

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sebagai bagian dari hukum agraria nasional, peraturan pengadaan tanah harus mengacu pada tujuan hukum agraria nasional dengan prinsip keseimbangan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan umum.¹ Masalah tanah adalah masalah bangsa dan Negara, sehingga menjadi masalah semua anak bangsa yang hidup di nusantara. Artinya tanah merupakan hal yang fundamental bagi kita semua. Karena itu sangat ironis kalau masalah tanah tidak ditangani secara sungguh-sungguh oleh pemerintah.²

Pengadaan hak atas tanah oleh Negara untuk kepentingan umum, maka tanah-tanah yang akan dipergunakan untuk kepentingan umum tersebut haruslah di “tanah Negara-kan” terlebih dahulu untuk kemudian diberikan dengan sesuatu hak yang sesuai dengan subyek haknya.³

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan, terdapat pengertian mengenai pengadaan tanah, ganti rugi dan penilai pertanahan. Istilah ganti kerugian diartikan oleh Undang-Undang ini

¹ Aminuddin Salle, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007), hlm 2.

² Darwin Ginting, *Kapita Selekta Hukum Agraria*, (Jakarta: Fukosindo Mandiri, 2013), hlm 122.

³ Julius Sembiring, *Tanah Negara*, (Yogyakarta: STPN Press, 2012), hlm 62.

sebagai penggantian yang layak dan adil kepada Pihak yang Berhak dalam proses pengadaan tanah.

Pengadaan tanah pada dasarnya adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.⁴

Pengadaan tanah didasarkan kesukarelaan si pemegang hak. Apabila pemegang hak tidak bersedia, maka pemerintah melalui penilai pertanahan, harus mengusahakan agar tanah tersebut diserahkan secara sukarela. Penilai dimaksud dipersyaratkan telah mendapatkan izin dari Menteri Keuangan.⁵ 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. Kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat dan tidak digunakan untuk mencari keuntungan.⁶

⁴ Rusmadi Murad, *Administrasi Pertanahan Pelaksanaan Hukum Pertanahan dalam Praktek*, (Bandung: CV. Mandar Maju, 2013), hlm 273.

⁵ Hamid Yusuf, *Memahami Nilai Penggantian Wajar Penilaian Terkait Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum (Berdasarkan Standar Penilaian Indonesia)*, (Jakarta: Masyarakat Profesi Penilai Indonesia (MAPPI), 2016), hlm 16.

⁶ Sudjito, et.al., *Restorasi Kebijakan Pengadaan, Perolehan, Pelepasan dan Pendayagunaan Tanah, Serta Kepastian Hukum di Bidang Investasi*, (Yogyakarta: Tugu Jogja Pustaka, 2012), hlm 123.

Menurut Pasal 21 ayat (3) UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Panitia Pengadaan Tanah yang dibentuk Gubernur terdiri dari:

- a. Sekretaris Daerah Propinsi atau Pejabat yang ditunjuk sebagai ketua merangkap anggota;
- b. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai sekretaris merangkap anggota;
- c. Instansi yang menangani urusan di bidang perencanaan pembangunan daerah sebagai anggota;
- d. Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM sebagai anggota;
- e. Bupati/ Walikota atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota; dan
- f. Akademisi sebagai anggota.

Perlu diingat bahwa keputusan penilai pertanahan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian bukanlah sesuatu yang dapat dipaksakan kepada pemegang hak atas tanah, mereka adalah pejabat ahli yang secara garis besar bertugas melakukan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah.⁷ Susunan keanggotaan mewakili instansi-instansi terkait di Tingkat Provinsi dan Daerah Kabupaten/ Kota yang bersangkutan.⁸ Secara hukum, keputusan penilai pertanahan tidak mengikat kedua belah pihak. Sebab dasar hukum materiil pelepasan atau penyerahan hak adalah hukum perikatan. Dengan demikian, bentuk dan besarnya ganti kerugian yang mengikat bagi kedua belah pihak adalah yang disepakati oleh kedua belah pihak

⁷ M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 160.

⁸ Sarjita, *Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan Dalam Era Otonomi Daerah (Keppres No. 34 Tahun 2003)*, (Jogja: Tugu Jogja Pustaka, 2005), hlm 47.

itu sendiri.⁹ Berdasarkan Pasal 1 angka 11 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 *jo.* Pasal 1 angka 11 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, Penilai Pertanahan adalah orang perorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional sebagaimana telah mendapat izin praktek penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari BPN untuk menghitung nilai/ harga obyek pengadaan tanah.¹⁰

Dalam undang-undang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana tersebut di atas hanya menggunakan istilah penilai, sebagaimana tersebut dalam Pasal 31 dan 32, bahwa Lembaga Pertanahan menetapkan Penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan penilaian obyek pengadaan tanah.

Selanjutnya Pasal 33 disebutkan bahwa Penilai melakukan penilaian besarnya ganti kerugian bidang per-bidang tanah meliputi :

- a. Tanah;
- b. Ruang atas tanah dan bawah tanah;
- c. Bangunan;
- d. Tanaman;
- e. Benda yang berkaitan dengan tanah; dan/ atau
- f. Kerugian lain yang dapat dinilai.

⁹ Oloan Sitorus, Carolina Sitepu dan Herawan Sauni, *Pelepasan atau Penyerahan Hak Sebagai Cara Pengadaan Tanah*, (Jakarta: CV. Dasamedia Utama, 1995), hlm 30.

¹⁰ Jarot Widya Muliawan, *Cara Mudah Pahami Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Melalui Konsep 3 in 1 In The Land Acquisition*, (Yogyakarta: Buku Litera Yogyakarta, 2016), hlm 65.

Dalam Peraturan Kepala Bapan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, menggunakan istilah Lembaga Penilai Harga Tanah. Pengertian lembaga ini adalah lembaga profesional dan independen yang mempunyai keahlian dan kemampuan di bidang penilaian harga tanah.

Sejumlah tugas yang diemban penilai dalam pengadaan tanah sangat mempengaruhi pelaksanaan pengadaan tanah, sehingga apabila terjadi sengketa dalam pengadaan tanah, penilai harus bertanggung jawab penuh.¹¹ Penilaian dalam pengadaan tanah yang dilakukan meliputi bidang per bidang tanah.¹² Penilai dimaksudkan adalah mereka yang memahami dan menerapkan disiplin ilmu ekonomi khususnya berkaitan dengan penyiapan dan pelaporan suatu kegiatan penilaian. Sebagai seorang yang profesional, Penilai harus memenuhi persyaratan pendidikan, pelatihan kompetensi dan meningkatkan ketrampilan profesional secara terus menerus.¹³

¹¹ Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan regulasi Kompensasi Penegakan Hukum*, (Jakarta: CV Rafi Maju Mandiri, 2011), hlm 142.

¹² Samun Ismaya, *Hukum Administrasi Pertanahan*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013). hlm 174.

¹³ KEPI & SPI Edisi VI – 2015, *Konsep dan Prinsip Umum Penilaian (KPUP)* Pasal 3.8, diterbitkan Untuk Masyarakat Profesi Penilai Indonesia (MAPPI), Jakarta, ditetapkan 1 Juli 2015 Berlaku Efektif 1 Januari 2016.

Pengadaan tanah yang akan dilakukan oleh suatu instansi Pemerintah yang memerlukan tanah untuk suatu keperluan tertentu sedangkan di atas tanah tersebut masih dibebani dengan suatu hak tertentu harus mengajukan permohonan pembebasan hak atas tanah kepada Gubernur Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuknya.¹⁴ Selanjutnya setelah permohonan ini disetujui, Gubernur/ Bupati/ Walikota mengeluarkan Surat Keputusan tentang penetapan peruntukan bidang-bidang tanah yang dimohon sebagai daerah atau tanah yang dikuasai Negara, kepada pemilik atau para pemegang hak atas tanah dan atau bangunan di atasnya dilarang untuk mengalihkan haknya kepada pihak lain.¹⁵ Surat Keputusan dapat mengukuhkan atau mengubah keputusan Penaksir mengenai bentuk dan/ jumlah ganti rugi yang akan diberikan.¹⁶

Tugas Panitia Pengadaan Tanah dianggap telah selesai, apabila Panitia telah menyerahkan berita acara taksasi mengenai tanah dimaksud kepada pihak Instansi yang bersangkutan dan telah dicapainya kesepakatan dan kepastian mengenai besarnya harga/ ganti rugi tanah tersebut. Hal tersebut saat ini menjadi perdebatan para pemimpin proyek. Sampai dimana sebenarnya tanggung jawab dari Panitia Pembebasan/ Pengadaan Tanah, apabila muncul masalah.¹⁷

Penghargaan terhadap hak atas tanah yang diambil untuk keperluan pembangunan antara lain diwujudkan dalam pemberian ganti kerugian, salah satu

¹⁴ Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), hlm 152.

¹⁵ Sarkawi, *Hukum Pembebasan Tanah Hak Milik Adat Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2014), hlm 67.

¹⁶ Mukmin Zakie, *Kewenangan Negara dalam Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum di Indonesia dan Malaysia*, (Yogyakarta: Buku Litera Yogyakarta, 2013), hlm 97.

¹⁷ B.F. Sihombing, *Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia*, (Jakarta: PT. Toko Gunung Agung Tbk, 2005), hlm 191.

hal yang paling rumit dalam setiap proses pengambilan hak atas tanah adalah masalah penentuan besarnya ganti kerugian.¹⁸ Proses ganti rugi harus diikuti dengan kegiatan untuk memulihkan kehidupan sosial ekonomi masyarakat.¹⁹

Hak-hak atas tanah tidak bersifat mutlak, tetapi bersifat relatif (terbatas) yaitu, untuk kepentingan umum, Negara dapat melakukan pencabutan atas tanah, dengan memberi ganti rugi yang layak kepada pemegang hak.²⁰ Dasar hukum pencabutan hak atas tanah termuat dalam Pasal 18 UUPA. Pasal 18 UUPA “*Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak, dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.*”

Keterkaitan kepentingan satu dengan lainnya berkenaan dengan persoalan pengadaan tanah dalam pembangunan menimbulkan berbagai persoalan. Di satu pihak pembangunan sangat memerlukan tanah sebagai sarana utamanya, sedang di lain pihak sebagian besar dari warga masyarakat memerlukan tanah sebagai tempat pemukiman dan tempat mata pencaharian.²¹ Bilamana tanah tersebut diambil begitu saja dan dipergunakan untuk keperluan pemerintah dalam hal ini untuk kepentingan umum, maka akan mengorbankan hak asasi warga.

¹⁸ Maria SW Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, (Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2008), hlm 250.

¹⁹ Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, *Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, (Jakarta: BPHN MENKUMHAM Republik Indonesia, 2015), hlm 9.

²⁰ Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reforma Agraria)*, (Malang: UB Press, 2011), hlm 161.

²¹ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hlm 137.

Rencana pemerintah dalam pembangunan bandara internasional Kulonprogo, merupakan wujud dari pemanfaatan tanah demi kepentingan umum. Pemerintah Daerah dalam hal ini Gubernur DIY Sri Sultan Hamengkubuwono X, mengeluarkan IPL (Izin Penetapan Lahan) pembangunan Bandara Kulonprogo. Berikut lokasi tampak peta pembangunan *New Yogyakarta International Airport*.



Pada Negara hukum, eksistensi hukum harus dijunjung tinggi sampai kapan pun, termasuk untuk warga Negara yang tanahnya dilakukan pencabutan oleh pemerintah harus diberikan hak secara yuridis yakni hak untuk mengadakan upaya hukum menurut prosedur atau tata cara yang berlaku.²²

Pada dasarnya apabila penguasa ataupun pengusaha/ kalangan bisnis memerlukan tanah untuk keperluan apapun, maka cara untuk memperoleh tanah yang diperlukan harus melalui jalan musyawarah antara pihak yang memerlukan

²² Mudakir Iskandar Syah, *Dasar-Dasar Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dilengkapi Peraturan Perundang-Undangan & Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Jala Permata, 2007), hlm. 100.

tanah dengan pemegang hak atas tanah hingga dicapai suatu kata sepakat antara kedua belah pihak.²³

Rencana pembangunan bandar udara ditanggapi warga pesisir Kulonprogo dengan melakukan upaya hukum dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Wates atas ganti rugi yang diberikan, gugatan dilayangkan melalui kuasa hukum H. Deddy Suwadi SR, SH, Suyanto Siregar, SH dan Abdullah Fahmi Ngisom, SH., MH ketiganya adalah Advocat berkantor di LSKBH (Lembaga Studi Kajian dan Bantuan Hukum) Condongcatur Depok Sleman Yogyakarta.

Berdasarkan permasalahan yang penulis paparkan di atas penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai **“PERAN PENILAI HARGA TANAH DALAM PENENTUAN GANTI RUGI PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM” (Studi Kasus Pembangunan New Yogyakarta Internasional Airport).**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah sebagaimana tersebut di atas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

- a. Bagaimanakah Penilai harga tanah menjalankan perannya memberikan jasa penilaian penentuan ganti rugi pengadaan tanah pembangunan bandara Kulonprogo?

²³ Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), hlm 152.

- b. Bagaimanakah dasar kewenangan Penilai harga tanah memberikan penilaian ganti rugi pengadaan tanah pembangunan bandara Kulonprogo?
- c. Bagaimanakah upaya hukum yang dilakukan masyarakat Kulonprogo atas penentuan ganti rugi pengadaan tanah pembangunan bandara Kulonprogo?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian terhadap permasalahan yang dipaparkan di atas adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui Penilai harga tanah dalam menjalankan perannya memberikan jasa penilaian menentukan besarnya nilai ganti rugi pembangunan bandara Kulonprogo.
- b. Untuk mengetahui dasar kewenangan Penilai harga tanah memberikan penilaian ganti rugi pengadaan tanah pembangunan bandara Kulonprogo.
- c. Untuk mengetahui upaya hukum yang dilakukan oleh masyarakat Kulonprogo atas penetapan ganti rugi pembangunan bandara Kulonprogo.

D. Orisinalitas Penelitian

Orisinalitas penelitian merupakan kajian mengenai hasil penelitian yang sudah pernah dilakukan oleh peneliti sebelumnya terkait masalah penelitian yang akan diteliti, bahwa penelitian yang penulis lakukan adalah berbeda dengan penelitian atau kajian sebelumnya.

Secara umum peran dan tugas Panitia Pengadaan Tanah banyak diakomodir terdapat dalam Undang-Undang 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi

Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Beberapa peran dan tugas tersebut sebagaimana disebutkan oleh Sudjito dan kawan-kawan adalah sebagai berikut :²⁴

1. Mengadakan penelitian dan inventarisasi serta identifikasi hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;
2. Mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan dan dokumen yang mendukungnya;
3. Mengumumkan hasil penelitian dan inventarisasi tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada berkaitan dengan tanah, status hukum tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan dan dokumen yang mendukungnya;
4. Menerima hasil penilaian harga tanah dan/ atau bangunan, dan/ atau tanaman dan/ atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dari Lembaga Penilai atau Penilai Harga Tanah dan pejabat yang bertanggung jawab menilai bangunan dan/ atau tanaman, dan atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;
5. Menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian atas tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;
6. Memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada masyarakat yang terkena rencana pembangunan dan/ atau pemegang hak atas tanah mengenai rencana dan/ atau tujuan pengadaan tanah tersebut dalam bentuk konsultasi publik baik melalui tatap muka, media cetak, maupun media elektronik agar dapat

²⁴ Sudjito et.all, *Op. Cit.*, hlm 65.

diketahui oleh seluruh masyarakat yang terkena pembangunan dan/ atau pemegang hak atas tanah;

7. Mengadakan musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah (pihak yang berhak) dan instansi pemerintah dan/ atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian;
8. Menyaksikan pelaksanaan penyerahan ganti kerugian kepada para pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang ada di atas tanah;
9. Membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah;
10. Menerima bukti penyerahan bukti penguasaan dan kepemilikan Obyek Pengadaan Tanah;
11. Mengadministrasikan dan mendokumentasikan semua berkas pengadaan tanah dan menyerahkannya kepada pihak yang berkompeten;
12. Menyerahkan hasil pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah setelah : a). pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak dan pelepasan hak; b). pemberian ganti kerugian telah dititipkan di pengadilan negeri;
13. Melakukan pemantauan dan evaluasi hasil penyerahan Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum yang telah diperoleh.

Khusus untuk Penilai Pengadaan Tanah Provinsi, di samping berfungsi sebagaimana tersebut pada angka 1 s/d 11 di atas, mempunyai tugas dan fungsi: 1) mengadakan pengarahan, petunjuk dan pembinaan bagi pelaksanaan pengadaan

tanah di Kabupaten/ Kota; 2) mengkoordinasikan dan memaduserasikan pelaksanaan pengadaan tanah di wilayah Kabupaten/ Kota; 3) memberikan pertimbangan kepada Gubernur untuk pengambilan keputusan penyelesaian bentuk dan besarnya ganti kerugian yang diajukan oleh Bupati/ Walikota; serta 4) melakukan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan pengadaan tanah di wilayah Kabupaten/ Kota.²⁵

Panitia Pengadaan Tanah dibentuk atas dasar hukum baik produk hukum yang berasal dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Mudakir Iskandar Syah menyebutkan bahwa Panitia Pengadaan Tanah dalam melaksanakan tugasnya melakukan proses pembebasan tanah yang pertama harus dikerjakan adalah mengadakan pendataan terhadap para pemilik tanah yang terkena pembebasan yang dimanfaatkan untuk proyek pembangunan kepentingan umum. Pendataan ini meliputi jenis kepemilikan, status kepemilikan, dan data administrasi lainnya seperti luas, batas tanah dan sebagainya. Hasil dari pendataan ini nantinya akan diumumkan kepada khalayak untuk dilakukan akurasi data. Kalau ternyata data dimaksud tidak ada kesesuaian antara data yang dihimpun Panitia Pengadaan Tanah dengan data yang dimiliki para pemilik tanah, maka akan diadakan klarifikasi data, dan hasil klarifikasi data dari para pihak ini yang akan dijadikan data yang dianggap akurat sebagai data yang dijadikan acuan dalam penentuan dalam pembebasan tanah. Data yang telah dianggap akurat itu dan dinyatakan sebagai data yang valid maka untuk selanjutnya tidak bisa untuk

²⁵ *Ibid.*, hlm 67.

dilakukan verifikasi data lagi oleh para pihak, hal ini untuk memberikan kepastian dalam pendataan.²⁶

Hamid Yusuf menyebutkan bahwa berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 101 Tahun 2014 tentang Penilai Publik, Penilai Publik adalah penilai yang telah memperoleh izin dari Menteri Keuangan untuk melakukan jasa penilaian. Penilai adalah seseorang yang memiliki kompetensi dalam melakukan kegiatan penilaian, yang sekurang-kurangnya telah lulus pendidikan awal penilaian. Pendidikan awal penilaian adalah pendidikan nonformal penilaian dasar dan/ atau lanjutan yang diselenggarakan oleh Asosiasi Profesi Penilai atau lembaga lainnya yang telah diakui atau disetarakan oleh Asosiasi Profesi Penilai. Sedangkan, yang dimaksud dengan Penilai adalah proses pekerjaan untuk memberikan opini tertulis atas nilai ekonomi suatu obyek penilaian sesuai dengan SPI (Standar Penilaian Indonesia).²⁷

Jarot Widya Muliawan menyebutkan bahwa, Penilaian tanah dilakukan oleh Penilai Tanah. Penilai Pertanahan adalah orang perseorang yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapatkan izin praktik Penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari BPN untuk menghitung nilai/ harga Obyek Pengadaan Tanah.²⁸

Khusus mengenai penilaian ganti kerugian, disebutkan pula oleh Jarot Widya Muliawan bahwa penilaian ganti kerugian dilakukan untuk menentukan nilai

²⁶ Mudakir Iskandar Syah, *Op. Cit.*, hlm. 46.

²⁷ Hamid Yusuf, *Op. Cit.*, hlm 16.

²⁸ Jarot Widya Muliawan, *Op. Cit.*, hlm 65.

tanah yang akan dibebaskan dan digunakan sebagai dasar besaran ganti kerugian kepada yang berhak.

Maria SW. Sumardjono dalam bukunya menyebutkan bahwa ganti kerugian yang layak itu didasarkan pada nilai nyata/ sebenarnya tidak mesti sama dengan harga umum. Karena harga umum dapat merupakan harga “catut”, tetapi sebaliknya harga tersebut tidak pula berarti harga yang murah. Ganti kerugian ditetapkan oleh Pemerintah atas usul panitia penaksir yang terdiri dari pejabat ahli yang bidang pekerjaannya berkaitan dengan masalah tersebut.²⁹

Ganti rugi sebagaimana disebutkan pula oleh Bernhard Limbong, bahwa ada beberapa hal yang kiranya menjadi acuan dalam menjabarkan bentuk dan ganti rugi yang layak dan adil. Pertama, tim penilai/ penaksir ganti rugi harus menghitung secara cermat dan rinci kerugian fisik dan nonfisik yang dialami pemegang hak atas tanah, baik saat ini maupun di masa depan.³⁰

Kedua, apa dan bagaimana rumus menghitung kerugian nonfisik? Ada dua hal. Pertama. tim penilai/ penaksir harus memiliki kemampuan menghitung kerugian nonfisik yang diderita pemegang hak atas tanah, seperti kehilangan keakraban dan nilai sejarah/ nostalgia di tempat yang lama, kehilangan pekerjaan, kegamangan di masa depan setelah tanah ‘diberikan’ kepada Negara. Kedua, merumuskan bentuk kompensasi yang ‘mensejahterakan’ pemilik tanah di masa depan. Misalnya, atas kehilangan kekerabatan, kenang-kenangan, nilai sejarah di

²⁹ Maria SW Sumardjono, *Op. Cit.*, 2008), hlm 250.

³⁰ Bernhard Limbong, *Opini Kebijakan Agraria*, (Jakarta : PT. Dharma Karsa Utama, 2014), hlm 42.

tempat yang lama. Maka, kompensasi yang diberikan harus diberikan/ disiapkan adalah tempat pemukiman baru dengan infrastruktur dasar dan pendukung yang memadai, lingkungan asri, dan nyaman. Kehilangan pekerjaan dan rasa gamang melihat masa depan dikompensasikan dengan menyediakan lapangan pekerjaan/ usaha baru yang diikuti pelatihan keterampilan profesi baru, dan kemudahan akses untuk mendapatkan modal usaha.³¹

E. Landasan Teoritik

a. Teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)

Tujuan Negara Indonesia adalah kesejahteraan (*welfare state*) dan kesejahteraan dapat dinikmati jika keadilan sudah diperoleh.³² Dalam filsafat hukum, hukum bertujuan untuk mendapatkan keadilan yang berujung pada kesejahteraan.³³

Keberadaan pemerintah dalam memberikan ganti rugi adalah wujud dari tujuan pemerintahan untuk menciptakan kesejahteraan bagi warga Negeranya. Para korban pengadaan tanah setelah tanah mereka diambil oleh Pemerintah dengan menggunakan kekuasaan dan kemampuannya dengan cara yang tepat sesuai dengan perencanaan pembangunan sesuai aturan yang berlaku. Kekuasaan

³¹ *Ibid.*, hlm 43.

³² Dominikus Rato, *Filsafat Hukum: mencari, Menemukan, dan Memahami Hukum*, dalam Benhard Limbong, *Op. Cit.* hlm 15.

