

**PELAKSANAAN GANTI RUGI DARI DAMPAK PEMBANGUNAN BANDARA  
DI KABUPATEN KULON PROGO, DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

**Lucia Setyawahyuningtyas**

Fakultas Hukum Universitas Proklamasi 45 Yogyakarta

Email: luciakahaya@gmail.com

**Abstrak**

*Tanah merupakan tempat bagi manusia untuk melaksanakan hajat hidup, baik dahulu, sekarang maupun masa yang akan datang, sehingga dalam pemanfaatan tanah ada pengaturannya dengan tujuan untuk kepentingan si pemegang hak dan kepentingan negara secara umum, akan tetapi dalam praktek dilapangan tetap saja masih muncul adanya konflik antara masyarakat dan negara seperti halnya yang terjadi pada masyarakat yang terkena dampak pembangunan bandara di Kabupaten Kulon Progo Daerah Istimewa Yogyakarta, meskipun bukti kepemilikan akan tanah diwujudkan dalam bentuk penerbitan sertifikat hak atas tanah oleh Kantor Badan Pertanahan Nasional, sehingga sewaktu-waktu negara membutuhkan maka masyarakat wajib menyerahkan kepada negara dan tentunya dengan ganti rugi yang layak. Oleh karena itu dalam pemberian ganti rugi yang dilakukan oleh pemerintah bagi masyarakat yang terkena dampak pembangunan bandara di Kabupaten Kulon Progo Daerah Istimewa Yogyakarta tentunya melalui beberapa tahap yaitu tahap perencanaan, persiapan dan pelaksanaan, yang mana dalam tahap-tahap ini tentunya diadahului dengan sosialisasi kepada masyarakat dan dilanjutkan dengan penilaian terhadap nilai tanah, bangunan, serta segala sesuatu yang tumbuh tanam yang ada didalamnya untuk menentukan nilai ganti rugi. Hasil penilaian ganti rugi ini pun juga disosialisasikan kepada masyarakat dan selanjutnya dalam pelaksanaan pemberian ganti rugipun disesuaikan dengan pilihan dari masyarakat yang terkena dampak pembangunan bandara di Kabupaten Kulon Progo Daerah Istimewa Yogyakarta, seperti halnya ganti rugi berupa uang atau relokasi, yang mana untuk ganti rugi relokasi ini untuk daerah relokasi sdah disediakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo Daerah Istimewa Yogyakarta dengan tujuan supaya mereka yang terkena dampak tersebut tetap bisa tinggal pada satu lokasi.*

**Kata Kunci:** Pemanfaatan tanah, Ganti rugi, kebijakan

**Abstract**

*Land is a place for people to perform their livelihoods, both past, present and future, so that in the utilization of land there is arrangement with the aim for the interests of the holder of the rights and interests of the state in general, but in practice the field still there is still a conflict between communities and countries as well as those affected by the construction of airports in Kulon Progo Regency of Yogyakarta Special Territory, although the proof of ownership of land is manifested in the issuance of land title certificates by the Office of the National Land Agency, so that at any time the country needs the community shall submit to the state and of course with appropriate compensation. Therefore, in providing compensation by the government for people affected by the construction of the airport in Kulon Progo Regency of Yogyakarta Special Region must be through several stages of the planning, preparation and implementation phase, which in this stage of course is preceded by socialization to the public and continued with an assessment of the value of land, buildings, and everything that grows planted therein to determine the value of compensation. The results of this compensation assessment were also socialized to the community and subsequently in the implementation of*

*the reimbursement replacement was adjusted with the choice of the affected communities of the airport development in Kulon Progo Regency of Yogyakarta Special Region, as well as compensation in the form of money or relocation, which for compensation relocation This is for relocation area provided by the Local Government of Kulon Progo Regency of Yogyakarta Special Region with the aim that those affected will still be able to stay in one location.*

