

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah mempunyai peranan penting dalam hidup dan kehidupan masyarakat diantaranya sebagai prasarana dalam bidang Perindustrian, Perumahan dan Jalan. Tanah dapat dinilai sebagai benda tetap yang dapat digunakan sebagai tabungan masa depan. Tanah merupakan tempat pemukiman dari sebagian besar umat manusia, disamping sebagai sumber penghidupan bagi manusia yang mencari nafkah melalui usaha tani dan perkebunan, yang akhirnya tanah juga yang dijadikan persemayaman terakhir bagi seorang yang meninggal dunia.¹ Di sisi lain tanah harus dipergunakan dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat secara adil dan merata, juga harus dijaga kelestariannya.²

Tanah merupakan salah satu sarana kebutuhan yang amat penting dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidaklah mudah untuk dipecahkan.³ Mengingat konsep pembangunan Indonesia pada dasarnya menggunakan konsep pembangunan berkelanjutan.

Pembangunan yang berkelanjutan merupakan standar yang tidak hanya ditujukan bagi perlindungan lingkungan,⁴ melainkan juga bagi kebijakan pembangunan, artinya dalam penyediaan, penggunaan, peningkatan

¹ Abdurrahman, 1983. "Masalah Hak-hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia", Bandung, Alumni, hlm.1

² Achmad Rubaie, 2007, "*Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*", Malang, Bayumedia. Hlm.1.

³ Wayan Suandra, 1994, "Hukum Pertanahan Indonesia", Jakarta, PT. Rineka Cipta. Hlm.11

⁴ Alvi Syahrin, 2003. "*Pengaturan Hukum dan Kebijakan Pembangunan Perumahan dan Pemukiman Berkelanjutan*", Medan, Pustaka Bangsa Press. Hlm.1

kemampuan sumber daya alam dan peningkatan taraf ekonomi, perlu menyadari pentingnya pelestarian fungsi lingkungan hidup, kesamaan derajat antar generasi, kesadaran akan hak dan kewajiban masyarakat, pencegahan terhadap pembangunan yang merusak dan tidak bertanggung jawab terhadap lingkungan serta kewajiban untuk turut serta dalam melaksanakan pembangunan berkelanjutan pada setiap lapisan masyarakat.⁵

Melalui hak menguasai dari negara inilah maka negara selaku badan penguasa akan dapat senantiasa mengendalikan atau mengarahkan pengelolaan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sesuai dengan peraturan dan kebijakan yang ada, yaitu dalam lingkup penguasaan secara yuridis yang beraspek publik.⁶

Arti ganti rugi menurut Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 yang dimaksud dengan ganti rugi adalah penggantian atas nilai tanah berikutan bangunan tanaman dan/ atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, gabungan dari dua atau lebih, dan bentuk lain yang disepakati bersama.

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat 12 berbunyi ganti rugi adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik maupun non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain

⁵ Koesnadi Hardjosoemantri, 1999, "*Hukum Tata Lingkungan*", Yogyakarta, Gadjah Mada University Press. Hlm.18

⁶ Muhammad Bakri. 2007. "*Hak Menguasai Tanah Oleh Negara*", Yogyakarta, Citra Media,.

yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena proyek pengadaan tanah. Bentuk ganti ruginya berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, dan penyertaan modal.

Arti ganti rugi menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 angka 10 yang berbunyi ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Bentuk ganti ruginya berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, kepemilikan saham, dan bentuk yang lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 10 yang berbunyi ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Bentuk ganti ruginya berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, kepemilikan saham dan bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Menurut Mochtar Kusumaatmadja menyatakan bahwa pembangunan dalam arti seluas-luasnya meliputi segi dari kehidupan masyarakat dan tidak hanya segi kehidupan ekonomi belaka. Maka dalam pembangunan tersebut maka peranan hukum mutlak diperlukan. Mochtar Kusumaatmadja juga mengatakan bahwa hukum sebagai alat pembaharuan masyarakat dimana hukum merupakan pencerminan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat, sebagai alat pembaharuan, sehingga fungsi hukum selain sebagai alat untuk memelihara ketertiban didalam masyarakat dimana hasilnya perlu dipelihara.

dilindungi dan diamankan. Fungsi hukum juga dapat membantu proses perubahan masyarakat terutama didalam proses pembangunan.⁷

Konsep hukum dan pembangunan sebagaimana diuraikan oleh Mochtar Kusumaatmadja selaras dengan pemikiran Roscoe Pound. Roscou Pound menyatakan hukum sebagai alat pembaharuan masyarakat (law is a tool of engineering). Pentingnya keberadaan hukum dalam pembangunan tidak terlepas dari tujuan hukum itu sendiri yaitu menciptakan keadilan, kemanfaatan dan kepastian. Tujuan ini diterapkan dalam berbagai bidang termasuk bidang pertanahan.