³³ Benhard Limbong, *Ibid.*

dan kemampuan yang dimiliki tersebut hanya merupakan sarana dalam rangka mencapai tujuan pembangunan.³⁴

Aktivitas para pembuat hukum dengan pertimbangan nilai yang berkaitan dengan hukum tersebut, yakni hukum, adalah adil atau tidak adil. Demikian juga aktivitas hakim dianggap adil atau tidak adil, namun hanya selama dia menjalankan fungsi dalam kapasitas pembuatan hukum.³⁵

Dalam bidang penegakan hukum, sasaran dan strategi pembangunan hukum seharusnya ditujukan untuk menciptakan kesejahteraan (*welfare state*) sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya sila ke lima Pancasila dan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.³⁶ Dari perspektif hukum, teori negara kesejahteraan ini terwujud dalam iklim sistem peradilan yang sehat dan mencegah sejauh mungkin terjadinya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), arogansi sektoral, dan konflik kepentingan serta sebanyak mungkin memberikan perlindungan kepada masyarakat pencari keadilan. Jika strategi penegakan hukum dimaksud dapat dilaksanakan sebaik-baiknya maka diharapkan tujuan kepastian hukum dan keadilan dapat dirasakan sebaik-baiknya

³⁴ Muchsin dan Imam Koeswahyono, *Aspek Kebijakan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm 103.

³⁵ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Cetakan I. (Bandung: Nusamedia & Nuansa, 2006), hlm 65.

³⁶ *Sila ke-5* “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia” dan *Pasal 33*, “Ayat 1; Perekonomian disusun sebagai usaha berdasar atas asas kekeluargaan. Ayat 2; cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. Ayat 3; bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ayat 4; perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Ayat 5; ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Pasal ini diatur dalam undang-undang.

maka diharapkan tujuan kepastian hukum dan keadilan dapat dirasakan oleh seluruh pencari keadilan. Untuk mencapai tujuan tersebut maka diperlukan kesamaan visi dan misi di antara sesama unsur penegak hukum.³⁷

Setiap orang yang memegang berbagai posisi sosial, atau jabatan maka John Rawls dalam tulisannya mengasumsikan bahwa dimungkinkan untuk memberi harapan akan kesejahteraan pada individu-individu yang memegang posisi-posisi tersebut sebagaimana dilihat dari status sosial mereka.³⁸ Penciptaan kesejahteraan bagi masyarakat sekitar merupakan efek yang ditimbulkan dari pelaksanaan tugas para penegak hukum dalam menjalankan kewajibannya.

Konsep Negara hukum yang dinamis atau Negara kesejahteraan menawarkan spektrum HAM yang lain yakni hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Di dalam konsep yang demikian Negara kemudian diberi peran aktif dan dapat menekan kebebasan individu yang menjadi dasar dari hak sipil dan politik, tepatnya Negara mempersempit ruang demokrasi dan cenderung otoritarian. Ini dimaksudkan untuk melindungi HAM secara komunal sekaligus membendung pelaksanaan HAM individual yang cenderung eksploitatif.³⁹

b. Teori Keadilan

Terdapat alasan yang sangat kuat mengapa keadilan memiliki kedudukan paling menonjol dalam kritik atas tatanan hukum, namun kita perlu melihat bahwa keadilan adalah segmen lain moralitas, dan bahwa hukum dan pelaksanaan

³⁷ Benhard Limbong, *Op. Cit.* hlm 24.

³⁸ John Rawls, *Teori Keadilan*, Cetakan II, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm 77.

³⁹ Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm 162.

hukum bisa jadi memiliki atau tidak memiliki jenis kelebihan yang berbeda pula. Sedikit perenungan atas tipe-tipe umum penilaian moral sudah cukup untuk menunjukkan karakter khusus dari keadilan.⁴⁰

Hubungan erat antara keadilan dalam pelaksanaan hukum dan konsep tentang peraturan ini telah menggoda sebagian pemikir terkenal untuk mengidentikkan keadilan dengan kepatuhan kepada hukum. Namun jelas bahwa pendirian semacam itu keliru kecuali hukum diberi makna yang sangat luas, karena pendapat tentang hukum seperti itu membuat orang tidak bisa menjelaskan fakta bahwa kritik atas nama keadilan tidak terbatas pada pelaksanaan hukum dalam kasus-kasus tertentu, melainkan hukum itu sendiri juga seringkali dikritik adil atau tidak.⁴¹

Pertanyaan mendasar tentang apa yang dimaksud keadilan. Pertanyaan tersebut menunjukkan bahwa Achmad Ali meragukan pandangan yang menyatakan tujuan hukum adalah semata-mata keadilan. Sebab, keadilan itu sendiri sesuatu yang abstrak, subyektif karena keadilan bagaimanapun menyangkut nilai etis yang dianut masing-masing individu.⁴²

Definisi keadilan sangat banyak dikemukakan para pakar, tetapi definisi mereka berbeda satu sama lain.⁴³ Konsep keadilan menurut Plato dan Aristoteles sebagaimana pendapat mereka sebagai berikut. Menurut Plato keadilan adalah

⁴⁰ H.L.A. Hart, *Konsep Hukum*, Cetakan Pertama, (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm 244.

⁴¹ *Ibid*, hlm 249.

⁴² Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-undang (Legisprudence)*, Volume 1 (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), hlm 217.

⁴³ *Ibid*.

segala sesuatu dipandang dengan tujuan berdasarkan skema alam semesta dan keunggulan yang bersifat ganjil. Keadilan melayani berdasarkan tujuan tersebut dan berjuang mengejar keunggulan tersebut. Menurut Plato, pikiran manusia diciptakan dengan tujuan dan keunggulan yang bersifat ganjil. Fungsi pikiran adalah untuk mengawasi, memperhatikan dan mempertimbangkan hal-hal yang bersifat rasional dan dianggap penting. Karena pikiran berisi 3 (tiga) hal yang *reason*, *appetite*, dan *spirit*. Dari konsep tersebut, Plato merumuskan konsep keadilan adalah keunggulan yang bersifat ganjil yang berasal dari pikiran, sedangkan ketidakadilan adalah kekurangan. Plato berusaha menyeimbangkan antara keadilan dengan hukum kosmis.⁴⁴

Aristoteles berpendapat bahwa keadilan tidak dapat dipisahkan dari kebajikan. Dia juga membagi teori keadilan menjadi 3 (tiga) yaitu:⁴⁵

- a. Keadilan umum dan khusus (*universal and particular justice*). Keadilan umum adalah keadilan yang muncul dalam hubungan sesama manusia, sedangkan keadilan khusus adalah bagian dari keadilan umum yang lebih mengkhususkan bahwa menjalin hubungan sesama manusia untuk menghindari tindakan saling merugikan.
- b. Keadilan distributif dan korektif (*distributive and rectificatory justice*). Aristoteles membagi keadilan khusus menjadi keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan distributif adalah keadilan yang ditentukan oleh pembuat undang-undang, distribusinya memuat jasa, uang, hak dan kebaikan bagi anggota-anggota masyarakat menurut prinsip kesamaan proporsional. Keadilan korektif adalah keadilan yang menjamin, mengawasi dan memelihara distribusi ini melawan serangan-serangan illegal. Fungsi korektif keadilan pada prinsipnya diatur oleh Hakim dan menstabilkan kembali status quo dengan cara mengembalikan milik korban yang bersangkutan atau dengan cara mengganti rugi atas miliknya yang hilang.

⁴⁴ Suri Ratnapala, *Yurisprudence*, dalam H.P. Pangabean, *Penerapan Teori Hukum Dalam Sistem Peradilan Indonesia*, Edisi Pertama (Bandung: PT Alumni, 2014), hlm 246.

⁴⁵ *Ibid.*

- c. Keadilan politik. Keadilan politik lebih berfokus pada konstitusi dan aturan keadilan. Konsep keadilan politik dirumuskan “pemerintahan di bawah hukum yang adil.” Cara untuk mencapai pemerintahan di bawah hukum yang adil adalah melalui pengaturan konstitusional yang memisahkan fungsi legislatif dan fungsi eksekutif. Fungsi legislatif adalah membuat hukum (*wetgevingswetenschap*), sedangkan fungsi eksekutif adalah mendampingi dalam pembuatan hukum dan menciptakan pemerintahan di bawah hukum yang adil.

Sebagaimana ditegaskan dalam UUD 1945, bahwa Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Hal ini tertuang dalam Penjelasan Umum UUD 1945, mengenai sistem Pemerintahan Negara. Menurut UUD 1945 konsepsi Negara hukum ialah Negara hukum dalam arti material atau Negara hukum dalam arti luas. Selain melindungi hak-hak warga Negara Indonesia bermaksud pula memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan menciptakan perdamaian dunia.⁴⁶

F. Metode Penelitian

a. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum normatif yaitu dengan menggunakan pendekatan undang-undang, pendekatan kasus maupun pendekatan perbandingan.⁴⁷

⁴⁶ Muchsin dan Imam Koeswahyono, *Loc. Cit.*, hlm 104.

⁴⁷ Universitas Islam Indonesia Fakultas Hukum Program Pascasarjana, *Buku Pedoman Penulisan Tugas Akhir (TESIS)*, (Yogyakarta: 2010), hlm 14.

b. Obyek Penelitian

Dalam penelitian ini, obyek penelitian yang diteliti meliputi peran dan tugas penaksir dalam menjalankan tugasnya dan upaya hukum yang dilakukan para korban pengadaan tanah pembangunan Bandara Kulonprogo tentang ganti rugi yang diberikan.

c. Data Penelitian atau Bahan Hukum

Jenis dan sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer diperoleh secara langsung dari sumber aslinya, dengan cara melakukan wawancara dengan penaksir dan wawancara dengan kuasa hukum pembangunan bandara Kulonprogo (LBH Jogja) maupun nara sumber lainnya terkait dengan penelitian tentang ganti rugi yang diberikan.

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberi penjelasan lebih lanjut mengenai hal-hal yang telah dikaji bahan-bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder diambil dari buku-buku tentang Pembebasan Tanah, Pengadaan Tanah dan buku mengenai Penilai Pengadaan Tanah.

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier meliputi Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Besar Hukum dan bahan-bahan terulis lain yang relevan.

d. Metode Pendekatan

Adapun data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan metode pendekatan empiris. Pendekatan empiris adalah usaha mendekati masalah yang diteliti dengan sifat hukum yang nyata. Peneliti akan mendatangi nara sumber untuk mendapat data lisan dan tulisan. Pendekatan empiris dilakukan peneliti karena kurang mengetahui dan menguasai teori-teori walaupun tidak meninggalkan sama sekali pengertian-pengertian teoritis.

e. Analisis Hasil Penelitian

Data yang diperoleh dianalisis menggunakan metode kualitatif, sehingga hasil yang diperoleh berupa penjelasan, catatan observasi, dokumen dan juga wawancara dapat digunakan untuk menjawab rumusan masalah.

Penelitian kualitatif ini dengan mempergunakan cara berpikir secara induktif, yaitu pola pikir dan cara pengambilan kesimpulan yang dimulai dari suatu gejala dan fakta satu persatu, yang kemudian dapat diambil suatu generalisasi (ketentuan umum) sebagai suatu kesimpulan.

G. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan penulisan tesis ini maka penulis akan membuat sistematika penulisan hukum yang akan dibagi menjadi empat bab, yaitu :

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, landasan teoritik, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN UMUM PENILAI HARGA TANAH DAN PERAN PENILAI DALAM MENENTUKAN GANTI RUGI PENGADAAN TANAH

Dalam bab ini akan diuraikan tentang penilai harga tanah demi kepentingan umum dan dasar kewenangan penilai berdasarkan peraturan perundang-undangan disertai dengan menentukan ganti rugi pengadaan tanah dan konsinyasi.

BAB III PERAN PENILAI HARGA TANAH DALAM PENENTUAN GANTI RUGI PEMBANGUNAN BANDARA KULONPROGO

Dalam bab ini akan dibahas mengenai wilayah Kulonprogo tentang penduduk dan matapencahariannya dilanjutkan dengan pembahasan mengenai peranan penilai dalam penentuan ganti rugi pembanguan bandara Kulonprogo dilanjutkan dengan upaya hukum yang dilakukan oleh masyarakat Kulonprogo.

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab ini berisi kesimpulan tentang permasalahan yang diteliti dan saran yang sekiranya dapat memperbaiki keadaan.

BAB II

TINJAUAN UMUM PENILAI HARGA TANAH DAN PERAN PENILAI DALAM MENENTUKAN GANTI RUGI PENGADAAN TANAH

A. Penilai Harga Tanah Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan

Program pengadaan tanah untuk proyek yang bermanfaat bagi kepentingan umum semakin tinggi intensitasnya. Tuntutan atas penggunaan lembaga pencabutan (*onteigening*) semakin meningkat. Dalam praktik di lapangan sering timbul pertanyaan tentang apa kriteria “kepentingan umum” itu, sesuatu yang wajar timbul karena kenyataannya memang menjadi kabur antara kepentingan umum dalam versi proyek dan kepentingan umum dalam versi masyarakat.⁴⁸

Pengaturan hukum tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan segala pengaturannya yang terkait di Indonesia telah mengalami proses perkembangan sejak unifikasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).⁴⁹

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam perkembangan hukum pertanahan di Indonesia dilakukan dengan cara dan menggunakan lembaga hukum yang pertama, yaitu pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Akan tetapi, dalam praktik ketentuan undang-undang ini tidak dapat

⁴⁸ Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.*, hlm 124.

⁴⁹ Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 telah mengakiri dualisme hukum pertanahan di Indonesia, yang dengan tegas telah mencabut *Agrarische Wet* (S. 1850-55), kemudian *Domein Verklaring* yang tersebut dalam Pasal 1 *Agrarische Besluit, Domein Verklaring* untuk daerah Sumatera, Keresidenan Manado dan Karesidenan Borneo, *Koninklijk Besluit* dan buku kedua dari Kitab Undang-undang Hukum Perdata. Lihat, Konsideran Undang-undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960, dalam Adrian Sutedi, *Op. Cit.*, hlm 46.

berjalan. Untuk mengatasi hal tersebut pemerintah mengeluarkan ketentuan mengenai pembebasan hak atas tanah. Namun ketentuan ini dalam praktiknya banyak menimbulkan masalah sehingga tidak dapat berjalan secara efektif.⁵⁰

Landasan yuridis bagi pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia mengacu pada ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi:

“Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.”

Pasal tersebut di atas merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-hak atas tanah. Pencabutan hak dimungkinkan, tetapi diikat dengan syarat-syarat, misalnya harus disertai dengan pemberian ganti rugi yang layak.

Pengadaan tanah sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti rugi kepada si empunya (baik perorangan atau badan hukum) tanah menurut tata cara dan besaran nominal tertentu. Rasionalitasnya, dalam hampir semua kajian pada literatur tentang aspek hukum pengadaan tanah, pemerintah atas nama Negara memerlukan tanah namun, karena keterbatasan ketersediaan tanah untuk pembangunan pengadaan tanah terhadap tanah yang dikuasai oleh Negara tidak mencukupi luasnya, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2, 6 dan 18 UU No. 5 Tahun 1960 tentang UUPA.

⁵⁰ Adrian Sutedi, *Ibid.*

Pasal 2

(1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

(2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

(3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

(4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Pasal 6

Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial

Pasal 18

Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

Ketentuan Pasal 18 UUPA telah meletakkan landasan pencabutan hak dengan memasukkan kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat. Kemudian, dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 ditambahkan pula adanya kepentingan pembangunan. Menurut kepentingan tersebut yang dimaksud kepentingan umum meliputi kepentingan bangsa, kepentingan Negara, kepentingan bersama dari rakyat, dan kepentingan pembangunan. Akan tetapi, sangat disayangkan dalam undang-undang tersebut

tidak dirumuskan secara jelas mengenai apa sebenarnya yang dimaksud dengan kepentingan umum.⁵¹

Kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan bersama dari seluruh lapisan masyarakat. Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (5) Perpres No. 36 Tahun 2005 jo. Perpres 65 Tahun 2006, yakni kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat.⁵²

M. Solly Lubis mengatakan bahwa, “Dalam istilah kepentingan umum tersebut sudah mencakup seluruh peranan dan fungsi pemerintah, baik sebagai *political state*, *legal state* maupun *administrative state*”.⁵³

Istilah kepentingan umum menurut peraturan yang pernah dan masih berlaku di Indonesia, antara lain sebagaimana diatur dalam UUPA Pasal 18 kepentingan umum adalah kepentingan bersama dari rakyat, Negara dan bangsa.

Menurut UU No. 20 Tahun 1961, kepentingan umum adalah untuk kepentingan bangsa dan Negara, serta kepentingan bersama dari rakyat, juga kepentingan pembangunan. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 UU ini adalah sebagai berikut:

Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan, maka presiden dalam keadaan yang memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.

⁵¹A.P. Perlindungan, *Pencabutan dan Pembebasan Hak Atas Tanah Suatu Studi Perlindungan*, (Bandung: Mandar Maju, 1993), hlm 39.

⁵² Farida Fitriyah, *Hukum Pengadaan Tanah Transmigrasi Kebijakan Pengadaan dan Sertifikasi Hak Atas Tanah Untuk Transmigrasi*, (Malang: Setara Press, 2016), hlm 39.

⁵³ M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, dalam Farida Fitriyah, *Ibid*.

Menurut INPRES No 9 Tahun 1973 kepentingan umum adalah kepentingan pembangunan. PERMENDAGRI No. 15 Tahun 1975 kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Pasal 1 ayat (1), (2) dan (3) INPRES ini disebutkan bahwa:

(1) Suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan Pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum, apabila kegiatan tersebut menyangkut:

- a. Kepentingan Bangsa dan Negara, dan/ atau
- b. Kepentingan masyarakat luas, dan/ atau
- c. Kepentingan rakyat banyak/ bersama, dan/ atau
- d. Kepentingan pembangunan.

(2) Bentuk-bentuk kegiatan Pembangunan yang mempunyai sifat, kepentingan umum sebagai dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini meliputi bidang-bidang :

- a. Pertanahan;
- b. Pekerjaan Umum;
- c. Perlengkapan Umum;
- d. Jasa Umum;
- e. Keagamaan;
- f. Ilmu Pengetahuan dan Seni Budaya;
- g. Kesehatan;
- h. Olahraga;
- i. Keselamatan Umum terhadap bencana alam;
- j. Kesejahteraan Sosial;
- k. Makam/ Kuburan;
- l. Pariwisata dan rekreasi;
- m. Usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum.

(3) Presiden dapat menentukan bentuk-bentuk kegiatan pembangunan lainnya kecuali sebagai dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini, yang menurut pertimbangannya perlu bagi kepentingan umum.

Menurut PERMENDAGRI No. 15 Tahun 1975 lebih menekankan pada musyawarah sebagai cara menjamin perolehan dan ketersediaan tanah yang diperlukan oleh Instansi Pemerintah untuk membangun infrastruktur. Semangat represitas tersebut, dalam ketentuan Permendagri ini telah memasuki dan beradaptasi pada wadah baru yaitu musyawarah. Semangat represitas ini masuk ke arena musyawarah melalui Panitia Pembebasan Tanah yang diberi peranan dominan dalam proses musyawarah, menurut ketentuan Permendagri No. 15/

1975, Panitia diberi kewenangan untuk mengatur jalannya musyawarah termasuk melakukan pendekatan kepada masyarakat pemilik tanah untuk dapat segera mencapai kesepakatan. Panitia pula yang menentukan besarnya ganti kerugian baik yang akan ditawarkan kepada para pihak dalam arena musyawarah maupun setelah musyawarah dilakukan namun tidak mencapai kata sepakat. Ganti rugi bukan ditetapkan dalam musyawarah itu sendiri namun hasil musyawarah hanya merupakan salah satu faktor yang dijadikan dasar yang digunakan oleh Panitia. Faktor lain yang tidak kalah penting adalah kemampuan keuangan dari instansi pemerintah yang diberi tugas membangun infrastruktur, dimana instansi pemerintah tersebut diharuskan menyediakan besarnya anggaran ganti rugi yang paling menguntungkan Negara. Dominasi Panitia juga tampak dari kewenangan untuk memveto surat keberatan yang disampaikan atas keputusan besarnya ganti rugi. Artinya Panitia dapat tetap bertahan pada keputusan yang telah diambilnya dan tidak perlu menyampaikan surat keberatan kepada Gubernur. Peranan Panitia yang dominan dengan kewenangan yang sangat menentukan tersebut merupakan wujud dari semangat represitas yang dapat menjamin kesegeraan dalam ketersediaan dan perolehan tanah.

Peranan Panitia yang dominan tersebut tidak diimbangi atau disertai dengan pemberian kedudukan yang netral sehingga dapat memberikan perhatian terhadap kepentingan kedua belah pihak secara seimbang. Sebaliknya Panitia cenderung diposisikan tidak netral dan memihak terhadap kepentingan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dan harus membangun infrastruktur. Ketidaknetralan Panitia dapat dicermati dari sejumlah fakta yang terdapat dalam Permendagri No.

15/ 1975. Keanggotaan Panitia seluruhnya berasal dari unsur Pemerintah yang ada di daerah Kabupaten atau Kotamadya sehingga antara Panitia dengan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah terdapat kesamaan pandang tentang pentingnya kesegeraan dalam ketersediaan tanah.⁵⁴

Pembangunan nasional untuk kepentingan umum diperlukan lahan yang sangat luas dan pemiliknya pun sangat banyak. Dalam praktiknya, hampir dalam sepanjang sejarah perjalanan Orde Baru, masalah pembebasan atau pengadaan tanah selalu bermunculan sebagai masalah nasional yang kadang kala bukan semata-mata menjadi masalah yuridis, tetapi berkembang menjadi masalah politis.⁵⁵ Akar permasalahan yang melekat pada lembaga pembebasan atau pengadaan tanah adalah adanya *conflict of interest* (benturan kepentingan) dan segala akibatnya yang merupakan konsekuensi logis dari kenyataan bahwa tanah sebagai sumber daya alam bersifat sangat terbatas, sedangkan kebutuhan manusia atas tanah terus meningkat sehingga, semakin lama, tanah menjadi bahan komoditi yang langka.⁵⁶ Suatu analisis yang dilakukan oleh Maria S.W. Sumardjono pada tahun 1982 mencatat adanya empat ciri permasalahan yang umumnya menjadi penyebab munculnya konflik dalam proses pembebasan tanah, yaitu :⁵⁷

⁵⁴ Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan Pendekatan Ekonomi-Politik (Perubahan Pilihan Kepentingan, Nilai Sosial dan Kelompok Diuntungkan)*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: HuMa, Magister Hukum UGM, 2007), hlm 308.

⁵⁵ Maria SW. Sumardjono, *Tinjauan Kasus Beberapa Masalah Tanah*, dalam Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.*, hlm 134.

⁵⁶ Maria SW. Sumardjono, "Model Penyediaan Tanah dalam Rangka Meningkatkan Taraf Hidup Rakyat", dikutip dari Moh. Mahfud MD, *Ibid.*

⁵⁷ Maria SW. Sumardjono, *Tinjauan Kasus Beberapa Masalah Tanah*, dalam Moh. Mahfud MD, *Ibid.*, hlm 135.

- a. Pelaksanaan keharusan masyarakat antara panitia pembebasan tanah dengan para pihak terkena pembebasan tanah.
- b. Penetapan ganti rugi yang sering dirasakan jauh dari memadai.
- c. Pembayaran ganti rugi yang adakalanya mengalami keterlambatan. Prosedur pembayaran ganti rugi yang sering tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Maksud pembebasan tanah adalah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat diantara pemegang hak/ penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi. Substansi PMDN Nomor 15 Tahun 1975 ternyata hanya mengatur tata cara pelaksanaan pembebasan tanah dan tidak mengatur tujuan dari pembebasan tanah. pengaturan yang tidak jelas ini tentunya menimbulkan ketidakpastian hukum atau memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah untuk melakukan pembebasan tanah privat. Bahkan dalam konsideran PMDN Nomor 15 Tahun 1975 dimungkinkan swasta melakukan pembebasan tanah, selain yang dilakukan oleh instansi/ badan pemerintah. Kemudian tujuan pembebasan tanah juga tidak disebutkan dalam norma peraturannya, hanya dapat diketemukan dalam konsideran yang menyebutkan untuk “usaha-usaha pembangunan”, khususnya untuk “keperluan pemerintah”. Pertanyaan hukum berikutnya apakah semua usaha-usaha pembangunan dan/ atau keperluan pemerintah itu *mutatis mutandis* merupakan kepentingan umum. Tentunya tidak dapat dikatakan demikian.