**Keywords:** *Utilization of land, Compensation, policy*

## **A. Pendahuluan**

Tanah merupakan tempat manusia untuk melaksanakan hajat hidup, baik dahulu, sekarang maupun masa yang akan datang, sehingga tiap usaha pemanfaatan tanah ada regulasi atau pengaturannya dengan tujuan untuk kepentingan si pemegang hak dan kepentingan negara yang bermaksud untuk melindungi kepentingan umum (Wirabrata, 2011), sehingga tanah memiliki 2 (dua) arti dalam kehidupan, yaitu *social asset*, dan *capital asset*. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria, selanjutnya disebut Undang-Undang Pokok Agraria merupakan tonggak sejarah unifikasi hukum pertanahan di Indonesia. Undang-Undang Pokok Agraria disamping merupakan turunan atau pelaksanaan dari pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, yang berbunyi: "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat", sehingga hal ini menunjukkan adanya hubungan yang bersifat abadi. Disamping itu Undang-Undang Pokok Agraria juga mempunyai filosofi bahwa seluruh tanah yang di wilayah Republik Indonesia dikuasai oleh negara dan rakyat bisa memiliki tanah tersebut dengan status hak atas tanah yang meliputi: Hak Milik (HM), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai (HP), Hak Guna Usaha (HGU) dan Wakaf sebagaimana yang diatur dalam pasal 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Ketentuan ini telah dipertegas dengan pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menyatakan bahwa : "Tiap Warga Negara Indonesia, baik pria maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya bagi diri sendiri maupun keluarganya". Hal ini menunjukkan bahwa peraturan pertanahan di Indonesia mengandung arti bahwa hak atas tanah membawa konsekuensi hak dan kewajiban baik bagi Negara maupun bagi Warga Negara Indonesia.

Perlindungan hukum yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat dalam memperoleh hak atas tanah yaitu melalui pendaftaran tanah sebagaimana yang telah dituangkan dalam pasal 19 Undang-Undang Republik Indonesia nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya telah diturunkan dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dengan diwujudkan dalam bentuk penerbitan sertifikat hak atas tanah oleh Kantor Badan Pertanahan Nasional yang didasarkan pada pendaftaran tanah yang telah diajukan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang, meskipun demikian dalam praktek di lapangan banyak masalah yang berhubungan dengan ahli waris, warga dengan warga, dan ahli waris dengan pemerintah.

Sengketa tanah antara masyarakat dan pemerintah sering terjadi dalam kehidupan masyarakat dan bernegara, mengingat pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 memberikan pemahaman akan kewenangan negara untuk mengatur seluruh kekayaan alam yang ada di wilayah Republik Indonesia, maka menimbulkan banyak

pertanyaan sejauhmana kepastian hukum yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat dalam kepemilikan terhadap tanah karena dengan adanya kewenangan tersebut tentunya menimbulkan hak bagi negara untuk mencabut hak atas tanah tersebut apabila sewaktu-waktu membutuhkannya untuk kepentingan umum, meskipun status kepemilikan akan tanah dengan status hak milik diatur dalam pasal 20-27 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang mana hak milik disini sifatnya turun temurun, terkuat dan terpenuh. Hak milik mempunyai sifat turun temurun karena dapat diwariskan kepada ahli warisnya, terkuat karena tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan dari gangguan orang lain serta tepenuh karena hak milik memberi wewenang yang lebih luas dari hak-hak yang lain (Sutedi, 2010). Adapun sengketa yang sangat jelas antara warga dengan pemerintah berkaitan dengan tanah yang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu berkaitan dengan kasus ganti rugi bagi warga yang terkena dampak pembangunan bandara di kabupaten Kulon Progo Daerah Istimewa Yogyakarta, yang proses pelaksanaan ganti rugi ini sudah terjadi sejak ahun 2014 dengan didahului terlebih dahulu sosialisasi dan pengukuran secara bertahap, meskipun dalam perjalanannya ada kendala dan penolakan dari warga sendiri.

Pada dasarnya kepemilikan hak akan tanah ini juga dapat dialihkan dengan pihak lain, seperti halnya jual beli, hibah, wakaf dan sebagainya sejauh tidak bertentangan dengan Undang-Undang, sebab apabila terjadi tentunya akan berakibat batal demi hukum dan tanah jatuh pada negara.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis akan menguraikan beberapa permasalahan dalam penelitian ini, yaitu “bagaimana pelaksanaan ganti rugi dampak pembangunan bandara di Kabupaten Kulon Progo, Daerah Istimewa Yogyakarta?”

## **B. Pembahasan**

### **1. Dasar Hukum Pencabutan Hak Atas Tanah dan Ganti Rugi**

Pasal 18 UUPA menyatakan bahwa :“untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak”. Berdasarkan asas sesuai dengan asas *lex specialis derogat legi generali*, maka muncul Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan dalam pelaksanaannya telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, sebagai wujud dari asas *lex superior derogat legi inferiori*. Hal ini menunjukkan bahwa hukum mmberikan legimitasi bagi pelaksanaan kebijakan publik, serta dapat menampilkan sebagai salah satu sosok atau alat yang melaksanakan kebijakan (Handoko, 2014).

