

PENGADAAN TANAH UNTUK PENGEMBANGAN BANDARA ADISUCIPTO MENJADI BANDARA INTERNASIONAL*

Hery Listyawati**

Abstract

Despite the fact that it has been running for five years, the process of land acquisition for the extension of Adisucipto Airport is still far from being completed. It happens because various problems arise, specifically regarding land titles and the sum of compensation for the owner of the acquired land.

Abstrak

Walaupun telah berjalan selama lima tahun, proses pengadaan tanah untuk pengembangan Bandara Adisucipto masih jauh dari selesai. Hal ini terjadi karena pelbagai masalah yang muncul, terutama masalah mengenai hak atas tanah dan jumlah ganti rugi bagi para pemilik tanah yang diakuisisi.

Kata Kunci: *pengadaan tanah, hak atas tanah, kepentingan umum, ganti kerugian.*

A. Latar Belakang Masalah

Bandara Adisucipto adalah bandara yang terletak di Daerah Istimewa Yogyakarta, tepatnya di desa Maguwoharjo, Sleman. Di Indonesia, Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan tujuan wisata nomor dua setelah Bali. Sejalan dengan semakin berkembangnya jumlah penumpang dan kargo dari waktu ke waktu, terutama dalam kurun waktu lima tahun terakhir ini, dan untuk mendongkrak sektor pariwisata di DIY, maka sangat perlu untuk meningkatkan fasilitas pelayanan angkutan udara di bandara

Adisucipto. Pesatnya perkembangan jumlah penumpang ini diantaranya disebabkan karena berkembangnya sektor pariwisata serta adanya persaingan harga tiket pesawat dengan harga tiket transportasi lainnya. Perluasan bandara ini juga diperlukan guna memenuhi persyaratan Standar Operasional Bandara (SOB) yang telah ditetapkan. Lonjakan penumpang dan kargo terjadi mulai awal tahun 2003 hingga sekarang. Tahun 2002 yang mula-mula sebanyak 862.037 penumpang dan kargo sebanyak 2.544 kg melonjak menjadi 1.480.962

* Laporan Penelitian Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Tahun 2006.

** Dosen Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (e-mail: liliso12@yahoo.com).

penumpang dengan kargo 3.518 kg. Tahun 2004 jumlah penumpang mencapai 1.519.039 dengan kargo 4.865 kg yang diangkut dengan pesawat sebanyak 18.685. Demikian seterusnya lonjakan itu terjadi hingga 4 tahun terakhir ini.¹

Maguwoharjo ini terletak di pinggiran kota Sleman dengan batas wilayah, sebelah utara: Desa Wedomartani; sebelah selatan: Landasan Udara Akademi Angkatan Udara Adisucipto; Sebelah barat: Desa Catur Tunggal dan Condong Catur; sebelah timur: Desa Purwomartani. Dengan kondisi geografis 250 m di atas permukaan laut, dan topografi dataran rendah, lokasi ini sangat strategis untuk sebuah bandara. Dengan peruntukan tanah yang sebagian besar digunakan untuk sawah dan ladang dengan status tanah sebagian besar adalah tanah *Sultan Grond* (tanah kesultanan) memberi peluang untuk memudahkan dilaksanakannya perluasan bandara.

Dengan demikian peningkatan status dari bandara nasional menjadi bandara internasional merupakan kebijakan yang sangat tepat guna meningkatkan pelayanan mobilitas penumpang dan barang baik di dalam negeri maupun dari/ke luar negeri.

Kebijakan ini telah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Pola Dasar Pembangunan Propinsi DIY, Program Pembangunan Daerah Propinsi DIY, Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Propinsi DIY serta Agenda Pembangunan Propinsi DIY. Sebagai konsekuensi dari kebijakan tersebut, pemerintah c.q. Dinas perhubungan memerlukan lahan yang

cukup luas yang harus ditempuh melalui pengadaan tanah untuk kepentingan umum sesuai dengan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Meskipun demikian pelaksanaan pengadaan tanah yang sudah berjalan lebih dari dua tahun ini baru selesai kurang dari separo, karena kebutuhan lahan seluas sepuluh hektar hingga sekarang baru selesai sekitar empat hektar, sehingga pembangunan prasarana fisik mengalami kelambatan dan menimbulkan ketidaknyamanan pengguna bandara terutama masalah perparkiran dan apron.

B. Rumusan Permasalahan

Berdasar latar belakang tersebut, rumusan permasalahan yang diteliti adalah:

1. Bagaimanakah status penguasaan hak atas tanah lahan yang diperlukan untuk pengembangan bandara Adisucipto menjadi bandara internasional?
2. Bagaimanakah proses pelaksanaan pengadaan tanah yang meliputi:
 - a. Prosedur pelaksanaannya;
 - b. Pemberian ganti kerugian kepada pemegang hak atas tanah.
3. Adakah hambatan-hambatan dalam pengadaan tanahnya?
4. Jika ada, apa saja alternatif penyelesaian permasalahan yang ada?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif, yaitu penelitian ini dilakukan untuk mengungkapkan data seteliti mungkin

¹ Wawancara dengan Kepala Divisi Operasional Penerbangan, Kantor Cabang PT. Angkasa Pura I (Persero), Bandar Udara Adisucipto, Yogyakarta, tanggal 20 Oktober 2006.

mengenai keadaan-keadaan atau gejala-gejala yang mungkin timbul di lapangan atau di dalam praktik. Kemudian data tersebut dianalisis dengan pendekatan yuridis normatif yang didukung dengan data empiris.

