bukan untung yang didapat bisa jadi

rugi. Ganti kerugian yang diberikan untuk rumah memang cukup tinggi, jika ditanya apakah itu sesuai? Saya tidak tahu, karena saya tidak pernah ingin menjual rumah, jadi saya tidak bisa memperkirakan harga yang sesuai untuk rumah saya” (Komunikasi dengan W, 4 Juni 2017).

Apa yang disuarakan oleh warga yang berhak tersebut menunjukkan bahwa nilai ganti kerugian yang tinggi tidak selalu bisa menjadi jawaban bagi masyarakat yang selalu mempertanyakan kesejahteraan pasca tanahnya diambil untuk kepentingan umum. Secara teori dan normatif dalam UU Pengadaan Tanah telah mengatur mengenai penentuan ganti kerugian yang memperhitungkan berbagai aspek perhitungan ganti kerugian non fisik, tapi pada kenyataannya nilai ganti kerugian yang tinggi belum mampu membuat kondisi kehidupan warga terdampak sama dengan kondisi sebelum adanya pengadaan tanah (Sumardjono 2015, 54).

Khusus untuk ganti kerugian yang bersifat non fisik, menurut Maria S.W. Sumardjono, dapat dipikirkan untuk memberikan kepada pihak yang berhak kesempatan/lapangan kerja, pelatihan dalam rangka alih profesi, skema kredit, akses pasar, dan lain-lain yang relevan (Sumardjono 2015, 53). PT. Angkasa Pura I telah merancang Program *Community Development*<sup>5</sup> khusus penanggulangan dampak pembebasan lahan di Kecamatan Temon. Salah satu yang menjadi pertanyaan yang sering dikemukakan masyarakat adalah terkait komitmen *Community Development* yang disampaikan PT. Angkasa Pura I kepada mereka, khususnya masyarakat yang benar-benar kehilangan mata pencahariannya. Bagaimana PT. Angkasa Pura I akan menanggung setidaknya 1.925 petani (Tabel 4, bab III) yang tercatat sebagai pene-

---

<sup>5</sup> Pada dasarnya yang menjadi komitmen PT. Angkasa Pura I adalah menciptakan peluang-peluang kerja maupun peluang usaha. Mana yang mau dipilih, terserah kepada masyarakat. Namun demikian, adalah tidak adil membiarkan masyarakat (yang biasa bertani) sendiri bersaing di ranah yang baru yaitu menjadi pengusaha dan pekerja. Di sinilah peran pemerintah dan PT. Angkasa Pura I beserta para kontraktor untuk mendampingi dan membantu mereka agar lebih mampu bersaing dan mendapatkan kesempatan itu.

rima ganti kerugian yang terancam kehilangan pekerjaan (Aribowo 2017).

Pengadaan tanah tidak didasarkan pada prinsip “*willing seller-willing buyer*” seperti halnya dalam suatu hubungan keperdataan (Sumardjono 2015, 62-63). Pemberian ganti kerugian yang dilakukan oleh Pemerintah akan diikuti dengan pelepasan hak oleh masyarakat yang terkena dampak pengadaan tanah. Pelepasan hak tersebut bukanlah pelepasan yang sukarela, namun ada “paksaan” yang dilakukan oleh Pemerintah. Tidak ada niat dari pemegang hak untuk secara sukarela melepaskan hak atas tanahnya kepada siapapun dalam suatu hubungan hukum keperdataan. Hanya karena tanahnya dibutuhkan untuk kepentingan umum, tanpa melakukan suatu kesalahan, pemegang hak atas tanah harus melepaskan hak atas tanahnya dengan menerima ganti kerugian (Sumardjono 2015, 62-63).

Dengan tidak berdasarkan pada *willing seller-willing buyer*, pihak yang berhak dalam pengadaan tanah YIA mengajukan permohonan untuk memperoleh insentif pajak. Warga menuntut pembebasan pajak terkait pembebasan lahan untuk pengadaan tanah bandara. Tuntutan ini disampaikan pihak yang berhak kepada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Wates tanggal 1 Agustus 2016. Pemerintah kemudian mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 34 Tahun 2016 tentang Pajak Penghasilan Atas Penghasilan dari Pengalihan Hak Atas Tanah dan/atau Bangunan, dan Perjanjian Pengikatan Jual Beli atas Tanah dan/atau Bangunan Beserta Perubahannya. Dengan dikeluarkannya kebijakan ini maka warga yang terdampak pengadaan tanah dibebaskan dari pajak yang harus dibayar karena adanya kegiatan pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan.

Di lapangan, penulis belum berhasil menemukan terkait bagaimana proses negosiasi antara warga yang terdampak dengan pemerintah berkaitan dengan kebijakan-kebijakan yang muncul pasca pembayaran ganti kerugian. Satu hal yang bisa penulis simpulkan adalah bahwa pemerintah berusaha memberi perhatian khusus terkait pengadaan tanah YIA. Sembari membenahi peraturan mengenai pelaksanaan pengadaan tanah, satu-persatu kebijakan dikeluarkan pemerin-

tah untuk menghormati hak-hak masyarakat yang telah kehilangan tanahnya. Pemerintah berusaha menyempurnakan *full compensation* yang sebelumnya telah dikalkulasi dalam bentuk uang kemudian ditambah kebijakan-kebijakan yang berpihak pada warga yang terdampak. Upaya tersebut memang dianggap sebagai nilai positif dari pihak yang membutuhkan tanah dan negara dalam rangka membantu masyarakat yang terdampak langsung akibat tanahnya diambil secara “paksa”.

#### **D. Penolakan WTT-PWPPKP dan Perlawanannya**

Pada saat Satgas A dan Satgas B melakukan inventarisasi dan identifikasi, terdapat penolakan dari warga yang tergabung dalam paguyuban Wahana Tri Tunggal (WTT). Respons yang ditunjukkan WTT adalah bentuk lanjutan dari rasa tidak percaya yang muncul pada tahap-tahap sebelumnya. Ketidakpercayaan WTT terhadap Pemerintah (khususnya Pelaksana Pengadaan Tanah) semakin tinggi ketika Mahkamah Agung mengabulkan Izin Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah. WTT yang selalu lantang menyuarakan penolakannya, melakukan perlawanan karena WTT tidak ingin kehilangan rumah tinggal, lahan pertanian dan mata pencaharian yang menjadi kekayaan mereka untuk kepentingan pembangunan (Amelia 2016, Komunikasi dengan M, ketua WTT, Kamis 20 April 2017).

Pemkab Kulon Progo selalu berusaha meyakinkan WTT dengan membangun logika bahwa dibangunnya bandara baru maka akan diikuti oleh pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Harapannya bahwa dengan pertumbuhan sektor ekonomi tersebut maka Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Kulon Progo juga akan mengalami peningkatan yang diikuti dengan kesejahteraan masyarakat (Susilowati 2014, 52). WTT yang tetap menolak pembangunan bandara tidak memberikan solusi apapun. Prinsip yang dipegang oleh WTT “*pokok’e menolak*”, artinya menolak tanpa syarat (Komunikasi dengan W, Sabtu 20 Mei 2017). Diakui oleh anggota Satgas A dan Satgas B bahwa mereka cukup kesulitan melakukan tugasnya karena penolakan yang dilakukan WTT, padahal kelengkapan dan kerincian data yang dikumpulkan oleh Satgas A dan B sangat

dibutuhkan karena hasil inventarisasi dan identifikasi ini yang nanti akan digunakan Tim Penilai (*Appraisal*) untuk menentukan nilai ganti kerugian (Komunikasi dengan Ketua Satgas A, 8 Mei 2017, AHA, Anggota Satgas B, 10 Mei 2017, WW, Koordinator Satgas A untuk Desa Palihan 2, 22 Mei 2017).

Masyarakat WTT yang melarang Satgas A dan Satgas B melakukan inventarisasi dan identifikasi menyebabkan data yang didapatkan terhadap 292 bidang hanya berupa data sekunder. Artinya data fisik dan data yuridis tidak didasarkan pada hasil pengukuran dan pendataan langsung di lapangan. Misalnya, menggunakan data dari bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar baik dari Peta Bidang Tanah, surat ukur, ataupun data lain yang ada di Kantah Kulon Progo. Terhadap bidang tanah yang belum terdaftar maka dilihat bidang tanah disekitarnya yang sudah terdaftar. Apabila bidang tanah milik diapit oleh bidang-bidang yang sudah terdaftar sudah terukur (artinya sudah terpasang patok), maka bidang milik WTT juga dapat diketahui luasannya menggunakan data yang ada. Apabila bidang tanahnya terdiri atas beberapa bidang maka diukur secara global dan dijadikan satu blok yang setelah itu baru akan dilakukan penilaian oleh Tim Penilai (Komunikasi dengan Koordinator Satgas A untuk Desa Palihan 2, 22 Mei 2017).<sup>6</sup> Dari metode tersebut di atas dihasilkan 11 blok yang di dalamnya terdapat 32 bidang dan satu blok terdiri atas beberapa bidang tanah yang belum dapat terdata secara lengkap (Tabel 14).

Saat Satgas B mencoba untuk melakukan pendataan data yuridis juga tidak diberikan akses oleh masyarakat WTT. Panitia mencoba menggali data pertanahan yang terdapat di Buku C Desa dan peta desa bagi bidang tanah yang belum bersertipikat serta Buku Tanah di Kantor Pertanahan bagi bidang tanah yang sudah bersertipikat (Komunikasi dengan AHA, Anggota Satgas B, 10 Mei 2017).

---

<sup>6</sup> Metode ini digunakan karena memang akses untuk melakukan pengukuran ke lapangan tidak dimungkinkan, sehingga metode pemanfaatan peta pendaftaran dan analisis terhadap peta yang ada di Kantah Kulon Progo menjadi satu-satunya cara pada waktu itu.

Tabel 14. Data 11 Blok Bidang Tanah yang Belum Dilakukan Inventarisasi dan Identifikasi

No.	Dusun	Jumlah Bidang	Luas
1.	Sidorejo	14	1.943
	1. Blok 1	2	1.942
	2. Blok 2	4	2.768
	3. Blok 3	4	6.215
	4. Blok 4	4	11.018
2.	Bapangan	5	7.899
	1. Blok 1	4	6.124
	2. Blok 2	2	1.775
3.	Kepek	13	18.514
	1. Blok 1	3	
	2. Blok 2	2	
	3. Blok 3	2	
	4. Blok 4	4	
	5. Blok 5	2	
	Jumlah	32	48.356

Sumber: Hasil Pengolahan Data Sekunder oleh Penulis, Juni 2017

Satgas A, Satgas B, dan Penilai telah berupaya semaksimal mungkin untuk melakukan pendataan terhadap bidang tanah milik WTT. Berbagai upaya dan pendekatan telah dilakukan oleh Panitia Pelaksana Pengadaan Tanah dengan dibantu Pemerintah Kabupaten Kulon Progo, namun tidak berhasil menembus pertahanan kelompok WTT. Tidak banyak bidang-bidang tanah milik WTT yang pada akhirnya bisa dinilai oleh Tim Penilai. Setidaknya 292 bidang tanah milik kelompok WTT dengan luas sedikitnya  $\pm 298.671 \text{ m}^2$  yang berhasil diidentifikasi, tersebar di Desa Glagah, Desa Palihan, Desa Sindutan, dan Desa Kebonrejo. (Terkhusus di Desa Jangkar yang tidak terdapat kelompok WTT.<sup>7</sup>)

Terhadap 292 bidang yang teridentifikasi hanya bisa dilakukan penilaian terhadap tanah (fisik) dan nilai-nilai lain yang menjadi pertimbangan penilai secara non fisik. Sedangkan terhadap bangunan, tanam tumbuh dan benda-benda lain yang ada di atas tanah tidak

<sup>7</sup> Penjelasan ini penulis peroleh dari berbagai sumber dan dokumen di lapangan selama melakukan penelitian.

dapat dilakukan penilaian karena minimnya data yang dimiliki oleh Tim Penilai, Akibatnya, nilai ganti kerugian ditaksir nantinya tidak dapat menunjukkan angka yang seharusnya menjadi hak masyarakat.

Masyarakat yang tergabung dalam organisasi WTT semakin “mengasingkan” diri dengan tidak hadir disetiap kesempatan dan pertemuan. WTT merasa bahwa apapun yang disampaikan Pelaksana Pengadaan Tanah hanyalah upaya untuk melancarkan pembangunan bandara. Ketika dilakukan musyawarah ganti kerugian, menurut Panitia, WTT diundang secara patut namun tidak turut hadir dan tidak menyampaikan keberatan apapun. WTT lebih memilih bersikap diam dan menolak semua kegiatan yang terkait dengan pengadaan tanah dan tidak mau melibatkan diri dalam semua proses yang diselenggarakan oleh panitia. Sikap itu yang kemudian diakhir proses mendasari keputusan panitia untuk menitipkan ganti kerugian milik kelompok WTT dengan dititipkan di Pengadilan Negeri Wates.

Seiring dengan berjalannya waktu, masyarakat semakin paham mengenai pentingnya pengadaan tanah bandara YIA dan semakin mengerti bahwa nantinya akan terjadi pemutusan hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanahnya. Pada gilirannya, pertahanan sebagian anggota WTT goyah, Ketua WTT mulai melunak dan bersedia mengikuti proses pengadaan tanah dan mempersilahkan anggotanya untuk memilih apakah tetap menolak atau mulai mengikuti mekanisme yang sedang berjalan (*Kedaulatan Rakyat*, 5 April 2017). Sebagian anggotanya yang berjumlah ±130 KK akhirnya beralih mengikuti Ketua WTT, mereka kemudian menamakan diri sebagai WTT Realita. WTT Realita dengan mengatasnamakan kepentingan anak cucu akhirnya bersedia mengikuti mekanisme pengadaan tanah (Komunikasi dengan M, ketua WTT, 20 April 2017). Ketua WTT yang sebelumnya bersuara lantang kini mulai berangsur menurunkan nada suaranya. WTT Realita adalah mereka yang pada awalnya menolak dikatakan sebagai pihak yang pro pembangunan bandara pada akhirnya meminta kepada Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah untuk dilakukan inventarisasi dan indentifikasi ulang terhadap apa yang seharusnya menjadi hak-hak mereka. Bagaimanapun juga bahwa masih

ada hak kelompok WTT yang masih harus diberikan ganti kerugian sebagai objek pengadaan tanah.

Berbeda dengan WTT Realita, masih terdapat anggota WTT lainnya yang masih menolak pembangunan bandara dan membuat kubu sendiri dengan nama baru. Ketua WTT sebelumnya, Martono, tidak berhasil mengajak anggota lainnya untuk mengikuti jejaknya menerima mekanisme pengadaan tanah. Ketua WTT menyerahkan keputusan kepada masing-masing anggotanya, untuk ikut dengannya atau memilih tetap bertahan dengan penolakan pengadaan tanah YIA (Komunikasi dengan M, ketua WTT, 20 April 2017). Anggota WTT yang menolak dan bertahan kemudian membentuk organisasi baru dengan nama Paguyuban Warga Penolak Penggusuran Kulon Progo (PWPPKP) yang secara resmi diumumkan pada 18 April 2017. Berbeda dengan WTT Realita pimpinan Martono yang mencoba “berdamai” dengan Panitia Pengadaan Tanah, PWPPKP memilih konsisten menolak pembangunan bandara dan cenderung semakin menutup diri.

