

## Penyelesaian Sengketa Pengadaan Tanah Pada Pembangunan New Yogyakarta International Airport Berdasarkan Undang-Undang tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum\*

Millati Hanifah Wardani,<sup>1</sup> A. Salman Maggalatung<sup>2</sup>

Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta

 [10.15408/jlr.v4i4.21873](https://doi.org/10.15408/jlr.v4i4.21873)

### **Abstract:**

*Resolving land acquisition disputes for the public interest, it is fitting for the state to pay attention to values outside of the rule of law itself, including the value of social justice and the value of benefits to guarantee the basic rights of affected communities. This study aims to find out provisions for land acquisition for development in the public interest and implementation of Law Number 2 of 2012 concerning Land Procurement in the construction of New Yogyakarta International Airport. The process of land acquisition for development in the public interest is carried out in the stages of planning, preparation, implementation, and submission of results. The implementation of land acquisition is intended as an instrument for infrastructure development programs for community welfare as mandated by Law Number 2 of 2012 concerning Land Procurement for Development in the Public Interest.*

*Keyword: Land acquisition, Infrastructure Development Dispute Resolution*

---

\* Received: January 20, 2022, Revision: February 21, 2022, Publish: July 15, 2022.

<sup>1</sup> Millati Hanifah Wardani merupakan peneliti pada Prodi Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta. [millati.hanifah17@mhs.uinjkt.ac.id](mailto:millati.hanifah17@mhs.uinjkt.ac.id)

<sup>2</sup> A Salman Maggalatung merupakan Guru Besar bidang Hukum Tata Negara di Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. [asalmanm@uinjkt.ac.id](mailto:asalmanm@uinjkt.ac.id)

## A. PENDAHULUAN

Pengadaan tanah merupakan perbuatan hukum yang berupa melepaskan hubungan hukum yang semula ada antara pemegang hak dan tanahnya yang diperlukan, dengan pemberian imbalan dalam bentuk uang, fasilitas atau lainnya, melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat antara empunya tanah dan pihak yang memerlukan. Permasalahan pengadaan tanah di Indonesia masih banyak terjadi dan masyarakat menilai pembebasan tanah untuk kepentingan umum senantiasa menimbulkan polemik.

Tanah sebagai ruang hidup bersama seluruh rakyat memiliki fungsi sosial yang harus mampu menjaga keseimbangan antara kepentingan individu, kepentingan sosial dan kepentingan negara. Pembangunan infrastruktur dalam bingkai kepentingan publik, berkaitan erat dengan tanah sebagai medianya. Sehingga antara tanah dan kegiatan pembangunan merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Konsekuensi dari hal tersebut, berimplikasi pada adanya suatu pengadaan tanah demi kepentingan umum (*land procurement for public interest*) dalam mewujudkan kesejahteraan kehidupan warganya yang adil dan makmur secara merata sebagaimana tujuan bernegara Indonesia yang termaktub dalam alinea keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>3</sup> Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan melalui beberapa tahapan, yaitu tahap perencanaan, persiapan, pelaksanaan dan penyerahan hasil. Dalam tahap persiapan sering terhambat oleh keberatannya pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak keberatan atas penetapan lokasi yang dikeluarkan oleh Gubernur.<sup>4</sup>

Pada kenyataannya, harapan tak selalu sejalan dengan kenyataan. Secara implementatif, proses pengadaan tanah tidak terlepas dari problematika yang terjadi di masyarakat. Dimana paradigma yang tercipta, pengadaan tanah selalu dikaitkan dengan konotasi negatif berupa penggusuran tanah bahkan perampasan tanah (*land grabbing*) yang dilakukan oleh pemerintah tanpa memperdulikan rasa keadilan bagi masyarakat yang memicu terjadinya konflik antara masyarakat dan pemerintah.

Tindakan pemerintah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur selalu dikaitkan dengan penguasaan negara

---

<sup>3</sup> Triana Rejekiningsih, "Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Pada Negara Hukum (Suatu Tinjauan Dari Teori, Yuridis Dan Penerapannya Di Indonesia)", *Yustisia*, Vol. 5 No. 2 (2016), h. 299.

<sup>4</sup> Djoni Sumandi Gozali, "*Hukum Pengadaan Tanah di Indonesia*", (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2019), h. 43.

terhadap kekayaan alam termasuk pula tanah. Padahal sejatinya, konsep penguasaan negara tidaklah boleh dilakukan secara absolut melainkan harus ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang tetap memperhatikan keseimbangan antara kemanfaatan, berkeadilan, berkelanjutan dan profesionalitas. Keadaan demikian tidak jarang menimbulkan konflik antara pemerintah dan masyarakat. Salah satu bentuk konflik tersebut terjadi pada proyek *New Yogyakarta International Airport (NYIA)* yang mendapatkan penolakan secara keras dari masyarakat Kulon Progo, karena menurut masyarakat tidak sesuai pemberian kompensasi dan konsultasi publik yang dilakukan pemerintah daerah. Menurut masyarakat tim persiapan pembangunan, tidak pernah mengajak, mengundang atau memberi ruang pada masyarakat (*social participate*) terdampak untuk turut serta dalam rencana teknis persiapan pembangunan tersebut.

Transparansi dan akuntabilitas dari penyelenggaraan pemerintahan yang mengacu pada Undang-Undang akan menjadi prasyarat bagi partisipasi publik akan peran dan tanggung jawabnya dalam penentuan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Sinergi tersebut didasarkan pada prinsip kesetaraan, partisipasi, transparansi, akuntabilitas, demokratis saling menghormati sehingga pembangunan sistem pemerintahan yang lebih baik di daerah dapat segera diwujudkan.<sup>5</sup>

Di sisi lain, terjadinya konflik atas tanah dalam pembangunan infrastruktur tidak selalu disebabkan oleh pemerintah semata. Dalam proses pengadaan tanah dalam pembangunan infrastruktur seringkali tidak mendapatkan konsensus bersama dalam proses musyawarah (*deadlock*), di mana masyarakat cenderung tidak menginginkan tempat tinggalnya untuk digunakan dalam pembangunan infrastruktur dengan alasan-alasan tertentu. Padahal sejatinya, pembangunan infrastruktur tersebut akan kembali kepada manfaat terhadap masyarakat luas. Selain itu, pembangunan infrastruktur harus tetap dilakukan sebagai bagian dari pembangunan nasional untuk memenuhi segala aktivitas publik. Terlihat dari tujuan pembangunan infrastruktur dalam pembangunan nasional antara lain: 1. Mencapai perkembangan ekonomi yang kuat yang berujung pada pertumbuhan ekonomi positif. 2. Meningkatkan pendapatan perkapita masyarakat. 3. Strukturisasi perekonomian 4. Meningkatkan kesempatan kerja. 5. Pemerataan pembangunan. Semua tujuan-