Masalah pertanahan merupakan hal penting dalam pembangunan. Sistem pertanahan yang berlaku di Indonesia , karena semua hak atas tanah mempunyai sifat kebendaan yaitu ;

- 1). Dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.
- 2). Dapat dijadikan jaminan utang dan,
- 3). Dapat dibebankan hak tanggungan.

Sebagaimana dalam Pasal 4 UUPA menyebutkan bahwa dasar hak menguasai dari Negara ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada perorangan atau badan hukum. Macam-macam hak termaksud sebagaimana ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1) yaitu ⁸;

- a. Hak Milik yaitu hak turun temurun, terkuat dan terpenuh.

⁷ Mochtar Kusumaatmaja, 2002. "Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan", Bandung, Alumni. Hlm.19

⁸ IB Dalivo, 2001 "*Hukum Agraria*". Jakarta : Prenhallindo, hlm 68-69

- b. Hak Guna Usaha, yaitu hak untuk mengusahakan tanah Negara minimal 5 hektar dalam jangka waktu yang terbatas dan tertentu, yaitu maksimal 25 tahun atau 35 tahun yang dapat diperpanjang dengan maksimal 25 tahun di bidang pertanian, perikanan atau peternakan (Pasal 28).
- c. Hak Guna Bangunan, yaitu hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan diatas tanah yang bukan miliknya sendiri (tanah Negara dalam tanah milik orang lain) yang jangka waktunya juga terbatas dan tertentu, yaitu maksimal 30 tahun dan dapat diperpanjang maksimal 20 tahun (Pasal 35).
- d. Hak Pakai, yaitu hak untuk menggunakan dan memungut hasil dari tanah atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam putusan atau perjanjian pemberiannya (Pasal 41) tetapi tidak bersumber pada hubungan menyewa atau perjanjian pengolahan tanah.
- e. Hak Sewa, yaitu hak mempergunakan tanah milik orang lain untuk suatu keperluan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa (Pasal 44).
- f. Hak Membuka Tanah.
- g. Hak menggugat hasil hutan.

Disamping itu UUPA mengenal pula hak-hak yang bersifat sementara yang

d. Hak Sewa Tanah Pertanian.

Atas hak-hak sementara tersebut sampai saat ini belum ada pengaturannya lebih lanjut.

Keberadaan tanah bagi pembangunan tidak terlepas dari masalah pengadaan tanah. Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberi ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang terkait dengan tanah.⁹

Pelepasan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah.¹⁰ Dengan adanya masalah Pelepasan atau Penyerahan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum tersebut diharapkan pemilik atau pemegang hak tidak mengalami kemunduran baik dalam tingkat ekonomi maupun sosial.

Konstitusi Indonesia memberikan jaminan bahwa tanah merupakan hak dasar setiap orang, karena kepemilikan tanah merupakan sebuah hak asasi manusia yang dilindungi oleh hukum internasional maupun hukum nasional. Jaminan tersebut dipertegas dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan International covenant on economics, social,

⁹ Djuhaendah Hasan, 2003, "*Hukum Pertanahan*" materi kuliah Hukum Bisnis Pascasarjana Unpad Bandung,

¹⁰ Djuumaldi 1996 "*Hukum Pembangunan Dasar-dasar Hukum Dalam Provek dan Sumber Daya*

cultural Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya).¹¹

Fungsi tanah dalam Pasal 6 Undang-undang Pokok Agraria menegaskan bahwa manusia dengan tanah bersifat abadi selaku pemilik tanah, tidak berarti pemilik tanah boleh semena-mena menggunakan haknya, tanpa memperhatikan kepentingan orang lain. Dalam konteks pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, hak milik atas tanah bisa dicabut justru karena memiliki fungsi sosial.¹² Tanah memiliki fungsi strategis sebagai modal pembangunan, artinya tanah merupakan potensi modal sebagai salah satu unsur pembangunan yang dapat memperlancar usaha pengerahan dana pembangunan dan memperluas kemungkinan pemberian fasilitas penentu keberhasilan program-program pembangunan.¹³

Kebutuhan tanah sebagai capital asset semakin meningkat sehubungan dengan semakin intensifnya kegiatan pembangunan. Kebutuhan akan tersedianya tanah untuk keperluan pembangunan tersebut memberi peluang terjadinya pengambilalihan tanah untuk berbagai proyek, baik untuk keperluan negara/ kepentingan umum maupun untuk kepentingan bisnis, dalam skala besar maupun kecil.¹⁴

¹¹ Maria S.W. Sumardjono, 2008 "*Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*", Jakarta, Kompas, hlm.7

¹² Bernard Limbong, 2011. "*Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*", Jakarta, Margaretha Pustaka, hlm.3

¹³ Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, 1977. "*Beberapa Masalah Pelaksanaan Lembaga Jaminan Khususnya Fiducia di Dalam Praktek dan Pelaksanaanya di Indonesia*", Yogyakarta, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, hal.6

¹⁴ Maria Soemardiono, 2008. "*Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*"

Pembebasan tanah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, sebagaimana ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Musyawarah harus dilakukan secara terbuka antara para warga dengan pemerintah. Proses pembebasan lahan untuk kepentingan umum dilakukan tim panitia pengadaan tanah (P2T) Pemerintah Kota dan Kabupaten.¹⁵