Sejak PWPPKP berdiri, sikap yang ditunjukkan berbeda ketika dahulu bernama WTT. WTT yang kerap kali mengadakan orasi dan demonstrasi di jalan dan menggalang dukungan dari kampus-kampus di wilayah DIY. Sedangkan PWPPKP lebih memilih tetap beraktifitas seperti biasa, menggarap lahan pertaniannya dan tetap menempati rumah mereka seolah tidak akan terjadi pembangunan YIA. Mereka cenderung bersikap tidak peduli. Menurut penulis, perubahan sikap ini dilakukan sebagai bentuk perlawanan baru, “diam dan tetap beraktifitas seperti biasa”. Model ini mengingatkan strategi dan perlawanan yang dilakukan oleh petani Malaysia yang melakukan perlawanan terhadap para tuan tanah ketika melakukan perlawanan dengan strategi baru yang kemudian oleh James C. Scott disebut dengan perlawanan dari orang yang kalah, kemudian terkenal dengan “*weapons of the weak*”, senjatanya orang-orang lemah/kalah” (Scott 2000).

Warga yang jumlahnya ±130 KK ini berkomitmen tidak akan mengajukan diri untuk dilakukan inventarisasi dan identifikasi ulang dan tidak akan menerima ganti kerugian yang telah dititipkan di Pengadilan Negeri Wates (Komunikasi dengan W, 20 Mei 2017, Sari



dan Suteki 2019). Terlihat di lapangan bahwa PWPPKP hanya berusaha mempertahankan apa yang menjadi haknya tanpa menuntut apapun dari Pemerintah. PWPPKP hanya bertahan tanpa berusaha “menyerang” pemerintah dengan tuntutan-tuntutan tertentu selain membatalkan pembangunan bandara.

Secara teoritis dan substansi, pihak yang keberatan terhadap ganti kerugian tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung, 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 dari tanah yang bersangkutan (Sumardjono 2015, 62-63). Seperti halnya yang dilakukan PWPPKP, tidak pernah ada pelepasan hak karena memang PWPPKP tidak menerima ganti kerugian dan tidak ingin melepaskan hak atas tanahnya.

Sementara terhadap permohonan yang disampaikan WTT Realita, Kanwil ATR/BPN DIY sebagai pelaksana Pengadaan Tanah meminta petunjuk kepada Direktur Jenderal Pengadaan Tanah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, mengingat pelaksanaan inventarisasi dan identifikasi sudah dilakukan sebelumnya. Dirjen Pengadaan Tanah menyetujui untuk dilakukan kegiatan inventarisasi dan identifikasi ulang terhadap 292 bidang tanah yang dimohonkan oleh WTT Realita. Selain itu, terhadap obyek yang belum dilakukan inventarisasi dan identifikasi sebanyak 11 Blok sejumlah 32 bidang agar dilaksanakan kegiatan inventarisasi dan identifikasi sebagaimana mestinya. Segala biaya yang dikeluarkan akibat adanya kegiatan inventarisasi dan identifikasi terhadap 292 bidang tanah dan penambahan kegiatan pengukuran, inventarisasi dan identifikasi sebanyak 11 Blok sejumlah 32 bidang menjadi tanggung jawab instansi yang memerlukan tanah dalam hal ini PT. Angkasa Pura I (Komunikasi dengan Dirjen Pengadaan Tanah, Rabu 14 Juni 2017).

Dirjen Pengadaan Tanah memahami bahwa apa yang sebelumnya dilakukan WTT karena ketidakpahaman masyarakat mengenai mekanisme pengadaan tanah. Akan tetapi, untuk melaksanakan apa yang diinstruksikan oleh Dirjen diperlukan koordinasi lebih jauh

dengan para pemangku kepentingan (Komunikasi dengan Kepala Kantor Pertanahan Kulon Progo, Rabu 1 Juni 2017). Untuk melakukan inventarisasi dan identifikasi ulang terhadap 292 bidang tanah milik WTT tidak sesederhana seperti yang disampaikan dalam surat Dirjen Pengadaan Tanah kepada Panitia Pengadaan, karena harus koordinasi dengan berbagai pihak (Komunikasi dengan *Project Secretary* PT. Angkasa Pura I, 2 Mei 2017). Pada waktu itu, ada beberapa alasan mengapa instruksi Dirjen Pengadaan Tanah belum bisa dilaksanakan karena:

1. Pelaksana Pengadaan Tanah beranggapan bahwa diperlukan peraturan pelaksana lainnya karena dalam UU Pengadaan Tanah tidak diatur mengenai pelaksanaan pengadaan tanah yang sudah melewati batas waktu yang ditentukan (Komunikasi dengan Kepala Kantor Pertanahan Kulon Progo, Kamis 1 Juni 2017 dan Ana Priyoko Dwi Broto, Senin 22 Mei 2017). Secara prinsip, Kanwil ATR/BPN DIY dan Kantor Pertanahan Kulon Progo siap untuk melaksanakan apa yang diinstruksikan Dirjen Pengadaan Tanah dalam suratnya, asalkan segala yang dilakukan memiliki dasar hukumnya (Komunikasi dengan Kepala Kantor Pertanahan Kulon Progo, Kamis 1 Juni 2017). Sementara PT. Angkasa Pura I juga bersedia membayar hak-hak masyarakat yang belum dinilai, dengan syarat ada aturan yang mengatur hal-hal yang dimaksud mengingat pelaksanaan pengadaan tanah telah selesai dan hasil pengadaan tanah sudah diserahkan kepada PT. Angkasa Pura I. Hal ini untuk menghindari adanya anggapan potensi merugikan kas negara yang dilakukan PT. Angkasa Pura I (Komunikasi dengan *Project Secretary* PT. Angkasa Pura I, Senin 2 Mei 2017).
2. PT. Angkasa Pura I beranggapan bahwa pelaksanaan pengadaan sudah selesai, sehingga kegiatan inventarisasi dan identifikasi perlu dilakukan kembali penyusunan anggaran (Komunikasi dengan *Project Secretary* PT. Angkasa Pura I, Senin 2 Mei 2017 dan Ana Priyoko Dwi Broto, Senin 22 Mei 2017).
3. PT. Angkasa Pura I harus melakukan permohonan pengukuran ulang ke Kantor Pertanahan Kulon Progo dan membayar segala

biaya yang timbul (Komunikasi dengan Kepala Kantor Pertanahan Kulon Progo, Kamis 1 Juni 2017).

4. Diperlukan kontrak baru dengan Tim Penilai untuk melakukan penilaian kembali terhadap bidang-bidang yang belum dinilai karena kontrak sebelumnya hanya berlaku 30 hari (Komunikasi dengan *Project Secretary* PT. Angkasa Pura I, Senin 2 Mei 2017).
5. Terjadi persoalan bagi Pelaksana Pengadaan Tanah dan PT. Angkasa Pura I adalah nilai yang akan dikeluarkan oleh Penilai apakah menggunakan nilai pasar pada saat tahap penilaian sebelumnya atau menggunakan nilai pasar pada saat ini (Komunikasi dengan *Project Secretary* PT. Angkasa Pura I, Senin 2 Mei 2017).

Menanggapi kesulitan yang dialami oleh Pelaksana Pengadaan Tanah, Dirjen Pengadaan Tanah memberikan keyakinan bahwa pengadaan tanah belum selesai dan tetap mengacu kepada SK Gubernur DIY Nomor 68/KEP/2015 yang masih berlaku sampai Maret 2018. Pelaksana Pengadaan Tanah belum menyerahkan hasil pengadaan tanah sepenuhnya karena masih terdapat bidang-bidang tanah yang belum selesai proses pelepasan tanahnya. Dengan pemahaman ini maka segala pelaksanaan pengadaan tanah yang belum tuntas, prosesnya mengacu kepada SK Gubernur DIY Nomor 68/KEP/2015. "Pelaksanaan pengadaan tanah ini belum selesai. Hasil yang diserahkan kepada PT. Angkasa Pura I hanya sebagian, yaitu hanya bidang-bidang tanah yang sudah "clear". Penyerahan hasil yang pertama dilakukan agar PT. Angkasa Pura I bisa segera melakukan *groundbreaking* dan melanjutkan ke proses pembangunan sambil menyelesaikan permasalahan yang belum terselesaikan.

Kegiatan inventarisasi dan identifikasi terhadap 292 bidang tanah dan penambahan kegiatan pengukuran, inventarisasi dan identifikasi terhadap 11 blok sejumlah 32 bidang masih menjadi bagian dari kegiatan pelaksanaan pengadaan tanah dalam IPL (SK Gubernur DIY Nomor 68/KEP/2015) yang sampai saat itu (pertengahan 2017) belum habis masa berlakunya. Dengan demikian segala kegiatan yang belum selesai masih menjadi tanggung jawab Kanwil ATR/BPN DIY untuk menyelesaikan hambatan yang terjadi dan segala biaya tetap dibe-

bankan kepada PT. Angkasa Pura I sebagai instansi yang memerlukan tanah” (Komunikasi dengan Dirjen Pengadaan Tanah, Rabu 14 Juni 2017).

Menurut penulis, para pemangku kepentingan perlu menyamakan persepsi bahwa untuk menyelesaikan sisa tanah yang masih bermasalah, hanya cukup mengacu kepada UU Pengadaan Tanah dan peraturan pelaksanaannya. Pengadaan tanah yang belum tuntas masih menjadi bagian dari SK Gubernur DIY Nomor 68/KEP/2015 sehingga tidak diperlukan permohonan pengukuran ulang, karena pengukuran blok menjadi bagian dari tunggakan kegiatan inventarisasi dan identifikasi. Termasuk segala biaya yang dikeluarkan untuk melakukan inventarisasi dan identifikasi terhadap 292 bidang dan 11 blok adalah menjadi bagian dari perencanaan pengadaan tanah yang mengacu pada SK Gubernur DIY Nomor 68/KEP/2015.

Tahap Pelaksanaan yang belum selesai masih menyisakan pekerjaan rumah bagi Tim Penilai. Penilai masih memiliki kewajiban untuk menilai sisa objek pengadaan tanah yang belum sempat dinilai sebelumnya. Untuk melakukan penilaian ulang terhadap objek pengadaan tanah yang belum dinilai, maka penilaiannya dilakukan berdasarkan nilai pada saat pengumuman Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Kepentingan Umum seperti penilaian terhadap objek pengadaan tanah lainnya (Pasal 66 Perpres 71/2012). Karena merupakan tunggakan, tidak diperlukan kontrak kerja baru dengan Penilai karena ini merupakan tunggakan Penilai terhadap pekerjaan sebelumnya dan bukan merupakan pekerjaan baru (Komunikasi dengan Dirjen Pengadaan Tanah, Rabu 14 Juni 2017).

Faktanya, belum terjadi pelepasan hak terhadap 11 blok bidang tanah WTT karena pada kenyataannya ganti kerugian belum dibayarkan baik secara langsung kepada pihak yang berhak ataupun melalui penitipan di Pengadilan.<sup>8</sup> PT. Angkasa Pura I tidak bisa mem-

---

<sup>8</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

bebaskan tanah yang masih diduduki masyarakat tanpa memberikan ganti kerugian atas hak-hak dari pihak yang berhak. Jika ini dilakukan, proses yang terjadi adalah perampasan hak masyarakat (Komunikasi dengan Dirjen Pengadaan Tanah, Rabu 14 Juni 2017). PT. Angkasa Pura I tidak dapat melakukan pemutusan hubungan hukum tanpa membayar segala yang menjadi hak masyarakat, walaupun dalam prosesnya nanti ganti kerugiannya akan ditiptkan di pengadilan. Tentunya akan melanggar Hak Asasi Manusia (HAM) jika mengambil hak milik tanpa memberikan ganti kerugian yang layak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Komunikasi dengan Dirjen Pengadaan Tanah, Rabu 14 Juni 2017).

“Tim pelaksana segera melakukan kegiatan inventarisasi dan identifikasi agar dapat segera dibayarkan ataupun nantinya ditiptkan ganti kerugian di Pengadilan Negeri Wates. Hal ini karena Pengadilan Negeri tidak akan bersedia menerima konsinyasi yang masih dalam sistem Blok. Ganti kerugian ditiptkan sesuai dengan data subyek dan obyek perbidang tanah. Tim pelaksana pengadaan tanah harus segera turun ke lapangan menyelesaikan pekerjaan yang masih belum selesai guna percepatan pembangunan seperti yang diinstruksikan Presiden pada saat *groundbreaking*.”

Pelaksana Pengadaan Tanah terus melakukan koordinasi dengan pemangku kepentingan baik PT. Angkasa Pura I maupun Pemkab Kulon Progo mengenai mekanisme pelaksanaan inventarisasi dan identifikasi ulang. Sampai penulis selesai melakukan penelitian di lapangan 2017 belum ada mekanisme yang disusun untuk melaksanakan inventarisasi dan identifikasi ulang. Sementara, batas akhir Izin Penetapan Lokasi sudah semakin dekat yaitu pada tahun 2018. Akhirnya, menjelang akhir 2017 dilakukan inventarisasi dan identifikasi ulang sebagaimana permintaan masyarakat WTT Realita, dan kemu-

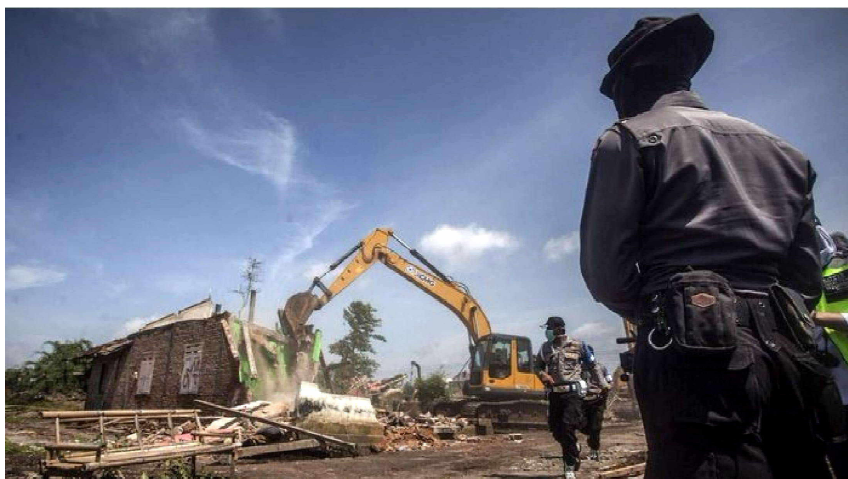
---

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 sebagaimana dijelaskan oleh Suladri.

dian berhasil diselesaikan dengan konsinyasi di pengadilan pada Februari-Maret 2018.