Penelitian ini dilakukan di Desa Maguwaharjo, Kecamatan Depok, Kabupaten Sleman. Pengumpulan data primer dilakukan dengan:

1. Wawancara yang ditujukan kepada para sumber yang terdiri atas:
 - a. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman c.q. Panitia Pengadaan Tanah;
 - b. Kepala Dinas Perhubungan Daerah Istimewa Yogyakarta;
 - c. Camat Depok c.q. Kasi Pemerintahan;
 - d. Kepala Cabang PT Angkasa Pura I, Bandara Adisucipto Yogyakarta;
 - e. Lurah Maguwaharjo;
 - f. Dukuh Sambilegi Kidul;
 - g. Ketua RT 07/58 Tlukan;
 - h. Kepala BAPPEDA Kabupaten Sleman c.q. Kabid Tata Pemerintahan;
 - i. Kepala BAPPEDA DIY c.q. Kabid Tata Pemerintahan.
2. Dengan menggunakan angket yang ditujukan kepada responden, dan responden diminta untuk memilih salah satu dari sekian pilihan jawaban yang telah disediakan. Dengan menggunakan metode sensus, terkumpul 22 responden dari semua populasi sebanyak 26 orang yaitu warga masyarakat yang terkena

proyek pengembangan bandara Adisucipto menjadi bandara internasional. 4 responden yang tidak berhasil dikumpulkan disebabkan karena alamat tidak jelas sehingga tidak ditemukan tempat tinggalnya, sulit ditemui, dan tidak bersedia menjadi responden. Semua responden sudah bertempat tinggal jauh dan tersebar dari lokasi penelitian. Pengambilan responden dilakukan dengan bantuan perangkat desa setempat.

Pengumpulan data sekunder diperoleh dari studi kepustakaan dengan mempelajari buku-buku perpustakaan, diktat, makalah, peraturan-peraturan perundangan, arsip-arsip atau catatan-catatan yang ada kaitannya dengan materi penelitiannya. Bahan atau materi penelitian ini adalah laporan, dokumen-dokumen dan buku-buku referensi, peraturan-peraturan perundangan, makalah-makalah seminar yang berkaitan dengan topik penelitian ini yang didukung dengan data lapangan.

D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Setiap kegiatan pembangunan fisik pasti memerlukan tanah yang cukup, demikian pula kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum seperti pengembangan bandara Adisucipto. Istilah “pengadaan” atau “penyediaan” tanah dimaksudkan untuk kepentingan pemerintah maupun swasta dalam rangka pembangunan proyek atau pembangunan sesuai dengan program yang telah ditetapkan.²

Dalam rangka pembangunan untuk kepentingan umum ini tak jarang mengguna-

² John Salindeho, 1987, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 2-6.

kan tanah hak baik tanah hak yang dikuasai oleh badan hukum, perorangan, masyarakat hukum adat, maupun tanah negara. Tanah-tanah tersebut dapat diperoleh dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah oleh bekas pemegang hak atas tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang ada di atasnya dengan bantuan panitia pengadaan tanah apabila tanah yang diperlukan lebih dari satu hektar. Apabila kurang dari satu hektar, meskipun untuk kepentingan umum, pengadaan tanahnya menggunakan jalan seperti bukan untuk kepentingan umum yaitu dengan prosedur jual-beli biasa tanpa melibatkan Panitia Pengadaan Tanah.³

Masalah yang biasa muncul dalam pelepasan hak baik melalui pembelian langsung maupun melalui Panitia Pengadaan Tanah yaitu mengenai penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian yang diberikan kepada pemilik tanah yang sangat tergantung dari proses musyawarah antara pihak-pihak yang terlibat. Akibat dari proses musyawarah yang berjalan tidak semestinya kadang kala mengakibatkan pemberian ganti kerugiannya tidak sesuai dengan yang dikehendaki. Disamping itu masalah yang sering timbul setelah terjadi permufakat-

an adalah realisasi pembayaran/pemberian ganti kerugian yang memakan waktu lama atau tidak sesuai dengan kesepakatan semula.⁴ Masalah ini timbul karena begitu pentingnya tanah dalam kehidupan manusia, di sisi lain keberadaannya tidak bertambah sehingga menjadikannya sangat berharga.⁵ Kesenjangan antara persediaan dan kebutuhan akan tanah menimbulkan eksese usaha manipulasi dan spekulasi yang akhirnya menghambat pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.⁶

Menurut Sumardjono seperti dikutip oleh Makmuri⁷ di Indonesia, pada umumnya yang menjadi permasalahan utama adalah mengenai substansi musyawarah untuk mencapai mufakat tentang ganti kerugian dan bentuk serta besarnya ganti kerugian. Ada kecenderungan bahwa yang dianggap musyawarah lebih menitikberatkan pada segi formalitas belaka, misalnya ada undangan musyawarah, frekuensi diadakannya musyawarah, jumlah yang menghadiri, bukan masalah substansialnya. Suatu musyawarah harus dilandasi dengan kesejajaran antara para pihak yang bermusyawarah sehingga tanpa tekanan berupa apapun baik verbal maupun non verbal baik yang terjadi di dalam maupun di luar ruangan. Apabila ini dilanggar, maka tidak dapat dikatakan

³ Lihat Permenag/Ka. BPN Nomor 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keppres Nomor 55 Tahun 1993.

⁴ Hery Listyawati, 1995, *Tinjauan Yuridis Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Perumahan Sangat Sederhana di DIY*, Lembaga Penelitian Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 5.