Dalam rangka mengakomodasi kepentingan swasta untuk memperoleh tanah, pemerintah kembali memberikan kemudahan dengan menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah untuk swasta. Pembebasan tanah oleh swasta harus mendapat izin tertulis dari Gubernur, kemudian harus bertujuan untuk pembangunan yang bersifat

menunjang kepentingan umum atau termasuk dalam bidang pembangunan sarana umum dan fasilitas sosial. Tidak ada kriteria kepentingan umum yang ditetapkan dalam PMDN Nomor 2 Tahun 1976, juga tidak ada syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk masuk dalam kualifikasi kepentingan umum, sehingga dalam praktik penggunaan PMDN Nomor 2 Tahun 1976 lebih banyak menimbulkan permasalahan hukum bagi para pemilik tanah.⁵⁸

Pengadaan tanah sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti kerugian kepada si empunya (baik perorangan atau badan hukum) tanah menurut tata cara dan besaran nominal tertentu. Rasionalitasnya, dalam hampir semua kajian pada literatur tentang aspek hukum pengadaan tanah, pemerintah atas nama Negara memerlukan tanah namun, keterbatasan ketersediaan tanah untuk pembangunan pengadaan tanah terhadap tanah yang dikuasai oleh Negara (Pasal 2, 6 dan 18 UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA)) tidak mencukupi luasnya. Oleh karena itu dengan “terpaksa” berdasar Pasal 6 UUPA tentang fungsi sosial tanah, maka pemerintah mengambil tanah-tanah hak (tanah yang padanya dilekati hak individu atau badan hukum/ keagamaan) dengan memberikan penggantian yang layak (Pasal 27 huruf a, 34, 40, UUPA *jo.* PP No. 40 Tahun 1996, Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006).⁵⁹

⁵⁸ Gunanegara, *Rakyat & Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Cetakan Pertama, (Jakarta: PT. Tatanusa, 2008), hlm 161.

⁵⁹ Imam Koeswahyono, “Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum”, *Jurnal Konstitusi*, FH Universitas Brawijaya Malang kerjasama dengan Badan Perencanaan Provinsi Jawa Timur dengan Fakultas Teknik Universitas Brawijaya Jurusan Perencanaan Wilayah dan Kota (PWK) , 2008/ 2009, hlm 4.

Pengadaan tanah menjadi cara Negara untuk memenuhi kebutuhan tanah guna penyelenggaraan pembangunan, maka pada saat itu lahirlah PMDN Nomor 15 Tahun 1975 yang kemudian dinilai banyak kalangan sebagai instrumen hukum yang dalam implementasinya dijalankan secara represif dan menyengsarakan para pemilik tanah, kemudian dibuatlah instrumen hukum baru berupa Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.⁶⁰

Pengaturan mengenai pengadaan tanah dapat dijumpai dalam berbagai peraturan, surat edaran atau instruksi yang dikeluarkan oleh Departemen Dalam Negeri. Beberapa peraturannya adalah :⁶¹

PMDN No. 15 Tahun 1975 memperkenalkan prosedur pengadaan tanah untuk kepentingan umum di samping prosedur pencabutan (*onteigening*) seperti yang telah diatur di dalam UU No. 20 Tahun 1961.⁶² Menurut Pasal 1 PMDN No. 15 Tahun 1975, pembebasan tanah adalah pelepasan hubungan hukum yang semula terdapat di antara pemegang hak/ penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi. Pemberian ganti rugi didasarkan pada penaksiran yang dilakukan melalui musyawarah antara panitia pembebasan dengan para pemilik/ pemegang hak atas tanah dan/ atau benda/ tanaman yang ada di dalamnya berdasarkan harga umum setempat (Pasal 6 ayat (1) PMDN 15 Tahun 1975).⁶³

⁶⁰ Gunanegara, *Op. Cit.*, hlm 164.

⁶¹ SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cetakan ke empat, (Yogyakarta: Liberty, 2006), hlm 168.

⁶² Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.*, hlm 130.

⁶³ *Ibid.*

Menurut PMDN No. 15 Tahun 1975, pembebasan tanah dapat dilakukan bilamana sudah diperoleh kata sepakat antara para pemegang hak atas tanah dengan industri yang membutuhkan tanah itu. Jadi, unsur sukarela dan musyawarah sangat penting dalam proses pembebasan tanah. Tanah yang dapat dibebaskan bukan saja yang diperlukan untuk kepentingan instansi pemerintah, tetapi juga untuk kepentingan swasta yang dapat menunjang kepentingan umum atau kepentingan pembangunan dan fasilitas sosial pada umumnya, asalkan tanah tersebut telah dilekati oleh hak berdasarkan UUPA.

Pasal 3 dan Pasal 4 UU Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya disebutkan bahwa:

Pasal 3

- 1) Setelah menerima permintaan yang dimaksud dalam Pasal 2 maka Kepala Inspeksi Agraria segera:
 - a. Meminta kepada para Kepala Daerah yang bersangkutan untuk memberi pertimbangan mengenai permintaan pencabutan hak tersebut, khususnya, bahwa untuk kepentingan umum harus dilakukan pencabutan hak itu dan tentang penampungan orang-orang sebagai yang dimaksudkan dalam Pasal 2 ayat 2 huruf c.
 - b. Meminta kepada Panitia Penaksir tersebut pada Pasal 4 untuk melakukan penaksiran tentang ganti kerugian mengenai tanah dan/ atau benda-benda yang haknya akan dicabut itu.

Di dalam waktu selama-lamanya tiga bulan sejak diterimanya permintaan

Kepala Inspeksi Agraria tersebut pada ayat 1 Pasal ini maka:

- a. Para Kepala Daerah itu harus sudah menyampaikan pertimbangannya kepada Kepala Inspeksi Agraria.
- b. Panitia Penaksir harus sudah menyampaikan taksiran ganti kerugian yang dimaksud itu kepada Kepala Inspeksi Agraria.

Setelah Kepala Inspeksi Agraria menerima pertimbangan para Kepala Daerah

dan taksiran ganti kerugian sebagai yang dimaksud dalam ayat 2 Pasal ini, maka

ia segera menyampaikan permintaan untuk melakukan pencabutan hak itu kepada Menteri Agraria, dengan disertai pertimbangannya pula.

Jika di dalam waktu tersebut pada ayat 2 Pasal ini pertimbangan dan/ atau taksiran ganti kerugian dan itu belum diterima oleh Kepala Inspeksi Agraria, maka permintaan untuk melakukan pencabutan hak tersebut diajukan kepada Menteri Agraria, dengan tidak menunggu pertimbangan Kepala Daerah dan/ atau taksiran ganti kerugian Panitia Penaksir.

Dalam hal tersebut pada ayat (4) Pasal ini, maka Kepala Inspeksi Agraria di dalam pertimbangannya mencantumkan pula keterangan tentang taksiran ganti kerugian itu. Oleh Menteri Agraria permintaan tersebut di atas dengan disertai pertimbangannya dan pertimbangan Menteri Kehakiman serta pertimbangan Menteri yang bersangkutan, segera diajukan kepada Presiden untuk mendapat keputusan.

Pasal 4

Susunan, honorarium dan tata kerja Panitia Penaksir yang dimaksud dalam Pasal 3 ditetapkan oleh Menteri Agraria.

Cara pengadaan tanah yang diatur dalam UU No. 20 Tahun 1961 adalah pencabutan hak atas tanah. Cara ini mempunyai hakikat tindakan hukum yang berbeda dengan cara-cara pengadaan tanah sebagaimana yang diatur dalam Keppres No. 55 Tahun 1993. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3) Keppres ini, bahwa cara pengadaan tanah ada 2 (dua) macam, yakni: pertama,

pelepasan atau penyerahan hak atas tanah; dan kedua, jual-beli, tukar menukar dan cara lain yang disepakati secara suka-rela oleh pihak yang bersangkutan.⁶⁴

Tanggal 17 Juni 1993 diterbitkan Keputusan Presiden tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Menurut KEPRES No. 55 Tahun 1993 ini, kepentingan umum didefinisikan sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat, sedangkan mengenai kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dibatasi pada kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah, serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Dengan demikian interpretasi kegiatan yang termasuk dalam kategori kepentingan umum dibatasi pada terpenuhinya ketiga unsur tersebut.⁶⁵

Keppres No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 24 disebutkan bahwa, dengan berlakunya Keputusan Presiden ini, maka dinyatakan tidak berlaku lagi :

1. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Pemerintah Bagi Pembebasan Tanah oleh pihak swasta.
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1985 tentang Tata Cara Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Proyek Pembangunan di Wilayah Kecamatan.

Pasal 24 sebagaimana tersebut di atas maka PMDN No. 2 Tahun 1985 tidak berlaku lagi. Dengan demikian semua prinsip-prinsip pokok yang dulunya diatur

⁶⁴ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004), hlm 14.

⁶⁵ Maria SW. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Cetakan IV (Jakarta: Kompas, 2006), hlm 73.

dalam peraturan dimaksud ditinggalkan dan digantikan dengan prinsip-prinsip pokok yang diatur dalam Keppres ini. Namun prinsip pokok yang diatur dalam Keppres No. 55 Tahun 1993 ini kelihatannya baru mengarah pada penggantian PMDN No. 15 Tahun 1975.⁶⁶

Dengan terbitnya Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, maka sejak tanggal 17 Juni 1993 semua pengadaan/ pengambilalihan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan berdasarkan peraturan ini. Sejak saat itu PMDN Nomor 15 Tahun 1975 dan PMDN Nomor 2 Tahun 1976 dinyatakan tidak berlaku.⁶⁷

Secara material isi Keppres ini sebenarnya merupakan gabungan dari Inpres No. 9 Tahun 1973 dan PMDN No. 15 Tahun 1975, PMDN No. 2 Tahun 1976, dan PMDN No. 2 Tahun 1985. Keppres No. 55 Tahun 1993 dari sudut materinya lebih maju daripada berbagai PMDN tersebut karena di dalam Keppres itu telah diberi alternatif bahwa jika proses pengadaan tanah gagal atau tidak mencapai kesepakatan maka penyelesaiannya dapat menggunakan UU No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada di Atasnya.⁶⁸

⁶⁶ Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Indonesia*, Edisi Revisi (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1996), hlm 108.

⁶⁷ Arie S. Hutagalung, *Op. Cit.*, hlm 154.

⁶⁸ Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.*, hlm 132.

Dalam Keppres ini, pengadaan tanah dilakukan atas dasar musyawarah langsung. Yang dimaksud dengan musyawarah langsung adalah proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara para pihak untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi.⁶⁹

Untuk segi edukatif dipandang perlu untuk mengetahui ketentuan yang mengatur tugas Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan Keppres No. 55 Tahun 1993 yang disebut pada Pasal 8 :

1. Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada kaitan dengan tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan.
2. Mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan dan dokumen yang mendukungnya.
3. Menaksir dan mengusulkan besarnya ganti rugi kerugian atas tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan.
4. Memberikan penjelasan dan penyuluhan kepada pemegang hak atas tanah mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut.
5. Mengadakan musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah dan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/ atau besarnya ganti kerugian.
6. Menyaksikan pelaksanaan penyerahan uang ganti kerugian kepada para pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada di atas tanah.

Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 menjadi instrumen hukum bagi Negara untuk mendapat kemudahan dalam perolehan tanah guna melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum. Agar Keputusan Presiden lebih operasional maka Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional menerbitkan Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 sebagai peraturan teknis pelaksanaan Keputusan

⁶⁹ Maria SW. Sumardjono, Kebijakan Pertanahan ..., *Op. Cit.*, hlm 75.

Presiden Nomor 55 Tahun 1993. Kekosongan hukum terjadi yakni saat sudah diberlakukannya Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 namun belum ada peraturan pelaksanaannya, jalan keluarnya ditempuh oleh Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional dengan memberikan petunjuk dalam surat edaran tanggal 28 Juni 1993 Nomor 045.2-1982 yang ditujukan kepada seluruh gubernur, yang pada intinya :⁷⁰

- a. Pembebasan tanah yang sedang dalam proses pelaksanaan tetap diteruskan oleh Panitia Pembebasan Tanah yang sudah ada, adapun besarnya ganti kerugian sepanjang belum ditetapkan berpedoman kepada ketentuan peraturan yang baru;
- b. Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang belum diajukan permohonan pengadaan tanahnya oleh instansi yang bersangkutan, supaya dilaksanakan menurut Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993;
- c. Ketentuan yang dimaksud dalam butir a di atas, dilaksanakan sampai terbentuknya Panitia Pengadaan Tanah dimaksud butir 2 di atas;
- d. Pengadaan tanah skala kecil yang luasnya lebih dari 1 (satu) Ha untuk keperluan yang termaksud dalam ruang lingkup dimaksud dalam Pasal 5 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 yang sudah ditetapkan ganti kerugiannya dilanjutkan menurut prosedur lama, sedangkan yang belum ditetapkan ganti kerugiannya dilaksanakan menurut Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993.

Lingkup pengadaan tanah dalam Keppres ini adalah setiap kegiatan pengadaan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak atas tanah. Arie S. Hutagalung berpendapat bahwa lingkup pengadaan tanah tidak cukup hanya berhenti sampai pada proses pemberian ganti rugi kepada yang berhak atas tanah. Keppres 55/ 1993 ini sebagai pedoman bagi pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan umum harus memperhatikan kepentingan warga masyarakat yang terkena dampak atas pelaksanaan pengadaan tanah. Untuk itu lingkup kegiatan pengadaan tanah harus meliputi pula pada proses dimana

⁷⁰ Gunanegara, *Op. Cit.*, hlm 166.

mereka yang terkena proyek pembangunan untuk kepentingan umum tetap terpelihara kesejahteraan hidup seperti semula bahkan menjadi lebih baik daripada sebelum dilakukan proyek pengadaan tanah.⁷¹

Sebagaimana dinyatakan di atas, cara pengadaan tanah yang diatur oleh Keppres No. 55 Tahun 1993 adalah sukarela (*voluntary acquisition of land*) yaitu pengadaan tanah dengan persetujuan yang empunya tanah, sedangkan pengadaan tanah yang disebut sebagai pencabutan hak seperti yang diatur dalam UU No. 20 Tahun 1961 adalah cara wajib (*compulsory acquisition of land*) yaitu pengadaan tanah yang dilakukan tanpa persetujuan yang empunya tanah.⁷²

Pada tanggal 3 Mei 2005 diberlakukan kebijakan tentang Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, adapun latar belakang dikeluarkannya Peraturan Presiden ini adalah karena Keppres No. 55 Tahun 1993 dipandang sudah tidak sesuai lagi sebagai landasan hukum pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Maka pemerintah mengeluarkan suatu kebijakan baru, yakni lahirnya suatu undang-undang baru yang disebut dengan Perpres, Perpres ini dimaksudkan untuk menyempurnakan Keppres, yakni kelanjutan dari Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.⁷³

⁷¹ Arie S. Hutagalung, *Op. Cit.*, hlm 155.

⁷² *Ibid*, hlm 15.

⁷³ Mansyur, "Kebijakan Pemerintah Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Perspektif Islam (Studi) Perpres No. 36/ 2005", *Skripsi*, Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta (2016), hlm 41.

Tugas pokok dan fungsi Panitia Pengadaan Tanah berdasarkan Pasal 7

Perpres 36 Tahun 2005 adalah :

1. Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang haknya akan dilepas atau diserahkan, dan dokumen pendukungnya.
2. Mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan dan dokumen yang mendukungnya.
3. Menaksir dan mengusulkan besarnya ganti rugi atas tanah yang haknya akan dilepas atau diserahkan.
4. Memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada masyarakat yang akan terkena rencana pembangunan dan/ atau pemegang hak atas tanah mengenai rencana dan tujuann pengadaan tanah tersebut dalam bentuk konsultasi publik baik melalui tatap muka, media cetak maupun media elektronik agar dapat diketahui oleh seluruh masyarakat yang terkena rencana pembangunan dan/ atau pemegang hak atas tanah.
5. Mengadakan musyawarah dengan pemegang hak atas tanah dan instansi pemerintah dan/ atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/ atau besarnya ganti rugi.
6. Menyaksikan penyerahan ganti rugi kepada pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang ada di atanya.
7. Membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.
8. Mengadministrasikan dan mendokumentasikan semua berkas pengadaan tanah dan menyerahkan kepada pihak yang berkompeten.

Menurut Perpres No. 36 Tahun 2005 yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar masyarakat dan kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah, serta tidak untuk mencari keuntungan. Dalam peraturan presiden tentang pengadaan tanah yang paling akhir yakni PERPRES No. 65 Tahun 2006, kepentingan umum adalah kegiatan pembangunan yang dilakukan pemerintah tidak untuk mencari keuntungan.

Untuk mengimplementasikan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 jo. Nomor 65 Tahun 2006, terbit Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007. Peraturan ini mengatur secara lebih terperinci

tata cara pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, mulai dari tahap perencanaan, penetapan lokasi, hingga tata cara pengadaan tanah.⁷⁴

Tugas pokok Panitia Pengadaan Tanah baik yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 maupun Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, pada dasarnya sama hanya ada perbedaan sedikit yakni pada angka 3 dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005 disebutkan salah satu tugas Panitia Pengadaan Tanah adalah menaksir dan mengusulkan besarnya ganti rugi atas tanah yang haknya akan dilepas atau diserahkan, sedangkan dalam Perpres Nomor 65 Tahun 2006 dalam Pasal 7 huruf c tugas Panitia Pengadaan Tanah, menetapkan besarnya ganti rugi atas tanah yang haknya akan diserahkan. Jadi yang satu tugas Panitia Pengadaan Tanah bertugas menaksir besarnya ganti rugi dan satunya lagi menetapkan besarnya ganti rugi. Perbedaan yang prinsip adanya kata-kata, yang satu menaksir dan yang lainnya menetapkan.⁷⁵

Berangkat dari evaluasi pelaksanaan dan materi dari Keppres Nomor 55 Tahun 1993, dan setelah *infrastruktur summit* pertama Tahun 2005 oleh Presiden diterbitkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005. Beberapa saat setelah Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 disyahkan ternyata di masyarakat mendapat reaksi keras, yang kemudian setelah *infrastruktur summit* kedua tahun 2006 diterbitkan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 yang merubah

⁷⁴ Sudjarwo Marsoem et. al., *Op. Cit.*, hlm. 76.

⁷⁵ Mudakir Iskandar Syah, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum Upaya Hukum Masyarakat yang Terkena Pembebasan dan Pencabutan Hak*. Cetakan Ketiga, (Jakarta : Jala Permata Aksara, 2014), hlm 40.

beberapa materi Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005. Perubahan substansinya terletak pada pengurangan jenis pembangunan untuk kepentingan umum yang semula 21 jenis menjadi 7 jenis, tenggat waktu konsinyasi yang semula 90 hari menjadi 120 hari dan penambahan kriteria kepentingan umum yang semula hanya menggunakan kriteria dilakukan oleh pemerintah atau pemerintah daerah ditambahkan dengan satu kriteria baru dimiliki atau akan dimiliki oleh pemerintah atau pemerintah daerah. Harapan dari Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 adalah agar pengadaan tanah oleh Negara untuk kepentingan umum dapat dilakukan lebih cepat dan transparan dengan tetap menghormati hak-hak privat.⁷⁶ Beberapa paradigma yang dikembangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Jo. Nomor 65 Tahun 2006 antara lain :⁷⁷

1. Struktur dan komposisi Panitia Pengadaan Tanah diserahkan pelaksanaannya kepada Bupati/ Walikota,
2. Bahan untuk menetapkan ganti rugi, didasarkan pada estimasi nilai yang dijalankan oleh land assessor yang profesional dan independen,
3. Fungsi Panitia Pengadaan Tanah hanya memfasilitasi Negara dan pemilik tanah untuk bermusyawarah dengan derajat dan kedudukan yang sama.

⁷⁶ Konsideran huruf a dan b, Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005.

a. Bahwa dengan meningkatkan pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah, maka pengadaannya perlu dilakukan secara cepat dan transparan dengan tetap memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah;

b. Bahwa pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana telah ditetapkan dengan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 sudah tidak sesuai sebagai landasan hukum dalam rangka melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum.

⁷⁷ Gunanegara, *Op. Cit.*, hlm 169.

Adapun ada tiga prinsip dasar yang dikembangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007, yaitu :⁷⁸

1. Pembangunan untuk kepentingan umum dipastikan tersedia tanahnya.
2. Hak-hak dasar masyarakat atas tanah terlindungi.
3. Menutup peluang lahirnya spekulasi tanah.

Sedangkan menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah “Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.”⁷⁹ Dalam arti bahwa pengadaan tanah dibatasi sebagai kegiatan untuk memperoleh tanah dengan cara ganti rugi kepada pihak yang terkena pengadaan tanah untuk kegiatan pembangunan bagi kepentingan umum. Lebih jelasnya, pengadaan tanah hanya dilakukan dengan cara memberi ganti rugi kepada pemegang hak atas tanah yang diambil bagi pembangunan untuk kepentingan umum.⁸⁰

Pelaksana Pengadaan Tanah bertugas meliputi :⁸¹

- a. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan , pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah.
- b. Penilaian ganti kerugian.
- c. Musyawarah penetapan ganti kerugian.
- d. Pemberian ganti kerugian, dan
- e. Pelepasan tanah instansi

⁷⁸ *Ibid.*, hlm 170.

⁷⁹ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

⁸⁰ Muhammad Tsabbit Abdullah, “Implementasi Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Terhadap Rencana Pembangunan Bandara Baru di Kabupaten Kulon Progo D.I. Yogyakarta”, *Skripsi*, Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta (2016), hlm 32.

⁸¹ Pasal 27 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum..

Eksistensi Penilai Pertanahan bagi pemegang hak atas tanah yang tanahnya akan digunakan sebagai proyek pembangunan untuk kepentingan umum menjadi sangat penting karena dalam kondisi tertentu pemegang hak atas tanah harus menyerahkan tanahnya kepada Pemerintah, dengan alasan kepentingan umum merupakan kepentingan bangsa, Negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.⁸² Undang-undang juga telah menentukan secara rinci 12 (dua belas) bidang pembangunan yang dikategorikan sebagai kepentingan umum, yaitu meliputi pembangunan:⁸³

- a. Pertahanan dan keamanan nasional;
- b. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d. Pelabuhan, Bandar udara, dan terminal;
- e. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- g. Jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- h. Tempat pembuangan dan pengelolaan sampah;
- i. Rumah sakit Pemerintah/ Pemerintah Daerah;
- j. Fasilitas keselamatan umum;
- k. Tempat pemakaman umum Pemerintah/ Pemerintah Daerah;
- l. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. Catur alam dan cagar budaya;
- n. Kantor Pemerintah/ Pemerintah Daerah/ desa;
- o. Penataan permukiman kumuh perkantoran dan/ atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- p. Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/ Pemerintah Daerah;
- q. Prasarana olahraga Pemerintah/ Pemerintah Daerah; dan
- r. Pasar umum dan lapangan parkir umum.