Pelaksanaan inventarisasi dan identifikasi masih terkendala dengan sikap PWPPKP yang masih bertahan menolak dilakukan inventarisasi dan identifikasi. Jika sikap PWPPKP masih bertahan, maka kemungkinan besar kembali akan mengalami kegagalan proses inventarisasi dan identifikasinya, dan ujungnya akan terjadi perlawanan dan kekerasan. Bagian terpenting yang harus dilakukan oleh Panitia adalah meyakinkan PWPPKP untuk menyelesaikan persoalannya sehingga pelaksanaan inventarisasi dan identifikasi oleh Satgas A dan Satgas B dapat berjalan dengan baik (Komunikasi dengan WW, Wisang W., Koordinator Satgas A untuk Desa Palihan 2, Senin 22 Mei 2017). *Alternative dispute resolution* perlu menjadi pertimbangan untuk dikedepankan dibandingkan harus dengan cara kekerasan, termasuk mengupayakan dengan mediasi yang independen dan mandiri (Sari, Suteki 2019, Pritangguh, Malik, Rudiawan, 2019).

Pada saat WTT Realita mengusulkan agar dilakukan inventarisasi dan identifikasi ulang, PWPPKP tetap menolak. Akhirnya PT Angkasa Pura I menggunakan cara-cara yang keras, dengan memaksa seluruh warga meninggalkan lokasi mulai November 2017 sampai April 2018, tentu sebelumnya lewat surat peringatan 1-3 kali. Termasuk juga memutus akses listrik bagi warga yang menolak meninggalkan rumah dan lahannya. Akhir tahun 2017, sebagian besar warga yang tergabung dalam WTT Realita sudah meninggalkan rumah dan lahan mereka karena semua proses di lapangan sudah selesai, tinggal menunggu kabar pembayaran dari pihak Angkasa Pura I, yang akhirnya dibayarkan pada Maret 2018 bersamaan dengan ganti rugi tanah wakaf (Mustaqim 2018). Di sisi lain, pada saat yang sama anggota PWPPKP masih tetap bertahan dan *kekeh* dengan menolak pindah dari tempat tinggalnya.



Gambar 24. Pembongkaran rumah saat pengosongan lahan secara paksa untuk pembangunan YIA, 4 November 2017.

Sumber: Antara Foto/Andreas Fitri Atmoko/Mawa Kresna

Warga yang tetap menolak bandara YIA yang tergabung dalam PWPPKP, akhirnya tetap terusir dari lahan mereka, karena tidak ada kebijakan *enclave* dari negara dan Angkasa Pura I. Menurut catatan Abdul Aziz, sampai Desember 2017 sebagaimana mengutip Didik Tjatur (2 Desember 2017), “hingga kini masih ada 42 rumah yang menolak pembangunan YIA, 31 di antaranya diputus sambungan listriknya. Masih ada 35 bidang tanah yang sedang proses konsinyasi karena belum ada peta blok. Khusus untuk bidang-bidang tersebut, apabila diterapkan percepatan, maka akan dilakukan pembayaran langsung, karena masih ada ratusan bidang yang akan dikosongkan. Keseluruhan masih ada 157 bidang yang sebelumnya mendapat tenggat waktu untuk dikosongkan pada 24 November 2017 dan 39 bidang yang ditenggat waktu pada 30 November 2017. Upaya pengosongan ini, juga berlaku bagi 42 rumah warga yang masih menolak pembangunan bandara” (Aziz 2017, Putsanra 2017, Kresna 2018).

Memasuki awal 2018, kondisi tidak berubah dan situasi semakin memanas. Hal itu membuat PT Angkasa Pura dengan *Help Desk*-nya pada pertengahan tahun 2018 mencoba melakukan perundingan dengan terlebih dahulu memetakan warga dan kebutuhan PWPPKP yang dilakukan bulan Juni-Juli 2018. Tim Satgas Sosial, Pendampingan

Sosial dan mediasi kemudian bekerja dan melakukan dua kali mediasi pada bulan September 2018. Hasilnya diperoleh kesepakatan yang intinya sebagian bersedia pindah namun dengan beberapa permintaan. Dalam proses mediasi yang juga dihadiri Bupati Kulon Progo, masih terdapat warga yang tetap menolak dan tidak mengajukan relokasi (meminta dibangun rumah layak huni) dan mengajukan permintaan lainnya. Sebagian warga meminta agar Angkasa Pura I memberikan tali asih rumah, jaminan kemudahan pengurusan konsinyasi, jaminan pendidikan dan kesejahteraan tenaga kerja. Permintaan ini hampir semua dipenuhi oleh Angkasa Pura I sambil memberikan tawaran program lainnya yang menjadi bagian dari paket CSR Angkasa Pura I dalam bentuk pelatihan-pelatihan keterampilan dan penguatan *capacity building* masyarakat (Prasetya 2020).

### **E. Penggarap Tanah Pakualaman *Grond* Menuntut Ganti Rugi**

Sejak berlakunya UU Keistimewaan DIY semakin mempertegas bahwa pemilik tanah PAG adalah Kadipaten Pakualaman<sup>9</sup> dan pihak yang memanfaatkannya adalah siapa yang disebut dengan penggarap tanah PAG. Faktanya, sejak lahirnya UU Keistimewaan segala bentuk pemanfaatan tanah PAG harus mendapatkan izin dari Kadipaten Pakualaman sebagai pemegang hak. Pengguna/penggarap tanah PAG harus memiliki izin dari Kadipaten Pakualaman berupa *Surat Kekancingan*. Menurut Koentjoro Adi Tri Hatmono<sup>10</sup>, pengurusan perizinan untuk memanfaatkan tanah PAG dibedakan dalam dua model:

---

<sup>9</sup> Dalam Pasal 32 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY menyebutkan bahwa dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan Kadipaten Pakualaman dinyatakan sebagai badan hukum. Jika dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Pasal 21 ayat (2) menyebutkan bahwa badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah dapat mempunyai hak milik. Dengan demikian maka Kadipaten Pakualaman sebagai badan hukum merupakan subyek hak milik atas tanah Kadipaten Pakualaman. Demikian tafsir yang berkembang atas lahirnya UU Keistimewaan DIY dan praktiknya di lapangan.

<sup>10</sup> Koentjoro Adi Tri Hatmono adalah Abdi Dalem Urusan Panitikismo Kawedanan Kaprajan, Kadipaten Pakualaman.



1. Pemanfaatan tanah PAG oleh warga yang tidak memerlukan izin dari pemerintah, misalnya: budidaya tanaman semusim, cukup dengan laporan ke pemerintah desa.
2. Pemanfaatan tanah PAG yang memerlukan izin dari pemerintah, misalnya: tambak udang, pembangunan infrastruktur, penguasaan untuk tujuan komersial, dan lain sebagainya. Calon pengguna tanah PAG harus mengajukan permohonan kepada Kadipaten Pakualaman melalui Pemerintah Kabupaten Kulon Progo. Pemerintah mengkaji kesesuaian rencana penggunaannya dengan RTRW Kabupaten Kulon Progo yang kemudian di verifikasi oleh Kadipaten Pakualaman. Apabila Kadipaten Pakualaman mengabulkan harus ditindaklanjuti dengan penyusunan perjanjian kerjasama (komunikasi dengan KATH, Jumat 02 Juni 2017).

Kondisi di masyarakat menunjukkan hal yang sebaliknya, penggarap PAG yang sudah bertahun-tahun menggarap tanah PAG tidak memiliki izin seperti apa yang disampaikan oleh Kadipaten Pakualaman. Diakui oleh penggarap PAG bahwa mereka tidak paham mengenai mekanisme perizinan yang dimaksud Kadipaten Pakualaman, padahal kenyataannya mereka sudah menggarap selama bertahun-tahun dan secara turun-temurun (Komunikasi dengan S, penggarap PAG, 28 Mei 2017). Hal ini terbukti di lapangan, Kadipaten Pakualaman tidak dapat menunjukkan data tentang tanah PAG dan siapa penggarap tanah PAG, karena menurutnya tidak ada izin yang masuk ke Kadipaten Pakualaman (komunikasi dengan KATH, 2 Juni 2017). Kadipaten Pakualaman dibantu oleh Kanwil ATR/BPN DIY telah mengecek dan menunjukkan batas-batas tanah yang dimiliki dari Buku Model A yang menunjukkan data persil tanah dan peta persil (Komunikasi dengan Sekretaris Desa Glagah),<sup>11</sup> serta *Rijksblad* Pakualam Nomor 18 Tahun 1918 dan pengakuan dari masyarakat.

Kadipaten Pakualaman mengetahui tanahnya akan digunakan untuk proyek pembangunan bandara ketika PT. Angkasa Pura I menyam-

---

<sup>11</sup> Model A yang ada di kantor desa adalah dalam rangka pungutan pajak yang diberikan oleh penggarap kepada pemerintah desa berupa hasil panen.

paikan permohonan pemanfaatan tanah Kadipaten Pakualaman *Grond* (PAG) kepada Penghageng Kawedanan Keprajan Kadipaten Pakualaman jauh sebelum pelaksanaan pengadaan tanah. PT. Angkasa Pura I mengajukan izin pemanfaatan tanah PAG melalui surat nomor API. 3101/LB.05/2014/PD-B tanggal 24 Juni 2014, yang isinya dengan mengatasnamakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, bahwa PT. Angkasa Pura I memohon pelepasan hak kepada Kadipaten Pakualaman. Diakui oleh Koentjoro, Kadipaten Pakualaman sempat kaget dengan apa yang disampaikan oleh PT. Angkasa Pura I karena cara perolehan tanah yang dimaksud adalah dengan melepaskan hak tanah PAG dalam jumlah yang tidak sedikit. Namun demikian, Kadipaten Pakualaman menyadari bahwa tanah yang dibutuhkan adalah untuk kepentingan umum dan jumlah tanah PAG yang akan dilepaskan untuk pembangunan bandara hampir sepertiga (27,30%)<sup>12</sup> dari kebutuhan lahan bandara. Dengan demikian, kerja sama Pakualaman dengan pihak Angkasa Pura I sangat membantu memperlancar proses perolehan tanahnya.

Atas nama pembangunan untuk kepentingan umum, Kadipaten Pakualaman akhirnya melepaskan 1.602.988 m<sup>2</sup> (160,29 hektar) tanah PAG untuk mendukung pembangunan bandara baru Yogyakarta. Konsekuensinya, sedikitnya 862 penggarap tanah PAG yang telah menggarap selama bertahun-tahun akan kehilangan sebagian sumber kehidupannya demi pembangunan YIA. Kadipaten Pakualaman sebagai pemilik tanah mengakui keberadaan penggarap PAG, meski telah dianggap menggarap tanah PAG tanpa izin. Penggarap PAG diposisikan sebagai pihak yang berhak atas penguasaan tanah PAG dan berhak atas tanaman di atasnya (cabai, pepaya, ketela pohon, kelapa, pisang, jagung dan tanaman semusim lainnya), termasuk benda-benda yang berada di atas tanah PAG yang keberadaannya digunakan untuk menggarap tanah oleh para petani, seperti (sumur *pantek*, pipa paralon, dan gubug). Gambar berikut menunjukkan tanah PAG yang ditanami tanaman semusim oleh para petani Kulonprogo.

---

<sup>12</sup> Hasil dari Pengolahan Data Sekunder yang penulis lakukan berdasarkan data-data lapangan, Juni 2017.



Gambar 25. Tanah PAG yang Ditanami Tanaman Semusim  
Sumber: Dokumentasi peneliti, Juni 2017

Kondisi yang berbeda terjadi pada petani tambak yang membuka tambak di atas tanah PAG. Petani tambak tidak mendapatkan ganti kerugian karena besarnya hanya Rp. 0,-. Hasil Inventarisasi dan Identifikasi Satgas B pada Juni 2017, terdapat 176 tambak yang baru muncul di tahun 2015. Keberadaannya dianggap ilegal oleh Tim Penilai berdasarkan pendapat hukum (*legal opinion*) yang dikeluarkan oleh Kejaksaan Tinggi DIY.<sup>13</sup> Alasan tersebut muncul ketika Kanwil ATR/BPN DIY memohon informasi kepada Pemkab Kulon Progo mengenai perizinan atas keberadaan tambak dimaksud melalui surat Nomor 2035/300-34/XI/2015 tanggal 29 November 2015. Surat tersebut dijawab oleh Sekretaris Daerah melalui surat nomor 500/2974 tanggal 20 Mei 2016 yang isinya menyampaikan bahwa usaha tambak yang berada di

---

<sup>13</sup> Menurut penjelasan Triono Rahyudi, Sekretaris TP4D Kejaksaan Tinggi DIY, PT. Angkasa Pura I melakukan perjanjian kerjasama dengan Tim Pengawal dan Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (T4D) Kejaksaan Tinggi DIY. TP4D mengawal dan mengamankan pelaksanaan pengadaan tanah YIA. Apabila diminta membuat kajian hukum terhadap suatu persoalan, TP4D membuat kajian hukum berdasarkan permohonan PT. Angkasa Pura I dan/atau Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.

lokasi calon bandara semuanya tidak ada yang berizin<sup>14</sup> dan melanggar Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kulon Progo Tahun 2011-2030. Dalam Perda Kabupaten Kulon Progo Nomor 10 Tahun 2014 tentang Rencana Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Tahun 2014-2034, Peta Rencana Pola Ruang Kabupaten Kulon Progo: sub zona tambak di Desa Jangkaran terletak di sebelah barat Sungai Bogowonto (komunikasi dengan AHA, 10 Mei 2017).

Pada saat PT. Angkasa Pura I melakukan perencanaan pengadaan tanah untuk pembangunan bandara baru di Kabupaten Kulon Progo pada awal tahun 2014, atau sebelum adanya Penetapan Lokasi, belum terdapat tambak di atas tanah PAG. Sebagaimana diakui oleh salah satu pengusaha tambak bahwa mereka baru membangun usaha tambak dari tahun 2013-2015 sejak terdengar isu akan dibangun bandara di Kulon Progo, hal yang sama juga disampaikan oleh Sekeretaris Desa Palihan (komunikasi dengan Sekretaris Desa Palihan, 19 April 2017). Petani tambak lainnya membenarkan bahwa pembangunan tambak udang dilakukan atas dasar “*ikut-ikutan*” karena mendengar jumlah ganti kerugian yang akan diterima lebih tinggi dibandingkan dengan hanya tanaman semusim. Selain itu, mengusahakan tambak akan mendapatkan keuntungan yang lebih besar saat panen, jika dibandingkan hanya pertanian semusim.

Menurut Sri Hartini, salah seorang petani tambak menjelaskan bahwa untuk membangun tambak sekaligus benih udangnya memerlukan modal awal sekitar Rp. 60-70juta. Sementara hasil sekali panen petani tambak memperoleh hingga Rp. 350juta untuk tambak yang berukuran 1.500m<sup>2</sup>, dan panen tambak udang bisa dilakukan 3x dalam setahun. Jika dibandingkan dengan pertanian semusim yang hanya menghasilkan 40-50 juta/tahun, maka membangun tambak menjadi

---

<sup>14</sup> Lihat Pasal 5 ayat (1) Peraturan Daerah (PERDA) Kabupaten Kulon Progo Nomor 71 Tahun 2015 tentang Pedoman Usaha Pembudidayaan Ikan berbunyi (1) Orang yang melakukan usaha pembudidayaan ikan di daerah wajib memiliki izin usaha perikanan di bidang pembudidayaan.

sesuatu hal yang menjanjikan (Komunikasi dengan SH, 4 Juni 2017). Selain dari keuntungan panen, warga berspekulasi bahwa membangun tambak di atas tanah PAG akan mendapatkan ganti rugi lebih tinggi dibanding pertanian semusim.