⁵ Abdurrahman, 1983, *Masalah Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Seri Hukum Agraria I, Alumni, Bandung, hlm. 1-2.

⁶ Deputi Bidang Pengkajian dan Hukum Pertanahan Badan Pertanahan Nasional, "Efektifitas Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Ditinjau Dari Segi Filosofis, Yuridis, dan Sosiologis", *Bahan Diskusi Panel "Quo Vadis Perpres Nomor 36 Tahun 2005"*, Program Magister Hukum Bisnis dan Kenegaraan UGM, Yogyakarta, 21 Mei 2005, hlm. 1.

⁷ Hisyam Makmuri, 1998, *Evaluasi Terhadap Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Perluasan Bandara Adi Sumarmo Surakarta*, Lembaga Penelitian Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 9.

telah terjadi musyawarah karena tekanan merupakan perwujudan dari pemaksaan kehendak satu pihak untuk menekan pihak lain. Disamping itu, kehadiran/ keterlibatan orang-orang di luar kepanitiaan yang resmi justru akan mengaburkan arti musyawarah secara substansial.

Pasal 1 angka 5 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 memberikan pengertian musyawarah sebagai proses saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dengan pihak yang memerlukan tanah, untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian⁸. Hal ini dapat tercapai apabila subyek pemegang hak atas tanah mendukung sepenuhnya rencana program yang akan dilaksanakan. Untuk itu sosialisasi program dan penyuluhan hukum adalah mutlak dilaksanakan dengan seksama.

Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam pengadaan tanah untuk pengembangan bandara Adisucipto menjadi bandara internasional:

1. Status Penguasaan Hak Atas Tanah (HAT) Lahan yang Diperlukan untuk Pengembangan Bandara Adisucipto menjadi Bandara Internasional

Dari total sekitar 4 Ha yang sudah dilepaskan sebagian besar adalah tanah kas desa dengan jenis tanah pertanian. Disamping itu tanah PJKA sudah dikuasai oleh 25 warga yang statusnya tanah SG (*Sultan Grond*),

dan tanah milik yang dikuasai oleh satu orang. Rencananya masih akan diadakan sekitar 6 Ha lagi pada tahapan berikutnya. Setelah selesai dilakukan pengadaan tanah, tanah dikuasai oleh negara, kemudian diberikan kepada Departemen Perhubungan dengan status hak pakai dengan jangka waktu tak terbatas selama tanah tersebut masih digunakan sesuai peruntukannya.⁹

2. Kriteria Kepentingan Umum

Kriteria kepentingan umum dari masa ke masa selalu berubah-ubah diberbagai peraturan perundangan. dan yang terakhir diatur dalam Perpres Nomor 65 Tahun 2006.. Menurut Perpres tersebut, kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar masyarakat, kegiatannya dimiliki atau akan dimiliki oleh pemerintah atau pemerintah daerah yang meliputi:

- a. Jalan umum dan jalan tol, rel kereta api, saluran air saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
- b. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- c. Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan termunal;
- d. Fasilitas keselamatan umum;
- e. Tempat pembuangan sampah;
- f. Cagar alam dan cagar budaya;
- g. Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik

Menurut Sudikno Mertokusumo, kriteria kepentingan umum yang diatur di berbagai peraturan perundangan tersebut belum tepat karena makna dari kepentingan

⁸ Boedi Harsono, 2006, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, hlm. 408.

⁹ Wawancara dengan Camat Depok Tanggal 17 Oktober 2006.

umum sangat luas, dan berkembang seiring dengan perkembangan kepentingan manusia dan zaman. Pada dasarnya kepentingan umum merupakan kepentingan yang harus didahulukan dari kepentingan-kepentingan lain. Secara *filosofis*, pengertian kepentingan umum tersirat dalam Pembukaan UUD, secara *teoretis* kepentingan umum merupakan resultante hasil menimbang-nimbang banyak kepentingan di dalam masyarakat kemudian menetapkan kepentingan yang utama menjadi kepentingan umum. Secara *praktis* pengertian kepentingan umum akhirnya diserahkan kepada hakim dengan tetap menghormati semua kepentingan dan mengacu pada rumusan umum dalam undang-undang.¹⁰

Dari keterangan diatas, pengadaan tanah guna perluasan bandara Adisucipto sudah memenuhi kriteria persyaratan “pembangunan untuk kepentingan umum” dalam berbagai peraturan perundangan yang ada.

3. Kriteria Bandara Internasional

Bandara Internasional adalah bandara yang digunakan untuk lalu lintas penumpang baik domestik maupun luar negeri. Dengan demikian sebuah bandara internasional harus memiliki fasilitas pelayanan imigrasi, bea cukai, landasan pacu yang memadai, apron, dan sebagainya, disamping harus memenuhi persyaratan lain seperti SOB (Sertifikasi Operasi Bandara), luasan/m² yang dibutuhkan satu orang penumpang pada jam puncak (Nasional adalah 1:10, Internasional adalah 1:17). Sebagai tindak lanjut, maka ICAO (*International Commerce Aviation*

Organization) menerbitkan *Amendment 4 of Annex-14* dan *Document 97774/AN/969* yang pada intinya mewajibkan agar seluruh bandara Internasional telah memiliki *aero dome certificate* (sertifikasi operasi bandara) terhitung mulai tanggal 27 November 2003. Di Indonesia, pemerintah menerbitkan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 47 tahun 2002 yang mewajibkan agar seluruh bandara internasional dan bandara domestik dengan klasifikasi tertentu dapat memiliki SOB paling lambat tanggal 5 Agustus 2005.