Tugas pelaksana pengadaan versi sebelum berlakunya Undang-Undang

Nomor 2 Tahun 2012, tanah baik dilihat dari segi yuridis maupun sosiologis

⁸² Pasal 1 angka 6 UU No. 2 Tahun 2012.

⁸³ Pasal 10 UU No. 2 Tahun 2012.

sungguh berat, ia harus berhadapan dengan masyarakat secara langsung, seorang pelaksana pengadaan tanah paling tidak harus bisa berdiri di dua kepentingan yakni kepentingan Negara dan kepentingan masyarakat. Dalam kondisi yang demikian, yang paling sulit kalau antara dua kepentingan itu tidak mendapatkan titik temu, dimana ia harus berdiri? Kalau berdiri demi kepentingan Negara saja maka ia bisa dikatakan melupakan kepentingan masyarakat, atau sebaliknya kalau mengutamakan kepentingan masyarakat saja, maka program pemerintah/ Negara dalam pengadaan tanah tidak akan bisa terwujud.

Pelaksana pengadaan tanah merupakan kepanitiaan yang telah mendapatkan delegasi dari pemerintah sebagai calon pengguna tanah. Delegasi ini berupa tugas pengadaan tanah, yang tugasnya mulai dari identifikasi sampai pengadministrasian hasil pengadaan tanah. Semua hasil dari identifikasi, baik identifikasi tentang kepemilikan tanah harus diumumkan kepada semua pemegang hak atas tanah, untuk diketahui dan diberikan waktu untuk menyanggahnya. Apabila ternyata ada yang menyanggah, panitia pengadaan tanah harus menyelesaikan permasalahannya terlebih dahulu sebelum proses pembebasan tanah berlanjut.

Tugas paling berat bagi panitia pengadaan tanah adalah melakukan pendekatan terhadap pemilik tanah, dari pendekatan ini akan lebih baik kalau dilakukan dengan pendekatan dari hati ke hati kepada masyarakat, cara semacam ini tentu akan membuahkan hasil yang optimal. Keberhasilan dalam melakukan pendekatan terhadap masyarakat akan ditentukan oleh sistem dan cara

pendekatan itu sendiri, sedangkan sistem dan cara yang ditempuh dalam satu tempat, belum tentu cocok untuk tempat yang lain, hal ini yang harus dicerminkan oleh panitia pengadaan tanah, dengan kata lain pelaksana pengadaan tanah harus selalu bisa menciptakan sistem dan cara yang berbeda sesuai dengan situasi dan kondisi setempat.

Tugas Pelaksana Pengadaan Tanah dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 sudah diperjelas, dengan berkurangnya untuk melakukan penaksiran atau penentuan harga ganti rugi, karena tugas ini sepenuhnya diserahkan kepada Juru Taksir (Tim Appraisal).⁸⁴

Besarnya ganti rugi berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tidak memberikan dasar atau acuan besarnya ganti rugi, dan sepenuhnya menyerahkan kepada Juru Taksir (Tim Appraisal). Besarnya ganti rugi yang telah ditetapkan oleh penilai menjadi dasar dalam musyawarah antar Pelaksana Pengadaan Tanah dengan para pihak pemilik tanah. Dengan demikian pelaksana pengadaan tanah tidak mempunyai wewenang untuk menetapkan harga ganti rugi.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, yang dinamakan Tim Appraisal mempunyai kewenangan yang luar biasa, artinya untuk menentukan besarnya ganti rugi sepenuhnya diserahkan kepadanya. Pemerintah sudah menyerahkan secara bulat-bulat. Idealnya, seharusnya pemerintah memberikan kriteria dasar dalam penentuan harga tanah. Dibalik itu perlu diketahui, kalau pemerintah sendiri sudah mempunyai patokan harga tanah tiap lokasi, tidak harus mengalami

⁸⁴ Mudakir Iskandar Syah, *Pembebasan Tanah Untuk...Op. Cit.*, hlm 41.

kebingungan dalam penentuan harga tanah. Selama ini pemerintah belum menciptakan patokan harga tanah di tiap lokasi. Kalau terjadi kesalahan penentuan harga tanah untuk pembebasan tanah yang dilakukan oleh Tim Appraisal, tanggung jawab utamanya pada tim itu sendiri, akan tetapi tanggung jawab moral akhirnya tetap kembali kepada pemerintah juga, karena masyarakat akan menyalahkan pemerintah.⁸⁵

B. Peran Penilai Harga Tanah

Penilaian ganti kerugian dilakukan untuk menentukan nilai tanah yang akan dibebaskan dan digunakan sebagai dasar besaran ganti kerugian kepada yang berhak. Penilaian tanah dilakukan oleh Penilai Tanah. Berdasarkan Pasal 1 angka 11 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 jo. Pasal 1 angka 11 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, Penilai Pertanahan adalah orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik Penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari BPN untuk menghitung nilai/ harga Obyek Pengadaan Tanah. Pasal 1 angka 11 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 menegaskan bahwa Penilai Publik adalah penilai yang telah memperoleh izin dari Menteri Keuangan untuk memberikan jasa penilaian.

Nilai ganti kerugian adalah nilai yang diperuntukkan bagi penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. UU telah memberikan amanah kepada Penilai Pertanahan sebagai pihak yang berwenang

⁸⁵ *Ibid.*, hlm 49.

menentukan nilai ganti kerugian atas obyek pengadaan tanah. Penilai Pertanahan yang dimaksud adalah orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapatkan izin praktek penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Lembaga Pertanahan untuk menghitung nilai/ harga obyek pengadaan tanah (UU Nomor 2 Tahun 2012 BAB I KETENTUAN UMUM Pasal 1 (11)). Keterikatan Penilai dengan izin praktek dari Menteri Keuangan memberikan makna bahwa Penilai yang bersangkutan wajib tunduk kepada ketentuan yang diatur oleh Peraturan Menteri Keuangan (PMK) pada bidang yang terkait. Salah satu peraturan yang mengatur profesi Penilai tersebut adalah PMK Nomor 101 Tahun 2014 tentang Penilai Publik. Pada peraturan ini, Penilai dalam menjalankan praktek jasa penilaian wajib tunduk kepada Kode Etik Penilai Indonesia (KEPI) dan Standar Penilaian Indonesia (SPI).

SPI telah menetapkan Dasar Nilai yang dapat digunakan oleh Penilai Pertanahan, yaitu Nilai Penghantian Wajar (NPW). Dengan demikian, NPW merupakan salah satu nilai yang ditetapkan oleh Komite Penyusunan Standar Penilaian Indonesia (KPSPI) Masyarakat Profesi Penilai Indonesia (MAPPI) yang secara khusus diperuntukkan bagi keperluan penentuan besaran ganti kerugian.

Seperti diketahui, keanggotaan MAPPI memiliki empat jenjang. Pada jenjang pertama adalah keanggotaan dengan kategori MAPP-A, yakni perseorangan yang tertarik pada bidang penilaian dan belum memiliki kualifikasi, kompetensi dan pengalaman serta memenuhi semua persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam

Anggaran Rumah Tangga MAPPI. Pada jenjang kedua, anggota dengan kategori MAPPI-Pasal, yakni mereka yang tertarik dan/ atau bekerja di bidang penilaian atau bidang yang terkait langsung dengan kegiatan penilaian.

Selanjutnya, pada jenjang ketiga adalah anggota dengan kategori MAPPI-T, yakni mereka yang berprofesi dan bekerja di bidang penilaian atau bidang yang terkait langsung dengan kegiatan penilaian dan memiliki kualifikasi, kompetensi, dan pengalaman dalam kegiatan penilaian. Sedangkan jenjang keempat, sebagai jenjang tertinggi dengan kategori keanggotaan MAPPI-S, terdapat mereka yang telah memiliki Sertifikat Penilai yang dikeluarkan dan/ atau disahkan oleh MAPPI. Penilai Bersertifikat akan diberi gelar MAPPI (Cert).

Selain sebagai anggota MAPPI, penilai pertanahan, sebutan untuk penilai publik yang melakukan kegiatan penilaian dalam rangka pengadaan tanah, harus memiliki izin penilai yang diterbitkan oleh Kementerian Keuangan serta lisensi dari BPN (Kementerian Agrarai dan Tata Ruang) sebagai lembaga pelaksana pengadaan tanah.

Dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Pasal 8 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum diatur tentang tugas Panitia Pengadaan Tanah adalah sebagai berikut:

- a) Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;
- b) Mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan dan dokumen yang mendukungnya;
- c) Menaksir dan mengusulkan besarnya ganti kerugian atas tanah yang hak atas tanahnya akan dilepaskan atau diserahkan;

- d) Memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada pemegang hak atas tanah mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut;
- e) Mengadakan musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah dan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/ atau besarnya ganti kerugian;
- f) Menyaksikan pelaksanaan penyerahan uang ganti rugi kepada para pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada di atas tanah;
- g) Membuat Berita Acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.
Sedangkan uraian tugas Penilai Pertanahan Provinsi adalah sebagai berikut:⁸⁶
 - a. Mengkoordinasikan pelaksanaan tugas Penilai apabila lokasi pembangunan terletak di 2 (dua) wilayah Kabupaten/ Kota;
 - b. Membantu Gubernur dalam mengambil keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dalam hal ada keberatan terhadap keputusan Penaksir Harga Tanah.

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 disebutkan bahwa uraian tugas Penilai Pertanahan relatif sama dengan yang ada dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, hanya ada tambahan yaitu:

- 1. Butir “d” redaksinya berbunyi memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada masyarakat yang terkena rencana pembangunan dan/ atau pemegang hak atas tanah mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut dalam bentuk konsultasi publik baik melalui tatap muka, media cetak maupun media elektronik agar dapat diketahui oleh seluruh masyarakat yang terkena rencana pembangunan dan/ atau pemegang hak atas tanah;
- 2. Butir “h” yaitu mengadministrasikan dan mendokumentasikan semua berkas pengadaan tanah dan menyerahkan kepada pihak yang berkompeten.

Selanjutnya dalam Pasal 14 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres No. 36/ 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Perpres No. 65/ 2006

⁸⁶ Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, *Op. Cit.*, hlm 63.

tentang perubahan atas Perpres No. 36 Tahun 2005 dijelaskan uraian tugas Penilai Pertanahan Kabupaten/ Kota sebagai berikut:

- a. Memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada masyarakat;
- b. Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas bidang tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;
- c. Mengadakan penelitian mengenai status hukum bidang tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan dan dokumen yang mendukungnya;
- d. Mengumumkan hasil penelitian dan inventarisasi sebagaimana dimaksud pada huruf b dan huruf c;
- e. Menerima hasil penelitian harga tanah dan/ atau bangunan dan/ atau tanaman dan/ atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dari Lembaga atau Tim Penilai Harga Tanah dan pejabat yang bertanggung jawab menilai bangunan dan/ atau tanaman dan/ atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;
- f. Mengadakan musyawarah dengan para pemilik dan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/ atau besarnya ganti rugi;
- g. Menetapkan besarnya ganti rugi atas tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;
- h. Menyaksikan pelaksanaan penyerahan ganti rugi kepada para pemilik;
- i. Membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak;
- j. Mengadministrasikan dan mendokumentasikan semua berkas pengadaan tanah dan menyerahkan kepada Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dan Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota;
- k. Menyampaikan permasalahan disertai pertimbangan penyelesaian pengadaan tanah kepada Bupati/ Walikota atau Gubernur untuk wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta apabila musyawarah tidak mencapai kesepakatan untuk pengambilan keputusan.

Sedangkan uraian tugas Penilai Pengadaan Tanah Provinsi sesuai Pasal 15 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 adalah sebagai berikut:

- a. Memberikan pengarahan, petunjuk dan pembinaan bagi pelaksanaan pengadaan tanah di Kabupaten/ Kota;
- b. Mengkoordinasikan dan memaduserasikan pelaksanaan pengadaan tanah di Kabupaten/ Kota;
- c. Memberikan pertimbangan kepada Gubernur untuk pengambilan keputusan penyelesaian bentuk dan/ atau besarnya ganti rugi yang diajukan oleh Bupati/ Walikota; dan
- d. Melakukan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan pengadaan tanah di Kabupaten/ Kota.

Sementara untuk uraian tugas Penilai Pengadaan Tanah Pusat sesuai dengan yang diterapkan dalam Pasal 16 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007, relatif sama dengan tugas-tugas Penilai Pengadaan Tanah Provinsi.⁸⁷

Tugas penilai dalam aturan pengadaan tanah yang terbaru menuntut tanggung jawab dan profesionalisme yang tinggi. Pasal 34 ayat 1 UU Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan, nilai ganti kerugian yang dinilai oleh Penilai merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan. Apalagi ada pembatasan masa pelaksanaan tugas penilai paling lama 30 hari sejak menerima penetapan. Nilai ini merupakan nilai tunggal untuk bidang per bidang tanah. Besarnya nilai ganti kerugian ini dijadikan dasar musyawarah untuk menetapkan bentuk ganti rugi.⁸⁸

Dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan umum belum diatur masalah Lembaga/ Tim Penilai Harga Tanah, yang dapat membantu Panitia Pengadaan Tanah dalam menentukan besarnya standar ganti rugi bagi Pemilik Tanah, yang kelak tanahnya akan digunakan untuk kepentingan umum. Tugas untuk melakukan penilaian harga terhadap tanah dan obyek lainnya masih menjadi tugas

⁸⁷ *Ibid.*, hlm 66.

⁸⁸ Sudjarwo Marsoem., et.al., *Op. Cit.*, hlm 191.

dan kewenangan Panitia Pengadaan Tanah.⁸⁹ Hal ini ditegaskan dalam Pasal 8,

Panitia Pengadaan Tanah bertugas :

1. Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan.
2. Mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan dan dokumen yang mendukungnya.
3. Menaksir dan mengusulkan besarnya ganti kerugian atas tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan.
4. Memberikan penjelasan dan penyuluhan kepada pemegang hak atas tanah mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut.
5. Mengadakan musyawarah dengan para Pemegang Hak Atas Tanah dan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/ atau besarnya ganti kerugian.
6. Menyaksikan pelaksanaan penyerahan uang ganti kerugian kepada para pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang ada di atas tanah.
7. Membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Kewajiban Negara membayar ganti rugi tidak harus karena ada kelalaian dalam pelaksanaan tugas umumnya, tetapi *condition sine qua non* Negara tetap membayar ganti rugi meskipun Negara tidak melakukan kelalaian atau kesalahan dalam menjalankan tugas umumnya. Dengan kata lain, meskipun Negara tidak melakukan tindakan melanggar hukum tetapi wajib pula memberi ganti rugi, yaitu terutama yang berkaitan dengan masalah pengadaan tanah atau pencabutan hak milik untuk kepentingan umum, sebagaimana teori yang berkembang di Perancis "*responsabilitie sans faute*" atau yang berkembang di Belanda "*rechmatige overheidsdaden*".⁹⁰ Pengadaan tanah penggantian kerugian oleh Negara harus ada

⁸⁹ Damang, "*Tugas Penilai Pertanahan*", dalam <http://www.negarahukum.com/lembaga-tim-penilai-harga-tanah-dalam-pengadaan-tanah-bagi-pembangunan-untuk-kepentingan-umum.html>, akses 5 Juni 2017.

⁹⁰ Paulus E. Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, dalam Gunanegara, *Op. Cit.*, hlm 239.

pola atau formula yang merefleksikan keadilan sebagai personafikasi penghormatan hak asasi pemilik tanah.⁹¹

C. Tata cara Penilaian Ganti Rugi pengadaan Tanah

Pembangunan untuk kepentingan umum sangat dibutuhkan untuk meningkatkan daya saing dan kesejahteraan masyarakat, yang dalam prosesnya membutuhkan pengadaan tanah. Namun kenyataannya, pengadaan tanah itu sering kali terhambat kerana tidak tercapainya kesepakatan mengenai besaran nilai pengadaan tanah tersebut.

Perbedaan tentang besaran nilai pengadaan tanah antara masyarakat dan pemerintah ini tak jarang berujung ke pengadilan. Sebagaimana diketahui bahwa instrumen hukum yang mengatur besaran nilai ganti rugi atau kompensasi sudah ada sejak tahun 1960, yaitu UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Dalam Pasal 18 disebutkan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang. Mekanisme pemberian ganti rugi dipertegas melalui UU Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya. Dalam Pasal 3 ayat 1 butir b UU ini ditetapkan bahwa besarnya ganti rugi ditentukan oleh sebuah Panitia Penaksir.

⁹¹ Gunanegara, *Ibid.*

Keanggotaan panitia diatur dalam Pasal 4, yakni terdiri atas pejabat-pejabat yang ahli, misalnya dari Jawatan Pendaftaran Tanah, Pajak, Pekerjaan Umum, dan lain sebagainya. Demikian pula yang duduk sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang ditunjuk oleh Kepala Daerah didalam melaksanakan tugasnya, panitia wajib mendengar pendapat golongan-golongan rakyat yang bersangkutan. Misalnya dalam menaksir harga tanah pertanian, maka panitia harus mendengar pendapat wakil-wakil golongan kerja tani.⁹²

UU No. 20 Tahun 1961 menyebutkan, bahwa ganti kerugian yang layak didasarkan pada nilai nyata/ sebenarnya dari tanah atau benda yang bersangkutan, dan harga yang didasarkan pada nilai nyata/ sebenarnya itu tidak mesti sama dengan harga umum. Harga umum dapat merupakan harga catut, tatapi sebaliknya harga tersebut tidak pula berarti bahwa yang murah. Ganti kerugian ditetapkan oleh Pemerintah atas usul panitia penaksir yang terdiri dari pejabat ahli yang bidang pekerjaannya berkaitan dengan masalah tersebut.

Permendagri No. 15 Tahun 1975 menyebutkan, bahwa untuk menetapkan ganti kerugian harus memperhatikan paling tidak dua hal, yakni: (1) penetapannya harus didasarkan atas musyawarah antara Panitia dengan para pemegang hak atas tanah; dan (2) penetapannya harus memperhatikan harga umum setempat, di samping faktor-faktor lain yang mempengaruhi harga tanah.⁹³ Pasal 6 disebutkan sebagai berikut :

⁹² Sudjarwo Marsoem et.al., *Op. Cit.*, hlm 70.

⁹³ Maria SW, Sumardjono, Tanah Dalam Perspektif..... *Op. Cit.*, hlm 250.

Pasal 6

- (1) Di dalam mengadakan penaksiran/ penetapan mengenai besarnya ganti rugi, Panitia Pembebasan Tanah harus mengadakan musyawarah dengan para pemilik/ pemegang hak atas tanah dan/ atau benda/ tanaman yang ada di atasnya berdasarkan harga umum setempat.
- (2) Dalam menetapkan besarnya ganti rugi harus diperhatikan pula tentang:
 - a. Lokasi dan faktor-faktor strategi lainnya yang dapat mempengaruhi harga tanah. Demikian pula dalam menetapkan ganti rugi atas bangunan dan tanaman harus berpedoman pada ketentuan yang telah ditetapkan oleh Dinas Pekerjaan Umum/ Dinas Petanian Setempat.
 - b. Bentuk ganti rugi dapat berupa uang, tanah dan atau fasilitas-fasilitas lain.
 - c. Yang berhak atas ganti rugi itu ialah mereka yang berhak atas tanah/ bangunan/ tanaman yang ada di atasnya, dengan berpedoman kepada hukum adat setempat, sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan kebijaksanaan pemerintah.
 - (3) Panitia Pembebasan Tanah berusaha agar dalam menentukan besarnya ganti rugi terdapat kata sepakat di antara para anggota Panitia dengan memperhatikan kehendak dari para pemegang hak atas tanah. Jika terdapat perbedaan taksiran ganti rugi di antara para anggota Panitia itu, maka yang dipergunakan adalah harga rata-rata dari taksiran masing-masing anggota.
 - (4) Pelaksanaan pembebasan tanah harus dapat diselesaikan dalam waktu yang singkat.
 - (5) Keputusan Panitia Pembebasan tanah mengenai besar/ bentuknya ganti rugi tersebut disampaikan kepada instansi yang memerlukan tanah, para pemegang hak atas tanah dan para anggota Panitia yang turut mengambil keputusan.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 27 s/d 30 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 bahwa penilaian harga tanah dilakukan oleh Lembaga Penilai Harga Tanah atau Tim Penilai Harga Tanah, dengan berdasarkan pada Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/ sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak tahun berjalan, dan dapat berpedoman pada variabel-variabel sebagai berikut:⁹⁴

- a. Lokasi dan letak tanah;
- b. Status tanah;
- c. Peruntukan tanah;
- d. Kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada;
- e. Sarana dan prasarana yang tersedia; dan
- f. Faktor lainnya yang mempengaruhi harga tanah.

⁹⁴ Umar Said Sugiharto et.al., *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi*, Cetakan Kedua (Malang: Setara Press, 2015), hlm 173.

Tampaklah bahwa peran penentuan NJOP menjadi semakin penting karena akan diperhatikan dalam rangka penentuan harga tanah sebagai ganti kerugian. Tentulah dalam hal ini penentuan NJOP yang akurat sangat diperlukan, karena bila NJOP dijadikan dasar untuk menentukan nilai nyata/ sebenarnya, maka untuk ganti kerugian, paling tidak standar penaksirannya tidak boleh lebih rendah dari NJOP, tetapi dengan melihat NJOP terakhir ditentukan nilai nyata/ sebenarnya dilengkapi dengan berbagai pertimbangan terkait dengan hal-hal yang dapat mempengaruhi nilai tanah sehingga pada akhirnya dapat ditetapkan harga tanah sebagai ganti kerugian. Bagi masyarakat, tentu akan dirasakan adil apabila untuk pengenaan pajak dan langkah awal besarnya ganti kerugian dipergunakan standar yang sama, yakni NJOP Bumi dan Bangunan terakhir.⁹⁵

Menurut Pasal 15 Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006, dasar perhitungan jumlah ganti rugi didasarkan atas :

- a. Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) atau nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan berdasarkan penilaian Lembaga atau Penilai Harga tanah Harga Tanah yang dipilih oleh panitia;
- b. Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggungjawab dalam bidang bangunan;
- c. Nilai jual tanaman yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggungjawab dalam bidang pertanian.

Regulasi di bidang pertanahan belum seutuhnya mengacu pada nilai-nilai dasar Pancasila dan filosofi Pasal 33 UUD 1945 tentang moral, keadilan, hak asasi, dan kesejahteraan. Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, misalnya, tanah milik petani yang menjadi lokasi pembangunan diambil secara paksa dengan memberikan ganti rugi berdasarkan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP).

⁹⁵ Maria SW, Sumardjono, Tanah Dalam Perspektif..... *Op. Cit.*, hlm 253.

Padahal, tanah tersebut merupakan sumber kehidupan dari petani bersangkutan, termasuk anak dan cucunya di masa mendatang

Penghitungan ganti rugi berdasarkan NJOP dalam hal ini, tentu jauh dari rasa keadilan apalagi soal kesejahteraan. Dalam menyusun sebuah regulasi harusnya hal-hal ini dipertimbangkan secara menyeluruh, apalagi terkait dengan hak-hak asasi manusia dari rakyat.⁹⁶

Dalam penjelasan UU Nomor 20 Tahun 1961 bagian Penjelasan Umum angka (5) dijelaskan kepada yang berhak atas tanah dan/ atau benda yang haknya dicabut itu akan diberikan ganti kerugian, yang ditetapkan oleh presiden, atas usul Panitia Penaksir, yang anggota-anggotanya mengangkat sumpah. Menurut Pasal 18 UUPA, jumlah ganti kerugian itu haruslah layak berdasarkan nilai yang nyata/ sebenarnya dari tanah atau benda yang bersangkutan.⁹⁷

Perkembangan selanjutnya, terbit pula Kepres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Dalam Keppres ini tidak dikenal lagi istilah pengadaan tanah, yang diubah dengan istilah pengadaan tanah. P2T yang turut berubah menjadi Panitia Pengadaan Tanah yang dibentuk oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I. P2T adalah suatu panitia yang bertugas melakukan pemeriksaan/ penelitian dan penetapan ganti rugi dalam rangka pembebasan suatu hak atas tanah dengan atau tanpa bangunan/ tanam tumbuh di atasnya, yang peruntukannya ditetapkan oleh gubernur kepala

⁹⁶ Bernhard Limbong, *Konflik Pertanahan*, Cetakan Pertama (Jakarta: CV Rafi Maju Mandiri, 2012), hlm 68.