Gambar 26. Aksi Protes Petani Tambak  
Sumber: *Harian Kedaulatan Rakyat*, 27 Juli 2016

Tambak yang muncul pada tahun 2015 dianggap sebagai tambak ilegal dan tidak akan dinilai sebagai bangunan di atas lahan PAG untuk mendapatkan ganti rugi (Rp. 0,-). Kesimpulan itu membuat para petambak keberatan dengan hasil penilaian Tim Penilai dan kemudian mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri Wates. Berdasarkan observasi dan konfirmasi di lapangan, tercatat terdapat 104 permohonan keberatan yang masuk di Pengadilan Negeri Wates, 4 diantaranya ditolak dan 100 permohonan dikabulkan sebagian. Terdapat 100 petani tambak yang menuntut ke pengadilan dengan nilai mencapai Rp. 96 milyar. Mereka menuntut PT. Angkasa Pura I agar membayar apa yang dianggap menjadi haknya. Dari tuntutan tersebut, Pengadilan Negeri Wates mengabulkan sebagian dan menghukum PT. Angkasa Pura I membayar Rp. 14 milyar kepada 100 petani tambak (Laporan PT. Angkasa Pura I, Juni 2017). Tidak terima dengan isi putusan tersebut, PT. Angkasa Pura I kemudian mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung dan telah diputus 96 perkara yang memenangkan

PT. Angkasa Pura I. Isi putusan kasasi yang memenangkan PT. Angkasa Pura I memiliki konsekuensi petani tambak tidak akan dibayarkan ganti kerugian. Keluarnya putusan kasasi menjadi keputusan final karena tidak ada upaya peninjauan kembali.<sup>15</sup>

Atas keputusan Mahkamah Agung, PT. Angkasa Pura I kemudian menghimbau petani tambak untuk segera mengosongkan tanah PAG yang telah menjadi milik PT. Angkasa Pura I, bahkan dipasang papan nama larangan untuk beraktifitas di atas lahan PAG yang dipersiapkan (Gambar 27). Petani tambak yang merasa tidak terima dengan hasil penilaian Tim Penilai kerap kali melakukan aksi penyampaian pendapatan di hadapan Gubernur DIY maupun Kanwil ATR/BPN DIY untuk menuntut keadilan. Keluarnya putusan kasasi dari Mahkamah Agung menyebabkan para pemangku kepentingan tidak bisa berbuat apa-apa, selain menjalankan apa yang menjadi amar putusan kasasi tersebut.



Gambar 27. Peringatan Pengosongan Tambak Pasca Putusan Kasasi  
Sumber: Dokumentasi Penulis, Juni 2017

<sup>15</sup> Dalam Pasal 23 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Sejak adanya isu pembangunan bandara, selain kemunculan tiba-tiba petani tambak, terjadi pergeseran penilaian makna atas tanah PAG oleh penggarap PAG (Lutfi, dkk. 2009, 189).<sup>16</sup> Sebelum adanya isu bandara, penggarap PAG secara sadar mengakui bahwa tanah yang digarapnya adalah tanah milik Kadipaten Pakualaman. Namun, karena adanya isu pembangunan bandara, penggarap PAG meyakini bahwa tidak ada lagi tanah PAG di Kulon Progo. Tanah yang digarap adalah tanah karunia Tuhan Yang Maha Esa dan siapa saja berhak atas tanah tersebut apalagi setelah menggarap lebih dari 20 tahun (komunikasi dengan S, penggarap PAG, 28 Mei 2017).

Secara yuridis, petani tambak yang berada di atas tanah PAG seharusnya mendapat ganti kerugian atas penguasaan tanah PAG. PAG sendiri telah mengakui petani penggarap sebagai pihak yang berhak atas penguasaan tanah PAG, meskipun selama ini tidak berizin PAG tidak pernah memberikan larangan keberadaan petani tambak (Komunikasi dengan KATH, 02 Juni 2017).

PT. Angkasa Pura I hanya membayar nilai yang dikeluarkan oleh Penilai. Seolah tidak memikirkan mengenai nasib petani tambak, Penilai mengeluarkan nilai Rp. 0,- karena menganggap bahwa tambak tidak berizin. Persoalan menyangkut hak dan keadilan substantif dihadapkan pada persoalan prosedural dan administratif belaka yang menyebabkan kerugian masyarakat berkali-kali. Seharusnya pemerintah berempati dan menghadirkan rasa aman, menciptakan keadilan, dan kesejahteraan bagi masyarakat terdampak.

---

<sup>16</sup> Luthfi dkk. Menjelaskan, terjadi hal yang sama ketika ada kasus rencana penambangan pasir besi di Kecamatan Galur, penggarap PAG awalnya mengakui bahwa tanah itu (tanah PAG) adalah milik Pakualam. Akan tetapi ketika Pakualam memfasilitasi penambangan mereka justru menyatakan bahwa tanah itu (tanah PAG) adalah milik Yang Maha Kuasa, bukan milik Pakualam.



Gambar 28. Bekas Tambak di atas Tanah PAG yang Telah Dikosongkan  
Sumber: Dokumentasi Penulis, Juni 2017

Setelah gagal melakukan perlawanan dalam berbagai bentuk, “harapan” terakhir petani tambak dan penggarap PAG lainnya adalah “tali asih” yang rencananya akan diberikan kepada penggarap PAG oleh Kadipaten Pakualaman. Kadipaten akan memberikan sebagian nilai ganti kerugian yang diterima Kadipaten Pakualaman atas tanah PAG kepada penggarap PAG. Waktu itu, belum jelas berapa nilai yang akan diberikan kepada penggarap PAG karena Kadipaten Pakualaman sendiri belum menerima uang ganti kerugian. Menurut *Project Secretary* PT. Angkasa Pura I, uang ganti kerugian tanah PAG nilainya mencapai Rp. 700 milyar, dan sampai saat ini (akhir 2017) masih ditiptkan di Pengadilan Negeri Wates. Penitipan dilakukan karena masih terdapat sengketa kepemilikan antara ahli waris tanah PAG (Komunikasi dengan KATH, 2 Juni 2017).<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Ada 2 (dua) gugatan terhadap Kadipaten Pakualaman, yaitu 1) Sdr Suwarsi, dkk yang mengaku sebagai kerabat/trah Kraton Solo (bukan institusi/lembaga) dan mengaku mempunyai hak atas tanah yang sekarang digunakan untuk pembangunan bandara; dan 2) PT. Pantai Wisata Jogja Barat sebagai badan hukum yang pernah menjalin kerjasama dengan hendak Kadipaten Pakualaman untuk bersama-sama membangun lapangan golf, resort, dll. Terhadap kedua gugatan tersebut dibatalkan/tidak diterima melalui Keputusan Pengadilan Negeri Wates.



Kadipaten Pakualaman akan melakukan pendataan terlebih dahulu, siapa yang akan menerima tali asih akan didata oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo (Komunikasi dengan KATH, 2 Juni 2017). Tali asih akan berikan kepada penggarap PAG yang tanahnya diambil akibat pembangunan bandara YIA dan tidak menerima ganti rugi lainnya. Kadipaten Pakualaman akan memberikan tali asih secara adil dan proporsional berdasarkan pertimbangan dari Pemkab Kulon Progo. Tentu dengan pertimbangan dan realitas di lapangan setelah melakukan inventarisasi. Bayu Dardias menjelaskan, penggarap tanah PAG bisa dibagi menjadi beberapa kategori. Pertama, mereka yang miskin dan hanya mengandalkan penghasilan dari menggarap tanah PAG dan tidak menerima ganti rugi lainnya. Mereka ini yang harus diprioritaskan, harus dijamin dan diusahakan sumber ekonomi penggantinya. Kedua, petani penggarap yang juga memiliki tanah lain yang mendapatkan kompensasi. Tanah lain yang mendapatkan kompensasi bisa akibat akumulasi keuntungan dari mengolah tanah PAG atau dari sumber lainnya. Ketiga, segelintir oportunistis yang merasa ganti rugi telah diterima dari tanahnya kurang dari yang mereka harapkan atau telah mereka investasikan (Dardias 2016).

Perjalanan panjang akhirnya menghasilkan kesepakatan, yang sepertinya bukan yang diharapkan oleh petani penggarap lahan PAG. Pada 30 Agustus 2018, berdasarkan hasil pertemuan di Kantor Wakil Gubernur Yogyakarta,<sup>18</sup> Pakualaman sepakat memberikan tali asih kepada warga penggarap di empat desa yang jumlah totalnya 848 orang setelah diinventarisir oleh Pemkab Kulonprogo. Total lahan yang diinventarisir seluas 1.602.988 meter persegi, merupakan lahan garapan yang terdampak pembangunan YIA di Desa Glagah, Palihan, Sindutan, dan Jangkar. Secara rinci Nugraha menyebutkan, dari Desa Jangkar terdapat 121 orang, Sindutan 69 orang, Palihan 182 orang, dan Glagah 476 orang dengan nilai pencairan berbeda-beda

---

<sup>18</sup> Wakil Gubernur Yogyakarta adalah Raja Pakualaman, yang menurut aturan pihak yang berhak menerima ganti rugi tanah untuk pembangunan Bandara YIA.

tiap orang, bergantung luasan lahan yang digarap. Total nilai yang akan diberikan sebagai tali asih sekitar Rp 25 miliar, diambilkan dari hasil ganti rugi pembebasan lahan PAG seluas 160 hektar oleh PT Angkasa Pura I sebesar Rp701,512 miliar yang sebelumnya dikonsinyasikan di Pengadilan Negeri Wates. Sistem pemberian tali asih dilakukan secara profesional, karena lewat notaris dan menunjuk salah satu bank di Kulon Progo. Tali asih dikirimkan ke rekening warga penerima sesuai daftar nominatif yang telah ditetapkan. Sementara bagi warga penggarap yang belum bersedia mengambil tali asih dan tidak menyerahkan nomor rekening akan disimpan dan dititipkan ke rekening pemerintah desa sesuai lokasi tanahnya (Nugraha 2019).

## **F. Tanah Instansi Pemerintah Kabupaten Kulon Progo dan Penyelesaiannya**

Hasil inventarisasi dan identifikasi menunjukkan bahwa terdapat sebagian aset/Barang Milik Daerah (BMD) milik Pemkab Kulon Progo yang menjadi objek pengadaan tanah pembangunan bandara YIA (Tabel 15). Nilai aset Pemkab Kulon Progo yang akan digunakan untuk Pembangunan YIA sebagaimana hasil penilaian Tim Penilai mencapai Rp. 30,7 milyar. Dalam jumlah tersebut di dalamnya terdapat aset berupa jalan kabupaten yang tidak dapat diberikan ganti kerugian. Pembayaran ganti kerugian tanah instansi masih menyisakan persoalan tersendiri. Terhadap tanah instansi khususnya jalan kabupaten milik Pemkab Kulon Progo, pada waktu itu belum menemukan penyelesaian mengenai mekanisme pembayarannya, karena perbedaan tafsir dan pemahaman terhadap UU No. 2/2012.

Pelaksana Pengadaan Tanah meyakini bahwa terhadap tanah instansi yang berupa jalan tidak dapat diberikan ganti kerugian karena jalan tidak termasuk dalam kategori bangunan dan tidak dipergunakan untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan, sehingga tidak perlu diberikan ganti kerugian (Komunikasi dengan Kepala Kantor Pertanahan Kulon Progo, 10 Mei 2017 dan *Project Secretary* PT. Angkasa Pura I, 17 Mei 2017). Sebaliknya, jika tanah tersebut digunakan untuk tempat penyelenggaraan tugas maka harus diberikan ganti kerugian

yang berupa tanah pengganti dan/atau bangunan. Pelepasan haknya sesuai UU No. 2/2012 Pasal 45 dan 46 yang mengatur pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (BMN/D).

Tabel 15. Data Barang Milik Daerah Pemerintah Kabupaten Kulon Progo

No.	Desa	Jenis>Nama Barang	Luas (m <sup>2</sup> )
1.	Jangkaran	1. TPR Congot	-
		2. Jalan	4.146
2.	Palihan	1. Gardu retribusi palihan	6
		2. Jalan	4.124
		3. Jalan	2.579
		4. Jalan	11.395
		5. Bangunan gedung Puskesmas	2.306
		6. Bangunan BP3K	70.809
3.	Glagah	1. Tanah Dusun Bebekan	1.899
		2. Tanah Dusun Macanan	2.435
		3. Tempat Parkir Roda 4 & MCK	403
		4. Tempat Parkir Roda 2	378
		5. Jalan	3.385
		6. Jalan	2.435
		7. Jalan	1.261
		8. Jalan	1.526
		9. Jalan	1.397
		10. Jalan	1.092
		11. Bangunan SD 3 Glagah	-
4.	Kebonrejo	1. Jalan	500

Sumber: Lampiran Surat Permohonan Pendapat dalam Mensikapi Hasil Validasi BMD yang Terkena Dampak Pembangunan Bandara Baru di Kulon Progo

Pengaturan BMN/D diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara jo Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (PP No. 27 Tahun 2014). Sesuai dengan PP No. 27 Tahun 2014 Pasal 1 angka 17 berbunyi Pemindahtanganan adalah pengalihan kepemilikan BMN/D, pada Pasal 54 ayat (1) dan ayat (2) berbunyi BMN/D yang tidak diperlukan bagi penyelenggaraan tugas pemerintahan negara/daerah dapat dipindahtangankan. Pemindahtanganan Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana dimaksud ayat (1) dilakukan dengan cara

penjualan, tukar menukar, hibah atau penyertaan modal pemerintah pusat/daerah.

Dalam pandangan Pemkab Kulon Progo, jalan kabupaten yang menjadi objek pengadaan tanah telah memenuhi syarat sebagai objek pengadaan tanah yang seharusnya diberikan ganti kerugian. Jalan kabupaten seluas 33.840 m<sup>2</sup> merupakan bagian dari BMD milik Pemkab Kulon Progo.<sup>19</sup> Pemkab Kulon Progo berpendapat bahwa jalan dengan pengelompokan dan bagian-bagiannya serta kewenangannya adalah termasuk dan bermakna sebagai bangunan yang digunakan/dimanfaatkan untuk penyelenggaraan pemerintahan di bidang transportasi darat sehingga harusnya diberikan ganti kerugian.<sup>20</sup> Muncul pertanyaan selanjutnya adalah, siapa yang mengambil keputusan bahwa jalan tersebut masih dipergunakan secara aktif. Pemkab Kulon Progo berkesimpulan bahwa pengelola BMD berhak menyatakan bahwa BMD tersebut digunakan secara aktif atau tidak, dalam hal ini Gubernur DIY dan Bupati Kulon Progo (Komunikasi dengan RM, 23 Mei 2017). Namun, tanpa adanya pernyataan dari kepala daerah dapat dilihat secara jelas dan nyata bahwa jalan kabupaten yang terdampak pembangunan bandara YIA masih dipergunakan secara aktif untuk penyelenggaraan pemerintahan di bidang transportasi darat (Gambar 29).