---

<sup>5</sup> Abdillah Arief dan Muhammad Al-Jabbar Putra, "Perwujudan Prinsip Keadilan Dalam Land Acquisition Untuk Pembangunan Infrastruktur Melalui Penerapan Compulsory Rehabilitation and Resettlement", *STAATSRECHT: Indonesian Constitutional Law Journal*, Vol. 2 No. 1, (2018), h. 3.

tujuan tersebut akan tercapai bilamana tetap memperhatikan asas-asas perencanaan pembangunan nasional yang baik.<sup>6</sup>

Berdasarkan permasalahan-permasalahan di atas mengenai hambatan-hambatan pembangunan infrastruktur baik dari tahapan awal hingga tahapan akhir, peneliti akan membahas tentang bagaimana konsep pembangunan infrastuktur Indonesia yang ditinjau dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah serta peraturan turunan lainnya dengan judul “Penyelesaian Sengketa Pengadaan Tanah Pada Pembangunan New Yogyakarta International Airport (Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum)”.

## B. METODE PENELITIAN

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan yakni pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi (*statute approach*), dan pendekatan konsep (*conceptual approach*) yang merujuk pada doktrin-doktrin hukum yang ada. Pengumpulan data yang digunakan oleh peneliti adalah melalui studi kepustakaan.

## C. HASIL TEMUAN DAN PEMBAHASAN

### 1. Keadilan dan Kesejahteraan dalam Hak Atas Tanah

Kesejahteraan perekonomian didasarkan kepada proporsi moral. Secara khusus, standar evaluasi dalam kegiatan ekonomi sosial didasarkan kepada manfaat dari kegiatan yang dilakukan dan kepuasan individu yang tercapai. Para ahli ekonomi kerap kali memisahkan analisis yang mereka lakukan kepada efisiensi, dampak distributif, dan yang akan terjadi.<sup>7</sup> O’ Donnell menyatakan bahwa para ahli ekonomi dapat mempelajari konsep dalam pembuatan kebijakan yang dilakukan oleh kalangan non-ahli ekonomi. Gagasan keadilan, kesempatan, kebebasan, dan hak yang jauh lebih penting dalam pembuatan kebijakan. Hahn menyatakan bahwa kesejahteraan dan preferensi individu dalam kepemilikan tanah disebabkan oleh kebijakan pejabat publik.

---

<sup>6</sup> Suriyati Hasan, “Sistem Perencanaan Pembangunan Dalam Penataan Hukum Nasional”, *Meraja Journal*, Vol. 1 No. 3, (2018), h. 56.

<sup>7</sup> Daniel M. Hausman dan Michael S. McPherson, “Taking Ethics Seriously: Economics and Contemporary Moral Philosophy”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 31 No. 2, (1993), h. 675.

Secara umum, pengaruh dari perubahan teknis eksternal dan/atau perluasan perdagangan mengakibatkan pertumbuhan investasi yang setara dengan hasil peningkatan investasi akibat penambahan jumlah penduduk. Meningkatkan arus pendapatan yang dapat diperoleh dari satu bidang tanah menjadi salah satu tolak ukur, perubahan teknis, dan perluasan perdagangan menambah insentif bagi pemilik tanah sehingga keuntungan ekonomis tersebut menjadi unsur hak atas tanah. Dengan demikian, hak atas tanah mempengaruhi basis dari sistem keuntungan ekonomi atas alokasi sumber daya pada tanah.<sup>8</sup> Libecap menyatakan bahwa terdapat dua alasan hak kepemilikan berdampak secara fundamental kepada kinerja ekonomi, yaitu:<sup>9</sup>

“First, by assigning ownership to valuable resources and by designating who bears the economic rewards and costs of resource-use decisions, property rights institutions structure incentives for economic behaviour within the society. Second, by allocating decision-making authority, the prevailing property rights arrangement determines who the key actors are in the economic system.”

Libecap menyatakan alasan pertama, karena dengan menetapkan kepemilikan atas sumber daya yang berharga, penerima keuntungan ekonomi dan biaya dari pengambilan keputusan atas penggunaan sumber daya, serta menetapkan institusi terkait hak atas tanah yang memberikan dorongan kepada iklim ekonomi di tengah masyarakat. Kedua, alokasi kewenangan pengambilan kebijakan atas tanah menentukan siapa yang menjadi penentu dalam berjalannya sistem ekonomi. Lebih lanjut, pengaruh entitas politik, konflik kepentingan, dan negosiasi dari para pihak yang terdampak dalam proses pembentukan hak atas tanah dalam pembentukan struktur institusi kepemilikan. Karena pengaturan dari kepemilikan atas tanah dapat mengurangi biaya transaksi atas sumber daya, mendorong investasi, dan melibatkan kepentingan publik.<sup>10</sup> Seperti kepentingan publik lainnya, proses pendaftaran atau pengalihan hak atas tanah selalu memiliki konflik dan negosiasi antara para pihak yang terdampak.

Pound menilai bahwa hasil yang diperoleh hendaknya berupa pemuasan kebutuhan manusia sebanyak-banyaknya dengan pengorbanan yang sekecil-kecilnya. Pound sendiri mengatakan bahwa keadilan ialah semakin meluasnya pengakuan dan pemenuhan terhadap kebutuhan, tuntutan atau keinginan manusia melalui pengendalian sosial, semakin meluas dan efektifnya jaminan

---

<sup>8</sup> Coase R.H, “The Problem of Social Costs”, *Journal of Law and Economics*, (1960), h. 1-44.

<sup>9</sup> Libecap G.D., “*Contracting for Property Rights*”, (Arizona: Cambridge University Press, 1989), h. 10.