⁹⁷ Sudjarwo Marsoem et.al., *Loc. Cit.*

daerah untuk masing-masing kabupaten/ kota dalam suatu wilayah provinsi yang bersangkutan. Dalam melaksanakan tugasnya, P2T berpedoman pada peraturan-peraturan yang berlaku berdasarkan asas musyawarah dan harga umum setempat.⁹⁸

Sebagaimana Perpres Nomor 65 Tahun 2006 juga mengatur pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah. Musyawarah dilakukan di tempat yang ditentukan dan dilaksanakan dalam rangka memperoleh kesepakatan mengenai pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di lokasi tersebut dan penentuan jumlah dan bentuk ganti rugi.⁹⁹

Pengertian musyawarah yang diberikan oleh Perpres Nomor 65 Tahun 2006 adalah kegiatan yang mengandung proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat, serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan jumlah ganti rugi dan masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar kesukarelaan dan kesetaraan antara pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan tanah.¹⁰⁰

Musyawarah dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah bersama

⁹⁸ *Ibid*, hlm 72.

⁹⁹ Mukmin Zakie, *Op. Cit.*, hlm 118.

¹⁰⁰ Pasal 1 (10) Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

PPT, dan Institusi pemerintah atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah.¹⁰¹ Apabila jumlah pemegang hak atas tanah sangat ramai dan tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara efektif, maka musyawarah dilaksanakan oleh PPT dan Institusi pemerintah atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah dengan wakil-wakil yang dipilih di antara dan oleh para pemegang hak atas tanah, yang sekaligus bertindak selaku kuasa mereka.¹⁰²

Pemilihan wakil atau kuasa dari para pemegang hak atas tanah harus dilakukan secara tertulis, bermaterai cukup yang diketahui oleh Kepala Desa atau Lurah atau surat penunjuknya atau kuasa yang dibuat di hadapan pejabat yang berkuasa.¹⁰³ Musyawarah ini dipimpin oleh ketua PPT.

Jika dalam musyawarah telah dicapai kesepakatan antara pemegang hak atas tanah dan institusi pemerintah dan/ atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah, PPT mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan jumlah ganti rugi sesuai dengan kesepakatan tersebut.¹⁰⁴

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menetapkan kesepakatan sebagai salah satu asas dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Menurut Penjelasan Pasal 2 huruf f UU ini, yang dimaksud dengan asas kesepakatan adalah bahwa proses Pengadaan Tanah dilakukan dengan

¹⁰¹ Pasal 9 (1) Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

¹⁰² Pasal 9 (2) Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

¹⁰³ Pasal 9 (3) Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

¹⁰⁴ Pasal 11 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.

Apabila diperhatikan pengertian asas kesepakatan sebagaimana disebutkan dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, dan penggunaan istilah kesepakatan yang diikuti dengan istilah musyawarah, maka untuk memahami makna kesepakatan diperlukan pula pemahaman tentang musyawarah itu sendiri. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tidak memberikan pengertian kesepakatan dan juga tidak memberikan pengertian musyawarah.¹⁰⁵ Dalam peraturan perundang-undangan tentang pengadaan tanah yang pernah ada, pengertian musyawarah dirumuskan dalam Pasal 1 angka 5 Keppres 55/ 1993 yang menyebutkan bahwa:

Musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah, untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Pengertian yang serupa dengan sedikit perbedaan terdapat dalam Pasal 1 angka 10 Perpres 36/ 2005, yang merumuskan pengertian musyawarah adalah :

Kegiatan yang mengandung proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat, serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar kesukarelaan dan kesetaraan antara pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan tanah.

Regulasi pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur terbaru menugaskan penilai aset berada di garda paling depan. Berdasarkan UU Nomor 2

¹⁰⁵ Djoni Sumardi Gozali, *Hukum Pengadaan Tanah Asas Kesepakatan dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, Cetakan Pertama (Yogyakarta : UII Press, 2018), hlm 91.

Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, penilai pertanahan, yang selanjutnya disebut penilai, adalah orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Lembaga Pertanahan untuk menghitung nilai/ harga obyek pengadaan tanah.

Berdasarkan pengertian di atas dapat disimpulkan, bahwa penilai pertanahan adalah penilai publik yang sudah memiliki lisensi dari BPN. Dalam bekerja, selain berlandaskan aturan legal formal, penilai pertanahan juga menggunakan Standar Penilaian Indonesia (SPI) 2013 sebagai acuan kerja. Standar ini diterapkan untuk kegiatan penilaian ganti rugi atau kompensasi dalam rangka pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, termasuk pembelian langsung maupun melalui tukar-menukar (*ruislaag*).¹⁰⁶

Berdasarkan definisi yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, secara jelas dapat ditafsirkan siapa yang disebut Penilai Pertanahan. Pernyataan yang terkandung dalam definisi tersebut dijumpai ada empat hal yang dapat digaris bawahi:¹⁰⁷

- Penilai pertanahan adalah seorang Penilai (orang perseorangan);
- Melakukan penilaian secara independen dan profesional;
- Telah mendapat izin praktek penilaian dari Menteri Keuangan, dan

¹⁰⁶ Sudjarwo Marsoem et.al., *Op. Cit.*, hlm 188.

¹⁰⁷ Hamid Yusuf, *Op. Cit.*, hlm 15.

- Telah mendapat lisensi dari Lembaga Pertanahan.
Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 101 Tahun 2014 tentang Penilai Publik (PMK 101), Penilai adalah seseorang yang memiliki kompetensi dalam melakukan kegiatan Penilaian, yang sekurang-kurangnya telah lulus pendidikan awal penilaian. Pendidikan awal penilaian adalah pendidikan nonformal penilaian dasar dan/ atau lanjutan yang diselenggarakan oleh Asosiasi Profesi Penilai atau lembaga lainnya yang telah diakui atau disetarakan oleh Asosiasi Profesi Penilai. Sedangkan, yang dimaksud dengan Penilaian adalah proses pekerjaan untuk memberikan opini tertulis atas nilai ekonomi suatu obyek penilaian sesuai dengan SPI (PMK 101). Obyek Penilaian menurut Standar Penilaian Indonesia (SPI) dapat meliputi 1). Real Properti; 2) Personal Properti; 3) Bisnis; dan 4) Hak Kepemilikan Finansial.

Penilai dalam berpraktek menggunakan wadah Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP) sebagaimana diatur oleh ketentuan dan perundangan yang berlaku. PMK 101 tentang Jasa Penilai Publik telah mewajibkan kepada Penilai dalam berpraktek harus tunduk kepada KEPI dan SPI. SPI yang berhubungan dengan keperluan pengadaan tanah telah diatur dalam SPI 306 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Selain harus memiliki izin dari Menteri Keuangan, Penilai Pertanahan juga dipersyaratkan harus memiliki lisensi dari Lembaga Pertanahan (Badan

Pertanahan Nasional) sebagai institusi yang menjalankan proses regulasi di bidang pertanahan, termasuk pengadaan tanah.¹⁰⁸

Penilaian dari penilai dalam hal ini penaksir menjadi dasar bagi pembayaran ganti rugi kerugian kepada pemilik tanah yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum. UU Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum mendefinisikan ganti kerugian sebagai penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Prinsip dasar ganti rugi adalah memberikan penggantian terhadap kerugian yang diderita pemilik lama dalam posisi ekonomi (keuangan) yang sekurang-kurangnya sama dengan sebelum diadakan proyek pembangunan.¹⁰⁹

Nilai ganti kerugian yang dinilai oleh Penaksir merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, dan merupakan nilai tunggal untuk bidang per bidang tanah. Dalam bekerja penaksir pertanahan menggunakan Standar Penilaian Indonesia 306 (SPI 306) tahun 2013 sebagai acuan. Standar ini ditetapkan untuk kegiatan penilaian ganti kerugian atau kompensasi dalam rangka pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, termasuk pembelian langsung maupun melalui tukar menukar. Standar Penilaian Indonesia disusun oleh Komite Penyusun Standar Penilaian Indonesia (KPSPI) yang adalah salah satu kompartemen dalam Masyarakat Profesi Penilai Indonesia (MAPPI) yang merupakan satu-satunya asosiasi Penilai yang diakui di

¹⁰⁸ *Ibid.*, hlm 16.

¹⁰⁹ Sudjarwo Marsoem et.al., *Op. Cit.*, hlm 188.

Indonesia.¹¹⁰ Standar penilai ini dimaksudkan untuk memberikan pedoman penilaian kepada Penaksir dalam rangka pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Standar penilaian ini memberikan pedoman penilaian kepada Penaksir dalam rangka pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Standar penilaian ini memberikan pedoman mengenai konsep dan prinsip umum penilaian, dasar penilaian yang digunakan dan pendekatan penilaian yang sesuai ditetapkan untuk setiap obyek penilaian.¹¹¹

Dalam penerapan penilaian kompensasi nilai fisik, penilai melakukan penilaian berbasis nilai pasar. Di sini, penilai memiliki beberapa alternatif pendekatan dalam menghitung nilai tanah. Di antaranya, pendekatan pasar (*market approach*), pendekatan pendapatan (*income approach*), pendekatan biaya (*cost approach*), dan metode atau teknik penilaian tanah lain yang sesuai. Pendekatan pasar dilakukan dengan cara membandingkan beberapa data jual beli atau penawaran properti yang sebanding di pasaran. Setelah itu, penilai melakukan penyesuaian terhadap perbedaan-perbedaan yang ada antara yang dinilai dengan data pembanding yang diperoleh. Penyesuaian ini meliputi faktor-faktor yang memengaruhi nilai yang akhirnya dapat ditarik suatu kesimpulan nilai.¹¹²

Secara teoritis, pemberian ganti kerugian berbeda dengan jual beli (*willing seller-willing buyer*) kerana pengorbanan/ keterpaksaan, ketidakpastian terhadap

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Djoni Sumardi Gozali, *Op. Cit.*, hlm 145.

¹¹² Sudjarwo Marsoem et.al., *Op. Cit.*, hlm 189.

keberlanjutan kesejahteraan sosial ekonomi, kehilangan hak-hak yang bersifat kebendaan, dan kehilangan hak untuk menikmati kesenangan hidup (*gemis van levensvreugde*) di tempat asal. Secara ringkas, ketika berbicara mengenai ganti kerugian, mau tidak mau harus diakui bahwa rasa kehilangan tidak hanya terhadap benda-benda yang bersifat lahiriah, tetapi meliputi juga rasa kehilangan akan hal-hal yang bersifat non-lahiriah, misalnya kehilangan jejaring sosial yang sudah terbentuk sejak lama, kehilangan ikatan batin dengan tempat asal-muasal seseorang beserta luhur dan keturunannya.¹¹³

Istilah yang tepat untuk digunakan adalah kompensasi. Ganti rugi identik dengan korban. Di sisi lain, dalam pengadaan tanah tidak perlu adanya korban. Hal itu berarti pembuat undang-undang pada saat membuat undang-undang telah mengasumsikan bahwa akan terjadi korban pada saat pengadaan tanah untuk kepentingan umum, padahal itu tidak mesti terjadi.¹¹⁴

Perubahan paradigma dari ganti rugi menjadi kompensasi dalam konteks pembebasan tanah berarti memberikan balasan atau imbalan untuk tanah yang dibebaskan. Artinya, sejumlah uang atau barang/ benda lainnya yang diperoleh pemilik tanah setelah melepaskan tanahnya senilai dengan nilai tanah di pasar terbuka ditambah kerugian lain akibat pelepasan hak atas tanah. Jumlah yang dibayar tidak hanya untuk tanah yang diambil, tetapi juga kerugian yang diderita

¹¹³ Maria SW. Sumardjono, *Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah di Indonesia dari Keputusan Presiden Sampai UU* (Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 2015), hlm 46.

¹¹⁴ Bernhard Limbong, *Kompensasi Menyejahterakan, Berkeadilan, Berkelanjutan* (Jakarta : Margaretha Pustaka, 2017), hlm 33.

lainnya sebagai akibat dari pengambilan tanah itu. Paradigma kompensasi lebih mengutamakan prinsip kesetaraan.

Kompensasi untuk pembelian wajib berdasarkan kesetaraan ini biasanya akan mencerminkan harga tanah yang diharapkan untuk diperoleh pemilik tanah untuk properti pada penjualan di pasar terbuka bersama-sama dengan hasil kerugian lainnya. Kompensasi yang diberikan sebagai pengganti atau imbalan untuk apa yang telah hilang memperhitungkan kerugian yang lebih mengacu pada hal-hal yang tidak berwujud, sesuatu yang tidak dapat diganti. Hal-hal tersebut misalnya, nilai individu yang umumnya dianggap sebagai tanah warisan yang melampaui nilai pasar yang terkadang dianggap sebagai kelebihan/ kenikmatan dan keterikatan yang dirasakan pemilik tanah dengan daerah tersebut serta relasi yang telah terjalin selama hidup di tanah yang diambil tersebut.

Aspek fisik cenderung bermakna bentuk ganti rugi yang bersifat ekonomis, terutama terkait tanah dan benda-benda yang ada di atas tanah, seperti rumah/ bangunan dan tanaman. Sedangkan, aspek ganti rugi non fisik mencakup hal-hal yang bersifat sosiologis dan filosofis.¹¹⁵

Idealnya, kompensasi mencakup nilai pasar dari pengambilan kepemilikan, depresiasi dari nilai harta tetap (kerugian afeksi atau pesangon), dari kerusakan lainnya (misalnya hilangnya keuntungan) dan biaya (misalnya biaya profesional) yang akan melemahkan situasi keuangan pemilik atau pengguna.¹¹⁶

¹¹⁵ Bernhard Limbong, *Konflik ...*, *Op. Cit.*, hlm 368.

¹¹⁶ *Ibid.*

D. Konsinyasi

Penitipan Ganti Kerugian pada Pengadilan Negeri dilakukan pada Pengadilan Negeri di wilayah lokasi Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.¹¹⁷

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 menentukan apabila setelah diadakan musyawarah, tidak tercapai kesepakatan, maka Panitia Pengadaan Tanah menetapkan bentuk dan besarnya ganti rugi dan menitipkan ganti rugi uang kepada pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan.¹¹⁸

Pasal 10 (2) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 disebutkan bahwa :

Apabila setelah diadakan musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai kesepakatan, panitia pengadaan tanah menetapkan bentuk dan besarnya ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan menitipkan ganti rugi uang kepada pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan.

Dalam Pasal 16 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 diatur bahwa dalam hal tanah, bangunan, tanaman atau benda yang berkaitan dengan tanah dimiliki bersama-sama oleh beberapa orang, sedangkan satu atau beberapa orang pemegang hak atas tanah tidak dapat ditemukan, maka ganti rugi yang menjadi hak orang yang tidak dapat ditemukan tersebut, dititipkan di Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi lokasi tanah yang bersangkutan.

¹¹⁷ Jarot Widya Muliawan, *Op. Cit.*, hlm 75.

¹¹⁸ Djoni Sumardi Gozali, *Op. Cit.*, hlm 93.

Ketentuan tentang konsinyasi atau penitipan uang ganti rugi kepada pengadilan ini kemudian dikuatkan kembali dalam Perpres 65/ 2006 dan mengubah batas waktu musyawarah dari 90 (sembilan puluh) hari menjadi 120 (seratus dua puluh) hari kalender terhitung sejak tanggal undangan pertama.¹¹⁹

Proyek pembangunan untuk kepentingan umum yang tidak dapat dialihkan atau dipindahkan ke tempat atau lokasi lain, akan dimusyawarahkan dalam jangka waktu paling lama 120 (seratus dua puluh) hari dari kalender dihitung sejak tanggal undangan pertama. Setelah diadakan musyawarah tetapi tidak tercapai kesepakatan, PPT menetapkan jumlah ganti rugi dan menitipkan ganti rugi uang (konsinyasi) kepada pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi kawasan tanah yang berkenaan. Apabila terjadi sengketa pemilikan setelah penetapan ganti rugi, maka panitia menitipkan uang ganti rugi (konsinyasi) kepada pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang berkenaan.¹²⁰

Dalam Pasal 48 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, diatur bahwa Panitia Pengadaan Tanah memerintahkan kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah untuk menitipkan ganti rugi uang ke Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi letak tanah bagi pelaksanaan pembangunan dalam hal:

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Pasal 10 (1-3) Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

1. Yang berhak atas ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (1) tidak diketahui keberadaannya;
2. Tanah, bangunan, tanaman dan/ atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, sedang menjadi obyek perkara di pengadilan dan belum memperoleh putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap;
3. Masih dipersengketakan kepemilikannya dan belum ada kesepakatan penyelesaian dari para pihak; dan
4. Tanah, bangunan, tanaman dan/ atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, sedang diletakkan sita oleh pihak yang berwenang.

Akan tetapi, untuk dapat menitipkan ganti rugi tersebut, instansi pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan kepada Ketua Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi letak tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.¹²¹

Penitipan Ganti Kerugian sesuai ketentuan pada Pasal 86 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, dilakukan dalam hal:

- a) Pihak yang berhak menolak bentuk dan/ atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri;
- b) Pihak yang berhak menolak bentuk dan/ atau besarnya ganti kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/ Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- c) Pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya;
- d) Dalam hal Pihak yang berhak telah diundang secara patut tidak hadir dan tidak memberikan kuasa, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012; atau
- e) Obyek Pengadaan Tanah yang akan diberikan ganti kerugian:
 1. Sedang menjadi obyek perkara di pengadilan;
 2. Masih dipersengketakan kepemilikannya;
 3. Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
 4. Menjadi jaminan di bank atau jaminan hutang lainnya.

Dalam hal adanya penitipan ganti kerugian dibuat berita acara. Penitipan Ganti Kerugian di Pengadilan Negeri dilakukan oleh Instansi yang memerlukan tanah dengan surat permohonan kepada ketua Pengadilan Negeri.

¹²¹ Umar Said Sugiharto, et.al. *Op. Cit.*, hlm 188.

Dalam hal Ganti Kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri, pelaksanaan penitipan dibuat dalam Berita Acara Penitipan Ganti Kerugian. Pengambilan ganti kerugian yang dititipkan di Pengadilan Negeri oleh pihak yang berhak disertai surat pengantar dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Pengambilan Ganti Kerugian terhadap obyek Pengadaan Tanah menjadi jaminan di bank, Ganti Kerugian dapat diambil di Pengadilan Negeri setelah adanya surat pengantar dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah dan surat persetujuan dari pihak bank atau pihak pemegang hak tanggungan. Pengambilan Ganti Kerugian, pihak yang Berhak menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan Obyek Pengadaan Tanah kepada Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.¹²²

Menurut Gunanegara penitipan uang ganti rugi yang ditetapkan sepihak oleh panitia pengadaan tanah atau oleh Negara secara sepihak merupakan pengingkaran unsur esensial dalam mekanisme musyawarah yang mengharuskan adanya kesepakatan secara bulat.¹²³

Eman Ramelan menyatakan bahwa konsinyasi dilakukan tanpa mendasarkan adanya kesepakatan dari para pihak perihal bentuk dan besarnya ganti kerugian. Lebih lanjut Eman Ramelan mengatakan, masih dicantumkannya lembaga konsinyasi pada Pasal 42 UU 2/ 2012, yang menentukan alasan konsinyasi atau penitipan ganti kerugian dilakukan jika yang berhak menolak bentuk dan/ atau besarnya ganti kerugian atau putusan Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung, padahal konsinya yang dikenal dalam Pasal 1404 BW itu harus diawali dengan

¹²² *Ibid.*, hlm 77.

¹²³ Gunanegara, *Op. Cit.*, hlm 226.

adanya kesepakatan para pihak yang mendasari adanya hubungan keperdataan di antara para pihak. Jika salah satu pihak tidak bersedia menerima pembayaran atas kewajiban yang disepakati, barulah dilakukan konsinyasi. Dengan demikian menurut Eman Ramelan, pengaturan konsinyasi tersebut bertentangan dengan asas-asas yang digunakan dalam UU 2/ 2012, khususnya asas kemanusiaan, keadilan, kesepakatan, keikutsertaan dan kesejahteraan.¹²⁴

Lembaga konsinyasi merupakan salah satu cara hapusnya perikatan, yang diatur dalam Pasal 1404 BW, yang merumuskan:

- (1) Jika kreditur menolak pembayaran, maka debitur dapat melakukan penawaran pembayaran tunai atas apa yang harus dibayarkan, jika kreditur juga menolaknya, maka debitur dapat menitipkan uang atau barangnya kepada pengadilan; (2) Penawaran demikian, yang diikuti dengan penitipan, membebaskan debitur dan berlaku baginya sebagai pembayaran, asal penawaran itu dilakukan menurut undang-undang, sedangkan apa yang dititipkan secara demikian adalah atas tanggungan kreditur.

Kemudian ditentukan pula persyaratan penerapan dan penggunaan lembaga konsinyasi, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1405 BW, yaitu :

- a. Bahwa ia dilakukan kepada seorang berpiutang atau kepada seorang yang berkuasa menerimanya untuk dia;
- b. Bahwa ia dilakukan oleh seorang yang berkuasa membayar;
- c. Bahwa ia mengenai semua uang pokok dan bunga yang dapat ditagih dan bunga yang dapat ditagih, beserta biaya yang telah ditetapkan dan mengenai sejumlah uang untuk biaya yang belum ditetapkan, dengan tidak mengurangi penetapan terkemudian;
- d. Bahwa ketetapan waktu telah tiba, jika itu dibuat untuk kepentingan siberpiutang;
- e. Bahwa syarat dengan mana utang telah dibuat, telah terpenuhi;
- f. Bahwa penawaran dilakukan di tempat dimana menurut perjanjian pembayaran harus dilakukan, dan jika tiada suatu perjanjian khusus mengenai

¹²⁴ Eman Ramelan, "Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Indonesia" dalam Djoni Sumardi Gozali, *Op. Cit.*, hlm 94.

- itu, kepada si berpiutang pribadi atau ditempat tinggal yang sungguh-sungguh atau di tempat tinggal yang telah dipilihnya;
- g. Bahwa penawaran itu dilakukan oleh seseorang notaris atau juru sita, keduanya disertai dua orang saksi.

Berdasarkan ketentuan ke dua pasal tersebut, Gunanegara berpendapat tidak tepat kedua pasal tersebut dijadikan dasar analogi, karena ketentuan Pasal 1404 dan 1405 BW adalah:¹²⁵

- a. Pengaturan untuk utang piutang, dan tidak untuk pembayaran ganti rugi dalam rangka pengadaan tanah;
- b. Bahwa proses penetapan ganti rugi tidak ditetapkan sebelumnya dalam perjanjian tertulis, tetapi menggunakan mekanisme musyawarah yang apabila tercapai kata sepakat baru dirumuskan dalam Berita Acara Penetapan Ganti Kerugian.