SOB (Sertifikasi Operasi Bandara) adalah tanda bukti terpenuhinya persyaratan pengoperasian suatu bandara yang hanya diberikan kepada penyelenggara bandara yang bandaranya melayani penerbangan dari dan keluar negeri, atau bandara yang mampu menampung pengoperasian pesawat udara dengan kapasitas lebih dari 30 tempat duduk atau kapasitas beban angkut lebih dari 5.700 kg. SOB dimaksudkan sebagai upaya untuk memastikan bahwa segala fasilitas bandara yang dioperasikan telah memenuhi standar yang ditetapkan sesuai standar internasional, sehingga dapat dipastikan bandara tersebut aman. SOB diterbitkan oleh Dirjen Perhubungan Udara yang berlaku selama lima tahun dan dapat diperpanjang. SOB berisi data mengenai nama bandara; nama pemilik; nama penyelenggara/penge-
lola; klasifikasi kemampuan; status bandara; masa berlaku SOB; tempat dan tanggal penerbitan; nama dan tanda tangan pejabat yang menerbitkan.

Pemberlakuan dan proses penerbitan SOB mengacu pada ICAO Annex-14

¹⁰ Sudikno Mertokusumo, 2003, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 46-48.

tentang Aero dome; ICAO Document-9774/AN 1969 tentang *Manual Certification of Aero dome*; *Civil Aviation Safety Regulation (CASR) Part 139* tentang *Aero dome*; Undang-Undang Nomor 15 tahun 1992 tentang Penerbangan; Peraturan Pemerintah Nomor 03 tahun 2001 tentang Keamanan dan Keselamatan Penerbangan dan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 47 Tahun 2002 tentang Sertifikasi Operasi Bandara.¹¹

Perluasan bandara Adisucipto merupakan tindak lanjut dari pelaksanaan catatan-catatan yang ada dalam SOB misalnya, persyaratan luasan/m², bandara Adisucipto baru 1: 7, seharusnya 1: 17 (artinya setiap orang harus dapat akses seluas 17 M²), pemenuhan standar apron, dan fasilitas lainnya. Untuk landasan pacu, bandara Adisucipto sudah tidak memungkinkan untuk diperpanjang, karena apabila diperpanjang maka persyaratan *free obstacle limitation* tidak terpenuhi, karena ke Timur akan terhalang candi/ situs Ratu Boko, sedang ke Barat terhalang *fly over* (jembatan layang) Janti. *Free obstacle limitation* adalah jarak bebas hambatan bagi pesawat untuk melakukan penerbangan dengan aman yang diukur pada jarak tertentu dari landasan pacu. Jaraknya tergantung dari jenis pesawatnya. Meskipun demikian, landasan pacu bandara Adisucipto masih memenuhi standar internasional untuk pesawat-pesawat tertentu dengan daya jangkau penerbangan tertentu. Untuk saat ini, penerbangan internasional yang dapat dijangkau baru Singapura, Malaysia, dan paling jauh Thailand, itu pun masih ha-

rus *transit* melalui Jakarta. Sedangkan *aero dome* adalah kubah udara yang mengelilingi bandara dengan radius tertentu. Selanjutnya secara rinci bukan merupakan bagian dari penelitian ini, karena sangat teknis.¹²

4. **Prosedur Pelaksanaan Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Perluasan Bandara Adisucipto menjadi bandara Internasional.**

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum diatur dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993, Perpres Nomor 36 Tahun 2005, dan Perpres Nomor 65 Tahun 2006. Semua peraturan tersebut menegaskan bahwa pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada pihak yang menyerahkan atau melepaskan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Dalam pelaksanaannya harus dilakukan dengan sebaik-baiknya dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia dan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah.

Berdasarkan penelitian lapangan, pengadaan tanah untuk perluasan bandara Adisucipto sudah sesuai prosedur yang ditetapkan dalam perundang-undangan yang meliputi: perencanaan, telaah peraturan,

¹¹ <http://www.angkasapura2.co.id>, diakses tanggal 17 Oktober 2006.

¹² Pustral UGM dan Dinas Perhubungan Propinsi DIY, 2004, *Perencanaan Pengembangan Bandara Udara Adisucipto Tahap I (Master Plan)*, Pustral UGM, Yogyakarta, hlm. 187.

survey, pembentukan panitia pengadaan tanah yang terdiri dari Dinas Perhubungan dan panitia 9 Kantor Pertanahan, pelaksanaan yang terdiri dari sosialisasi/ penyuluhan, musyawarah untuk menetapkan ganti kerugian, realisasi ganti kerugian, pelepasan hak atas tanah, permohonan hak baru. Di samping itu kegiatan ini telah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) serta Rencana Detail Tata Ruang Kawasan (RDTRK) Daerah Kabupaten Sleman, sehingga dapat dikatakan secara yuridis formal sudah tidak ada masalah/ penyimpangan.

Secara rinci: tahap ke-1 dimulai tahun 2004, dilepaskan tanah seluas 77200m² senilai kurang lebih Rp 6.000.000.000,00 (enam miliar rupiah) guna pembangunan area parkir. Tahap ke-2 tahun 2005 seluas 25.189m² senilai Rp23.250.806.243,00. Tahun 2006 sudah dilepaskan seluas kurang lebih 11 000 m² di utara rel untuk perluasan area parkir, dan 6000 m² lagi sudah masuk dalam rencana tapi masih belum *terrealisir*.¹³ Tanah seluas 6000m² lagi ini adalah tanah yang dikuasai dengan hak milik yang hingga kini belum tercapai kesepakatan ganti kerugiannya, sehingga belum terlaksana. Setelah tanah tersebut dilepaskan oleh pemiliknya, maka statusnya menjadi tanah negara. Dinas Perhubungan kemudian memohon hak atas tanah kepada pemerintah c.q. kantor pertanahan setempat. Oleh pemerintah permohonan tersebut dikabulkan dengan status Hak Pakai dengan jangka waktu tak terbatas selama tanah tersebut digunakan sesuai tujuan peruntukannya.