Kebijakan merupakan rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak yang merujuk pada proses pembuatan keputusan-keputusan penting organisasi, termasuk identifikasi berbagai alternatif seperti prioritas program atau pengeluaran, dan pemilihannya berdasarkan dampaknya, sehingga dapat diartikan sebagai mekanisme politis, manajemen, finansial, atau administratif untuk mencapai suatu tujuan eksplisit (Pengertian Kebijakan, 2016). Kebijakan publik, menurut Thomas Dye, adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy ia whatever government choose to do or not to do*), mengandung makna bahwa (1) kebijakan publik itu dibuat oleh badan pemerintah, bukan swasta; (2) kebijakan publik menyangkut

pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah (Subarsono, 2012).

Pasal 1 angka 2 Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, menyebutkan bahwa "Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak" dan dalam angka 6 disebutkan bahwa "Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat". Pengadaan tanah ini mempunyai tujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang berhak, sebagaimana yang diatur dalam pasal 3 Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Ganti kerugian atas pencabutan atau pembebasan lahan tanah perlu adanya pelepasan hak atas tanah yaitu pemutusan hukum dari pihak yang berhak kepada negara melalui lembaga pemerintah terhadap hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Adapun pengertian ganti kerugian menurut pasal 1 butir 10 Undang-Undang Republik Indonesia nomor 2 tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, sebagai berikut : "ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah". Hal ini menunjukkan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum perlu memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil, sebagaimana yang diatur dalam pasal 9 Undang-Undang Republik Indonesia nomor 2 tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

## **2. Pelaksanaan Ganti Rugi Dampak Pembangunan Bandara Di Kabupaten Kulon Progo Daerah Istimewa Yogyakarta**

Gagasan mengenai pembangunan bandara baru di Kabupaten Kulon Progo diawali adanya gagasan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta berpotensi didatangi wisatawan baik domestik maupun dari luar negeri. Berdasarkan hal tersebut, perlu adanya pembangunan Bandara yang lebih luas yaitu dengan kebutuhan luas tanah untuk landasan yaitu 2.900/m<sup>2</sup>, sementara lahan yang terkena dampak pembangunan bandara kabupaten Kulon Progo ± 648,29 ha.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Pemerintah Pusat melalui Menteri Perhubungan memerintahkan PT Angkasa Pura untuk membangun bandar udara yang baru untuk meningkatkan pelayanan kepada penumpang yang lebih baik, sehingga diputuskan bahwa Kecamatan Temon yang menjadi titik lokasi pembangunan bandara dengan beberapa tahap yaitu tahap perencanaan, tahap persiapan dan tahap pelaksanaan. Perencanaan dan persiapan pembangunan bandara dimulai sejak bulan April 2012 dengan tahapan pertama yang dilalui yaitu *feasibility study* yang dilakukan oleh pemerksa dan Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo, dengan pengumpulan data awal yang berkaitan dengan kebutuhan tanah melalui pengukuran dan mendapatkan persetujuan ini didasari dengan adanya tandatangan dari pemegang hak atas tanah yang dituangkan dalam Berita Acara dan akhirnya memasuki tahap pelaksanaan meliputi : pengukuran tanah dan pembentukan satgas A dan B, pembagian tugas sebagai berikut:

SATGAS A	SATGAS B
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Memunculkan peta bidang dan luas bidang</li> <li>- personnya adalah petugas ukur dari BPN dan mempunyai lisensi ukur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pengumpulanbukti-bukti kepemilikan</li> <li>- personnya adalah petugas ukur dari BPN yang tahu hukum dan melibatkan pihak pertanian dan dinas PU (bangunan) serta melibatkan perangkat desa dan pemerintah desa</li> </ul>

Hasil tersebut diserahkan kepada Appraisal yang independen dengan diangkat melalui tender dengan tugas untuk menilai besaran ganti kerugian. Adapun yang dapat dinilai oleh Appraisal bangunan atas ( rumah, pagar, dsb) dan bangunan bawah (sumur, septitank), tanam timbul, SPL dan hal-hal lain yang dapat dinilai. Setelah dilakukan penilaian oleh appraisal, kemudian dilakukan pengumuman yang mana diberi pilihan dalam ganti rugi yaitu uang, relokasi, tanah dan campuran, dan selanjutnya dilakukan pemberian ganti rugi terhadap warga yang terkena dampak pembangunan bandara di Kabupaten Kulon Progo Daerah Istimewa Yogyakarta yang mana pelaksanaannya di laksanakan di balai desa msing-masing, sementara pemberian ganti rugi bagi warga yang belum menerima ganti rugi yang disebabkan belum adanya kesepakatan antara warga dan pihak pemeraksa berkaitan dengan ganti rugi, maka pelaksanaan ini dilakukan konsinyasi ke Pengadilan Negeri Wates. Warga yang masuk bagian dari konsinyasi ini karena murni menolak, tidak diketahui alamatnya, sengketa waris dan sengketa pengadilan. Adapun penyerahan dokumen ini langsung kepada pemeraksa dan status kepemilikan tanah berubah menjadi tanah negara setelah itu Angkasa Pura mengajukan hak pengelolaan berdasarkan dokumen-dokumen tersebut.