<sup>10</sup> Libecap, G.D., “*Contracting for Property Rights*”, (Arizona: Cambridge University Press, 1989), h. 132.

terhadap kepentingan sosial, dan suatu usaha untuk menghapuskan pemborosan yang terus-menerus dan semakin efektif dan menghindari perbenturan antara manusia dalam menikmati sumber daya yang tersedia, singkatnya keadilan direfleksikan sebagai *social engineering* yang efektif.<sup>11</sup>

## 2. Ketentuan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Rumusan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia menyatakan bahwa "*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.*" Keberadaan pasal ini merupakan *milestone* bagi negara untuk mewujudkan prinsip keadilan sosial dan keadilan ekonomi bagi seluruh rakyat Indonesia. Konstitusionalitas negara untuk mengelola seluruh kekayaan alam, baik di bumi ataupun ruang angkasa, telah melegitimasi peran negara untuk mengelola kandungan kekayaan alam nasional untuk sebesar-besarnya digunakan sebagai *public utilites* dan *public services* masyarakat secara luas.<sup>12</sup>

Kekuasaan negara atas *bumi, air, dan kekayaan alam* diatribusi ke dalam lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, di mana Pasal 2 ayat (1) menegaskan bahwa kekuasaan terkait *bumi air dan ruang angkasa* terletak pada tangan negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Dengan diberlakukannya undang-undang *a quo*, muncul hak atas tanah yang diberikan pada tiap-tiap individu dan hak atas kepentingan masyarakat banyak. Terkait legitimasi hak atas kepentingan bersama, maka dicantumkan di dalam pasal 6 UUPA yakni "*semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial.*" Sehingga dengan melekatnya fungsi sosial terhadap hak atas tanah maka berlakulah ketentuan yang disebutkan dalam pasal 18 UUPA yakni: "*Demi kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Peraturan Negara.*"

Eksistensi pasal tersebut merupakan landasan fundamental negara dalam mewujudkan pemanfaatan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan juga dijadikan sebagai sumber legitimasi utama bagi pemerintah ketika hendak melakukan pengadaan tanah (*land Procurement*) yang dilakukan

---

<sup>11</sup> Satjipto Rahardjo, "*Ilmu Hukum*", (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014), h. 174.

<sup>12</sup> Ni Luh Ariningsih Sari, "Konsep Hak Menguasai Negara Terhadap Tanah Dalam Hukum Tanah (Undang-Undang Pengadaan Tanah) dan Konstitusi", *Jurnal Ganec Suara*, Vol. 15 No.1, (2021), h. 996.

demikian terciptanya kepentingan umum.<sup>13</sup> Pengadaan Tanah merupakan kegiatan untuk menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Secara yuridis pengaturan terkait pengadaan tanah diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, di mana prinsip pembebasan tanah wajib memenuhi asas kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan. Hal ini bertujuan agar proses pengadaan tanah dilakukan secara adil untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat serta mereduksi determinasi negara terhadap pengakuan hak atas tanah yang dimiliki tiap-tiap individu. Sebab dominasi ketentuan negara dalam mengatur setiap yang ada di bumi air dan kekayaan alam sebagaimana diatur dalam frasa "*dikuasai negara*" tidak dapat dimaknai negara sebagai pemilik tunggal tiap hak atas tanah seperti layaknya hukum perdata. Melainkan negara berperan sebagai regulator dalam pemanfaatan sumber daya alam yang tersedia di Indonesia.<sup>14</sup>

Tahapan pengadaan tanah diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan peraturan pelaksana yang menjelaskan lebih rinci yakni Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021, dalam pengadaan tanah terdiri dari tahap perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil sebagai berikut:

#### **Pertama: Tahapan Perencanaan**

Seluruh instansi yang memerlukan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, sesuai dengan ketentuan yang termaktub di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum agar menyusun dokumen rencana pengadaan tanah merujuk kepada: a). Rencana tata ruang; dan b). Prioritas pembangunan yang tercantum dalam: Rencana pembangunan jangka menengah; Rencana strategis; dan/atau Rencana kerja pemerintah/instansi yang memerlukan tanah. Lebih lanjut, dalam penyusunan dokumen perencanaan pengadaan tanah di atas dilakukan sesuai dengan Penjelasan atas Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 yang menyatakan bahwa pengadaan tanah harus melibatkan kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan

---

<sup>13</sup> Ujang Bahar, "Permasalahan Pembayaran Ganti Rugi Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, (2008), h. 124.

<sup>14</sup> Upik Hamidah, "Pengaturan Hukum Pengelolaan Sumber Daya Air Di Kota Bandar Lampung", *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 3 No. 2, (2015), h. 313.

pemerintahan di bidang pertanahan untuk mendapatkan gambaran umum mengenai letak, luas, status tanah, perkiraan jangka waktu pelaksanaan, dan biaya pengadaan tanah. Dokumen perencanaan tersebut, menurut Pasal 5 setidaknya memuat:<sup>15</sup> a). Maksud dan tujuan pembangunan; b). Kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang; c). Prioritas pembangunan nasional/daerah; d). Letak tanah; e). Luas tanah yg dibutuhkan; f). Gambaran umum status tanah; g). Perkiraan waktu pelaksanaan pengadaan tanah; h). Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah; i). Perkiraan nilai tanah; j). Rencana penganggaran; dan k). Preferensi ganti kerugian.

Dokumen perencanaan pengadaan tanah di atas sesuai dengan ketentuan dalam Penjelasan atas Pasal 6 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 yang menyatakan bahwa: “Pengadaan Tanah disusun berdasarkan studi kelayakan yang mencakup: a). Survei sosial ekonomi; b). Kelayakan lokasi; c). Analisis biaya dan manfaat pembangunan bagi wilayah dan masyarakat; d). Perkiraan nilai tanah; e). Dampak lingkungan dan dampak sosial yang mungkin timbul akibat dari pengadaan tanah dan pembangunan; dan f). Studi lain yang diperlukan. Dokumen perencanaan tersebut selanjutnya diserahkan oleh instansi yang memerlukan tanah kepada Gubernur dalam ruang lingkup wilayah tanah berada.