Dengan demikian, jika konsekuen dengan asas kesepakatan, dan menempatkan hukum adat sebagai dasar dari hukum agraria sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 UUPA, dan menyadari bahwa pengadaan tanah merupakan bagian dari pelaksanaan UUPA, maka seharusnya dalam pengadaan tanah ditempuh melalui cara pelepasan atau penyerahan atau penyerahan hak atas tanah dengan prinsip musyawarah untuk mencapai kesepakatan. Jika tidak terdapat kesepakatan dalam musyawarah, maka sesungguhnya tidak boleh dilakukan penitipan uang ganti rugi atau konsinyasi kepada pengadilan, karena bertentangan dengan asas kesepakatan dan esensi dari musyawarah itu sendiri.¹²⁶

Ajaran musyawarah merupakan bagian dari asas rukun yang dikemukakan oleh Koesnoe, yang pada dasarnya bertujuan untuk mencapai suatu suasana hidup bersama dalam masyarakat yang aman, tenteram dan sejahtera. Suasana seperti ini

¹²⁵ Gunanegara, *Loc. Cit.*

¹²⁶ Djoni Sumardi Gozali, *Op. Cit.*, hlm 96.

dapat dicapai antara lain dengan menjauhkan diri dari percekocokan dan perselisihan dengan jalan bersikap saling memberi dan diperoleh dalam musyawarah ini diperlukan dalam rangka tujuan mencapai tujuan hidup bersama yang aman, tenteram dan sejahtera. Kesepakatan mengenai besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, harus ditempatkan dalam tujuan seperti itu. Apalagi hubungan manusia dengan tanah dalam masyarakat hukum adat merupakan hubungan yang sangat penting, bahkan pada masyarakat adat tertentu, harga dari tanah yang dimilikinya tidak saja dinilai secara material, namun juga secara immaterial karena dianggap sakral (*magis religius*) yang tidak dapat diukur dengan harga jenis benda apapun karena terkandung aspek sosial budaya sebagai nilai tambah yang melekat pada hak-hak atas tanah dimaksud, yang apabila dicabut hak atas tanahnya, maka secara paksa telah tercerabut jugalah akar budaya pemilik dengan tanah dan lingkungan sekitarnya, sehingga terjadi ketidakseimbangan yang ditimbulkannya harus dipulihkan dengan kompensasi tertentu.¹²⁷

¹²⁷ Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, *Pencabutan Hak, Pembebasan dan Pengadaan Tanah*, dikutip dari Djoni Sumardi Gozali, *Ibit.*, hlm 97.

ABAB III

**PERAN DAN TUGAS PENAKSIR HARGA TANAH DALAM
PENENTUAN GANTI RUGI PEMBANGUNAN BANDARA
KULONPROGO**

A. Hasil Penelitian

1. Diskripsi Wilayah Kulonprogo

Kabupaten Kulonprogo dengan ibu kota Wates memiliki luas wilayah 58.627,512 ha (586,28 km²), terdiri dari 12 Kecamatan 87 desa, 1 kelurahan dan 917 dukuh. Kabupaten Kulonprogo merupakan salah satu dari lima kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta yang terletak paling barat, dengan batas wilayah sebagai berikut:¹²⁸

1. Barat : Kabupaten Purworejo, Propinsi Jawa Tengah.
2. Timur : Kabupaten Sleman dan Bantul, Prop. D.I. Yogyakarta.
3. Utara : Kabupaten Magelang, Propinsi Jawa Tengah.
4. Selatan : Samudera Hindia

Dalam melaksanakan tugas, Bupati dibantu oleh Wakil Bupati, dibantu staf ahli di bidang : Hukum dan Politik, Pemerintahan, Pembangunan, Kemasyarakatan & ESDM, serta Ekonomi dan Keuangan. Guna mendukung kelancaran penyelenggaraan pemerintahan, Bupati Kabupaten Kulonprogo dibantu oleh Instansi daerah yang meliputi : Sekretaris Daerah, Sekretariat

¹²⁸ BPS Kabupaten Kulonprogo, *Kabupaten Kulonprogo Dalam Angka 2013*, (Yogyakarta : UD. Sinar Baru Offset, Yogyakarta, 2013), hlm 3.

Daerah, Sekretariat DPRD, delapan (8) kantor, empat (4) Badan, dua belas (12) Dinas, dan dua belas (12) Kecamatan,¹²⁹

Pembagian wilayah Kabupaten Kulonprogo terdiri dari:¹³⁰

- ❖ 12 kecamatan
- ❖ 87 desa dan 1 kelurahan
- ❖ 918 pedukuhan
- ❖ 1.827 Rukun Warga
- ❖ 4.478 Rukun Tetangga

Sektor pertanian mempunyai peranan yang sangat penting dalam perekonomian nasional, begitu pula untuk pembangunan ekonomi daerah Kabupaten Kulonprogo. Peranan sektor pertanian tersebut antara lain adalah sebagai sumber penghasil bahan kebutuhan pokok, sandang, dan papan, menyediakan lapangan kerja bagi sebagian besar penduduk dan memberikan sumbangan terhadap pendapatan daerah maupun nasional.

Sektor pertanian terdiri atas 6 subsektor, yaitu tanaman pangan, tanaman hortikultura, perkebunan, peternakan, perikanan dan kehutanan. Tanaman pangan meliputi komoditas padi (padi sawah dan ladang) dan palawija. Yang termasuk tanaman palawija antara lain: komoditas jagung, ketela pohon, ketela rambat, kacang tanah, kacang kedelai serta kacang hijau. Tanaman hortikultura meliputi buah-buahan, sayur-sayuran, tanaman obat serta hias.¹³¹

¹²⁹ BPS Kabupaten Kulonprogo, *Kabupaten Kulonprogo Dalam Angka 2015*, (Yogyakarta : PT. Pohon Cahaya Yogyakarta, 2015), hlm 21.

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ *Ibid.*, hlm 191.

Kabupaten Kulonprogo terdapat 12 Kecamatan dengan total luas area 58.627,512 Hektar. Terdiri dari masing-masing wilayah sebagai berikut:¹³²

No.	Kecamatan	Luas Area (Hektar)	Persentase
1.	Temon	3.629,890	6,19
2.	Wates	3.200,239	5,46
3.	Panjatan	4.459,230	7,61
4.	Galur	3.291,232	5,61
5.	Lendah	3.559,192	6,07
6.	Sentolo	5.265,340	8,98
7.	Pengasih	6.166,468	10,52
8.	Kokap	7.379,950	12,59
9.	Girimulyo	5.949,424	9,36
10.	Nanggulan	3.960,670	6,76
11.	Kalibawang	5.296,368	9,03
12.	Samigaluh	6.929,308	11,82
Kulonprogo		58.627,512	100,00

Luas wilayah Kabupaten Kulonprogo adalah 58.627 Ha. Pada tahun 2012, luas lahan pertaniannya sebesar 45.326 Ha atau 77,31 persen dari keseluruhan luas wilayah Kabupaten Kulonprogo. Dari besaran luas lahan pertanian tersebut,

¹³² BPS Kabupaten Kulonprogo, *Kabupaten Kulonprogo dalam angka 2017*, (Yogyakarta : PT. Pohon Cahaya Yogyakarta, 2017), hlm. 11.

sebesar 22,72 persen atau seluas 10.299 Ha berupa lahan sawah, dan selebihnya 35.027 Ha atau 77,28 persen adalah Lahan Pertanian Bukan Sawah.

Lahan Pertanian Bukan Sawah terdiri dari lahan untuk tegal/ kebun seluas 15.241 Ha atau 43,51 persen dari luas keseluruhan lahan pertanian bukan sawah, untuk lahan perkebunan 590 Ha atau sebesar 1,68 persen, lahan yang ditanami pohon/ hutan rakyat seluas 6.150 Ha atau 17,56 persen, lahan yang sementara tidak diusahakan seluas 483 Ha atau 1,38 persen, dan untuk penggunaan lain (tambak, kolam, empang, hutan Negara dll) seluas 12.563 Ha atau 35,87 persen.

Luas Lahan Bukan Pertanian, yaitu berupa jalan, permukiman, perkantoran, sungai, dll sebesar 13.301 Ha atau 22,69 persen dari total luas Wilayah Kabupaten Kulonprogo.¹³³

Luas lahan sawah di Kabupaten Kulonprogo adalah 10.366 Ha yang terdiri dari sawah irigasi seluas 9.360 Ha dan sawah tadah hujan seluas 1.006 Ha. Luas lahan kritis di Kabupaten Kulonprogo mengalami penurunan dari tahun ke tahun.¹³⁴

Pada tahun 2016, produksi padi tercatat 116.452,2 ton atau mengalami penurunan produksi sebesar 8,3 persen dibandingkan tahun 2015 yang mencapai 126,989 ton. Dari total produksi padi tersebut, sebanyak 116.265,8 ton merupakan padi sawah dan 186,4 ton padi ladang. Produktivitas padi sawah yaitu sebesar 61,95 kw/ha dan produktivitas padi ladang mencapai 35,85 kw/ha.

¹³³ BPS Kabupaten Kulonprogo, *Luas Penggunaan Lahan dan Alat-Alat Mesin Pertanian Kabupaten Kulonprogo*, (Kulonprogo: Percetakan Mandiri Jaya Wates, 2012), hlm 7.

¹³⁴ BPS Kabupaten Kulonprogo, Kabupaten Kulonprogo dalam angka 2017, *Ibid.*

Di Kabupaten Kulonprogo, produksi palawija didominasi oleh komoditas ketela pohon sebesar 58.813 ton, jagung sebesar 23.964,1 ton, kedelai sebesar 4.247 ton serta kacang tanah sebesar 1.619,7 ton. Sedangkan tanaman palawija yang lain produksinya relatif kecil yaitu ketela rambat produksinya tercatat 248,4 ton dan kacang hijau sebesar 82,4 ton.¹³⁵

Tanaman kelapa masih menjadi primadona komoditas perkebunan di Kabupaten Kulonprogo pada tahun 2016, produksi kelapa mencapai 31.708 ton atau mengalami peningkatan produksi sebesar 1,12 persen. Produksi kakao mencapai 1.164,94 ton. Produksi kopi mencapai 416,35 ton, produksi teh mencapai 787,6 ton, produksi nilam mencapai 637,71 ton, produksi cengkeh mencapai 523,47 ton, produksi gebeng mencapai 291,59 ton, produksi lada mencapai 3,81 ton, dan produksi jambu mete mencapai 34,76 ton. Dari 10 tanaman perkebunan terdapat 2 tanaman yang produksinya mengalami penurunan dari tahun lalu yaitu kakao (turun 89,83 persen) dan kopi (turun 88,64 persen).

Produksi tanaman kehutanan yang cukup besar adalah tanaman jati. Pada tahun 2016 menghasilkan 29.510,00 m³ atau naik sebesar 3,33 persen dibanding tahun 2015. Sementara untuk produksi tanaman mahoni mencapai 6.450,40 m³ (naik 3,12 persen) dan tanaman sengon tercatat mempunyai produksi 5.110,00 m³ atau naik sebesar 3,5 persen.

Jumlah populasi ternak besar, ternak kecil, dan ternak unggas di Kabupaten Kulonprogo pada tahun 2016 pada umumnya naik dibandingkan dengan kondisi

¹³⁵ *Ibid.*, hlm 192.

setahun yang lalu kecuali kerbau, kuda, dan kambing. Populasi ternak besar jenis sapi sebanyak 51.078 ekor (naik 3,35 persen), kerbau sebanyak 87 ekor (turun 2,25 persen), dan kuda sebanyak 11 ekor (turun 8,33 persen). Sementara, populasi ternak kecil jenis kambing sebanyak 60.211 ekor (turun 33,79 persen), domba sebanyak 21.392 ekor (naik 0,68 persen), babi sebanyak 1.035 ekor (naik 12,38 persen).

Produksi ikan air tawar paling besar adalah lele yaitu sebesar 8.965.462. Selanjutnya adalah gurami sebesar 1.541.844 kg dan produksi nila sebesar 635.800 kg. Besarnya nilai produksi sejalan dengan besarnya produksi ikan sehingga nilai produksi yang tinggi adalah ikan lele, gurame, dan nila. Produksi ikan di perairan umum paling besar adalah nila yaitu 354.833 kg, produksi ikan di air payau paling besar adalah udang yaitu 2.270.072 kg.¹³⁶

Berikut adalah luas tanah menurut ketinggian dari permukaan air laut per Kecamatan (Ha).¹³⁷

No.	Kecamatan	Ketinggian (meter)					Jumlah
		<7	8-25	26-100	101-500	>500	
1.	Temon	2.046	1.325	173	85	0	3.629

¹³⁶ *Ibid.*, hlm 196.

¹³⁷ BPS Kabupaten Kulonprogo dalam angka 2010 dalam Bappeda Kabupaten Kulonprogo 2011.

2.	Wates	1.542	1.418	240	0	0	3.200
3.	Panjatan	3.121	818	520	0	0	4.459
4.	Galur	3.061	230	0	0	0	3.291
5.	Lendah	411	2.091	1.057	0	0	3.559
6.	Sentolo	18	1.068	4.179	0	0	5.265
7.	Pengasih	110	1.676	2.603	1.778	0	6.167
8.	Kokap	0	284	756	6.150	190	7.380
9.	Girimulyo	0	0	328	2.598	2.565	5.491
10.	Nanggulan	0	0	3.286	675	0	3.961
11.	Kalibawang	0	0	250	4.901	145	5.296
12.	Samigaluh	0	0	0	3.162	3.767	6.929
Jumlah		10.309	8.910	13.392	19.349	6.667	58.627

Berdasarkan hasil Sensus Penduduk, dibandingkan tahun 1980, penduduk Kabupaten Kulonprogo di tahun 2010 bertambah 8.814 jiwa, jumlah penduduk perempuan lebih banyak dari laki-laki. Pada tahun 2010, mayoritas penduduk berada di Kecamatan Pengasih 11, 62 %, Kecamatan Sentolo 11, 45 %, dan Kecamatan Wates 11, 31 %, sedangkan 9 kecamatan lainnya memiliki jumlah penduduk kurang dari 10 %.¹³⁸

No.	Kecamatan	2010	2015	2016
1.	Temon	24.543	26.048	26.343

¹³⁸ BPS Kabupaten Kulonprogo, Kabupaten Kulonprogo Dalam Angka 2015, *Op. Cit.*, hlm 51.

2.	Wates	44.123	46.824	47.354
3.	Panjatan	33.492	35.353	35.715
4.	Galur	29.196	30.524	30.777
5.	Lendah	36.547	38.515	38.897
6.	Sentolo	44.653	47.299	47.817
7.	Pengasih	45.308	48.084	48.631
8.	Kokap	31.193	31.805	31.908
9.	Girimulyo	21.944	22.447	22.532
10.	Nanggulan	27.316	28.801	29.089
11.	Kalibawang	26.865	27.517	27.633
12.	Samigaluh	24.744	25.730	25.915
Kulonprogo ¹³⁹		389.924	408.947	412.611

Luas wilayah, banyaknya penduduk dan kepadatan penduduk per Km² Kecamatan di Kulonprogo tahun 2017.¹⁴⁰

No.	Kecamatan	Luas Wilayah	Banyaknya Penduduk	Kepadatan Penduduk Per Km ²
1.	Temon	36,30	26.634	734
2.	Wates	32,00	47.877	1.496

¹³⁹ *Ibid.*, hlm 67.

¹⁴⁰ BPS Kabupaten Kulonprogo, Kabupaten Kulonprogo dalam angka 2017, *Op. Cit.*, hlm 70.

3.	Panjatan	44,59	39.271	809
4.	Galur	32,91	31.024	943
5.	Lendah	35,59	39.271	1.103
6.	Sentolo	52,65	48.327	918
7.	Pengasih	61,66	49.169	797
8.	Kokap	73,80	32.003	434
9.	Girimulyo	54,90	22.651	412
10.	Nanggulan	39,61	29.372	742
11.	Kalibawang	52,96	27.741	524
12.	Samigaluh	69,29	26.096	377

Jumlah penduduk Kabupaten Kulonprogo menurut hasil sensus penduduk pada tahun 2010 berjumlah 388.869 jiwa yang menempati daerah di 12 kecamatan yang ada.¹⁴¹

Berikut rincian jumlah penduduk Kabupaten Kulonprogo tahun 2010 sesuai wilayah Kecamatan.

No.	Kecamatan	Jumlah Penduduk (jiwa)	KepadatanPenduduk (Km ²)
1.	Temon	24.471	674
2.	Wates	43.995	1.375

¹⁴¹ BPS Kabupaten Kulonprogo dalam angka 2012.

3.	Panjatan	33.397	749
4.	Galur	29.120	885
5.	Lendah	36.447	1.024
6.	Sentolo	44.525	846
7.	Pengasih	45.175	733
8.	Kokap	31.124	422
9.	Girimulyo	21.893	399
10.	Naggulan	27.139	688
11.	Kalibawang	26.802	506
12.	Samigaluh	24.681	356
Jumlah		388.869	663

Pada data tahun berikutnya yaitu pada tahun 2012, Kecamatan Wates memiliki tingkat kepadatan penduduk tertinggi dengan jumlah 1.375 jiwa per km² dan Kecamatan Samigaluh sebagai daerah yang terjarang penduduknya. Kecamatan Samigaluh memiliki jumlah kepadatan penduduk sebesar 356 per km² karena Kecamatan Samigaluh merupakan dataran tinggi/ perbukitan dengan topografi tinggi dan relief kasar sehingga penduduk yang tinggal di sana masih jarang. Penduduk terbanyak umumnya tinggal di daerah perkotaan seperti Kecamatan Wates, Lendah, Galur dan Sentolo, hal tersebut mengindikasikan

bahwa kota selalu memiliki daya tarik untuk menjadi pilihan bagi tempat tinggal dan melangsungkan kehidupan karena berbagai kemudahan yang ada di kota.¹⁴²

Perekonomian suatu daerah sangat ditentukan oleh peranan masing-masing kategori lapangan usaha dalam memproduksi barang dan jasa. Struktur ekonomi yang terbentuk dari nilai tambah yang diciptakan oleh masing-masing kategori lapangan usaha dapat memberikan gambaran seberapa besar ketergantungan suatu daerah terhadap kemampuan berproduksi dari setiap kategori lapangan usaha. Struktur perekonomian Kabupaten Kulonprogo sampai dengan saat ini masih didominasi oleh tiga kategori lapangan usaha yaitu Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan. Industri Pengelolaan dan Perdagangan Besar dan Eceran, Reparasi Mobil dan Sepeda Motor. Hal tersebut dapat dilihat dari peranan masing-masing kategori lapangan usaha terhadap pembentukan nilai Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Kulonprogo.¹⁴³

Kategori lapangan usaha Pertanian, Perkebunan, dan Perikanan dalam lima tahun terakhir masih memberikan peranan yang terbesar yaitu mencapai 20 persen terhadap pembentukan PDRB Kabupaten Kulonprogo. Peranan lapangan usaha Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan pada tahun 2015 mencapai 20,62 persen (angka ini sedikit mengalami peningkatan dari tahun 2014 yang mencapai 20,51 persen). Kemudian diikuti peranan lapangan usaha Perdagangan Besar dan Eceran, Reparasi Mobil dan Motor sebesar 12,96 persen (sedikit menurun dibanding tahun

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ Badan Pusat Statistik Kabupaten Kulonprogo, *Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Kulonprogo Menurut Lapangan Usaha 2011-2015*, (Yogyakarta : PT Pohon Cahaya Yogyakarta, 2016), hlm 46.

2014 yang mencapai 12,99 persen) serta lapangan Usaha Industri Pengelolaan sebesar 11,98 persen (turun dari 12,38 persen di tahun 2014).¹⁴⁴

Lapangan usaha pertanian di Kulonprogo, sebagaimana Komisi II DPRD Kabupaten Kulonprogo mendesak pemerintah setempat untuk mengantisipasi alih fungsi lahan pertanian, khususnya lahan basah, yang menjadi penyangga produksi beras di wilayah tersebut. Sekretaris Komis II DPRD Kulonprogo meminta pemkab melalui Dinas Pertanian dan Kehutanan (Dispertan) mendata luasan lahan basah yang berkurang setiap tahun.¹⁴⁵

Terdapat berbagai cara untuk mengelompokkan lahan basah. Secara sederhana, lahan basah dapat dikelompokkan menjadi lahan basah alami (*natural wetlands*) dan lahan basah buatan (*artificial wetlands, man-made wetlands*).¹⁴⁶ Menurut Davis ada 5 (lima) sistem lahan basah alami utama:¹⁴⁷

1. Kawasan laut (*marine*), meliputi kelompok lahan basah pesisir yang berair asin, termasuk pantai berbatu, terumbu karang dan padang lamun;
2. Kawasan muara/ kuala (*estuarine*), meliputi semua lahan basah yang berasosiasi dengan danau, dan biasanya berair tawar;
3. Kawasan danau (*lacustrine*), meliputi semua lahan basah yang berasosiasi dengan danau, dan biasanya berair tawar;
4. Kawasan sungai (*riverine*), meliputi lahan basah yang terdapat di sepanjang sungai atau perairan yang mengalir;
5. Kawasan rawa (*palustrine*), meliputi tempat-tempat yang bersifat merawa (berair tergenang atau lembab), misalnya hutan rawa air tawar, hutan rawa gambut, dan rawa rumput.

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ <http://www.semarang.bisnis.com/m/read/20150707/9/80235/>"pembkab-kulon-progo-perlu-antisipasi-alih-fungsi-lahan-basah", akses 28 Maret 2018.

¹⁴⁶ M. Rifani, *Karakteristik Ekosistem Pertanian Lahan Basah*, dikutip dari Wahyu dan Mariatul Kiptiah, *Strategi Penanganan Konflik Perebutan Tanah Gerakan Membangun Tanah Berdaulat di Kalimantan Selatan*, Cetakan Pertama (Malang: Intelegensia Media, 2016), hlm 31.

¹⁴⁷ *Ibid.*

Lahan basah buatan terdapat dalam bentuk seperti sawah, tambak ikan/udang, kolam budidaya, lahan pertanian beririgasi, waduk, dan kanal.¹⁴⁸

Pertanian cabe Desa Glagah Kulonprogo pernah menjadi pemasok cabe nasional, lumbung pertama pertanian cabe nasional terletak di Desa Glagah. Hasil pertanian cabe di Kulonprogo adalah primadona mata pencaharian bagi warga khususnya di pesisir selatan. Pemilik lahan cabe saat panen tiba, harus mencari buruh untuk memanen dikarenakan tidak mampu jika melakukan panen sendiri. Rata-rata pemilik lahan cabe membutuhkan enam orang buruh setiap sekali panen, para buruh secara rutin terjadual setiap enam hari sekali melakukan panen untuk setiap lahan dengan pemilik yang berbeda. Hasil cabe yang yang diperoleh secara keseluruhan dari Kulonprogo melebihi 100 ton, melebihi kebutuhan DIY hanya kurang dari 5 ton.¹⁴⁹

Hasil pertanian lainnya adalah semangka, hasil pertanian semangka baik berupa semangka non biji maupun biasa berasal dari Glagah walaupun secara ukuran lebih besar semangka Muntilan namun dari segi rasa lebih manis semangka Glagah. Benih semangka berasal dari Thailand dan pupuk juga berasal dari sana, pada saat panen pertama sampai dengan panen ketiga pupuk digratiskan, namun pada panen keempat dan seterusnya, pupuk dibeli seharga Rp. 15.000,00 (lima belas ribu rupiah) untuk setiap satu pak. Pada saat panen semangka tiba ada ratusan truk mendatangi kelompok lelang untuk melakukan

¹⁴⁸ Wahyu dan Mariatul Kiptiah, *Ibid.*

¹⁴⁹ Wawancara dengan Paino, Kadus Sankertan, di Desa Glagah Kulonprogo, (19-3-18).

lelang sekaligus melakukan pembelian dan pengangkutan hasil panen semangka.¹⁵⁰

Kehidupan warga dengan perumahan yang pada awalnya hanya ber dinding kayu, namun seiring berjalannya waktu hasil dari pertanian cabe maupun semangka kehidupan mereka semakin sejahtera. Perumahan ber dinding besi dan beton adalah imbas dari hasil pertanian yang telah mengangkat taraf kehidupan warga dari sektor pertanian.