5. Dukungan Masyarakat Terhadap Kegiatan Tersebut

Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar responden mendukung kegiatan tersebut (77,3%). Hanya sebagian kecil yang tidak mendukung. Yang tidak mendukung ini ternyata bukannya tidak setuju dengan perluasan bandara Adisucipto, tetapi terkait dengan besar ganti kerugian yang menurut mereka tidak layak. Responden yang mendukung kegiatan tersebut menyadari akan arti pentingnya kegiatan tersebut bagi masyarakat pada umumnya. Dengan dijadikannya sebagai bandara internasional, maka wisatawan mancanegara dapat langsung ke Jogja dan produk daerah menjadi mudah untuk dipasarkan. Pada akhirnya pendapatan ekonomi masyarakat dapat meningkat.

6. Esensi Musyawarah

Pasal 1 angka 10 Perpres Nomor 36 Tahun 2005 menentukan bahwa musyawarah adalah kegiatan yang mengandung proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dan masalah lain yang berkaitan dengan pihak yang memerlukan tanah. Musyawarah dilakukan secara langsung antara Panitia Pengadaan Tanah, Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dengan yang pemilik HAT atau wakilnya atau kuasa mereka. Panitia merupakan partisipan dalam musyawarah.

Dalam kasus ini, didahului dengan sosialisasi program. Selanjutnya musyawarah

¹³ Hasil wawancara dengan Kepala Dinas Perhubungan DIY, tanggal 20 Oktober 2006.

dilakukan empat kali di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman yang dihadiri oleh Panitia Pengadaan Tanah, Dinas Perhubungan DIY, para warga yang tanahnya terkena proyek atau kuasanya. Dalam pelaksanaannya, sebagian besar responden (91%) menyatakan musyawarah berjalan tanpa intimidasi, 9 % responden menyebut ada intimidasi, namun tidak menyebutkan intimidasi itu berupa apa. Ditinjau dari kelancarannya, musyawarah berjalan lancar dan tidak ada hambatan atau kendala (55%). Dipihak lain, responden menyatakan bahwa musyawarah kurang lancar dan pelaksanaan musyawarah berjalan ditempat atau tidak ada perkembangan yang berarti (45%). Perbedaan pandangan/penilaian ini terkait dengan besarnya ganti kerugian yang mereka terima. Ditinjau dari kehadirannya, sebagian besar hadir sendiri (64%), diwakilkan oleh kuasanya (36%). Kuasanya ini adalah orang-orang yang menguasai tanah tersebut, sedang pemiliknya berada di tempat lain. Karena musyawarah merupakan unsur kunci dalam proses pengadaan tanah, maka pelaksanaannya sangat perlu diperhatikan. Di sini musyawarah bertujuan untuk mencapai mufakat (persetujuan/konsensus), persetujuan merupakan dasar dari perikatan. Untuk itu, para pihak harus didudukkan pada posisi yang sama, tidak boleh ada paksaan, intimidasi, penipuan dll. Dalam hal ini kita dapat mengacu pada KUH Perdata Pasal 1321 yang menyatakan bahwa adanya kata sepakat jika tidak ada paksaan, kekhilafan, penipuan. Dengan adanya yurisprudensi maka ditambah dengan unsur tidak ada penyalahgunaan keadaan. Ini yang dikenal dengan teori “residu”. Selanjutnya, makna “paksaan” itu sendiri, menurut Pasal 1324

KUH Perdata adalah perbuatan yang menimbulkan ketakutan bagi orang yang berpikiran sehat. Mengapa kita lari ke KUH Perdata? Karena menurut teori yang dikemukakan oleh Paul Scholten bahwa Hukum Perdata harus dipandang sebagai hukum umum yang meliputi segalanya kecuali Hukum Publik telah menentukan lain. Di samping itu dalam teori yang dikemukakan oleh Starke dalam bukunya mengenai Dasar-dasar Hukum Administrasi Negara bahwa dalam keadaan tertentu pemerintah sebagai organ negara dapat melakukan perbuatan-perbuatan yang sifatnya keperdataan sehingga kedudukan antara negara sama atau seimbang dengan *civil society*/pihak yang terlibat dalam perbuatan keperdataan itu. Dalam hal ini berlaku juga dalam melakukan permufakatan untuk menentukan besarnya ganti kerugian atau membeli tanah untuk pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Sehingga seharusnya badan pemerintah yang sedang melakukan perbuatan yang sifatnya keperdataan harus mampu melepaskan atribut-atribut kenegaraannya untuk sementara guna menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*de tournement de pouvoir*), sehingga kasus-kasus seperti “Kedung Ombo”, “Tapos”, “Cimacan”, dan lain lain, tidak terjadi lagi.