### **Kedua: Tahap Persiapan**

Persiapan pengadaan tanah, sesuai dengan ketentuan yang termaktub dalam Pasal 9 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Gubernur memiliki tugas untuk membentuk tim persiapan dalam waktu paling lama 5 (hari) hari kerja sejak dokumen perencanaan pengadaan tanah diterima secara resmi, tim tersebut beranggotakan: a). Bupati/Walikota; b). Perangkat Daerah Provinsi terkait; c). Instansi yang menyelenggarakan urusan di bidang pertanahan; dan d). Instansi terkait lainnya.

Dalam rangka kelancaran pelaksanaan tugas tim persiapan, Gubernur membentuk sekretariat persiapan pengadaan tanah yang berkedudukan di sekretariat daerah provinsi. Lebih lanjut, tugas dari tim persiapan sebagaimana termaktub dalam Pasal 10 Peraturan Presiden tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yakni:

a). Melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan

---

<sup>15</sup> Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, LN. 29 TLN. 6631.

Berdasarkan Pasal 11 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2015 pemberitahuan rencana pembangunan ditandatangani ketua tim persiapan dan diberitahukan kepada masyarakat pada lokasi rencana pembangunan, paling lama 20 (dua puluh) hari kerja sejak dibentuknya tim persiapan. Apabila merujuk kepada Pasal 13 ayat (2) dan (3), pemberitahuan tersebut dapat dilakukan secara langsung baik melalui sosialisasi, tatap muka, dan/atau surat pemberitahuan, serta melalui pemberitahuan secara tidak langsung melalui media cetak maupun media elektronik.

Apabila dilakukan sosialisasi atau tatap muka, maka harus disertai dengan undangan yang disampaikan kepada masyarakat yang memiliki hak atas tanah dalam ruang lingkup rencana lokasi pembangunan melalui kepala desa atau lurah dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja sebelum pertemuan atau sosialisasi dilaksanakan. Setelah itu, hasil pelaksanaan sosialisasi atau tatap muka ditandatangani oleh ketua dan anggota Tim Persiapan. Sosialisasi rencana pembangunan telah dilaksanakan oleh pemerintah dalam berbagai program pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum.

b). Melakukan pendataan awal lokasi rencana pengadaan tanah

Pendataan awal pada lokasi rencana pengadaan tanah merupakan kegiatan pengumpulan data awal pihak yang memiliki hak dan pendataan objek pengadaan tanah bersama aparat kelurahan/desa sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 paling lama dilaksanakan 30 hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan. Pihak yang memiliki hak dalam Pasal 17 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 terdiri dari:<sup>16</sup> a). Pemegang hak atas tanah; b). Pemegang hak pengelolaan; c). Nadzir untuk tanah wakaf; d). Pemilik tanah bebas milik adat; e). Masyarakat hukum adat; f). Pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik; g). Pemilik bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Lebih lanjut dilaksanakan proses konsultasi publik yang menurut Pasal 1 angka (8) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum merupakan proses dialog atau musyawarah antara pihak yang berkepentingan guna mencapai kesepakatan dalam bentuk penentuan perencanaan lokasi pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Sejak proses awal pengadaan tanah, pihak pemilik atau penguasa tanah diberikan hak untuk terlibat dalam

---

<sup>16</sup> Edi Rohaedi, Isep H. Insan, dan Nadia Zumaro, "Mekanisme Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum", *Pakuan Law Review*, Vol. 5 No. 1, (2019), h. 210.

musyawarah untuk menentukan penetapan lokasi lahan pengadaan tanah. Atas ketentuan tersebut, para pemilik tanah sudah mengetahui bahkan ikut serta dalam proses penentuan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum.<sup>17</sup>

Dalam pasal 20 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 Konsultasi publik rencana pembangunan dilaksanakan paling lama 60 (enam puluh) hari kerja, apabila dalam jangka waktu yang telah ditentukan 60 hari kerja terdapat pihak yang masih keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, dilaksanakan konsultasi publik ulang dengan pihak yang keberatan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja. Jika dalam konsultasi publik ulang yang dilakukan masih terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, instansi yang memerlukan tanah melapor pada gubernur setempat guna untuk membuat tim untuk melakukan kajian atas keberatan rencana lokasi pembangunan.<sup>18</sup> Tim sebagaimana dimaksud pada pasal 21 ayat (3) adalah:

- a) Sekretaris daerah provinsi atau pejabat yang ditunjuk sebagai ketua merangkap sebagai anggota.
- b) Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional sebagai sekretaris merangkap anggota.
- c) Instansi yang menangani urusan di bidang perencanaan pembangunan daerah sebagai anggota.
- d) Kepala kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai anggota.
- e) Bupati/wali kota atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota dan
- f) Akademisi sebagai anggota.

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum beramanah bahwa pembentukan Tim ini sebagai bentuk antisipasi jika dalam penetapan lokasi pembangunan tidak menemui kesepakatan antara pemilik tanah dengan pemerintah. Apabila setelah dilaksanakannya konsultasi publik ulang dan masih terdapat pihak yang tidak sepakat atau melakukan penolakan atas penetapan lokasi pembangunan. Gubernur sesuai dengan Pasal 21 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 akan membentuk tim yang bertugas untuk melakukan kajian atas keberatan rencana lokasi pembangunan, Tim sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 21

---

<sup>17</sup> Iskandar, *"Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum"*, (Jakarta: Permata Aksara, 2015), h. 45.

<sup>18</sup> Edi Rohaedi, Isep H. Insan dan Nadia Zumaro, *"Mekanisme Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum"* ...h. 211.

ayat (2) terdiri atas:<sup>19</sup> 1). Sekretaris Daerah Provinsi atau pejabat yang ditunjuk sebagai ketua merangkap sebagai anggota; 2). Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional sebagai sekretaris merangkap anggota; 3). Instansi yang menangani perencanaan pembangunan daerah sebagai anggota; 4). Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai anggota; 5). Bupati/Walikota atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota; dan 6). Akademisi sebagai anggota.

Tugas dari tim kajian keberatan terdiri dari: 1). Inventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan penetapan lokasi; 2). Mengadakan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan; 3). Pengkajian terhadap alasan keberatan dan penilaian kelayakan untuk dipertimbangkan; 4). Membuat rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan yang ditandatangani ketua tim kajian keberatan kepada Gubernur.