Lapangan usaha yang tercatat mengalami pertumbuhan positif dan tumbuh antara 5-10 persen pada tahun 2015 adalah lapangan usaha Perdagangan Besar dan Eceran. Reparasi Mobil dan Sepeda Motor sebesar 6,64 persen, lapangan usaha Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum sebesar 5,37 persen, lapangan usaha Informasi dan Komunikasi sebesar 5,44 persen, lapangan usaha Jasa Keuangan dan Asuransi sebesar 8,09 persen, lapangan usaha Real Estat sebesar 6,25 persen, lapangan usaha Jasa Perusahaan sebesar 6,79 persen, lapangan Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib sebesar 5,02 persen, lapangan usaha Jasa Pendidikan sebesar 7,24 persen, lapangan usaha Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial sebesar 7,14 persen dan lapangan usaha Jasa Lainnya sebesar 8,02 persen. Sedangkan kategori lapangan usaha yang mengalami pertumbuhan kurang dari lima persen antara lain lapangan usaha Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan sebesar 2,09 persen, lapangan usaha Pertambangan dan Pengalihan sebesar 0,55 persen, lapangan usaha Industri Pengelolaan sebesar 2,97

¹⁵⁰ *Ibid.*

persen, lapangan usaha Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang sebesar 2,18 persen, lapangan usaha Konstruksi sebesar 4,40 persen dan lapangan usaha Transportasi dan Pergudangan sebesar 3,61 persen.¹⁵¹

Pada tahun 2012 kondisi perekonomian Kulonprogo menunjukkan perkembangan yang membaik. Pertumbuhan ekonomi Kulonprogo menguat menjadi 5,01 persen dari tahun 2011 yang tercatat sebesar 4,95 persen. Hal ini didorong oleh pertumbuhan yang positif dan menguat pada semua sektor kecuali sektor pengangkutan dan komunikasi yang mengalami pertumbuhan negatif. Laju pertumbuhan ekonomi tahun 2012 merupakan yang tertinggi sejak lima tahun terakhir.

Pada tahun 2011, sektor pertanian tumbuh 4,98 persen. Di tahun 2012 ini laju pertumbuhan sektor ini sedikit melambat dengan laju pertumbuhan sebesar 4,38 persen. Subsektor tanaman bahan makanan, subsektor perkebunan, subsektor peternakan dan hasil hasilnya, serta subsektor perikanan mengalami pertumbuhan cukup signifikan di atas 4 persen di tahun 2012 sedangkan sub sektor kehutanan mengalami pertumbuhan negatif sebesar 6,25 persen karena adanya penurunan produksi tanaman kehutanan.

Sektor industri pengolahan tumbuh sebesar 1,78 persen di tahun 2012. Laju pertumbuhan sektor ini didukung oleh peningkatan volume produksi beberapa produk ekspor antara lain teh, produk kerajinan agel, wig, serta gula kristal. Peningkatan volume penjualan air bersih serta daya listrik menyebabkan sektor

¹⁵¹ *Ibid.*, 50.

listrik, gas, dan air bersih pada tahun 2012 mampu tumbuh sebesar 6,48 persen. Sektor konstruksi mengalami pertumbuhan sebesar 9,35 persen, sedikit melambat dibandingkan laju pertumbuhan tahun 2011 yang tercatat mencapai 9,82 persen. Pembangunan jalan, perbaikan infrastruktur, serta pembangunan prasarana fisik lain mendorong pertumbuhan yang cukup tinggi pada sektor konstruksi.¹⁵²

Seiring dengan peningkatan produksi di sektor pertanian dan sektor pertambangan penggalan, serta semakin bertambahnya usaha sektor industri pengolahan berdampak pada peningkatan pertumbuhan sektor perdagangan, hotel, dan restaurant. Pada tahun 2012 laju pertumbuhan sektor ini sebesar 5,28 persen, lebih lambat dibandingkan pada tahun 2011 yang tumbuh lebih pesat yakni 7,34 persen.¹⁵³

Sektor pertanian di Kulonprogo memegang kontribusi dominan dalam mata pencaharian penduduk, sektor lainnya antara lain sektor jasa-jasa, serta sektor perdagangan, hotel, dan restoran masih merupakan *leading sector* bagi perekonomian di Kulonprogo. Artinya bahwa ketiga sektor tersebut masih menjadi sektor yang dominan di Kabupaten Kulonprogo. Maju mundurnya sektor-sektor tersebut secara umum akan sangat mempengaruhi perekonomian di Kabupaten Kulonprogo.

Dominasi ketiga sektor tersebut terhadap total pembentukan Pendapatan Daerah Regional Bruto Kabupaten Kulonprogo yakni sebesar 62,84 persen. Sektor

¹⁵² BPS Kulonprogo, *Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Kulonprogo 2008-2012*, (Kulonprogo: BPS Kabupaten Kulonprogo, 2013), hlm 28.

¹⁵³ *Ibid.* hlm 29.

pertanian memegang kontribusi sebesar 23,48 persen, sektor jasa-jasa 22,31 persen, dan sektor perdagangan, hotel dan restoran sebesar 17,05 persen. Kemudian empat sektor lainnya memberikan total peranan mencapai 35,43 persen. Sedangkan dua sektor dengan peranan terkecil ialah sektor pertambangan dan penggalian dan sektor listrik dan air bersih dengan kontribusi masing-masing sebesar 0,78 persen dan 0,85 persen (<5 persen).¹⁵⁴

2. Profile PT Angkasa Pura

PT Angkasa Pura adalah dua Badan Usaha Milik Negara Indonesia yang mengoperasikan bandara komersial di seluruh Indonesia. Angkasa Pura atau AP dapat mengacu kepada beberapa hal berikut :¹⁵⁵

Angkasa Pura I (Persero) adalah sebuah perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang memberikan pelayanan lalu lintas udara dan bisnis bandar udara di Indonesia yang menitik beratkan pelayanan pada kawasan Indonesia bagian tengah dan kawasan Indonesia bagian timur. Didirikan pada tanggal 20 Februari 1964 di Jakarta.

Angkasa Pura I sebagai pelopor perusahaan kebandarudaraan secara komersial di Indonesia bermula sejak tahun 1962, pada saat itu Presiden Republik Indonesia Soekarno kembali dari Amerika Serikat, beliau menegaskan keinginannya kepada Menteri Perhubungan dan Menteri Pekerjaan Umum agar lapangan terbang di Indonesia dapat setara dengan lapangan terbang di Negara maju.

¹⁵⁴ *Ibid.* hlm 31.

¹⁵⁵ [http://id.m.wikipedia.org/wiki/Angkasa_Pura_\(disambiguasi\)](http://id.m.wikipedia.org/wiki/Angkasa_Pura_(disambiguasi)), akses 19-5-2018.

Tanggal 15 November 1962 terbit Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 33 Tahun 1962 tentang Pendirian Perusahaan Negara (PN) Angkasa Pura Kemayoran. Tugas pokoknya adalah untuk mengelola dan mengusahakan Pelabuhan Udara Kemayoran di Jakarta yang saat itu merupakan satu-satunya bandar udara internasional yang melayani penerbangan dari dan ke luar negeri selain penerbangan domestik.

Setelah melalui masa transisi selama dua tahun, terhitung sejak 20 Februari 1964 PN Angkasa Pura Kemayoran resmi mengambil alih secara penuh aset dan operasional Pelabuhan Udara Kemayoran Jakarta dari Pemerintah Republik Indonesia. Tanggal 20 Februari 1964 itulah yang kemudian ditetapkan sebagai hari jadi perusahaan.

Sedangkan PT Angkasa Pura II (Persero) adalah Badan Udara Milik Negara yang bergerak di bidang pengelolaan dan pengusahaan bandar udara di Indonesia, bersama dengan PT Angkasa Pura I yang menitik beratkan pelayanan pada Indonesia bagian barat. PT Angkasa Pura II didirikan pada tanggal 13 Agustus 1984 di Jakarta, berkantor pusat di Bandara Internasional Soekarno-Hatta di Tangerang, Banten.

PT Angkasa Pura II (Persero), merupakan salah satu Badan Usaha Milik Negara yang bergerak dalam bidang usaha pelayanan jasa kebandarudaraan dan pelayanan jasa terkait bandar udara di wilayah Indonesia barat. Angkasa Pura II telah mendapat kepercayaan dari Pemerintah Republik Indonesia untuk mengelola dan mengupayakan pengusahaan Pelabuhan Udara Jakarta Cengkareng yang kini

berubah nama menjadi Bandara Internasional Jakarta Soekarno-Hatta serta Bandara Halim Perdana Kusuma sejak 13 Agustus 1984.

Angkasa Pura II telah mengelola 13 bandara, antara lain yaitu Bandara Soekarno-Hatta (Jakarta), Halim Perdanakusuma (Jakarta), Kualanamu (Medan), Supadio (Pontianak), Minangkabau (Padang), Sultan Mahmud Badaruddin II (Palembang), Sultan Syarif Kasim II (Pekanbaru), Husein Sastranegara (Bandung), Sultan Iskandarmuda (Banda Aceh), Raja Haji Fisabilillah (Tanjungpinang), Sultan Thaha (Jambi), Depati Amir (Pangkal Pinang) dan Silangit (Tapanuli Utara).¹⁵⁶

Kementerian BUMN selaku pemegang saham PT Angkasa Pura I (Persero) melakukan perombakan direksi PT Angkasa Pura I (Persero). Perombakan tersebut berdasarkan Keputusan Menteri BUMN No. SK-208/MBU/2013 tanggal 10 April 2013 tentang Pemberhentian, Perubahan Nomenklatur Jabatan, dan Pengangkatan Anggota-anggota Direksi Perusahaan Perseroan PT Angkasa Pura I (Persero), maka susunan Direksi baru Angkasa Pura Airports adalah sebagai berikut :

1. Tommy Soetomo (Direktur Utama);
2. Robert Daniel Waloni (Direktur);
3. Gunawan Agus Subrata (Direktur);
4. Yushan Sayuti (Direktur);
5. Daan Achmad (Direktur);

¹⁵⁶ *Ibid.*

6. Polana Banguningsih Pramesti (Direktur).

Susunan Direksi Angkasa Pura Airports sebelumnya adalah sebagai berikut :

1. Tommy Soetomo (Direktur Utama);
2. Robert Daniel Waloni (Direktur Komersial & Pengembangan Usaha);
3. Harjoso Tjatur Prijanto (Direktur Operasi & Teknik);
4. Gunawan Agus Subrata (Direktur Keuangan & IT);
5. Yushan Sayuti (Direktur Personalia & Umum).

Harjoso Tjatur Prijanto untuk selanjutnya akan menjalankan tugas barunya sebagai anggota Dewan Pengawas Perum Lembaga Penyelenggara Pelayanan Navigasi Penerbangan Indonesia (LPPNPI).

Perubahan dilakukan untuk mendukung upaya pencapaian tujuan perusahaan dan optimalisasi pelaksanaan tugas anggota Direksi untuk mengantisipasi perubahan bisnis kebandarudaraan ke depan serta rencana strategis pengembangan bandara-bandara di lingkungan Angkasa Pura I.¹⁵⁷

B. Pembahasan

1. Peran Penilai dalam Penentuan Ganti Rugi Pembangunan NYIA

Penilai Pertanahan, yang selanjutnya disebut Penilai, adalah orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktek penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Lembaga Pertanahan untuk menghitung nilai/ hasil obyek pengadaan

¹⁵⁷ <http://ap1.co.id/id/information/news/detail/kementerian-bumn-rombak-direksi-angkasa-pura-airports>, akses 01 Juli 2018.

tanah.¹⁵⁸ Dari definisi tersebut jelas sekali jika undang-undang mengharuskan Penilai Pertanahan bersifat independen dan profesional dalam melaksanakan tugas menilai harga tanah yang akan digunakan sebagai sarana pembangunan untuk kepentingan umum. Hal ini dimaksudkan agar penilaian harga tanah benar-benar dapat dipertanggungjawabkan sehingga hak-hak masyarakat yang tanahnya akan diambil alih dapat terlindungi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Independensi dan profesionalitas Penilai Pertanahan sangat dibutuhkan terkait dengan eksistensi Penilai Pertanahan yang sangat dominan dalam mempertemukan kepentingan pemerintah selaku pihak yang bertugas menyediakan tanah untuk kepentingan pembangunan dengan pemegang hak atas tanah dalam mempertahankan hak-haknya, mengingat kasus-kasus pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sebagian besar bermuara pada tidak tercapainya kesepakatan mengenai bentuk dan besaran ganti kerugian.¹⁵⁹

Penilai harus memiliki kualifikasi, kemampuan dan pengalaman melakukan kegiatan praktek penilaian untuk mendapatkan nilai ekonomis sesuai dengan bidang keahlian yang dimiliki.

Penilai terdiri dari :¹⁶⁰

- a. Tenaga Penilai adalah seseorang yang telah lulus pendidikan di bidang pertanahan yang diselenggarakan oleh Asosiasi Profesi Penilai, lembaga

¹⁵⁸ Pasal 1 Butir 11 (UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum).

¹⁵⁹ Sulasi Rongiyati, "Eksistensi Lembaga Penilai Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum", *Jurnal Negara Hukum*, volume 3, No. 1 (2012), hlm 11.

¹⁶⁰ KEPI & SPI Edisi VI – 2015, *Kode Etik Penilai Indonesia* Pasal 3.7.1, *Ibid*.

pendidikan lain yang diakreditasi oleh Asosiasi Profesi Penilai, atau lembaga pendidikan formal.

- b. Penilai Bersertifikat adalah seseorang yang telah lulus ujian sertifikasi di bidang penilaian yang diselenggarakan oleh Asosiasi Profesi Penilai.
- c. Penilai Publik adalah Penilai yang telah memperoleh izin dari Menteri Keuangan.

Penilaian adalah proses pekerjaan untuk memberikan estimasi dan pendapat atas nilai ekonomis suatu obyek penelitian pada saat tertentu sesuai dengan Standar Penilaian Indonesia dan peraturan-peraturan yang berlaku.¹⁶¹ Estimasi menurut pengertian kamus besar bahasa Indonesia adalah perkiraan dan atau penilaian, sedangkan pengertian Penilai dalam kamus Indonesia-Inggris adalah *Appraiser*.¹⁶²

Tahap perencanaan pembangunan bandar udara Kulonprogo dilakukan oleh Angkasa Pura I, di dalam tahap perencanaan tersebut terdapat pendataan awal lokasi yang akan dijadikan pembangunan termasuk AMDAL dan mempersiapkan tenaga ahli yang mempunyai kemampuan di bidangnya. Dalam dokumen perencanaan terdapat pengukuran pemetaan tanah lokasi yang akan dilakukan pembangunan bandar udara. Dokumen perencanaan akan dikirim ke Gubernur, oleh gubernur akan dibentuk tim berupa tim persiapan.

Tim bentukan Gubernur akan melakukan konsultasi publik, pendataan awal terhadap tanah termasuk setuju maupun tidak penduduk terhadap pengadaan tanah dan penilaian sertifikat pemilik tanah. Hasil dari Tim persiapan bentukan

¹⁶¹ *Ibid.*, Pasal 3.7.2

¹⁶² <http://kamuslengkap.com/kamus/indonesia-inggris/arti-kata/penaksir>, akses 15 April 2018.

Gubernur tersebut adalah Izin Penetapan Lokasi yang telah disesuaikan dengan tata ruang.¹⁶³

Kecamatan Temon Kabupaten Kulonprogo merupakan lokasi pembangunan NYIA (*New Yogyakarta Internasional Airport*). Beberapa desa dalam kecamatan tersebut antara lain Desa Glagah, Desa Jangkaran, Desa Kebonrejo, Desa Palihan dan Desa Sindutan merupakan lima desa terdampak pembangunan bandara.

Perhitungan harga yang ditetapkan oleh Tim Penilai adalah dua kali lipat dari NJOP yang ditentukan. Harga tersebut merupakan harga yang ditentukan oleh Penilai sehingga warga diminta untuk mendiskusikan harga tersebut, bukan warga sendiri yang menentukan atau memasang harga. Walaupun jumlah taksiran yang ditetapkan Tim Penilai berbeda dengan harapan masyarakat namun jumlah ganti rugi yang diberikan sudah dapat dikatakan adil. Taksiran harga yang diberikan oleh Penilai adalah untuk warga Desa Sindutan menerima ganti rugi mulai dari Rp. 300.000,-/m untuk hak milik, sementara untuk tanah yang berada di Desa Kebonrejo mendapat ganti rugi mulai dari Rp. 700.000,-/m sampai Rp. 2.2.000.000,-/m. Tanah di Desa Jangkaran dihargai mulai dari Rp. 300.000,-/m sampai 700.000,-/m, selanjutnya ganti rugi yang diberikan kepada warga Desa Glagah sebesar Rp. 400.000,-/m sampai Rp. 1.800.000/m. Tambak warga yang menggunakan tanah PAG mendapatkan ganti rugi Rp. 0,- atau kosong dikarenakan melanggar tata ruang wilayah, sehingga hanya mendapatkan tali asih

¹⁶³ Wawancara dengan Didik Tjatur Prasetya, *Projec Secretary of AP I*, Proyek Pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta, di PT Angkasa Pura I Yogyakarta, 11 April 2018.

dari Pakualaman, sedangkan hotel yang berdiri di atas tanah PAG mendapatkan sejumlah nominal ganti rugi.¹⁶⁴

Besaran ganti rugi yang ditentukan oleh Penilai atas tambak warga yang diusahakan di atas tanah Pakualaman (PAG) dirasa tidak adil oleh warga. Warga mengajukan gugatan kepada BPN dan PT. Angkasa Pura selaku pelaksana pengadaan tanah melalui Pengadilan Negeri Wates. Terdapat tujuh pemilik tambak udang yang mengajukan gugatan. Gugatan yang diajukan dikabulkan sehingga para petambak mendapat ganti rugi untuk modal yang dikeluarkan guna pembuatan tambak beserta peralatan tambak.¹⁶⁵

Menteri Perhubungan telah menetapkan lokasi bandara dengan surat keputusan Nomor : KP.1164/tahun 2013 tanggal 11 November 2013 tentang Penetapan Lokasi Bandar Udara Baru di Kabupaten Kulonprogo Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Lokasi yang dipilih adalah di wilayah pesisir Kecamatan Temon Kabupaten Kulonprogo.

Lokasi ini merupakan area yang dinilai paling memenuhi persyaratan teknis dan persyaratan operasional dengan koordinat landasan pacu Bandara terletak pada koordinat geografis $7^{\circ}54'39,20''$ lintang selatan dan $110^{\circ}4'21,11''$ Bujur Timur. Atau pada koordinat bandara $X = 18.400$ meter dan $Y = 20.080$ meter. Sumbu X berimpit dengan sumbu landasan yang mempunyai azimuth $290^{\circ}0'0''$

¹⁶⁴ Muhammad Tsabit Abdullah, *Ibid*, dalam Fauziah Nur Aini, “ Perhitungan dan Penetapan Nilai Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan New Yogyakarta International Airport (NYIA) di Kulonprogo” *Skripsi*, Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta (2017), hlm 85.

¹⁶⁵ Fauziah Nur Aini, *Ibid.*, hlm 86.

geografis dan sumbu Y melalui ujung landasan pacu 29 tegak lurus pada sumbu X.¹⁶⁶

Proyek pembangunan NYIA merupakan proyek strategis nasional, sehingga seluruh pihak wajib membantu proses pengadaan tanah sampai bandar udara dapat digunakan dan dioperasikan. Pengadaan tanah pembangunan bandar udara Kulonprogo secara keseluruhan dilakukan oleh PT Angkasa Pura I, tanpa campur tangan pemerintah walaupun sertifikat kepemilikannya adalah hak pengelolaan. Pendanaan ganti rugi pembebasan lahan maupun pembangunan bandara dilakukan oleh PT Angkasa Pura I dilakukan dengan cara mengajukan pinjaman ke Bank. Pembangunan bandara internasional Kulonprogo merupakan proyek pembangunan bandar udara terbesar di Indonesia yang dilakukan oleh PT Angkasa Pura I.¹⁶⁷

Angkasa Pura I membentuk *Help Desk* yang digunakan sebagai tempat maupun sarana untuk menampung aspirasi masyarakat khususnya yang terkena dampak langsung pembangunan bandara Kulonprogo, perkembangan berikutnya *Help Desk* dibentuk sebagai tempat untuk menangani dampak sosial dari pembangunan serta pembebasan lahan juga operasional bandara. Para pihak secara terjadual bergantian bertugas, diantaranya berasal dari Pemda, BPN, Angkasa Pura dan kontraktor sebagai penyedia lapangan kerja.¹⁶⁸

Ganti rugi proses pengadaan tanah oleh Penilai meliputi lima komponen yang dihitung dalam proses pengadaan tanah meliputi ganti rugi pengadaan tanah, bangunan, tanaman, sarana prasarana lain dan kerugian non fisik.

¹⁶⁶ <https://kusanantokarasan.com/tag/koordinat-bandara-kulonprogo/>, akses 15 April 2018.

¹⁶⁷ Wawancara dengan Didik Tjatur Prasetya, *Ibid.*

¹⁶⁸ Wawancara dengan Ariyadi Subagyo, *Supervisor Help Desk*, di kantor *Help Desk* Kulonprogo, 6 Maret 2018.

Ganti rugi harga tanah dihitung sama seperti harga pasar, sedangkan kerugian non fisik berupa kerugian kehilangan pekerjaan, apabila tanah tersebut digunakan sebagai sumber matapencaharian misalnya lahan pertanian maupun beternak ayam maka perhitungannya dihitung per satu tahun berapa pendapatan yang diperoleh sampai pemilik mendapatkan tanah pengganti. Sedangkan sarana dan prasarana lain berupa sumur maupun paralon semua dinilai sebagai perhitungan pemberian ganti rugi kepada pemilik.¹⁶⁹

Kerugian non fisik meliputi :¹⁷⁰ legalitas tanah, zona tanah, biaya pemindahan aset, biaya BPHTB dan Notaris untuk aset pengganti (Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan) adalah pungutan atas perolehan hak atas tanah dan atau bangunan. Perolehan hak atas tanah dan atau bangunan adalah perbuatan atau peristiwa hukum yang mengakibatkan diperolehnya hak atas tanah dan atau bangunan oleh orang pribadi atau badan¹⁷¹, kerugian non fisik lain meliputi kerugian bisnis untuk aset yang digunakan sebagai usaha, kerugian emosional (solasium) untuk aset yang digunakan sebagai rumah tinggal, mencari data tanaman musiman dan tanaman keras untuk menilai tanaman, mencari bunga deposito untuk menentukan masa tunggu selama pembayaran, dan lain-lain.

Beberapa tahapan dalam menilai aset untuk tujuan pengadaan tanah demi kepentingan umum pembangunan NYIA, diantaranya adalah sebagai berikut :¹⁷²

¹⁶⁹ Wawancara dengan Didik Tjatur Prasetya, *Ibid.*

¹⁷⁰ Uswatun Khasanah, *Partner-Branch Head of MBPRU*, Amin Restyadi (Maret, 3, 2017).

¹⁷¹ https://id.m.wikipedia.org/wiki/Bea_Perolehan_Hak_atas_Tanah_dan_Bangunan, akses 13 April 2018.