7. Penentuan Besarnya Ganti Kerugian

Ganti kerugian adalah upaya perwujudan dari penghormatan kepada hak atas tanah (Pasal 3 Perpres Nomor 65 Tahun 2006) dan kepentingan perseorangan yang telah dikorbankan untuk kepentingan umum. Menurut Pasal 17 UDHR (*Universal Declaration of Human Rights*), HAT dan

sumber daya alam menjadi bagian dari hak kepemilikan, maka tidak boleh dirampas secara sewenang-wenang.¹⁴ Hal ini dapat disebut adil apabila ganti kerugian tersebut tidak membuat seseorang menjadi lebih kaya, atau sebaliknya, menjadi lebih miskin dari pada keadaan semula. Agar terasa adil, sebaiknya berbagai kriteria dan faktor-faktor yang mempengaruhi besarnya ganti kerugian harus diterapkan secara obyektif, dengan standar yang telah ditentukan terlebih dahulu. Dengan demikian ganti kerugian harus memperhitungkan: (1) hilangnya HAT, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengannya; (2) hilangnya pekerjaan, (3) bantuan relokasi yang dilengkapi dengan fasilitas yang layak; (4) bantuan pemulihan pendapatan agar kondisinya tidak lebih buruk dari sebelumnya. Besarnya ganti kerugian bila diperlukan dapat diminta jasa penilai independen untuk melakukan taksiran.¹⁵ Menurut Pasal 1 angka 11 Perpres Nomor 36 Tahun 2005, ganti kerugian adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dan tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah. Menurut Perpres Nomor 65 Tahun 2006 Pasal 13 huruf (e), bentuk ganti kerugian dapat berupa:

- a. Uang, dan/atau
- b. Tanah pengganti, dan/atau

- c. Pemukiman kembali ; dan/atau
- d. Gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian yang dimaksud diatas
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Dasar perhitungan besarnya ganti kerugian didasarkan atas:

- a. Nilai Jual Obyek Pajak atau Nilai Nyata/sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan berdasarkan penetapan lembaga/Tim Penilai Harga Tanah yang ditunjuk oleh panitia;
- b. Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab dibidang bangunan;
- c. Nilai jual tanaman yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab dibidang pertanian. (Pasal 15 ayat 1)

Bentuk ganti kerugian menurut peraturan diatas menurut Maria Sumardjono tidak berhasil menjabarkan bentuk ganti kerugian yang bersifat non fisik.¹⁶ Sedangkan idealnya pihak yang diperhitungkan sebagai penerimanya mencakup: (1) pemegang HAT; (2) mereka yang menguasai tanah; (3) penyewa bangunan, (4) penyewa/ petani penggarap; (5) buruh tani atau tuna wisma yang kehilangan rumahnya; (6) pemakai tanah tanpa hak yang akan kehilangan pekerjaan atau penghasilan; (7) masyarakat hukum adat yang kehilangan tanah sebagai sumber kehidupannya.¹⁷

Apabila pihak yang tanahnya diperlukan tidak bersedia melepaskan hak atas ta-

¹⁴ Rafael Edy Bosko, 2006, *Hak-hak Masyarakat Adat Dalam Konteks Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Elsam, Jakarta, hlm. 118-119.

¹⁵ Maria S.W. Sumardjono, 2005, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, hlm. 90.

¹⁶ Maria S.W. Sumardjono, "Perpres Nomor 85 Tahun 2006, Apa yang Berubah?", *Kompas*, 21 Juni 2006.

¹⁷ Maria S.W. Sumardjono, 2005, *op. cit.*, hlm. 90-91.

nahnya, sedang proyek yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan di lokasi lain, maka hak tanah yang bersangkutan dapat dicabut berdasarkan Pasal 18 UUPA jo. UU Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya. Apabila yang bersangkutan tidak bersedia menerima ganti kerugian sebagaimana ditetapkan dalam keputusan presiden karena dianggap tidak layak, maka yang bersangkutan dapat minta banding kepada Pengadilan Tinggi. (Pasal 18A Perpres Nomor 65 Tahun 2006) Selanjutnya berdasarkan Pasal 16 ayat (1) huruf (a) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1994 ada 9 faktor yang mempengaruhi harga tanah yaitu:

1. Lokasi tanah
2. Jenis hak atas tanah
3. Status penguasaan tanah
4. Peruntukan tanah
5. Kesesuaian penggunaan tanah dengan RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah)
6. Prasarana yang tersedia
7. Fasilitas dan utilitas
8. Lingkungan
9. Lain-lain yang mempengaruhi harga tanah.

Penyerahan ganti kerugian dilaksanakan secara langsung kepada pemegang hak atas tanah atau ahli warisnya yang sah dan kepada nadzir untuk tanah wakaf (Pasal 17 Keppres Nomor 55 Tahun 1993).

Penelitian ini mengungkapkan bahwa pemberian ganti kerugian berdasarkan kesepakatan pada musyawarah yang dilakukan sebanyak empat kali masing-masing sekitar 2-3 jam di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman. Hasilnya bahwa ganti kerugian di-

berikan terhadap tanah dan bangunan berdasarkan pada NJOP dan harga pasar. Bentuk ganti kerugian berupa uang. Setelah menerima ganti kerugian, warga diberi waktu tenggang untuk mencari pemukiman baru.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa 50 % menyatakan besar ganti kerugian cukup layak, di lain pihak 50% menyatakan bahwa besar ganti kerugian tidak layak (rendah sekali dan jauh dari memadai). Disini terlihat bahwa pemberian ganti kerugian hanya diberikan kepada kerugian yang bersifat fisik, dasar kerugian non fisik tidak diperhitungkan sehingga responden yang menyatakan tidak layak adalah mereka yang kehilangan pekerjaan akibat kegiatan tersebut. Disamping itu pemberian ganti kerugian terasa rendah sekali karena mereka hanya menempati tanah PJKa dengan status hak pakai atau sewa untuk bangunan.