Berdasarkan rekomendasi dari tim kajian keberatan tersebut atas rencana lokasi pembangunan, sesuai dengan Pasal 41 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Gubernur mengeluarkan surat diterima atau tidaknya keberatan atas lokasi pembangunan. Apabila Gubernur memutuskan untuk menerima keberatan, instansi yang memerlukan tanah akan membatalkan rencana pembangunan atau memindahkan lokasi rencana pembangunan. Apabila penetapan Gubernur tentang lokasi rencana pembangunan menolak keberatan, pihak yang memiliki hak atas tanah atau masyarakat yang terdampak dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.<sup>20</sup>

### **Ketiga: Tahap Pelaksanaan**

Pada tahapan pelaksanaan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah kepada Lembaga Pertanahan. Pelaksanaan pengadaan tanah diselenggarakan oleh menteri berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012, dan dilaksanakan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN) selaku Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Pelaksanaan pengadaan tanah meliputi: inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, penilaian ganti kerugian, musyawarah penetapan ganti kerugian, pemberian ganti kerugian, pelepasan tanah instansi. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah,

---

<sup>19</sup> Edi Rohaedi, Isep H. Insan dan Nadia Zumaro, "Mekanisme Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum", ... h. 212.

<sup>20</sup> Y. Eko Haryanto, "Penyelesaian Sengketa Penetapan Ganti Rugi Tanah Untuk Pembangunan Jalur Kereta Cepat Jakarta Bandung di Kabupaten Karawang", *Pakuan Law Review*, Vol. 6 No. 2, (2020), h. 159.

meliputi kegiatan: pengukuran dan pemetaan bidang pada masing-masing bidang tanah serta pengumpulan data pihak yang memiliki hak dan objek pengadaan tanah. Penetapan besarnya nilai ganti kerugian dilakukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan hasil penilaian jasa Penilai atau Penilai Publik yang ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.

Apabila tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah ditandatangani berita acara hasil musyawarah, dan pengadilan negeri memutus bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan. Apabila masih ada pihak yang keberatan terhadap putusan pengadilan negeri tersebut, maka dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung dan Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima.

Putusan Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.<sup>21</sup> Pemberian ganti kerugian diberikan kepada pihak yang memiliki hak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah dan/atau putusan pengadilan atau Mahkamah Agung dan pada prinsipnya diserahkan langsung kepada pihak yang berhak, dalam bentuk uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Apabila masih terdapat pihak pemilik hak atas tanah yang menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah atau putusan Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung, maka ganti kerugian berdasarkan putusan hakim dititipkan di Pengadilan Negeri setempat.<sup>22</sup> Demikian pula pihak yang menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke pengadilan, ganti kerugian akan dititipkan di Pengadilan Negeri setempat.

---

<sup>21</sup> Aartje Tehupeior, *"Putusan Pengadilan Pada Kasus Konsinyasi dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum"*, (Jakarta: UKI Press, 2018), h. 12.

<sup>22</sup> Aartje Tehupeior, *"Putusan Pengadilan Pada Kasus Konsinyasi dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum"* ... h. 6.

#### **Keempat: Tahap Penyerahan Hasil**

Setelah proses ganti kerugian selesai, merujuk kepada Pasal 112 ayat (1) dan (4) Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2016, Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah melakukan penyerahan hasil pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah dengan data pengadaan tanah. Penyerahan hasil dilakukan paling lama 3 hari kerja setelah terbitnya berita acara pelepasan hak objek pengadaan tanah. Instansi yang memerlukan tanah memiliki kewajiban untuk mendaftarkan objek pengadaan tanah untuk memulai proses pembangunan.

### **3. Penyelesaian Sengketa Pengadaan Tanah New Yogyakarta International Airport Demi Kepentingan Umum**

Paradigma prinsip pengadaan tanah yang adil dan beradab sejatinya telah diberikan sebagai bagian dari cita penghormatan dan perlindungan pada hak asasi ekonomi-sosial. Pada kasus di mana sekelompok penduduk atau masyarakat dipindahkan dari tanah dan propertinya oleh negara, PBB telah mengeluarkan pedoman bagi negara dalam melakukan *displacement* atau *forced eviction* dalam *Guiding Principles on Internal Displacement (Guiding Principles)* dan *Basic Principles and Guidelines on Development-based Eviction and Displacement (Basic Principles and Guidelines)*. Kedua dokumen ini secara tegas mengamini bahwa *eviction* adalah bagian dari *gross violation of human rights* sehingga dalih *pembangunan demi kepentingan umum* pun harus tetap diselenggarakan dalam kerangka *human rights-based approach*.<sup>23</sup>

Pengadaan tanah sebagai sumber daya alam yang diperlukan bagi pembangunan oleh pemerintah maupun swasta membawa konsekuensi pengambilalihan hak atas tanah masyarakat. Dalam tataran implementasi, pelaksanaan pengambilalihan atau pencabutan hak atas tanah tersebut dapat berakibat sengketa pertanahan. Penyelesaian sengketa pengadaan tanah, diajukan oleh pihak yang merasa dirugikan oleh pihak lain dapat melakukan upaya penyelesaian sengketa melalui jalan musyawarah, gugatan ke pengadilan, atau dengan alternatif penyelesaian sengketa. Sengketa dibedakan menjadi 2 (dua) macam, yaitu: Pertama, Sengketa tata usaha negara. Sengketa timbul disebabkan oleh diterbitkannya Keputusan Tata Usaha Negara oleh badan atau pejabat tata usaha negara dalam proses pengadaan tanah. Sedangkan sengketa perdata diselesaikan melalui gugatan ke Pengadilan Negeri.

---

<sup>23</sup> Mohammad Ridwan Saripi, "Perlindungan Hak Asasi Manusia Pada Proses Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum", *Jurnal Lex et Societatis*, Vol.6 No. 1, (2018), h. 41.

Atas adanya kebutuhan akan tanah dalam mewujudkan pembangunan infrastruktur, maka negara dapat mengambil alih hak tanah yang dimiliki masyarakat dengan dalih kepentingan umum sebab tanah memiliki fungsi sosial, di mana negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat memiliki hak untuk mengatur penggunaan tanah.<sup>24</sup> Namun implementasi dari pengadaan tanah acapkali menyulur konflik dengan masyarakat pemilik hak tanah karena tindak praktik di lapangan dikonotasikan dengan tindak penggusuran bahkan condong kepada perampasan tanah (*land grabbing*).