Gambar 29. Jalan Kabupaten yang menjadi Objek Pengadaan Tanah YIA  
Sumber: Dokumentasi Penulis, Juni 2017

---

<sup>19</sup> Angka luasan tersebut merupakan hasil olahan penulis berdasarkan temuan data dan dokumen di lapangan.

<sup>20</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.

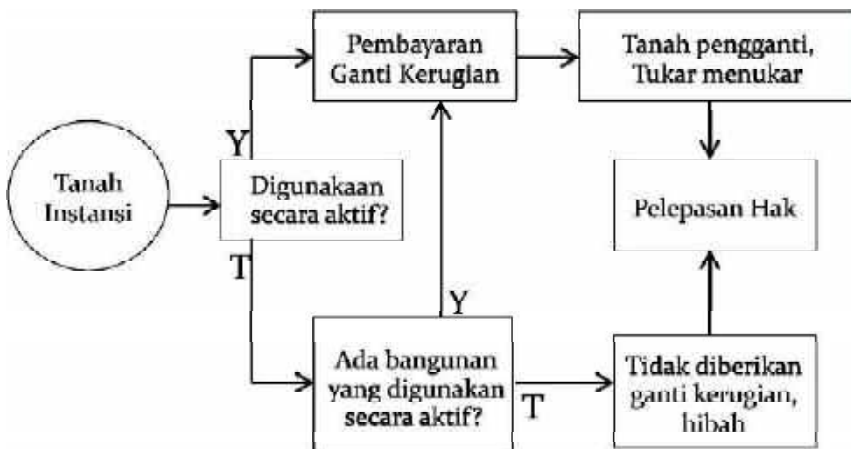
Untuk mencari jalan tengah dilakukan rapat dengan para pemangku kepentingan untuk membahas permasalahan tersebut. Rapat yang dihadiri oleh instansi dari Badan Pengawas Keuangan, Tim Pendampingan Hukum TP4D Kejaksaan Tinggi Yogyakarta, Pemkab Kulon Progo, Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo, dan PT. Angkasa Pura I berpendapat bahwa dalam pelepasan aset yang berkaitan dengan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, ketentuan yang digunakan untuk menyelesaikan permasalahan tersebut adalah ketentuan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Hasil rapat seolah menunjukkan fungsi UU Pengadaan Tanah sebagai undang-undang yang sifatnya *lex specialis derogat legi generali*.

Artinya, musyawarah tidak menemukan kata sepakat, muncul perbedaan penafsiran mengenai UU Pengadaan Tanah yang mengharuskan Bupati Kulon Progo memohon petunjuk kepada Menteri Dalam Negeri (Mendagri) berkaitan dengan adanya potensi tidak dibayarkan aset milik Pemkab Kulon Progo senilai Rp. 24 milyar (Komunikasi dengan RM, 23 Mei 2017). Dalam suratnya, Pemkab Kulon Progo menuntut ganti kerugian yang dibayarkan berupa uang karena menilai PT. Angkasa Pura I tidak siap untuk menyediakan tanah pengganti. Dengan dibayarkan ganti kerugian berupa uang maka pelepasannya dilakukan dengan cara penjualan sesuai dengan PP No. 27 Tahun 2014. Sementara menunggu petunjuk dari Mendagri, Pemkab Kulon Progo hanya akan mendapat ganti rugi sebesar Rp. 6 milyar yang diantaranya berupa bangunan Sekolah Dasar, Bangunan Puskesmas, dan Bangunan Gedung milik Dinas Pertanian dan Pangan. Agar pembangunan tetap dapat berjalan, Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah bersurat kepada Pemkab Kulon Progo untuk dapat memproses pelepasannya sambil menunggu petunjuk dari Mendagri (Aribowo 2017).

Pelaksanaan pengadaan tanah instansi pemerintah masih bersifat bias karena belum ada kejelasan mengenai penyelesaian ganti kerugiannya. Kalaupun nantinya dibayarkan ganti kerugiannya, bentuk yang diperkenankan hanya berupa tanah pengganti. Pasal 46 UU Pengadaan Tanah dan Pasal 82 Perpres No. 71 Tahun 2012 hanya mem-

berikan kemungkinan pembayaran ganti kerugian terhadap instansi pemerintah berupa tanah pengganti (Komunikasi dengan Dirjen Pengadaan Tanah, 14 Juni 2017). Sepanjang pemerintah mampu menunjukkan bukti bahwa jalan kabupaten yang menjadi objek pengadaan tanah merupakan barang milik daerah yang aktif untuk kegiatan pemerintahan, seharusnya dapat diberikan ganti kerugian.

Pembayaran ganti kerugian aset mengacu kepada UU Pengadaan Tanah, namun cara pelepasannya mengacu kepada UU Perbendaharaan Negara dan PP No. 27 Tahun 2014. Jika nantinya dapat diberikan ganti kerugian berupa tanah pengganti maka pelepasannya dapat dilakukan dengan cara tukar menukar. Secara administratif, PT. Angkasa Pura I telah memenuhi syarat sebagai pihak BUMN yang bertindak untuk melakukan tukar menukar tanah BMD. Ditambah lagi tanah yang dibutuhkan nantinya akan digunakan untuk kepentingan umum, dalam hal ini pembangunan bandara. Sangat dimungkinkan dilakukan tukar menukar dengan ketentuan PT. Angkasa Pura I sudah menyiapkan tanah pengganti yang senilai dengan tanah BMD yang dibutuhkan. Penyelesaian ganti kerugian untuk tanah instansi pemerintah dapat dilihat pada Gambar berikut.



Gambar 30. Penyelesaian Pemberian Ganti Kerugian Tanah Instansi Pemerintah

Seharusnya Pemkab Kulon Progo memahami bahwa bentuk ganti kerugian yang bisa diberikan untuk tanah instansi pemerintah terbatas

pada tanah pengganti. Pemkab Kulon Progo menagih janji PT. Angkasa Pura I untuk membayar ganti kerugian terhadap BMD Pemkab Kulon Progo karena Pemkab Kulon Progo sudah menganggarkan uang ganti kerugian yang nantinya akan diterima untuk membiayai beberapa kegiatan mereka di tahun 2017 (Komunikasi dengan RM, 23 Mei 2017). Padahal, berdasarkan ketentuan ganti kerugian, yang dimungkinkan hanya tanah pengganti. Penulis tidak berhasil menemukan dokumen kesepakatan dan negosiasi antara PT. Angkasa Pura I dan Pemkab Kulon Progo yang disebut menjanjikan ganti kerugian untuk aset Pemda berupa uang. Seharusnya, persoalan ini sudah teridentifikasi sejak tahap perencanaan pengadaan tanah dan dapat diantisipasi penyelesaiannya sehingga pada saat pelepasan hak tidak menghambat proses pengadaan tanah.

Untuk mengakhiri perdebatan dan tafsir atas UU No./2012 terkait ganti rugi aset pemerintah, akhir November 2017, Gubernur Yogyakarta berkirim surat untuk meminta petunjuk ke pemerintah pusat terkait persoalan tersebut. Pemerintah melalui Sekretariat Wakil Presiden pada tanggal 3 November 2017 menyatakan bahwa aset Pemerintah Kabupaten Kulon Progo dan Pemprov DIY yang berupa jalan baik jalan kabupaten maupun jalan provinsi tidak dapat diberi ganti kerugian. Hal ini sesuai Pasal 82 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 dimana lahan milik pemerintah yang menjadi objek pengadaan tanah tidak diberi ganti kerugian kecuali di atasnya berdiri bangunan yang digunakan secara aktif untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan. Jawaban ini mengakhiri perdebatan yang sebelumnya muncul di lapangan, selanjutnya persoalan tersebut dianggap selesai.

## G. Tanah Kas Desa

Pembangunan bandara YIA melibatkan 276.790m<sup>2</sup> tanah desa yang dimiliki pemerintah desa di lima desa yang menjadi objek pengadaan tanah (Kanwil ATR/BPN DIY 2017). Menurut Peraturan Gubernur DIY Nomor 39 Tahun 2016, tanah desa di Yogyakarta adalah tanah yang asal-usulnya dari kasultanan dan/atau kadipaten dengan hak *anggaduh* dan pemanfaatannya untuk kas desa, *bengkok*, dan

*pengarem-ngarem*. Sementara menurut Peraturan Gubernur DIY Nomor 112 Tahun 2014, Tanah Kas Desa (TKD) adalah bagian dari tanah desa yang dipergunakan untuk menunjang penyelenggaraan pemerintahan desa dan sebagai salah satu dari sumber pendapatan asli desa (Marsoem, Adi, & Manoppo 2015, 227). Bagian tanah desa lainnya adalah tanah *bengkok/lungguh* untuk tambahan penghasilan kepala desa dan perangkat desa dan tanah *pengarem-arem* untuk pensiunan kepala desa dan perangkat desa (Gambar 31). Selain itu, termasuk di dalamnya tanah desa adalah tanah yang berasal dari iuran warga yang biasanya digunakan untuk jalan desa (Aribowo 2017).



Gambar 31. Tanah Kas Desa Objek Pengadaan Tanah YIA  
Sumber: Dokumentasi Penulis 2017

Pada prinsipnya kekayaan desa berupa TKD tidak boleh dilakukan pelepasan, kecuali diperlukan untuk kepentingan umum (Marsoem, Adi, & Manoppo 2015, 227). Pelepasan tanah desa harus mendapat izin dari gubernur dan harus diganti dengan tanah yang senilai dengan tanah yang dilepaskan. Peraturan Gubernur Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa dan Peraturan Gubernur Nomor 39 Tahun 2016 tentang Pelepasan Tanah Desa bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, memberikan izin untuk tanah kas desa diberikan ganti kerugian berupa uang. Ditambahkan lagi dalam Pasal 33 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2016 tentang



Pengelolaan aset juga memberikan celah pemberian ganti kerugian tanah kas desa untuk kepentingan umum dalam bentuk uang. Padahal, dalam Pasal 46 UU Pengadaan Tanah jo. Pasal 82 Perpres No. 71 Tahun 2012 menyebutkan bahwa objek pengadaan tanah yang berupa tanah kas desa, ganti kerugian yang dapat diberikan hanya dalam bentuk tanah dan/atau bangunan atau relokasi.

Bentuk ganti kerugian yang pertama diupayakan untuk TKD tentunya adalah berupa tanah pengganti seperti amanat UU Pengadaan Tanah. PT. Angkasa Pura I memiliki kewajiban untuk mencarikan tanah pengganti. Dalam pencariannya, PT. Angkasa Pura I mengaku kesulitan mencari tanah pengganti dengan luasan  $\pm 27$  hektar. Tentunya wilayah pencarian juga terbatas di wilayah Kecamatan Temon, karena tanah pengganti untuk tanah desa haruslah berada di dalam satu desa atau dimungkinkan di desa yang berbatasan tetapi dalam satu kecamatan sebagaimana bunyi Pasal 2 ayat (8) Peraturan Gubernur DIY Nomor 39 Tahun 2016.

PT. Angkasa Pura I telah mengajukan permohonan pembebasan TKD guna pembangunan bandara baru di DIY kepada Bupati Kulon Progo sejak dokumen perencanaan disusun. Namun ternyata walaupun koordinasi sudah dilakukan sedini mungkin, pelepasan tanah kas desa tetap menjadi persoalan yang sedikit menghambat dalam pengadaan tanah YIA. Hingga akhirnya PT. Angkasa Pura I memohon bantuan kepada Bupati Kulon Progo untuk mencarikan tanah pengganti TKD karena menganggap Bupati Kulon Progo sebagai kepala daerah yang paling paham mengenai wilayahnya (komunikasi dengan *Project Secretary* PT. Angkasa Pura I, 17 Mei 2017). PT. Angkasa Pura I harusnya menyadari sejak perencanaan kegiatan bahwa terdapat TKD yang menjadi objek pengadaan tanah, sehingga seharusnya pemikiran untuk merencanakan tanah pengganti TKD juga muncul pada saat yang sama. Tidak mungkin jika PT. Angkasa Pura I tidak paham mengenai mekanisme ganti kerugian terhadap TKD (Aribowo 2017).

Sama halnya dengan PT. Angkasa Pura I, Bupati Kulon Progo dan jajarannya mengaku kesulitan untuk mencari tanah pengganti TKD terbatas di wilayah Kecamatan Temon. Bahkan sempat meminta

bantuan masing-masing pemerintah desa setempat yang lahannya TKD-nya dijadikan objek pengadaan tanah, namun juga mengalami kesulitan untuk mendapatkan tanah pengganti (Pitasari 2019). Agar tidak menjadi hambatan dalam pelaksanaan pengadaan tanah, PT. Angkasa Pura I mohon izin kepada Gubernur DIY agar TKD dapat diberikan ganti kerugian dalam bentuk uang. Jika gubernur mengizinkan ganti kerugian dalam bentuk uang maka pelepasan dapat segera dilaksanakan. Pelepasan tanah kas desa yang sampai saat penelitian berlangsung belum mendapat izin dari Gubernur DIY justru menjadi penghambat pelaksana pengadaan tanah.

Menurut Susanti, banyak pihak yang menunggu izin pelepasan tanah kas desa dari Gubernur DIY. Hal ini ada kaitannya dengan tanah *bengkok/lungguh* dan tanah *pengarem-arem* yang terkena dampak pengadaan tanah. Sejak terbit IPL, TKD yang terkena dampak bandara mengurangi tambahan pemasukan bagi kepala desa dan perangkat desa. Ada kekecewaan tersendiri yang dirasakan oleh perangkat desa karena Gubernur DIY tidak kunjung menerbitkan izin pelepasan tanah kas desa, terutama Perangkat Desa Palihan (Komunikasi dengan Sekretaris Desa Palihan, 19 April 2017). Kekecewaan itu muncul karena TKD Desa Palihan habis seluruhnya untuk kebutuhan pembangunan bandara sehingga dampaknya amat sangat dirasakan oleh perangkat desa (Komunikasi dengan Kepala Desa Glagah, 26 Mei 2017 dan Sekretaris Desa Palihan, 19 April 2017).

Tidak seharusnya pelepasan tanah kas desa menjadi penghambat dalam pengadaan tanah bandara YIA. Seharusnya, SK Penetapan Lokasi yang diterbitkan Gubernur, selain sebagai dasar pelaksanaan pengadaan tanah dapat sekaligus sebagai izin Gubernur DIY untuk melepaskan tanah kas desa. Dengan demikian pemerintah desa tidak perlu lagi mengajukan permohonan izin pelepasan TKD kepada gubernur (Komunikasi dengan Dirjen Pengadaan Tanah, 14 Juni 2017). Gubernur DIY dapat dianggap mengetahui bahwa terdapat TKD yang menjadi bagian dari objek pengadaan tanah YIA. Gubernur seharusnya sudah memahami kondisi ini sejak dilakukannya sosialisasi dan konsultasi publik bahwa akan ada pelepasan TKD dari data awal yang

diperoleh pada tahap persiapan. Dengan demikian sejak awal dapat dipersiapkan mekanisme pelepasannya.