Pada akhirnya ditetapkan bahwa untuk tanah milik yang sekarang sudah digunakan untuk lapangan parkir sebesar Rp 1.500.000,00/m². Sedangkan untuk tanah-tanah PJKa sebesar Rp 200.000,00/m² untuk tanah dan ditambah Rp 1,5 juta per meter untuk bangunan. Penentuan harga tersebut sudah ditetapkan berdasarkan kesepakatan (95%). Hanya satu responden yang belum menerima pembayaran karena belum sepakat dengan hasil musyawarah.

Pelaksanaan pembayaran singkat, lancar dan tidak terjadi penyimpangan namun ada sepuluh responden yang merasa bahwa telah terjadi pemotongan uang pembayaran oleh oknum-oknum tertentu (responden tidak berani menyebutkan secara pasti siapa mereka). Hal ini diakibatkan oleh campur tangan pihak yang tidak bertanggung jawab

yang ingin mengambil keuntungan.

Meskipun 50% responden menyatakan bahwa ganti kerugian tidak layak, namun berdasar penelitian empiris menunjukkan telah terjadi peningkatan kesejahteraan mereka terutama bekas penguasa tanah PJKa. Dengan ganti kerugian tersebut, mereka dapat membangun rumah yang lebih luas dan bagus dari sebelumnya. Kesimpulannya: (a) mereka belum dapat membedakan jenis hak atas tanah dan nilainya; (b) pertimbangan dalam menetapkan ganti kerugian belum sesuai dengan peraturan yang berlaku.

8. Hambatan yang Ada Dalam Pengadaan Tanah Beserta Penyelesaiannya

Secara prosedural tidak ada hambatan, namun secara material ada hambatan yaitu mengenai besar ganti kerugian tanah-tanah bekas PJKa. Mulanya pemilik tanah tidak diberi ganti kerugian tetapi istilahnya uang pesangon karena mereka bukan pemilik yang sesungguhnya. Demikian pula untuk tanah kas desa, mula-mula sulit terjadi titik temu. Desa minta Rp 2 juta per meter tetapi dinilai terlalu tinggi oleh panitia penilai.

Menurut sebagian besar responden (95%) pihak yang paling sulit diajak musyawarah adalah pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman. Pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman mula-mula mengusulkan agar Dinas Perhubungan tidak perlu membayar ganti kerugian kepada pemilik tanah dan bangunan, dengan alasan bahwa pemilik tidak memiliki alat bukti kepemilikan yang sah (tidak ada sertifikat). Alat bukti yang dimiliki oleh kebanyakan responden hanya bukti pembayaran PBB (Pajak Bumi

dan Bangunan) yang dibayarkan melalui Bank BRI dan kuitansi pembelian tanah antara responden dengan pemilik sebelumnya. Responden pernah mengusahakan untuk mensertifikatkan tanah tersebut tetapi ditolak oleh kecamatan setempat karena pihak kecamatan sendiri pada waktu itu sudah mengetahui bahwa diatas tanah-tanah tersebut nantinya akan dibangun perluasan bandara.

Mendengar pernyataan tersebut, responden menjadi resah, khawatir jika tidak mendapat ganti kerugian. Mengingat tanah-tanah tersebut sebelumnya adalah bekas tanah PJKa, sedangkan PJKa sendiri sebenarnya dulunya hanya meminjam tanah tersebut dari Kraton (*Sultan Grono*) yang seharusnya sudah habis waktunya sejak sekitar tahun 1977 tetapi hingga sekarang belum dikembalikan. Tanah-tanah tersebut kemudian ditempati oleh pegawai PJKa dan akhirnya dijual kepada responden.

Keresahan responden terutama dikarenakan oleh pernyataan pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman yang tidak merekomendasikan Dinas Perhubungan untuk membayar ganti kerugian. Terhadap pernyataan ini, responden menyatakan keberatannya dan memperjuangkan penggantian hak atas tanahnya dengan mengadakan nasib mereka kepada komisi X DPRD DIY dan kepada Kraton dan langsung dapat bertemu dan berdialog dengan Sultan HB X. Keberatan responden diterima oleh Komisi X DPRD. Setelah berdialog dengan Sultan, responden berhasil mendapat persetujuan dari Sultan yang isinya memberikan rekomendasi kepada pihak Kantor Pertanahan dan Dinas Perhubungan untuk segera

melakukan pengukuran dan pembayaran, begitu pula dengan komisi X DPRD yang turut memberikan rekomendasi setelah acc dikeluarkan oleh Sultan.

Akhirnya turun memo dari Sultan HB XI yang menetapkan ganti kerugian yang layak adalah Rp 800.000,00/m² untuk tanah kas Desa. Demikian juga untuk tanah bekas PJKA dengan memo Sultan ditetapkan Rp 200.000,00/m² untuk tanah dan Rp 1.500.000,00/m² untuk bangunan. Harga tanah yang ditawarkan ini disepakati dan dinilai oleh responden sebagai harga yang cukup baik/layak karena pada dasarnya tanah-tanah tersebut adalah tanah *Sultan Grond* (milik Kraton). Responden yang menilai pemberian ganti kerugian tidak layak karena sebagian dari mereka harus nombok lagi untuk membeli tanah dilokasi yang baru. Responden yang pindah ke Krikilan membeli tanah seharga Rp 300.000,00/m², sedangkan responden yang pindah ke Sambilegi Lor membeli tanah seharga Rp 285.000,00/m². Dinas Perhubungan sendiri menilai harga yang dibayarkan sudah sesuai ketentuan. Setelah kesepakatan harga tersebut tercapai, tidak ada lagi gejolak/protes dari masyarakat/responden.