Miringnya konotasi yang disematkan kepada proses pengadaan tanah bermula dari rendahnya pelibatan partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan, sebagaimana tercermin pada kasus pembangunan New Yogyakarta International Airport (NYIA) yang menjadi salah satu proyek pemerintah berskala nasional pada tahun 2015. Konsultasi publik yang diadakan oleh pemerintah tidak melibatkan seluruh masyarakat yang memiliki hak atas tanah dan tidak memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya, sehingga melahirkan penolakan dari warga terdampak yang menganggap pemerintah melakukan tindakan sepihak.<sup>25</sup> Padahal penyerapan aspirasi dalam perencanaan pembangunan harus dilakukan dengan musyawarah sebagai bentuk pelibatan masyarakat (*social participation*) agar terjalin kesamaan persepsi antara kepentingan pemerintah dengan kepentingan masyarakat selaku pemilik hak tanah.

Dengan tidak dilibatkannya seluruh elemen masyarakat yang terkena dampak atau akibat hukum dari dikeluarkannya penetapan lokasi, pemerintah seakan menegasikan partisipasi masyarakat dalam proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum karena bentuk partisipasi pada tahapan persiapan yaitu dengan menghadiri undangan konsultasi publik, tanggapan mengenai rencana pembangunan, dan mencapai kesepakatan atas lokasi pembangunan.<sup>26</sup>

Tanpa adanya kesepakatan bersama dalam penetapan lokasi pengadaan tanah di satu sisi merupakan bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh pemerintah terhadap hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat karena seakan menegasikan nilai hak ekonomis atas tanah yang dimiliki masyarakat,

---

<sup>24</sup> Triana Rejekiningsih, "Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Pada Negara Hukum (Suatu Tinjauan Dari Teori, Yuridis Dan Penerapannya Di Indonesia)", ...h. 298.

<sup>25</sup> Putusan No. 456K/TUN/2015.

<sup>26</sup> Farhan Nayoan dan Priyo Katon Prasetyo, "Artisipasi Masyarakat Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum Di Muara Rupit Sumatera Selatan", *Jurnal Tunas Agraria*, Vol. 3 No.2, (2020), h. 94.

hak ekonomis atas hak milik seseorang didefinisikan sebagai:<sup>27</sup> *“Economic property rights an individual has over a commodity (or an asset) to the individual’s ability, in expected terms to consume the good (or the services of an asset) directly or to consume it indirectly through exchange.”*

Atas landasan hak ekonomis sebagai tersebut, pemerintah memiliki kewajiban untuk melindungi kepemilikan tanah sebagai salah satu bentuk aset masyarakat melalui mekanisme hukum.<sup>28</sup> Sehingga perlawanan masyarakat atas upaya pengadaan tanah dalam dalih *kepentingan umum* pada contoh kasus-kasus di atas menjadi wajar manakala pemerintah gagal menghadirkan praktik pengadaan tanah yang adil dan beradab sebab kepemilikan hak tanah meliputi *capital asset* bagi pemiliknnya. Setelah konsultasi publik yang tidak sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pemerintah menetapkan lokasi pengadaan tanah secara sepihak melalui Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 68/KEP/2015 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Pengembangan Bandara Baru di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Akibat hukum yang ditimbulkan dari keputusan tersebut ialah masyarakat terancam untuk direlokasi atau digusur dari lahan pertanian produktif sebagai sumber pencaharian masyarakat. Hal ini berimplikasi kepada potensi pelanggaran hak atas tanah masyarakat karena sejatinya, sebelum adanya pemanfaatan tanah oleh orang lain, pemilik hak atas tanah harus memberikan persetujuan atau memindahkan hak kepemilikannya secara suka rela kepada orang yang akan menggunakan tanahnya.<sup>29</sup> Implementasi penetapan lokasi pengadaan tanah demikian, menimbulkan problematika filosofis maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penerbitan keputusan tata usaha negara sejatinya harus didasarkan kepada asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai pedoman penyelenggaraan negara secara dinamis.

Terlebih, dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, seharusnya pemerintah memaksimalkan keterlibatan masyarakat untuk memberikan pertimbangan dalam musyawarah yang dilakukan, sehingga penetapan lokasi pengadaan tanah oleh pemerintah dapat mencapai

---

<sup>27</sup> Maria Tereza Leopardi Mello, “Property Rights and The Ways of Protecting Entitlements: An Interdisciplinary Approach”, *Revista de Economia Contemporânea*, Vol. 20 No. 3, (2016), h. 438.

<sup>28</sup> J. Commons, “*Legal Foundations of Capitalism*”, (Madison: The University of Wisconsin Press, 1959), h.125.

<sup>29</sup> Montaner Larson dan Janelle B., “*Public Policy in Food and Agriculture*”, (Oxford: Eolss Publishers Co. Ltd., 2009), h. 247-249.

kemanfaatan bagi sebesar-besarnya masyarakat.<sup>30</sup> Oleh karena itu, Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum mengamankan apabila tidak terjadi kesepakatan dalam konsultasi publik, pemerintah menyelenggarakan konsultasi publik ulang dengan pihak yang keberatan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja. Apabila masih terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, gubernur setempat membuat tim untuk melakukan kajian atas keberatan rencana lokasi pembangunan dan memberikan hasil kajian kepada Gubernur. Namun apabila gubernur menolak alasan keberatan dan tetap mengeluarkan keputusan wilayah pembangunan, permasalahan ini menjadi sengketa yang dapat diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Dengan terjadinya sengketa antara masyarakat dan pemerintah yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara terkait penetapan lokasi pembangunan. Masyarakat yang terkena dampak memiliki upaya hukum untuk dapat mengajukan gugatan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 53 ayat (1) juncto Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan:

“Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.”

Penyelesaian sengketa yang dilakukan melalui gugatan tata usaha negara berujung kepada putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang dijatuhkan oleh hakim setelah pemeriksaan sengketa tata usaha negara selesai. Dalam Pasal 97 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara putusan akhir dapat berupa:<sup>31</sup> a). Gugatan ditolak; b). Gugatan tidak diterima; c). Gugatan gugur; d). Gugatan dikabulkan.