Dengan mempertimbangkan faktor kesulitan mencari tanah pengganti untuk TKD, pemberian ganti kerugian terhadap TKD untuk sementara dapat diberikan dalam bentuk uang. Mengacu kepada PMDN No. 1 Tahun 2016, Pergub DIY No. 112 Tahun 2014, dan Pergub DIY No. 39 Tahun 2016, dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum, TKD yang menjadi objek pengadaan tanah pemberian ganti kerugian dapat diberikan berupa uang. Tentunya dengan ketentuan bahwa uang tersebut harus digunakan untuk membeli tanah pengganti yang senilai agar tidak bertentangan dengan UU Pengadaan Tanah.

Apa yang ditunggu oleh desa terutama Desa Palihan yang TKD-nya habis terkena pengadaan tanah kemudian dijawab oleh Gubernur DIY melalui Surat Gubernur Provinsi DI Yogyakarta Nomor 143/01671 tanggal 29 Mei 2017. Dalam surat tersebut mengakhiri kesulitan berbagai pihak yang gagal mendapatkan tanah pengganti. Surat ini juga sekaligus menjadi dasar untuk melakukan pembayaran ganti rugi TKD dengan menggunakan uang bukan tanah pengganti, karena sudah diupayakan untuk mencari tanah pengganti, namun tidak berhasil. Gambar berikut (Gambar 32) merupakan salah satu contoh Berita Acara Pelepasan Tanah Kas Desa Palihan yang ditandatangani Bersama Kepala Kantor Pertanahan Kab. Kulon Progo. Isi dari berita acara tersebut menjelaskan secara detil pelepasan TKD baik luas maupun nilai ganti kerugian yang sudah dikeluarkan oleh Tim Penilai.

## BAB VI KESIMPULAN

**B**erbagai studi dan kajian yang dilakukan untuk menentukan lokasi bandara dianggap layak dan sesuai untuk lokasi pembangunan YIA. Hasilnya dituangkan dalam Dokumen Studi Kelayakan dan Rencana Induk yang kemudian menunjukkan Kecamatan Temon Kabupaten Kulon Progo adalah lokasi terbaik pembangunan bandar udara baru yang menggantikan Bandara Adisutjipto. Terbitnya Izin Penetapan Lokasi (IPL) dari Menteri Perhubungan menunjukkan bahwa lokasi Temon telah memenuhi syarat secara teknis dan layak sebagai lokasi pembangunan bandara baru Yogyakarta. Dengan segala keterbatasannya, Temon menjadi lokasi yang paling layak se-DIY untuk lokasi pembangunan bandara baru YIA.

Penetapan lokasi di Kecamatan Temon Kabupaten Kulon Progo secara administratif memang telah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) baik dari tingkat nasional, provinsi, hingga kabupaten. Tentu dengan sengaja “membuat sesuai” agar proyek pembangunan bandara terus berjalan. Kesan dipaksakan tidak bisa dihindari dan telah menjadi konsumsi publik, karena di lokasi yang sama sebelumnya telah tercatat dalam detail tata ruang sebagai kawasan rawan tsunami. Namun rekomendasi dari Gubernur DIY dan Bupati Kulon Progo menguatkan bahwa Temon sebagai lokasi pembangunan bandara telah sesuai dengan—revisi—RTRW.

Dalam proses dan tahapan berikutnya, ada banyak muncul persoalan, diantaranya ditemukan perbedaan pemahaman mengenai

apa yang dimaksud dengan analisis dampak lingkungan dalam perencanaan pengadaan tanah dan analisis mengenai dampak lingkungan yang dibutuhkan untuk keperluan rekonstruksi bangunan. Kelemahan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum adalah tidak menjelaskan secara detail mengenai kelengkapan analisis dampak lingkungan dalam Dokumen Perencanaan menjadi celah hukum penyusunan analisis dampak lingkungan. Artinya, penentuan Temon sebagai lokasi Bandara YIA sebenarnya juga bermasalah secara administratif. Praktik itu menyiratkan upaya memaksakan Temon sebagai lokasi adalah bagian dari kompromi pemerintah terhadap kebijakannya sendiri, ada inkonsistensi yang dipaksakan agar sesuai dengan kebutuhan. Mungkin itu bagian dari kompromi yang harus dilakukan karena Temon merupakan lokasi terbaik di antara lokasi lain, sehingga penyesuaian-penyesuaian harus dilakukan.

Sementara dari sisi mekanisme penerbitan Surat Keputusan Nomor 68/KEP/2015 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Pengembangan Bandara Baru di Yogyakarta oleh Gubernur DIY telah dianggap sesuai secara prosedural. Tiap-tiap kegiatan sudah dilewati oleh Tim Persiapan. Adapun dalam implementasinya masih terdapat kekurangan mengenai teknis pelaksanaannya. Seperti, pemberitahuan rencana pembangunan (sosialisasi) yang seharusnya mengundang seluruh masyarakat di lokasi rencana pembangunan, kenyataannya yang diundang pihak yang berhak saja, sementara pihak yang terdampak tidak langsung luput dari perhatian panitia. Pelaksanaan konsultasi publik yang seharusnya dilakukan komunikasi dialogis atau musyawarah, ternyata mengabaikan upaya pelaksanaan negosiasi dengan masyarakat yang semestinya menjadi esensial dalam musyawarah. Kelemahan Perpres No. 71 Tahun 2012 yang tidak mengatur secara detail mengenai teknis pelaksanaan sosialisasi dan konsultasi publik ditengarai menjadi celah dalam pelaksanaan pengadaan tanah YIA. Tindakan itu bukan tanpa konsekuensi, karena dengan argumen tersebutlah pengadaan tanah untuk YIA yang semula

semangatnya dengan metode sukarela (*voluntary acquisition of land*) kemudian sebagian bergeser ke pengadaan tanah secara wajib (*compulsory acquisition of land*) yang dalam terminologi tertentu bisa masuk dalam skema pencabutan hak secara paksa.

Secara keseluruhan perdebatan penentuan Temon sebagai lokasi bandara YIA berangkat dari argumen pokok yang dipermasalahkan oleh warga mulai dari tahapan pelaksanaan pengadaan tanah hingga keputusan penolakannya: *pertama*, terkait prosedur pengadaan tanah yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan; *kedua*, pengabaian hak asasi manusia; *ketiga*, asas keterbukaan atau transparansi tidak tercapai karena warga tidak bisa menyampaikan keberatan secara bebas, *keempat*, konsultasi publik ditentukan secara sepihak tanpa melibatkan pihak yang berhak dan masyarakat yang terdampak; *kelima*, Tim Persiapan tidak memenuhi kewajiban untuk melakukan konsultasi publik yang memenuhi prinsip proses komunikasi dialogis atau musyawarah antara para pihak. Secara jelas sebenarnya argumen masyarakat yang mempersoalkan sebagian telah dimenangkan oleh pengadilan, namun banding yang kemudian membuat warga dikalahkan. Artinya, argumen yang diusulkan oleh masyarakat sangat masuk akal dan bisa diterima oleh publik, bahwa penetapan Temon sebagai lokasi bandara YIA dianggap tidak pas oleh hakim tingkat pertama. Penulis menarik kesimpulan, penetapan Temon sebagai lokasi YIA tidak sepenuhnya tepat dan argumen warga dibenarkan oleh pengadilan, termasuk suara publik. Hal ini menyiratkan, persiapan penentuan bandara YIA oleh Tim Persiapan masih banyak hal yang tidak sesuai administrasi dan menjadi catatan serius bagi pemerintah daerah sebagai penyelenggara pengadaan tanah dan Angkasa Pura I sebagai pihak yang membutuhkan tanah.

Pada proses ganti rugi baik untuk tanah perseorangan, lahan PAG, lahan instansi, dan lahan fasilitas umum tidak lepas dari berbagai persoalan. Dari sisi finansial angka-angka ganti rugi, tampak cukup besar untuk perseorangan, akan tetapi angka itu bukanlah angka yang bisa dengan mudah dimanfaatkan oleh sebagian besar petani untuk mencari lahan pengganti, karena realitasnya para petani tidak bisa

lagi mendapatkan tanah pengganti yang sama dengan yang dimiliki sebelumnya, sebab pasar bekerja sesuai mekanismenya, dan harga tanah sekitar melambung tinggi, dan pemerintah tidak “peduli” dengan situasi tersebut. Lebih tepat, pemerintah tidak memiliki mekanisme bagaimana mengendalikan pasar tanah di sekitar pembebasan lahan, sehingga sebagian besar warga terdampak tidak bisa kembali mendapatkan lahan sesuai dengan luasan yang dilepaskan untuk YIA. Sementara problem lain muncul pada petani-petani yang memanfaatkan lahan PAG secara turun temurun. Mereka tidak bisa mendapatkan ganti rugi, bahkan bangunan tambak di atas lahan PAG yang dibangun setelah IPL keluar. Artinya, ada banyak warga yang dirugikan akibat pengadaan tanah tersebut, karena kehilangannya berkali-kali. Tentu saja penulis tidak tutup mata bahwa ada sebagian kecil warga yang memang secara peraturan tidak bisa mendapatkan ganti kerugian karena dianggap tidak memiliki bukti hak sebagai syarat administratif.

Penolakan yang muncul dari sebagian warga yang tergabung dalam paguyuban Wahana Tri Tunggal (WTT) disebabkan karena adanya pengabaian pada pelaksanaan pemberitahuan rencana pembangunan (sosialisasi) dan konsultasi publik. Pemerintah dianggap gagal mengambil hati sebagian masyarakat untuk turut mendukung pelaksanaan pembangunan. Pemerintah tidak menempatkan masyarakat Temon sebagai subjek penting dalam menyukseskan agenda strategis nasional, sehingga terusik dan melakukan perlawanan. Kondisi ini menjadi akar penolakan WTT yang terus tumbuh sampai akhir pelaksanaan pengadaan tanah. Sekalipun sebagian bisa diselesaikan dan sebagian tidak, energi mereka semua sudah terlanjur banyak dikeluarkan untuk melakukan perlawanan.

Sebagian warga yang terdampak pengadaan tanah YIA tidak melihat berapa besar nilai ganti kerugian yang ditawarkan pemerintah. Mereka yang menyebut dirinya sebagai Paguyuban Warga Penolak Penggusuran Kulon Progo (PWPPKP) yang merupakan pecahan dari WTT, terus berusaha mempertahankan apa yang menjadi hak mereka. Dari awal pelaksanaan pengadaan tanah, pihak yang menolak ini

belum menyatakan kesepakatan mengenai pembangunan bandara sampai akhir pelaksanaan pengadaan tanah. Apabila belum tercapai kesepakatan, maka tanah yang dimiliki pihak yang berhak belum boleh diambil oleh PT. Angkasa Pura I, apalagi digunakan untuk pembangunan. Sekalipun pada akhirnya muncul kebijakan untuk menyelesaikan, melalui pendampingan dan mediasi yang berakhir dengan “penyelesaian yang dipaksakan” karena tidak ada lagi pilihan.

Lebih lanjut, dapat dikatakan PT. Angkasa Pura I tidak siap menyediakan ganti kerugian bagi pihak yang berhak. PT. Angkasa Pura I yang hanya merencanakan pemberian ganti kerugian berupa uang menjadi penyebab terhambatnya pembayaran ganti kerugian. Dari Tahap Perencanaan harusnya sudah dapat dideteksi mengenai kemungkinan pembayaran ganti kerugian berupa tanah pengganti terhadap Tanah Kas Desa, tanah instansi pemerintah, tempat ibadah, makam, dan berbagai fasilitas umum lainnya. Namun, PT. Angkasa Pura I hanya merencanakan bentuk ganti kerugian berupa uang sehingga terhadap objek pengadaan tanah yang seharusnya diberikan ganti kerugian tanah pengganti gagal dijalankan.

Pada tahap ganti rugi tanah Pakualaman, secara umum terhadap tanah Pakualaman *Grond* (PAG) tidak ada persoalan mengenai pembayaran ganti kerugiannya. Permasalahan justru muncul pada penggarap PAG yang menuntut keadilan karena telah merawat, menggarap, atau memanfaatkan tanah PAG puluhan tahun tanpa sedikit pun mendapatkan hak ganti rugi, karena negara menghitung kewarganegaraan agraria masyarakat dengan ukuran-ukuran administratif semata. Masih beruntung, meski petani penggarap tidak berizin mengolah lahan PAG, Kadipaten Pakualaman tetap memperhatikan kesejahteraan penggarap dengan memberikan tali asih yang penyalurannya dikoordinir oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo. Padahal, kesalahan administratif bukan hanya milik penggarap semata, Kadipaten Pakualaman juga melakukan hal yang sama karena tidak mengadministrasikan tanah PAG secara benar, sehingga tanah-tanah mereka dimanfaatkan oleh masyarakat. Selama ini, Kadipaten Pakualaman tidak melakukan pengelolaan tanahnya sendiri, sehingga



tidak memiliki data sebaran dan luasan tanah PAG secara pasti.

Koordinasi Pelaksana Pengadaan Tanah dengan para pemangku kepentingan lainnya mulai menipis di akhir pelaksanaan pengadaan tanah. Hal ini dilihat dari Pemda DIY dan Pemerintah Kabupaten Kulon Progo yang tidak bertindak kooperatif ketika diminta memproses pelepasan tanah milik instansi pemerintah maupun tanah kas desa, sehingga menyebabkan pelepasan dan pembayaran ganti rugi Tanah Kas Desa mengalami pelambatan.

Sejak terbitnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, telah banyak dilakukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Dalam perjalanan praktik atas UU tersebut, ada banyak persoalan yang terjadi begitu juga dengan pengadaan tanah YIA. Walaupun jika dibandingkan dengan pengadaan tanah skala luas di wilayah lain, sepengetahuan dan sepanjang penelitian ini berlangsung, pengadaan tanah YIA mengalami beberapa kemajuan dibanding dengan pengadaan tanah lainnya di Indonesia. Pengadaan tanah YIA membantu pemerintah memperbaiki kebijakan mengenai pengadaan tanah. Seperti terbitnya Peraturan Presiden Nomor 34 Tahun 2016 sehingga warga dibebaskan dari pajak yang harus dibayarkan akibat adanya kegiatan pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan. Selain itu, kebijakan dispensasi tanah *absentee*, sebuah terobosan kebijakan baru yang keluar dari Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, khususnya Pasal 3 yang melarang kepemilikan tanah di luar kecamatan lebih dari 6 bulan. Terobosan kebijakan ini sebagai bentuk upaya pemerintah terhadap warga yang terkena dampak langsung pembangunan YIA. Terobosan kebijakan ini harus dihargai sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah untuk masyarakatnya yang terkena dampak secara langsung pengadaan tanah untuk YIA.