Realisasi pembayaran dilaksanakan secara langsung seminggu setelah tercapai kesepakatan harga melalui kas Bank BPD DIY dengan cara setiap responden diberikan buku rekening yang di dalamnya sudah terisi nominal uang hasil ganti kerugian tanah, bangunan dan tanaman.

Secara garis besar keadaan responden setelah pembayaran ganti kerugian tidak mengalami penurunan, karena hunian mereka yang baru adalah rumah-rumah baru dengan *design* yang *up to date*. Sosialisasi

yang dilakukan jauh hari sebelumnya memungkinkan responden mempersiapkan diri untuk pindah ke tempat yang baru untuk kemudian melunasi harga tanah tersebut dan pembangunan dilakukan setelah mendapatkan uang ganti kerugian.

E. Kesimpulan

1. Status tanah
Status tanah yang digunakan untuk perluasan bandara Adisucipto terdiri atas: tanah hak milik, tanah kas desa, tanah Perusahaan Jawatan Kereta Api (PJKA), dan tanah *Sultan Grond* (SG). Kemudian diberikan kepada Departemen Perhubungan dengan status hak pakai dengan jangka waktu tak terbatas selama tanah tersebut masih digunakan sesuai peruntukannya.
2. Proses pelaksanaan pengadaan tanah meliputi:
 - a) Prosedur pelaksanaannya: sesuai ketentuan yang berlaku, tidak ada hambatan.
 - b) Pemberian ganti-rugi kepada pemegang hak atas tanah: ada ketidakpuasan masyarakat tentang besarnya ganti kerugian. Hal ini karena ketidakpahaman mereka tentang status dan nilai tanahnya, terutama mereka yang menguasai tanah *Sultan Grond*. Di samping itu faktor yang diperhatikan dalam penentuan ganti kerugian hanya yang bersifat fisik saja, faktor non-fisik tidak menjadi bahan pertimbangan.
3. Hambatan yang ada dalam pengadaan tanah adalah;

- a) Kesepakatan harga yang belum tercapai terutama untuk tanah dengan status Hak Milik, sehingga sebagian besar belum bisa dilaksanakan.
 - b) Keterbatasan dana pemerintah.
4. Alternatif penyelesaian:
- a) Untuk tanah *Sultan Grond* perlu turun tangan Sultan yaitu dengan memberikan nasihat kepada para pemilik tanah agar turut serta berperan dalam pembangunan dan memberi pengertian tentang hak-hak atas tanah yang mereka miliki beserta hak dan kewajibannya sebagai pemegang hak dan warga negara yang baik untuk kemudian mengeluarkan SK Gubernur mengenai besarnya ganti kerugian yang layak.
 - b) Untuk tanah milik, perlu persamaan nilai dan persepsi mengenai arti pentingnya bandara, di pihak lain, perlu penghormatan terhadap hak atas tanah masyarakat yang diwujudkan dalam bentuk ganti kerugian yang layak dengan mempertimbangkan faktor fisik maupun non fisik.
 - c) Untuk masalah dana, disesuaikan dengan kemampuan pemerintah dengan cara melaksanakan proyek secara bertahap.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdurrahman, 1983, *Masalah Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Seri Hukum Agraria I, Alumni, Bandung.
- Bosko, Rafael Edy, 2006, *Hak-hak Masyarakat Adat Dalam Konteks Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Elsam, Jakarta.
- Harsono, Boedi, 2006, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta.
- Mertokusumo, Sudikno, 2003, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.

Salindeho, John, 1987, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta.

Sumardjono, Maria S.W., 2005, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta.

B. Peraturan Perundangan

- Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 47 tahun 2002 tentang Sertifikasi Operasi Bandara.
- Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1994 tentang

Ketentuan Pelaksanaan Keppres Nomor 55 Tahun 1993.

Peraturan Pemerintah Nomor 3 tahun 2001 tentang Keamanan dan Keselamatan Penerbangan.

Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 36 Tahun 2005.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 15 tahun 1992 tentang Penerbangan.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1960 tentang Pencabutan Hak-Hak atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya.

C. Laporan Penelitian/Master Plan

Listyawati, Hery, 1995, *Tinjauan Yuridis Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Perumahan Sangat Sederhana di DIY*, Lembaga Penelitian Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Makmuri, Hisyam, 1998, *Evaluasi Terhadap Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk*

Perluasan Bandara Adi Sumarmo Surakarta, Lembaga Penelitian Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Pustral UGM dan Dinas Perhubungan Propinsi DIY, 2004, *Perencanaan Pengembangan Bandara Udara Adisucipto Tahap I (Master Plan)*, Pustral UGM, Yogyakarta.

D. Makalah

Deputi Bidang Pengkajian dan Hukum Pertanahan Badan Pertanahan Nasional, "Efektifitas Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Ditinjau Dari Segi Filosofis, Yuridis, dan Sosiologis", *Bahan Diskusi Panel "Quo Vadis Perpres Nomor 36 Tahun 2005"*, Program Magister Hukum Bisnis dan Kenegaraan UGM, Yogyakarta, 21 Mei 2005.

Sumardjono, Maria. S.W., "Perpres Nomor 85 Tahun 2006, Apa yang Berubah?", *Kompas*, 21 Juni 2006.

E. Internet

<http://www.angkasapura2.co.id>, diakses tanggal 17 Oktober 2006.