Perkara tata usaha negara pembangunan New Yogyakarta International Airport diputus dalam Putusan Nomor 07/G/2015/PTUN.YK yang mengabulkan gugatan masyarakat untuk membatalkan penetapan lokasi pembangunan bandara di Kulon Progo karena tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang dan Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta dan terdapat banyak hal pada tahap implementasi pengadaan tanah yang tidak sesuai dengan amanat peraturan

---

<sup>30</sup> Rahayu Subekti, “Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum”, ...h. 384.

<sup>31</sup> Dezonda Rosiana Pattipawae, “Pelaksanaan Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Di Era Otonomi”, *SASI*, Vol. 25 No. 1, (2019), h. 96.

perundang-undangan, maka majelis hakim menyatakan secara prosedural formal pengadaan tanah tersebut mengandung kecacatan.<sup>32</sup> Namun, Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta mengajukan upaya hukum dengan nomor perkara 456K/TUN/2015 yang mengabulkan permohonan kasasi gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dengan dalil dinamika masyarakat di era otonomi daerah dan kondisi kualitas prasarana dan sarana transportasi udara berikut moda transportasinya di Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu 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.<sup>33</sup> Padahal secara riil kecacatan formil telah terlihat dari sosialisasi yang tidak sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan tidak adanya proses dialogis dalam penetapan lokasi pembangunan New Yogyakarta International Airport.

Setelah putusan pengadilan tata usaha negara berkekuatan hukum tetap, pengumuman penetapan lokasi dilakukan oleh pemerintah di kantor kelurahan/desa, kantor kecamatan, dan/atau kantor kabupaten/kota, lokasi pembangunan, dan diumumkan melalui media cetak dan/atau media elektronik oleh pemerintah paling lambat 2 hari setelah lokasi pembangunan ditetapkan. Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Instansi pemerintah yang memerlukan tanah kemudian memasuki tahap pelaksanaan yang menurut Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum terdiri dari: a). Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah; b). Penilaian Ganti Kerugian; c). Musyawarah penetapan Ganti Kerugian; d). Pemberian Ganti Kerugian; e). Pelepasan tanah instansi.

Tahapan inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang, serta pengumpulan data fisik yang berhak dan objek pengadaan tanah maksimal selama 14 hari kerja. Apabila hasil inventarisasi telah diumumkan dan terdapat pihak yang keberatan, sesuai dengan amanat Pasal 29 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 masyarakat memiliki

---

<sup>32</sup> Putusan Nomor 07/G/2015/PTUN.YK

<sup>33</sup> Putusan Nomor 456K/TUN/2015.

kesempatan untuk dapat mengajukan keberatan pada lembaga pertanahan paling lama empat belas hari kerja setelah diumumkan hasil inventarisasi.<sup>34</sup>

Selanjutnya, setelah proses inventarisasi maka penilai pertanahan menetapkan besarnya nilai ganti kerugian, hal ini yang menjadi dasar musyawarah penetapan ganti kerugian.<sup>35</sup> Dalam tahap musyawarah ganti kerugian, lembaga pertanahan melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak selambat-lambatnya tiga puluh hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan. Hasil musyawarah ini sebagai dasar pemberian ganti kerugian. Apabila terdapat pihak yang keberatan, maka dapat menempuh upaya hukum berupa kasasi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Dalam implementasi pengadaan tanah NYIA, warga yang terkena dampak berasal dari kalangan petani, petambak, peternak, rumah makan, dan penginapan yang semula menggarap tanah Pakualaman Ground. Puro Pakualaman setidaknya telah menerima ganti kerugian atas tanah Pakualaman Ground yang menjadi dampak pembangunan bandara senilai Rp.727 milyar rupiah, namun kompensasi terhadap warga penggarap yang bermata pencaharian diatas tanah Pakualaman Ground belum terakomodasi dengan baik, terutama perihal reorientasi usaha setelah adanya pembangunan.

Permasalahan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan NYIA ialah model pengadaan tanah yang hanya berhenti pada pemberian ganti rugi atau kompensasi dan tidak memerhatikan dan memperhitungkan masalah *replacement, resettlement, reconstruction dan rehabilitation* terhadap masyarakat yang terdampak proyek pembangunan. Kerugian non-fisik masyarakat sesuai dengan amanat Pasal 33 huruf (f) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 disetarakan dengan nilai uang. Bentuk kerugian tersebut misalnya kehilangan usaha atau pekerjaan, biaya pemindahan tempat, biaya alih profesi dan nilai atas properti sisa.<sup>36</sup> Pemberian ganti rugi demikian menyebabkan penolakan dari masyarakat yang memiliki hak atas tanah. Pemberian ganti kerugian yang dilakukan pemerintah dan PT. Angkasa Pura I mendapat penolakan oleh warga dan dibiarkan di pengadilan. Terdapat warga yang menolak ganti kerugian

---

<sup>34</sup> Jennifer Goldie, "Pihak Yang Berhak Mendapat Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Atas Tanah Paku Alam", *Jurisdiction*, Vol. 1 No. 1, (2018), h. 203.

<sup>35</sup> Urip Santoso, "*Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*", Surabaya: Airlangga University Press, (2013), h. 122.

<sup>36</sup> Mia Permata Sari dan Suteki, "Penyelesaian Sengketa Pengadaan Tanah Guna Pembangunan Bandar Udara Internasional Berbasis Nilai Keadilan Sosial", *Notarius*, Vol. 12 No. 1, (2019), h. 95.

sebesar 8 miliar rupiah karena dianggap tidak mencerminkan kepentingan warga secara keseluruhan.<sup>37</sup>

Paradigma dan mekanisme dari realisasi pengadaan tanah yang telah dipaparkan oleh peneliti diatas menjadi *highlight* permasalahan yang belum mampu menghadirkan *adequate scheme of justice* bagi masyarakat terdampak. Gagalnya mekanisme pengadaan tanah dalam menjangkau hak asasi ekonomi masyarakat terdampak tidak saja linear dengan hilangnya keadilan ekonomi, melainkan juga menghantarkan sekelompok masyarakat ke dalam kemiskinan struktural yang akan merambat pada gagalnya pembangunan sosial-budaya kelompok masyarakat tersebut. Tujuan dari pembangunan infrastruktur yang hendak menghadirkan pemerataan kesejahteraan pun tidak dapat tercapai secara imparial ketika masih terdapat kelompok masyarakat yang tidak mencapai keamanan ekonomi pada tingkat kelayakan paling minimal.<sup>38</sup>

Berdasarkan postulat tersebut, maka seharusnya pemerintah menerapkan pengejawantahan kesepakatan yang melibatkan seluruh masyarakat terdampak dalam konsultasi publik. Penguatan partisipasi dan kesepakatan yang terwujud dalam perjanjian masyarakat terdampak dengan negara sebagai sebuah upaya untuk menghadirkan musyawarah, mufakat, dan gotong-royong yang sejatinya merupakan kerangka (*gestaltung*) dari struktur sosial masyarakat Indonesia. Variabel ini dikemas dalam sifat wajib (*compulsory*) sebagai *duty for state* dan penguatan asas partisipati.