Pengadaan tanah YIA dijadikan rujukan oleh wilayah lain sebagai contoh karena dianggap sukses dalam pelaksanaannya. Namun, dibalik kisah sukses pengadaan tanah YIA, peneliti menemukan ada banyak masalah yang menarik untuk dilihat lebih jauh. Tingginya nilai ganti

kerugian menjadi catatan tersendiri bagi pengadaan tanah YIA yang relatif lancar. Bagi sebagian orang yang ingin mempertahankan haknya tentu nilai ganti kerugian yang tinggi bukan jawabannya. Di sisi lain, ganti kerugian yang tinggi menjadi magnet untuk menuntut ganti kerugian dalam bentuk uang, termasuk untuk objek pengadaan tanah yang tidak seharusnya diberikan ganti kerugian uang. Kisah sukses pengadaan tanah YIA, selain karena ganti kerugian yang tinggi juga dipengaruhi faktor “keistimewaan” Yogyakarta. Hampir sepertiga kebutuhan lahan bandara disumbang dari tanah PAG yang relatif tidak memunculkan persoalan. Dengan demikian ganti kerugian yang tinggi tidak selamanya menjawab persoalan pengadaan tanah karena belum dapat dijadikan jaminan mensejahterakan warga yang terkena dampak, sebab fakta di lapangan, uang besar yang ada di tangan mereka tidak bisa digunakan untuk kembali mendapatkan tanah seperti sebelumnya.

Di luar semua catatan akhir di atas, ada beberapa kelemahan dalam Perpres No. 71 Tahun 2012 dalam mengatur penyelenggaraan pengadaan tanah. Perlu diperjelas mengenai mekanisme Tahap Perencanaan dan Tahap Persiapan. Diperlukan penjelasan lebih lanjut mengenai penyusunan Dokumen Perencanaan serta konsekuensi hukum apabila tidak dipenuhinya persyaratan yang dimaksud. Untuk melengkapi kelemahan Perpres No. 71 Tahun 2012 perlu disusun peraturan ataupun petunjuk teknis pelaksanaan pada Tahap Persiapan Pengadaan Tanah untuk memperjelas teknis setiap pelaksanaannya khususnya kegiatan sosialisasi dan konsultasi publik guna meminimalisir adanya salah tafsir dalam pelaksanaannya.

Sebagai penutup untuk menjadi catatan, sampai pertengahan 2018, proses pembangunan bandara sudah berlangsung, hasil mediasi dan pendampingan untuk menyelesaikan lahan yang berkonflik dengan warga (PWPPKP) belum berhasil secara keseluruhan dituntaskan. Misalnya, sebagaimana disampaikan Purwinto, “warga tetap akan bertahan dan tidak akan melepaskan hak atas tanahnya. Mereka akan melawan semua bentuk penggusuran semampunya. “Kita serahkan semuanya pada yang Mahakuasa” (Kuntadi 2018). Masih ada

beberapa orang sampai titik runding terakhir “menolak jalan penyelesaian” yang ditawarkan PT. Angkasa Pura I, karena masih bertahan dengan keyakinannya. Mungkin saja peristiwa penolakan itu bisa dibaca sebagai sebuah realitas yang “seharusnya terjadi” untuk menandai sisi lain dari dampak pembangunan. Di antara publikasi suksesnya pengadaan tanah untuk YIA, tetap saja menyisakan cerita lain sekelompok warga yang melakukan perlawanan tanpa batas, sampai titik minimal dari kemampuannya sebagai warga negara untuk mempertahankan sejangkal tanahnya. Kisah itu sebagai pelajaran bagi semua pihak tentang pentingnya menyelesaikan setiap persoalan secara detail dalam setiap pembangunan, khususnya dalam pengadaan tanah yang melibatkan masyarakat.

Dilihat dari perspektif keadilan dan kesejahteraan sebagai tujuan dari pembangunan, pemerintah dianggap lalai melindungi warganya secara utuh, damai, dan membahagiakan. Kisah tangis mereka yang menolak pengusuran tanahnya tidak bisa diabaikan begitu saja atas nama pembangunan kepentingan umum, sebab mereka adalah warga negara yang sah yang berhak mendapatkan perlindungan negara. Secara utuh pemerintah tidak berhasil menyentuh hati mereka, karena faktanya, pemerintah hadir dengan salam pembukaan, penawaran, dan tindakan yang dianggap kasar oleh warga lebih menonjolkan sisi kekuasaannya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adisasmita, R 2010, *Pembangunan Kawasan dan Tata Ruang*, Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Amelia 2016, “Resolusi Konflik (*Studi Kasus: Relokasi Pembangunan Bandara Internasional di Kecamatan Temon Kabupaten Kulon Progo*)”, Skripsi pada Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.
- Amila, M dan Malihah, E 2016, Konflik pembebasan lahan pembangunan Bendungan Jatigede di Desa Wado’, *Sosietas*, vol. 6 no. 2 September, <https://ejournal.upi.edu/index.php/sosietas/article/viewFile/4248/3066>
- Aziz, A 2017, ‘Sistem Konsinyasi Pembebasan Lahan Bandara Yogya Rugikan Masyarakat’, <https://tirto.id/sistem-konsinyasi-pembebasan-lahan-bandara-yogya-rugikan-masyarakat-cA8E>
- Bachriadi, D & Lucas, A 2001, *Merampas tanah rakyat, kasus Tapos dan Cimacan*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta.
- Borras Jr, SM & Franco, JC 2013, “Global Land Grabbing and Political Reactions ‘From Below’”, *Third World Quarterly*, Vol. 34, No. 9, hlm. 1723-1747.
- Bowness, E and Wittman, H 2017, ‘Bringing the Country into the City? Signals of agrarian citizenship and food sovereignty in the practice of urban agriculture in Brazil and Canada’, *El futuro de la alimentación y la Agricultura en el Siglo XXI*, April.
- BPS 2016, *Kecamatan Temon Dalam Angka*, BPS Kulon Progo, Yogyakarta.
- BPS 2019, *Kecamatan Temon Dalam Angka*, BPS Kulon Progo, Yogyakarta.
- Brown, Douglas Brown. *Land Acquisition: An Examination of the Principles of Law Governing the Compulsory Acquisition or Resumption of Land in Australia and New Zealand*-Edisi Keempat, Sydney-Adelaide-Brisbane-Canberra-Melbourne-Perth: Butterworths, 1996.
- Creswell, JW 2010, *Research design: Pendekatan kualitatif, kuantitatif, dan mixed*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

- Denzin, NK, Lincoln, YS 2009, *Handbook of Qualitatif Research*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Dwiprasetya, Thio A., 2016, “Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bandara di Desa Glagah, Kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo”, Skripsi pada: Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Fatimah, AT, Effendi, A, Amam, A 2018, Koneksi matematis pada konsep ekonomi (permintaan dan penawaran), *Jurnal Teori dan Riset Matematika (Teorema)*, Vol. 2 No. 2, hlm. 107-116.
- Food and Agriculture Organization of The United Nations. Compulsory Acquisition of Land and Compensation*, Rome: Communication Division, 2008. <http://www.fao.org/3/i0506e/i0506e00.htm>
- Fricke, Graham L. *Compulsory Acquisition of Land in Australia, and Particularly in Victoria*, Sydney-Melbourne-Brisbane: The Law Book Company Limited, 1975.
- G. Raghuram, Samantha Bastian, dan Satyam Shivam Sundaram. *Research and Publications: Mega Projects in India-Environmental and Land Acquisition Issues in the Road Sector*, Ahmedabad: Indian Institute of Management, 2009.
- Gunanegara. *Rakyat dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta: Tatanusa, 2008.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Pidana Agraria (Logika Hukum Pemberian Hak atas Tanah dan Ancaman Hukum Pidana)*, Jakarta: Tatanusa, 2017.
- Gunawan, Imam. *Metode Penelitian Kualitatif: Teori dan Praktik Cetakan Kedua*, Jakarta: Bumi Aksara, 2014.
- Catatan Akhir Tahun 2018 Konsorsium Pembaruan Agraria 2018, “Masa depan reforma agraria melampaui tahun politik”. KPA, Jakarta, [http://kpa.or.id/assets/uploads/files/publikasi/4ae36-catahu-2018-kpa-edisi-peluncuran .pdf](http://kpa.or.id/assets/uploads/files/publikasi/4ae36-catahu-2018-kpa-edisi-peluncuran.pdf)
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya Jilid 1 Edisi 2008*, Jakarta: Djambatan, 2008.
- Hasni. *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah Edisi Kedua*, Jakarta: Rajawali Press, 2010.
- Januardy, AF, Yunita, Rahmadhiansyah, R 2015, ‘Risalah Kebijakan’, vol. II, 09 November, LBH Jakarta.
- Kresna, M 2018, ‘Nasib Warga Kulon Progo yang Belum & Sudah Digusur Proyek Bandara’, <https://tirto.id/nasib-warga-kulon-progo-yang-belum-sudah-digusur-proyek-bandara-cCuU>

- Kotaka, T tt., Just Compensation means Full Compensation, Japan: *Shinshu University School of Law*, <https://www.slideserve.com/whitney/compensation-system-of-japan>.
- Kotaka, T dan Callies DL 2002, *Taking Land, Compulsary Purchase and Regulation in Asian-Pacific Countries*, University of Hawai Press, Hanolulu
- Kresna, M 2018a, 'Minim Pekerjaan untuk Warga Tergusur di Bandara Baru Yogyakarta', <https://tirto.id/minim-pekerjaan-untuk-warga-tergusur-di-bandara-baru-yogyakarta-cU5v>
- Kresna, M 2018b, 'Agus Pandu Purnama, untuk Bekerja di Bandara NYIA Diserahkan pada Pertarungan Terbuka', <https://tirto.id/untuk-bekerja-di-bandara-nyia-diserahkan-pada-pertarungan-terbuka-cU5S>
- Kurniawan. Heru, 2016, "*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)*", Skripsi pada Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Kuntadi 2018, 'Aliansi Warga Penolak Bandara Yogya Minta Tak Ada Penggusuran Paksa' 25 April 2018, <https://yogya.inews.id/berita/aliansi-warga-penolak-bandara-yogya-minta-tak-ada-penggusuran-paksa>.
- Langgeng, Winantu Ginanjar, 2014, "*Persepsi Penduduk Terhadap Rencana Pembangunan Bandara di Kabupaten Kulon Progo (Studi Kasus: Desa Glagah, Kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo)*", Skripsi pada Universitas Negeri Yogyakarta, Yogyakarta.
- Listyawati, Hery. *Pengadaan Tanah Untuk Pengembangan Bandara Adisutjipto Menjadi Bandara Internasional*, Laporan Penelitian Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada: Yogyakarta, 2006.
- Lubis, Muhammad Yamin dan Abdul Rahim Lubis. *Pencabutan Hak, Pembebasan, dan Pengadaan Tanah*, Bandung: Penerbit Mandar Maju, 2011.
- Luthfi, AN, Salim, MN, Tohari, A, Winda, DA, Tristiawan, DC 2009, *Keistimewaan Yogyakarta Yang Diingat dan Yang Dilupakan*, Yogyakarta: STPN Press.
- Marsoem, Sudjarwo, Wahyono Adi, dan Pieter G. Manoppo. *Pedoman Lengkap Ganti Untuk Pengadaan Tanah: Memetakan Solusi Strategis Pengembangan Infrastruktur di Indonesia*, Jakarta: Renebook, 2015.
- MMAF 2013, 'Land acquisition and Resettlement Framework', Coral Reef Rehabilitation and Management: Coral Triangle Initiative Project

- (INOCOREMAP-CTI), Ministry of Marine Affairs and Fisheries (MMAF) for the Asian Development Bank.
- Mustaqim, A 2018, 'Warga Terdampak Pembangunan Bandara NYIA Dapat Ganti Rugi', <https://nusantara.medcom.id/jawa-tengah/peristiwa-jateng/1bV47ZGK-warga-terdampak-pembangunan-bandara-nyia-dapat-ganti-rugi>
- Nazir, M. *Metode Penelitian Cetakan Keenam*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2005.
- Nugraha, SW 2019, 'Bupati Kulon Progo Targetkan Tali Asih PAG Cair Pekan Kedua Februari', <https://jogja.tribunnews.com/2019/02/08/bupati-kulon-progo-targetkan-tali-asih-pag-cair-pekan-kedua-februari>.
- Nugraha, SW 2019, 'Pakualaman Cairkan Dana Tali Asih Penggarap PAG', <https://jogja.tribunnews.com/2019/02/13/pakualaman-cairkan-dana-tali-asih-penggarap-pag>.
- Nurchayanto, D 2019, 'Profil relokasi masyarakat terdampak pengadaan tanah untuk Bandara Yogyakarta International Airport (YIA)', Skripsi pada Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.
- Padjo, M dan Salim MN, 2014, 'Memetakan konflik dalam pengadaan tanah Bandara Komodo, *Jurnal Bhumi* No. 40 Tahun 13, Oktober.
- Padjo. Maria, 2014, "*Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dan Konflik yang Ditimbulkan (Studi Kasus Pengadaan Tanah Perluasan Bandara Komodo Kabupaten Manggarai Barat Provinsi Nusa Tenggara Timur)*", Skripsi pada Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.
- Pamungkas, SB dan Bayu, A 2017, 'Prahara Mega Proyek Pembangunan Bandara Kulon Progo (Anatomi, Eskalasi dan Resolusi)', <https://medium.com/nekropolis/prahara-mega-proyek-pembangunan-bandara-kulon-progo-273274ccc601>
- Perkasa, A 2016, '*LAPORAN KHUSUS, Komnas HAM: Proyek Infrastruktur Penuh Kekerasan*', <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160830204212-20-154977/komnas-ham-proyek-infrastruktur-penuh-kekerasan>
- Pitasari, Guntur, IGN, Kistiyah, S 2020, '*Problematika penyelesaian pelepasan tanah wakaf, tanah desa, dan tanah instansi pemerintah untuk bandara baru di Yogyakarta*', *Jurnal Tunas Agraria* Vol. 3 No.1. <http://jurnaltunasagraria.stpn.ac.id/JTA/article/view/66>
- Prasetya, DT 2020, 'Proyek Pembangunan Bandar Udara International Yogyakarta'.
- Pratama, AA 2016, "Penyebab Munculnya Gerakan Wahana Tri Tunggal di Kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo", Skripsi pada Univer-

- sitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Pritangguh, M, Malik, I, Rudiawan, B 2019, 'Resolusi Konflik Agraria Dalam Pembangunan Bandara New Yogyakarta International Airport (NYIA) di Kulon Progo', *Jurnal Damai dan Resolusi Konflik*, Vol 5 No. 1.
- Putsanra, DV 2017, 'Kronologi Pengosongan Lahan untuk Bandara Menurut Warga Kulon Progo', <https://tirto.id/kronologi-pengosongan-lahan-untuk-bandara-menurut-warga-kulon-progo-cAPH>
- Salim, MN 2017, *Mereka yang Dikalahkan: Perampasan Tanah dan Resistensi Masyarakat Pulau Padang*, STPN Press, Yogyakarta.
- Sari, MP, Suteki 2019, 'Penyelesaian sengketa pengadaan tanah guna pembangunan bandar udara internasional berbasis nilai keadilan sosial', *Notarius*, Volume 12 Nomor 1, hlm. 83-98.
- Scott, JC 2000, *Senjatanya orang-orang kalah*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Sitorus, Oloan, Carolina Sitepu, dan Herawan Sauni. *Pelepasan atau Penyerahan Hak Sebagai Cara Pengadaan Tanah*, Jakarta: Dasamedia Utama, 1995.
- Sitorus, Oloan dan Dayat Limbong. *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004.
- Sopanudin, A 2016, 'Konflik lahan pertanian dalam pembangunan bandara Internasional di Kulon Progo', Skripsi pada Universitas Negeri Yogyakarta.
- Stanley 1994, *Seputar Kedung Ombo*, ELSAM bekerjasama dengan INFID, Jakarta.
- Sudibyo, A 1999, 'Wacana penjarahan dan kekerasan simbolik terhadap petani', *JSP*, vol. II, No. 3, hlm. 71-89.
- Sugiarto, Eko. *Menyusun Proposal Penelitian Kualitatif: Skripsi dan Tesis*, Yogyakarta: Suaka Media, 2015.
- Sugiyono. *Metode Penelitian Manajemen Cetakan Ketiga*, Bandung: Alfabet, 2014.
- Sumardjono, Maria S.W. *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah di Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015.
- Suntoro, A 2018, *Kajian Terhadap UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, Komnas HAM, Jakarta.
- Suntoro, A 2019, 'Penilaian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk



- kepentingan umum: perspektif HAM', *Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanahan*, vol. 5, no. 1, hlm. 13-25.
- Supriyatno, Budi. *Manajemen Tata Ruang*, Tangerang: CV. Media Berlian, 2009.
- Susilowati, Dewi, 2014, "Perubahan Sosial Akibat Kebijakan Relokasi Bandara Adi Sucipto di Desa Palihan, Kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo", Skripsi pada Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Sutaryono. *Dinamika Penataan Ruang dan Peluang Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Tugu Jogja Grafika, 2007.
- Sutedi, Adrian Sutedi. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum: Dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Cetakan Kedua*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Wiradi, Gunawan. *Studi Agraria menurut Gunawan Wiradi: Metodologi, Perspektif dan Praktik*, Bogor: Sajogyo Institute, 2009.
- Zakie, M 2017, 'Pergeseran makna kepentingan umum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum (perbandingan di Indonesia dan di Malaysia)', Prosiding Seminar Nasional: Problematika Pertanahan dan Strategi Penyelesaiannya, STPN Yogyakarta dan Pusat Studi Hukum Agraria Fak. Hukum, Universitas Trisakti, Jakarta.
- Yin, Robert K. *Studi Kasus: Desain & Metode*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009.

## Berita Media Cetak dan Online

- "Atasi Kelebihan Kapasitas Bandara, 49 Bandara Dikembangkan", <http://hubud.dephub.go.id/?id/news/detail/2182>, diakses pada tanggal 10 Februari 2017 Pukul 20:48 WIB.
- "Jumlah Penumpang Angkutan Udara Internasional Desember 2016 Naik 24,11 Persen", <https://www.bps.go.id/index.php/brs/1402>, diakses pada tanggal 15 Juli 2017 pukul 16:23 WIB.
- "Atasi Kelebihan Kapasitas Bandara, 49 Bandara Dikembangkan", <http://hubud.dephub.go.id/?id/news/detail/2182>, diakses pada tanggal 10 Februari 2017 Pukul 20:48 WIB.
- "2016, Penumpang Bandara Adisutjipto Tembus 7,2 Juta Orang", <https://ekbis.sindonews.com/read/1167442/34/2016-penumpang-bandaraadisutjipto-tembus-72-juta-orang-1483285276>, diakses pada tanggal 17 Februari 2017 Pukul 16:35 WIB.
- Yoseph Hary W, "102 Gugatan Warga Terdampak Bandara Kulon Progo Masuk PN Wates", <http://jogja.tribunnews.com/2016/08/12/102-gugatan-wargaterdampak-bandara-Kulon-Progo-masuk-pn-wates>, diakses

- pada tanggal 16 Desember 2016 Pukul 21:50 WIB.
- “Bandara Tersibuk di Indonesia 2015”, <http://databoks.katadata.co.id/datapublish/2016/08/08/bandara-tersibuk-di-indonesia-2015>, diakses pada tanggal 27 Januari 2017 Pukul 15:14 WIB.
- Dhika, “Mendesak, Bandara Alternatif Yogyakarta”, <http://adisutjipto.ap1.co.id/id/news-2/index?detail=mendesak-bandaraalternatif-yogyakarta>, diakses pada tanggal 3 Februari 2017 Pukul 13:24 WIB.
- “Tahapan Pembangunan NYIA”. <http://angkasapura1-nyia.co.id/profil/sejarah/tahapan-pembangunan-nyia/>, diakses pada tanggal 13 Februari 2017 Pukul 19:02 WIB.
- Dhaniel Djendral “*Cacat Hukum Pembangunan Bandara*”, <http://www.kontemplasi.org/berita/cacat-hukum-pembangunan-bandara/>, diakses pada tanggal 28 Desember 2016 Pukul 21:30 WIB.
- “*Pengurusan Amdal Tidak Bermasalah*”, Harian Kompas tanggal 8 November 2016.
- “*Rp 1 Triliun Dititipkan ke PN, Pembangunan Bandara Kulonptogo Diharapkan Dimulai pada Januari 2017*”, Harian Kompas tanggal 24 Desember 2016.
- “*Pembebasan Lahan Terlambat, Ganti Rugi Tak Kunjung Selesai*”, Harian Kompas tanggal 6 Januari 2017.
- “*Presiden: Pembangunan Bandara Harus Dimulai*”, Harian Kompas tanggal 29 Januari 2017.
- “*Lokasi Relokasi Belum Jelas*”, Harian Tribun Jogja tanggal 16 Juni 2016.
- “*Akhirnya Sikap WTT Melunak, 30 Orang Minta Lahannya Diukur Ulang*”, Harian Kedaulatan Rakyat tanggal 5 April 2017.
- Dardias, Bayu. “*Penggarap Tanah PA*”, Harian Kedaulatan Rakyat tanggal 13 Oktober 2016.

## Peraturan

- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perbendaharaan Negara
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

- Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan, Keputusan Menteri Nomor KM 11 Tahun 2010 tentang Tata Letak Kebandarudaraan Nasional, dan Keputusan Menteri Nomor KM 48 Tahun 2002 tentang Penyelenggaraan Bandar Udara Umum.
- Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan.
- Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.
- Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2015 tentang Izin Lokasi.
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum pada Peradilan Tata Usaha Negara.
- Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Gubernur Nomor 12 Tahun 2014 tentang Pedoman Verifikasi Dokumen Perencanaan, Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum di DIY.
- Peraturan Gubernur DIY Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemanfaatan Kas Desa.
- Peraturan Gubernur Nomor 32 Tahun 2013 tentang Rencana Kerja Pembangunan Daerah Tahun 2014.
- Peraturan Gubernur DIY Nomor 39 Tahun 2016 tentang Pelepasan Tanah Desa bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Daerah Provinsi DIY Nomor 2 Tahun 2010 tentang RTRW Provinsi DIY tahun 2009-2029.
- Peraturan Daerah Istimewa DIY Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 1 Tahun 2012 tentang RTRW Kabupaten Tahun 2012-2032.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 456 K/TUN/2015.
- Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor 07/G/2015/PTUN.Yk.
- Dokumen Final Studi Kelayakan Pembangunan Bandara Baru di DIY, April 2012.

## Narasumber

- AHA, Anggota Satgas B pada hari Rabu tanggal 10 Mei 2017.
- AH, Staf Administrasi Proyek Persiapan Pembangunan Bandar Udara Internasional Yogyakarta, pada hari Selasa tanggal 2 Mei 2017.
- AP, Kepala Desa Glagah, pada hari Jumat tanggal 26 Mei 2017.
- ABS, Kepala Inventaris dan Identifikasi Pertanahan, Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY (anggota Tim Persiapan), pada hari Rabu tanggal 12 April 2017.
- APDB, Staf Bagian Sekretariat Pelaksana Pengadaan Tanah, pada hari Senin tanggal 22 Mei 2017.
- AY, Direktur Jenderal Pengadaan Tanah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, pada hari Rabu tanggal 14 Juni 2017.
- AI, Kepala Seksi Pengaturan Tata Wilayah dan Tata Ruang Rinci, Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Kulon Progo, pada hari Senin tanggal 8 Mei 2017.
- DT, *Project Secretary* PT. Angkasa Pura I (Persero), pada hari Senin tanggal 2 dan 17 Mei 2017
- Is, sebelumnya sebagai Kepala Bagian Pertanahan pada Biro Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah DIY yang dalam hal ini adalah sebagai Anggota Tm Persiapan, sekarang menjabat sebagai Kepala Bidang Penatausahaan Pertanahan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY, pada hari Rabu tanggal 12 April 2017.
- KATH, Abdi Dalem Urusan Panitikismo Kewedanan Kaprajan, Kadipaten Pakualaman, hari Jumat tanggal 02 Juni 2017.
- M, sebelumnya adalah ketua WTT dan sekarang sebagai ketua WTT Realita, pada hari Kamis tanggal 20 April 2017.
- M, Pejabat Desa Glagah, pada hari Senin tanggal 13 April 2020.
- OTP, Ketua Satgas A, pada hari Rabu tanggal 10 Mei dan 2 Juni 2017.
- P, Sekretaris Desa Glagah, pada hari Senin tanggal 13 April 2020.
- PHS, Kepala Seksi Pelaksana dan Pengawasan, Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Kulon Progo, pada hari Senin tanggal 8 Mei 2017.
- RS, Pimpinan Proyek Persiapan Pembangunan Bandar Udara Internasional Yogyakarta, pada hari Jumat tanggal 26 April 2017.
- RM, Kepala Sub Bidang Optimalisasi dan Investasi, Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Aset Daerah Kabupaten Kulon Progo, pada hari Selasa tanggal 23 Mei 2017.
- SH, petani tambak, pada hari Minggu tanggal 4 Juni 2017.

- S, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo, pada hari Rabu tanggal 10 Mei dan 1 Juni 2017.
- S, penggarap PAG, pada hari Minggu tanggal 28 Mei 2017.
- S, pihak yang berhak, pada hari Rabu tanggal 19 April 2017.
- S, Panitera Muda Pidana Pengadilan Negeri Wates, pada hari Rabu tanggal 10 Mei 2017.
- S, Sekretaris Desa Palihan, pada hari Rabu tanggal 19 April 2017.
- T, pihak yang berhak, pada hari Selasa tanggal 11 April 2017.
- T, pihak yang berhak, pada hari Sabtu tanggal 3 Juni 2017 dan Bapak Wiharto, pihak yang berhak sekaligus Kepala Dusun Kragon 2, pada hari Minggu tanggal 4 Juni 2017.
- TR, Sekretaris TP4D Kejaksaan Tinggi DIY, pada hari Rabu tanggal 31 Mei 2017.
- W, pihak yang berhak dan menolak pengadaan tanah bandara, pada hari Sabtu tanggal 20 Mei 2017.
- W, pihak yang berhak sekaligus Kepala Dusun Kragon 2, pada hari Minggu tanggal 4 Juni 2017.
- WW, Koordinator Satgas A untuk Desa Palihan 2 pada hari Senin tanggal 22 Mei 2017.

# LAMPIRAN













## TENTANG PENULIS

**Ni Luh Gede Maytha Puspa Dewi**, lahir di Desa Megati, Kabupaten Tabanan, Provinsi Bali. Pendidikan masa kecil TK-SMP dihabiskan di Tabanan. Tahun 2007 melanjutkan studi di SMA Negeri 1 Denpasar dan lulus tahun 2009. Tahun 2010 lulus Diploma I Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta dan dua tahun mengabdikan kemudian mendapat amanat untuk tugas belajar di kampus yang sama (Diploma IV) lulus tahun 2017. Setelah lulus kembali mengabdikan di Kementerian ATR/BPN, tepatnya di Direktorat Landreform. Selama mengemban tugas belajar di STPN, penulis terlibat dalam beberapa kegiatan kampus dan akademik. Dunia penelitian dan menulis dimulai tahun 2015 saat terlibat penelitian dengan staf pengajar STPN tentang kelembagaan agraria, “Sejarah kelembagaan agraria, dari Kementerian menjadi Direktorat Jenderal, 1961-1970an”. Tahun 2016 ikut Lomba Essay Agraria Nasional I, berhasil meraih *best performance* dengan mempresentasikan paper berjudul “Menyeimbangkan Kepentingan Individu dan Umum dalam Ganti Rugi Pengadaan Tanah” yang kemudian menjadi kumpulan buku essay “*Melanjutkan Indonesia dengan Reforma Agraria: Pandangan Anak Muda*”, diterbitkan oleh STPN Press, 2015. Tulisan terkait pengadaan tanah juga publish di Prosiding Seminar Nasional yang diselenggarakan oleh Universitas Trisakti-STPN pada tahun 2017, “Yang Selesai dan Yang Tertunda: Problematika Ganti Kerugian Pengadaan Tanah *New Yogyakarta International Airport*”. Penulis dapat dihubungi via: email: meta.maytha@gmail.com

**M. Nazir Salim**, lahir di sebuah Kabupaten Kepulauan Meranti, Riau. Tahun 2003 menyelesaikan studi strata 1 di Universitas Gadjah

Mada dan tahun 2008 lulus dari kampus yang sama untuk program Pasca Sarjana. Sejak 2011 menjadi staf pengajar di Sekolah Tinggi Perencanaan Nasional, Yogyakarta, dan aktif terlibat dalam berbagai penelitian dengan fokus studi Reforma Agraria. Beberapa hasil penelitian yang terpublikasi di antaranya: 'Politik dan Kebijakan Konsesi Perkebunan Sawit di Riau' (2013), 'Membaca Karakteristik Dan Peta Gerakan Agraria Indonesia' (2014), 'Memetakan Konflik dalam Pengadaan Tanah Bandara Komodo' (2014), *Dari Dirjen Agraria Menuju Kementerian Agraria: Perjalanan Sejarah Kelembagaan Agraria, 1948-1965* (2015), "Sejarah Kelembagaan Agraria, dari Kementerian menjadi Direktorat Jenderal, 1961-1970an (2016), *Mereka yang Dikalahkan: Perampasan Tanah dan Resistensi Masyarakat Pulau Padang* (2017), 'Reforma Agraria di Kawasan Hutan Sungaitohor, Riau: Pengelolaan Perhutanan Sosial di Wilayah Perbatasan' (2018), 'Padang Island: Even Only an Inch of the Land; We Fight For It' (2018), 'Kebijakan Politik Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial: Pengelolaan Hutan Desa di Sugaitohor, Kabupaten Meranti, Riau' (2019), dan *Reforma Agraria, Menyelesaikan Mandat Konstitusi: Kebijakan Reforma Agraria dan Perdebatan Tanah Objek Reforma Agraria* (2019). Penulis bisa dihubungi via email: azet\_r@yahoo.com.