Berdasarkan pembahasan tersebut diatas, menunjukkan bahwa pelaksanaan ganti rugi dampak pembangunan bandara di Kabupaten Kulon Progo Daerah Istimewa Yogyakarta berjalan sesuai dengan amanah peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria juncto Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Pembangunan Untuk Kepentingan Umum juncto Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang mana dalam proses pemberian ganti rugi tidak semata-mata pemerintah sebagai wakil negara bertindak sewenang-wenang dalam menggunakan wewenangnya untuk mencabut hak atas tanah dari masyarakat begitu saja melainkan tetap melalui proses dan prosedur yang ada bahkan dalam proses pemindahan masyarakat yang terkena dampak pembangunan bandara di Kabupaten Kulon Progo Daerah Istimewa Yogyakarta dilakukan secara bertahap meskipun mereka sudah menerima ganti rugi sesuai pilihan masing-masing.

Berbicara tentang kepastian hukum akan pemilikan hak atas tanah, disini sudah memberikan kepastian hukum yang diberikan pemerintah dalam kepemilikan dan pemanfaatan tanah terhadap masyarakat yang terkena dampak pembangunan bandar udara di Kabupaten Kulon Progo, sudah jelas diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 60 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang mana kekuasaan negara terhadap bumi, air dan seluruh kekayaan alam yang ada di Indonesia itu adalah mengatur, serta Warga Negara Indoneisa diperkenankan untuk memiliki tanah

dengan status hak milik yang dibuktikan dengan Sertifikat Hak Milik, sehingga apabila sewaktu-waktu negara membutuhkan maka tanah milik Warga Negara Indonesia yang terkena dampak tersebut mempunyai hak ganti rugi.

Jaminan kepastian hukum yang diberikan kepada pemilik tanah yang didasarkan dengan Sertifikat Hak Milik Tanah pada warga dengan memberikan kompensasi yaitu berupa ganti rugi yang layak atas tanah yang terkena dampak pembangunan bandara. Harga ganti rugi untuk tanah dan segala sesuatu yang ada di atasnya sudah dinilai di atas standar dan menilai adalah Tim Appraisal yang ditentukan oleh pihak PT Angkasa Pura I melalui tender dan dibayar oleh PT Angkasa Pura I. Bentuk ganti rugi yang diberikan kepada warga tersebut bisa meliputi uang, tanah, dan relokasi tempat.

### C. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan ganti rugi dampak pembangunan bandara di Kabupaten Kulon Progo Daerah Istimewa Yogyakarta berjalan sesuai dengan amanah peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mana proses pemberian ganti rugi bagi masyarakat yang terkena dampak pembangunan bandara di Kabupaten Kulon Progo Daerah Istimewa Yogyakarta tidak semata-mata pemerintah sebagai wakil negara bertindak sewenang-wenang dalam menggunakan wewenangnya untuk mencabut hak atas tanah dari masyarakat begitu saja melainkan tetap melalui proses dan prosedur dan proses pemindahan masyarakat yang terkena dampak pembangunan bandaradi Kabupaten Kulon Progo Daerah Istimewa Yogyakarta dilakukan secara bertahap. Hal ini menunjukkan kepastian hukumnya akan pemilikan hak atas tanah, disini sudah memberikan kepastian hukum yang diberikan pemerintah dalam kepemilikan dan pemanfaatan tanah terhadap masyarakat yang terkena dampak pembangunan bandar udara di Kabupaten Kulon Progo. Di sisi lain jaminan kepastian hukum yang diberikan kepada pemilik tanah yang didasarkan dengan Sertifikat Hak Milik Tanah pada warga dengan memberikan kompensasi yaitu berupa ganti rugi yang layak atas tanah yang terkena dampak pembangunan bandara, sehingga harga ganti rugi untuk tanah dan segala sesuatu yang ada di atasnya sudah dinilai di atas standar.

### Daftar Pustaka

- Handoko, W. (2014). *Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*. Yogyakarta: Thafa Media.
- Pengertian Kebijakan*. (2016, 5 9). Retrieved from Wikipedia:  
<http://id.wikipedia.org/wiki/Kebijakan>
- Subarsono, A. (2012). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sutedi, A. (2010). *Peralihan Hak atas Tanah dan Pendatarannya*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Wirabrata, A. (2011). Masalah Kebijakan dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Infrastruktur. *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik*.
- Undang – Undang Dasar 1945
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah  
Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan  
Pengadaan Tanah Pembangunan Untuk Kepentingan Umum