#### D. KESIMPULAN

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum merupakan kegiatan pengambilalihan lahan yang dilakukan oleh pemerintah untuk pembangunan fasilitas publik. Pengadaan tanah terdiri dari tahap perencanaan, persiapan, dan pelaksanaan yang melibatkan pemerintah daerah sebagai pelaksana pengadaan tanah, kementerian yang menyelenggarakan urusan di bidang pertanahan, pemilik hak atas tanah, dan masyarakat yang terdampak. Ketentuan pengadaan tanah diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan

---

<sup>37</sup> Dani Julius Zebua, "Kades Glagah: Ada Keluarga Gusuran Bandara Tolak Ganti Rugi Rp 8 Miliar", diunduh dari <https://regional.kompas.com/read/2018/07/23/19320521/kades-glagah-ada-keluarga-gusuran-bandara-tolak-ganti-rugi-rp-8-miliar?page=all> [diakses pada 11 Juli 2021]

<sup>38</sup> Daniel M. Hausman dan Michael S. McPherson, "Taking Ethics Seriously: Economics and Contemporary Moral Philosophy", *Journal of Economic Literature*, Vol. 31 No. 2, (1993), h. 675.

Umum dan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Implementasi pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum kerap kali menyimpang dari amanat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, hasil penelitian ini menunjukkan implementasi proses pengadaan tanah bagi pembangunan New Yogyakarta International Airport tidak sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku, terjadinya maladministrasi dan kesalahan implementasi seperti kurangnya sosialisasi, tidak dilibatkannya seluruh pemegang hak atas tanah, dan tidak terdapat proses dialogis diantara para pihak sebelum penetapan lokasi pembangunan, dan besaran ganti kerugian yang tidak mengakomodir seluruh kerugian fisik serta non fisik masyarakat.

## REFERENSI:

### Buku-Buku

- Commons, J. (1959). *Legal Foundations of Capitalism*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Gozali, D. S. (2019). *Hukum Pengadaan Tanah di Indonesia*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Larson, M., & B., J. (2009). *Public Policy in Food and Agriculture*. Oxford: Eolss Publishers Co. Ltd.
- Santoso, U. (2013). *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Tehupeiory, A. (2018). *Putusan Pengadilan Pada Kasus Konsinyasi dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Jakarta: UKI Press.

### Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

### Putusan

Putusan Nomor 456K/TUN/2015

Putusan Nomor 07/G/2015/PTUN.YK

**Artikel Jurnal**

- Arief, A., & Putra, M. A.-J. (2018). Perwujudan Prinsip Keadilan Dalam Land Acquisition Untuk Pembangunan Infrastruktur Melalui Penerapan Compulsory Rehabilitation and Resettlement. *STAATSRECHT*, 3.
- Bahar, U. (2008). Permasalahan Pembayaran Ganti Rugi Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 124.
- Hamidah, U. (2015). Pengaturan Hukum Pengelolaan Sumber Daya Air Di Kota Bandar Lampung. *Jurnal Cita Hukum*, 313.
- Haryanto, Y. E. (2020). Penyelesaian Sengketa Penetapan Ganti Rugi Tanah Untuk Pembangunan Jalur Kereta Cepat Jakarta Bandung di Kabupaten Karawang. *Pakuan Law Review*, 159.
- Hasan, S. (2018). Sistem Perencanaan Pembangunan Dalam Penataan Hukum Nasional. *Meraja Journal*, 56.
- Hausman, D. M., & McPherson, M. S. (1993). Taking Ethics Seriously: Economics and Contemporary Moral Philosophy. *Journal of Economic Literature*, 675.
- Iskandar. (2015). *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*. Jakarta: Permata Aksara.
- Mello, M. T. (2016). Property Rights and The Ways Of Protecting Entitlements: An Interdisciplinary Approach. *Revista de Economia Contemporânea*, 438.
- Nayoan, F., & Prasetyo, P. K. (2020). Artispasi Masyarakat Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum Di Muara Rupit Sumatera Selatan. *Jurnal Tunas Agraria*, 94.
- Pattipawae, D. R. (2019). Pelaksanaan Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Di Era Otonomi. *SASI*, 96.
- Rejekiingsih, T. (2016). Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Pada Negara Hukum (Suatu Tinjauan Dari Teori, Yuridis Dan Penerapannya Di Indonesia). *Yustisia*, 298-299.
- Rohaedi, E., Insan, I. H., & Zumaro, N. (2019). Mekanisme Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. *Pakuan Law Review*, 210-212.

- Sari, M. P., & Suteki. (2019). Penyelesaian Sengketa Pengadaan Tanah Guna Pembangunan Bandar Udara Internasional Berbasis Nilai Keadilan Sosial. *Notarius*, 95.
- Sari, N. L. (2021). Konsep Hak Menguasai Negara Terhadap Tanah Dalam Hukum Tanah (Undang-Undang Pengadaan Tanah) dan Konstitusi. *Jurnal Ganec Swara*, 996.
- Saripi, M. R. (2018). Perlindungan Hak Asasi Manusia Pada Proses Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum. *Jurnal Lex et Societatis*, 41.
- Subekti, R. (2016). Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. *Yustisia*, 384.

Website

- Zebua, D. J. (2021, Juli 11). *Kades Glagah: Ada Keluarga Gusuran Bandara Tolak Ganti Rugi Rp 8 Miliar*. From Kompas: <https://regional.kompas.com/read/2018/07/23/19320521/kades-glagah-ada-keluarga-gusuran-bandara-tolak-ganti-rugi-rp-8-miliar?page=all>