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, Pemerintah Republik Indonesia telah mengeluarkan beberapa peraturan penting. Diantaranya adalah lahirnya Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 71 Tahun 2012 yang dilatar belakangi oleh ketentuan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pasal 3 yang berbunyi “Pengadaan tanah untuk kepentingan umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.”¹⁶

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 disebutkan tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, begitu pula dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 yang menjelaskan hal yang sama. Sehingga dapat disimpulkan bahwa tanah untuk kepentingan umum adalah suatu kegiatan yang diperbuat untuk mendapatkan tanah melalui pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, tanaman, atau

¹⁵ Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

¹⁶ Pasal 3 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan

benda-benda yang berkaitan dengan tanah dengan cara memberikan ganti rugi yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Untuk pelaksanaan pengadaan tanah itu sendiri menggunakan petunjuk teknis Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (Perkaban RI) Nomor 5 Tahun 2012 pada Pasal 5 bagian kedua mengenai penyiapan pelaksanaan bahwa setelah Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional menerima pengajuan pelaksanaan pengadaan tanah dari instansi yang memerlukan tanah.¹⁷

Sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional meneliti dan mempertimbangkan apakah pelaksanaan Pengadaan Tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Wilayah atau Kepala Kantor Pertanahan¹⁸.

Pembangunan lahan Bandara Baru menjadi program pemerintah Kabupaten Kulon Progo. Hal ini dikarenakan Bandara Adi Sucipto telah *overload*, demi mempersingkat jarak dan waktu masyarakat yang hendak pergi dan pulang ke Yogyakarta pastinya membutuhkan bandara. Sementara padatnya orang yang hilir-mudik ke Yogyakarta membuat bandara Adi Sutjipto yang telah digunakan sejak pasca kemerdekaan itu *overload*, yaitu hanya mampu menampung 1,2 juta penumpang per tahun, padahal beban muatan yang harus ditampung saat ini diperkirakan mencapai lebih dari 6 juta

¹⁷ Pasal 5 bagian kedua Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (Perkaban RI) Nomor 5 Tahun 2012.

¹⁸ Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

penumpang setiap tahunnya. Oleh karena itu, dibutuhkan bandara yang lebih memadai dan diperlukan langkah membuat bandara yang lebih besar guna mengakomodasi kepentingan banyak orang.¹⁹

Lokasi lahan yang dipilih adalah di daerah Palihan, Kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo. Rencana pemindahan Bandara Adi Sucipto Yogyakarta ke Kulon Progo, dikarenakan adanya bahaya erupsi Gunung Merapi. Abu merapi beterbangan hingga kawasan Bandara Adi Sucipto yang dalam kurun waktu 5-10 tahun ke depan akan mengalami pertumbuhan rata-rata penumpang sampai 10 persen per tahun. Hal ini menimbulkan kekurangan kapasitas dan fasilitas bandara antara lain terminal, *runway*, *taxiway*, *apron* dan parkir kendaraan.²⁰ Bilamana tanah diambil begitu saja dan dipergunakan untuk keperluan pembangunan, maka jelas harus mengorbankan hak asasi warga masyarakat yang seharusnya tidak sampai terjadi dalam negara yang menganut prinsip *rule of law* akan tetapi bilamana hal ini dibiarkan begitu saja, maka usaha pembangunan akan macet.²¹

B. Rumusan Masalah

Dari uraian di atas dapat dirumuskan masalah yang akan dibahas yaitu:

¹⁹ UtroqTrieha "Bandara Kulon Progo: Bandara Pertama Tanpa Menggunakan Dana Pemerintah" http://googleweblight.com/?lite_url=http://www.bandarakuonprogo.go.id/ akses 8 November 2016

²⁰ Listyawati, Hery, 2009. "Pengadaan Tanah Untuk Pengembangan Bandara Adi Sucipto Menjadi Bandara Internasional.", Yogyakarta, Jurnal Mimbar Hukum Volume 21 Nomor 3, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, hlm.409-628.

²¹ Sunaryati Hartono, 1978. "Beberapa Pemikiran Ke arah Pembaharuan Hukum Tanah"

1. Bagaimana pelaksanaan ketentuan ganti rugi yang layak dalam pengadaan tanah di Kabupaten Kulon Progo?
2. Apakah hambatan-hambatan dalam pelaksanaan pemberian ganti rugi yang layak?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan penentuan ganti kerugian dalam pengadaan tanah di Kabupaten Kulonprogo.
2. Untuk mengetahui apa saja hambatan-hambatan dalam pelaksanaan pemberian ganti kerugian antara pemerintah dengan warga.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis bagi kalangan akademis untuk menambah khasanah dibidang Hukum Pertanahan dan Hukum Administrasi Negara.
2. Manfaat praktis bagi kalangan praktisi hukum maupun praktisi pelaksana hukum untuk meningkatkan kualitas pelayanan hukum pada