¹⁷² Uswatun Khasanah, *Ibid.*

- a. Menerima pemberitahuan pemenang lelang dari PT Angkasa Pura I (AP I), selanjutnya AP I melaporkan ke Kanwil BPN sebagai Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah untuk pembangunan bandara Kulonprogo;
- b. Kanwil BPN menerbitkan SK Penetapan Penilai dan menyerahkan data nominatif yang berisi seluruh nama warga yang terkena pengadaan tanah beserta ukuran luas tanah, luas bangunan, jumlah tanaman dan sarana pelengkap lainnya;
- c. Penilai mulai melakukan inspeksi setelah menerima data nominatif dari BPN untuk mencocokkan data yang diterima dengan kondisi di lapangan dengan di damping oleh perangkat desa dan pemilik aset;
- d. Setelah inspeksi data di lapangan dilanjutkan dengan mencari kelengkapan data tentang : tata ruang, Perda, data pembanding di lapangan, melengkapi dokumen foto dan pendukung lainnya;
- e. Setelah data dinyatakan lengkap maka melakukan *entry data* dengan melakukan analisis nilai di kantor Penilai;
- f. Analisis nilai tersebut berupa mencari Nilai Pasar (NP) masing-masing aset terlebih dahulu;
- g. Melanjutkan dengan mencari Nilai Non Fisik antara lain : legalitas tanah, zona tanah, biaya pemindahan aset, biaya BPHTB dan Notaris untuk aset pengganti, kerugian bisnis untuk aset yang digunakan sebagai usaha, kerugian emosional (*solasium*) untuk aset yang digunakan sebagai rumah tinggal, mencari data tanaman musiman dan tanaman keras untuk menilai tanaman,

mencari bunga deposito untuk menentukan masa tunggu selama pembayaran, dan lain-lain;

- h. Menggabungkan Nilai Pasar dan Nilai Non Fisik menjadi Nilai Penggantian Wajar (NPW).
- i. Membuat laporan NPW seluruh nama yang terkena pengadaan tanah untuk bandara beserta seluruh dokumen pendukung dan menyerahkan ke Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah yaitu Kanwil BPN.

Kantor jasa penilai yang secara umum memberikan jasa dalam menentukan nilai pasar dari suatu aset berupa penilaian properti (tanah dan bangunan), seperti Kantor Jasa Penilai Publik Muttaqin Bambang Purwanto Rozak Uswatun (MBPRU) dan Rekan, merupakan pihak pemenang tender penilaian pengadaan tanah pembangunan bandar udara Kulonprogo. Kantor Jasa Penilai Publik MBPRU cabang Yogyakarta tersebut beralamat di Graha Mulia 2A, Jl. Selokan Mataram, Sambomerten Maguwoharjo, Sleman Yogyakarta.

2. Upaya Hukum Pembangunan NYIA

Permohonan Keberatan Ganti Rugi Pengadaan Tanah Pembangunan NYIA

Suprapti, merupakan penggarap Tanah Pakualaman (PAG) yang terletak di Wilayah Dusun Palihan Desa Palihan sejak tahun 1995. Tanah seluas 1472 m² sejak tahun 2013 digunakan untuk usaha budidaya tambak udang.

Pemohon berdasar Pasal 33 UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Jo. Pasal 65 (1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum diatur bahwa penilaian

meliputi : tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah dan atau kerugian lain yang dapat dinilai. Dengan demikian usaha tambak pemohon adalah dapat dinilai, sehingga tidak tepat apabila ganti rugi yang diberikan berdasarkan penilaian Penilai sebesar Rp. 0,- (nol rupiah).

Pemohon akan kehilangan mata pencaharian/ penghidupan berupa olahan tambak yang setiap satu tahun empat kali panen dengan hasil untuk sekali panen rata-rata sebesar Rp. 46.000.000,- Keuntungan panen dalam satu tahun adalah sebesar Rp. 184.000.000,- Biaya pengadaan/ pembuatan tambak udang berikut biaya pengadaan sarana dan prasarana jika dinominal untuk luasan 1000 m² menghabiskan biaya Rp. 70.000.000,-

Penentuan besarnya ganti rugi sebesar Rp. 0,- (nol rupiah) adalah hasil dari musyawarah antara Penilai Pertanahan dari Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP) Muttaqin Bambang Purwanto Rozak Uswatun dan Rekan dengan BPN Yogyakarta sebagai Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah di Propinsi DIY serta Angkasa Pura selaku Instansi yang memerlukan tanah.

Ganti rugi yang diberikan kepada Suprapti tersebut mengakibatkan yang bersangkutan menderita kerugian secara materi atas hasil tambak udang yang merupakan sumber penghidupan atau matapencarian. Berdasarkan keberatan yang diajukan oleh Suprapti selanjutnya MA melalui Pengadilan Negeri Wates memberikan putusan untuk memberikan ganti rugi berupa uang sejumlah Rp. 70.000.000,- (tujuh puluh juta rupiah) atas usaha tambak yang terletak di atas tanah PAG seluas 1472 m².

Dwi Heru Mujiyanto, seorang warga beralamat di Dusun Bayeman Rt/Rw : 03/02, Sindutan Kecamatan Temon. Pemohon adalah Penggarap Tanah Pakualaman (PAG) dengan luas 4220 m² yang terletak di wilayah Dusun Bayeman, Desa Sindutan, Kecamatan Temon, Kabupaten Kulonprogo, untuk usaha budidaya tambak udang. Ganti rugi oleh Tim Penilai memberikan jumlah sebesar Rp. 0,- (nol rupiah), hasil musyawarah antara Penilai Pertanahan dari Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP) Muttaqin Bambang Purwanto Rozak Uswatun dan Rekan dengan BPN Yogyakarta sebagai Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah di Propinsi DIY serta Angkasa Pura selaku Instansi yang memerlukan tanah.

Jumlah ganti rugi yang diberikan tersebut sangat tidak sesuai dengan hasil dan modal yang dikeluarkan oleh Pemohon. Rincian penghasilan Pemohon untuk 1 (satu) tahun empat (4) kali panen adalah sebagai berikut :

- Modal Beli Bibit : Rp. 10.075.000,-
- Modal Beli Pakan : Rp. 53.200.000,-
- Modal Obat : Rp. 5.550.000,-
- Operasional Perawatan : Rp. 15.500.000,-

Dwi Heru Mujiyanto sebagai Pemohon mengajukan permohonan keberatan melalui Pengadilan Negeri Wates atas ganti rugi yang diberikan sebesar Rp. 0,- (nol rupiah) atas usaha tambak udang miliknya. Pemohon mengajukan Kasasi, Majelis Hakim menetapkan jumlah/ besarnya ganti kerugian yang harus dibayarkan kepada Pemohon Keberatan sebesar Rp. 199.000.000,- (seratus sembilan puluh sembilan juta rupiah).

Legino adalah seorang petani tambak yang beralamat di Ngelak RT/RW. 005/002, Desa Jangkaru Kecamatan Temon Kabupaten Kulonprogo DIY. Legino mengajukan keberatan atas ganti rugi yang diberikan dengan memberikan kuasa kepada H. Deddy Suwadi SR, SH, Suyanto Siregar, SH dan Abdullah Fahmi Ngisom, SH., MH ketiganya adalah Advocat berkantor di LSKBH (Lembaga Studi Kajian dan Bantuan Hukum) Condongcatur Depok Sleman Yogyakarta.

Tambak dikelola oleh Legino berada di atas tanah Paku Alam Ground (PAG). Luas masing-masing tambak adalah seluas 234 m², 886 m², dan 1568 m² sehingga total luas lahan tambak udang adalah seluas 2688 m². Total luas tambak jika dihitung dengan biaya pembuatan tambak dan perlengkapannya seperti : sumur pantek, paralon sumur, doser, diesel sumur dan tenaga setting tambak membutuhkan biaya sebesar Rp. 61.830.000,- (enam puluh satu juta delapan ratus tiga puluh ribu rupiah).

Jumlah ganti rugi yang diberikan kepada pemilik tambak berdasarkan musyawarah penetapan ganti rugi yang dilakukan di Balai Desa Jangkaru Kecamatan Temon pada tanggal 21 Juli 2016 bahwa usaha tambak ataupun benda/ bangunan yang berdiri di atas tambak tanah milik Pakualaman (PAG) dihargai ganti rugi sebesar Rp. 0,- (nol rupiah).

Ganti rugi sebagaimana tersebut di atas didasari hasil musyawarah antara Penilai Pertanahan dari Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP) Muttaqin Bambang Purwanto Rozak Uswatun dan Rekan dengan Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah Propinsi DIY dan PT Angkarsa Pura sebagai Instansi yang memerlukan tanah.

Jumlah ganti rugi yang diberikan kepada Pemohon tersebut ditanggapi oleh Pemohon dengan mengajukan Kasasi. Putusan Kasasi memberikan ganti rugi sebesar Rp 85.000.000,- (delapan puluh lima juta rupiah), dengan berdasarkan pertimbangan estimasi biaya pembuatan tambak untuk luas sekitar 1000-1500 meter sebesar Rp. 60.000.000,- (enam puluh juta rupiah) hingga Rp. 70.000.000,- (tujuh puluh juta rupiah). Total luas tambak Legino adalah seluas 1802 M2, sehingga ganti rugi yang diterima adalah sebesar Rp. 85.000.000,- (delapan puluh lima juta rupiah).

Parmanto adalah Pemohon keberatan, merupakan seorang penggarap tanah Pakualaman dengan luas 1.123 m2 sejak tahun 1989. Tanah tersebut oleh penggarap sejak tahun 2013 dijadikan usaha budidaya tambak udang.

Tanah Parmanto terletak di Dusun Bayeman Desa Sindutan, Kecamatan Temon Kabupaten Kulonprogo yang merupakan salah satu wilayah yang terkena Proyek Pembangunan Bandar Udara Internasional Yogyakarta.

Pengadilan Negeri Wates pada tanggal 13 September 2016 telah menjatuhkan putusan bahwa ganti rugi terhadap tambak udang milik Pemohon adalah sebesar Rp. 78.610.000,- (tujuh puluh delapan juta enam ratus sepuluh ribu rupiah). Putusan Negeri Wates oleh BPN Propinsi Yogyakarta dan Angkasa Pura I ditanggapi dengan mengajukan Kasasi ke MA dikarenakan lokasi tambak berada di luar zonasi peruntukan sehingga tambak tidak mempunyai kelayakan legalitas hukum.

Putusan Kasasi MA diambil sehingga membatalkan Putusan Hakim Pengadilan Negeri Wates bahwa, Pemohon keberatan membuka lahan di atas

tanah milik Paku Alaman (PAG) bukan di atas tanah milik pemohon atau tanpa adanya izin pemilik lahan. Ganti rugi pengadaan tanah harus diberikan langsung kepada pihak yang berhak dengan demikian pemohon keberatan bukan sebagai pihak yang dapat menerima ganti rugi, sehingga pemohon keberatan permohonan harus ditolak, dengan demikian Pemohon Kasasi harus dikabulkan dan membatalkan Putusan Pengadilan Negeri Wates.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan, maka penulis dapat mengambil kesimpulan sebagai jawaban atas permasalahan di muka sebagai berikut:

1. Penilai harga tanah dalam menjalankan tugasnya memberikan jasa penilaian penentuan ganti rugi pengadaan tanah pembangunan bandara Kulonprogo dengan tahapan sebagai berikut :

- a. Penilai untuk melaksanakan tugasnya menentukan besar ganti rugi hak atas tanah terlebih dahulu mengangkat sumpah sebelum menjalankan tugasnya untuk melakukan proses penilaian tanah setelah sebelumnya ada kesepakatan lokasi dan mengadakan sosialisasi sekaligus pendataan terhadap pemilik tanah dilanjutkan memberikan usul kepada presiden mengenai jumlah ganti rugi.
- b. Panitia Penaksir pembangunan bandara Kulonprogo dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Penetapan Penilai yang diterbitkan oleh Kanwil BPN, yang sebelumnya Kanwil BPN menerima terlebih dahulu surat pemberitahuan pemenang tender dari Angkasa Pura I.
- c. Penilai dalam berpraktek dengan menggunakan Kantor Jasa Penilai Publik. Penentuan nilai dilakukan dengan cara melakukan analisa nilai dengan mencari nilai pasar terlebih dahulu. Selain nilai pasar juga diperlukan nilai non fisik untuk memperoleh Nilai Penggantian Wajar.

2. Upaya hukum yang telah ditempuh oleh para korban pengadaan tanah demi kepentingan umum dilakukan pada saat pengajuan gugatan atas dikeluarkannya Surat Keputusan Gubernur Nomor 68/ KEP/ 2005 tentang Izin Penetapan Lokasi pembangunan bandara Kulonprogo. Kemenangan korban pengadaan tanah dengan Keputusan Tata Usaha Negara Yogyakarta kembali dikalahkan oleh keputusan kasasi Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Daerah Istimewa Yogyakarta, diikuti keluarnya PERMA Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Kepentingan Umum pada Peradilan Tata Usaha Negara, bahwa kasasi merupakan putusan akhir yang tidak tersedia upaya hukum peninjauan kembali.

B. Saran

a. Penilai harga tanah dengan tugas mengusulkan besarnya ganti rugi yang akan diberikan kepada masyarakat harus memberikan penilaian yang dapat menguntungkan masyarakat yang tanah dan bangunannya terkena proyek pembangunan demi kepentingan umum. Penilaian ganti rugi tersebut adalah penilaian yang tidak memberatkan perekonomian Negara dan tidak mengorbankan hak asasi masyarakat.

b. Dikeluarkannya PERMA Nomor 2 Tahun 2016, dari segi hukum acara lebih mengutamakan prosedur beracara secara lebih cepat namun dapat mencederai rasa keadilan para korban pengadaan tanah. Para korban pengadaan tanah harus mendapatkan keuntungan secara langsung selain materi juga kehidupan yang lebih baik sebagaimana tanggung jawab Negara bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyatnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

Abdurrahman. Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Indonesia. Edisi Revisi. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung. 1996.

Ali, Achmad. Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (JudicialPrudence) Termasuk Interpretasi Undang-undang (Legisprudence), Volume 1. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. Jakarta. 2009.

Arba, M. Hukum Agraria Indonesia. Sinar Grafika. Jakarta. 2015.

Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI. tentang Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk kepentingan Umum. Jakarta. 2015.

Bakri, Muhammad. Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reforma Agraria). UB Press. Malang. 2011.

BPS Kabupaten Kulonprogo, Kabupaten Kulonprogo Dalam Angka 2013. UD. Sinar Baru Offset. Yogyakarta. 2013.

BPS Kabupaten Kulonprogo, Kabupaten Kulonprogo Dalam Angka 2015. PT. Pohon Cahaya Yogyakarta. 2015.

BPS Kabupaten Kulonprogo, Kabupaten Kulonprogo dalam angka 2017. PT. Pohon Cahaya Yogyakarta. 2017.

BPS Kabupaten Kulonprogo, Luas Penggunaan Lahan dan Alat-Alat Mesin Pertanian Kabupaten Kulonprogo. Percetakan Mandiri Jaya Wates. Kulonprogo. 2012.

BPS Kulonprogo, Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Kulonprogo 2008-2012. BPS Kabupaten Kulonprogo. 2013

Badan Pusat Statistik Kabupaten Kulonprogo, Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Kulonprogo Menurut Lapangan Usaha 2011-2015. PT Pohon Cahaya. Yogyakarta. 2016.

Departemen Pekerjaan Umum Sekretariat Jenderal Biro Hukum. Buku Perdoman : Tata Cara Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Pemerintah. Badan Penerbit Pekerjaan Umum. Jakarta. tanpa tahun.

Erwiningsih, Winahyu. Hak Menguasai Negara Atas Tanah. Program Pascasarjana FH UII dan Total Media. Yogyakarta. 2009.

Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Program Pascasarjana. Buku Pedoman Penulisan Tugas Akhir (TESIS). Yogyakarta. 2010.

Fitriyah, Farida. Hukum Pengadaan Tanah Transmigrasi Kebijakan Pengadaan dan Sertifikasi Hak Atas Tanah Untuk Transmigrasi, (Malang: Setara Press, 2016),

Ginting, Darwin. Kapita Selekta Hukum Agraria. Fukosindo Mandiri. Jakarta. 2013.

Gozali, Djoni Sumardi. Hukum Pengadaan Tanah Asas Kesepakatan dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Cetakan Pertama. UII Press. Yogyakarta. 2018.

Gunanegara. Rakyat & Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan. Cetakan Pertama. PT. Tatanusa. Jakarta. 2008.

Hart, H.L.A. The Concept Of Law Konsep Hukum. Cetakan Pertama. Bandung: Nusa Media. Bandung. 2009.

Hutagalung, Arie S. Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah. Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia. Jakarta. 2005.

Iskandar Syah, Mudakir. Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum - Upaya Hukum Masyarakat yang Terkena Pembebasan Hak. Permata Aksara. Jakarta. 2015.

Ismail, Nurhasan. Perkembangan Hukum Pertanahan Pendekatan Ekonomi-Politik (Perubahan Pilihan Kepentingan, Nilai Sosial dan Kelompok Diuntungkan). Cetakan Pertama. HuMa. Magister Hukum UGM. Yogyakarta. 2007.

Ismaya, Samun. Hukum Administrasi Pertanahan. Graha Ilmu. Yogyakarta. 2013.

Kelsen, Hans. Teori Umum Tentang Hukum dan Negara. Nusamedia & Nuansa. Bandung. 2006.

Limbong, Bernhard. Kompensasi Mensejahterakan, Berkeadilan, Berkelanjutan. Pustaka Margareta. Jakarta. 2017.

----- . Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Regulasi Kompensasi Penegakan Hukum. CV Rafi Maju Mandiri. Jakarta. 2011.

----- . Opini Kebijakan Agraria. PT. Dharma Karsa Utama. Jakarta. 2014.

----- . Konflik Pertanahan, Cetakan Pertama. CV Rafi Maju Mandiri. Jakarta. 2012.

Marbun, SF dan Mahfud MD. Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara. Cetakan ke empat. Liberty. Yogyakarta. 2006.

Marsoem, Sudjarwo dan Wahyono Adi, Pieter G. Manoppo. Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah Memetakan Solusi Strategis Pengembangan Infrastruktur di Indonsia. Renebook. Jakarta. 2015.

Mahfud MD, Moh. Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia. Gama Media. Yogyakarta. 1999.

Muchsin dan Imam Koeswahyono. Aspek Kebijakan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang. Sinar Grafika. Jakarta. 2008.

Murad, Rusmadi. Administrasi Pertanahan Pelaksanaan Hukum Pertanahan dalam Praktek. CV. Mandar Maju. Bandung. 2013.

Pangabean. H.P. Penerapan Teori Hukum Dalam Sistem Peradilan Indonesia. Edisi Pertama. PT Alumni. Bandung. 2014.

Perlindungan. A.P. Pencabutan dan Pembebasan Hak Atas Tanah Suatu Studi Perlindungan. Mandar Maju. Bandung. 1993.

Rawls, John. Teori Keadilan. Cetakan II. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. 2011.

Ridwan, Juniarso dan Sodik, Acmad. Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah. Nuansa. Bandung. 2008.

Said Sugiharto, Umar et. al., Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi. Cetakan Kedua. Setara Press. Malang. 2015.

Salle, Aminuddin. Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum. Total Media Yogyakarta, 2007.

Sarjita. Masalah Urusan Pertanahan Dalam Era Otonomi Daerah (Keppres Nomor 34 Tahun 2003). Tugu Jogja Pustaka. Yogyakarta. 2005.

Sembiring, Julius. Tanah Negara. STPN Press. Yogyakarta. 2012.

Sihombing, B.F. Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia. PT. Toko Gunung Agung Tbk. Jakarta. 2005.

Sitorus, Oloan dan Limbong, Dayat. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. Mitra Kebijakan Tanah Indonesia. Yogyakarta. 2004.

Sudjito, Sarjita, Tjahjo Arianto, dan Mohamad Machfudh Zarqoni. Restorasi Kebijakan Pengadaan, Perolehan, Pelepasan dan Pendayagunaan Tanah, Serta Kepastian Hukum di Bidang Investasi. Tugu Jogja Pustaka. Yogyakarta. 2012.

Sumardjono, Maria SW. *Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah di Indonesia dari Keputusan Presiden Sampai UU*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta. 2015.

----- Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya. PT Kompas Media Nusantara. Jakarta. 2008.

----- Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi. Cetakan IV. Kompas. Jakarta. 2006.

Sutedi, Adrian. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Cetakan Pertama. Sinar Grafika. Jakarta. 2007.

Universitas Islam Indonesia Fakultas Hukum Program Pascasarjana. *Buku Pedoman Penulisan Tugas Akhir (TESIS)*. Yogyakarta. 2010.

Wahid, Yunus, A.M. *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Cetakan Pertama Kencana. Jakarta. 2014.

Wahyu dan Kiptiah, Mariatul. *Strategi Penanganan Konflik Perebutan Tanah Gerakan Membangun Tanah Berdaulat di Kalimantan Selatan*, Cetakan Pertama. Intelegensia Media. Malang. 2016.

Widya Muliawan, Jarot. *Cara Mudah Pahami Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum melalui Konsep 3 in 1 In The Land Acquisition*. Buku Litera. Yogyakarta. 2016.

----- Pemberian Hak Milik Untuk Rumah Tinggal Sebuah Kajian Normatif Untuk Keadilan Bagi Masyarakat. Edisi Revisi. Buku Litera Yogyakarta. Yogyakarta. 2015.

Yusuf, Hamid. *Memahami Nilai Penggantian Wajar Penilaian Terkait Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum (Berdasarkan Standar Penilaian Indonesia)*. Masyarakat Profesi Penilai Indonesia (MAPPI). Jakarta. 2016.

Zakie, Mukmin. *Kewenangan Negara dalam Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum di Indonesia dan Malaysia*. Buku Litera. Yogyakarta. 2013.

Peraturan Perundang-undangan :

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.

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

KEPI & SPI Edisi VI – 2015, Kode Etik Penilai Indonesia & Standar Penilaian Indonesia.

Data Jurnal :

Imam Koeswahyono. Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum. FH Universitas Brawijaya Malang kerjasama dengan Badan Perencanaan Provinsi Jawa Timur dengan Fakultas Teknik Universitas Brawijaya Jurusan Perencanaan Wilayah dan Kota (PWK). Malang. 2008/ 2009.

Skripsi :

Mansyur. Kebijakan Pemerintah Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Perspektif Islam (Studi) Perpres No. 36/ 2005. Skripsi. Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta. 2016.

Nur'Aini, Fauziah. Perhitungan dan Penetapan Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan New Yogyakarta International Airport (NYIA) di Kulonprogo. Skripsi. Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta. 2017.

Tesis :

Nur Dewi Alfianah. Pelaksanaan Tanggung Jawab Hukum Perusahaan Jasa Penilai Dalam Kegiatan Penilaian di Propinsi Jawa Tengah. Tesis. Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang. 2008.

Data Elektronik :

<https://m.detik.com/news/berita-jawa-tengah/d-3449383/5-des-akan-diabadikan-sebagai-nama-gate-bandara-kulon-progo>, akses 10 Januari 2018.

<http://infopublik.id/read/196831/peletakan-batu-pertama-relokasi-di-glagah.html>, akses 10 Januari 2018.

<http://semarang.bisnis.com/m/read/20151130/13/83296/enam-lokasi-hunian-warga-terdampak-bandara-kulon-progo-siap>, akses 10 Januari 2018.

<https://kusanantokarasan.com/tag/koordinat-bandara-kulonprogo/>, akses 15 April 2018.

<http://www.semarang.bisnis.com/m/read/20150707/9/80235/'pembkab-kulonprogo-perlu-antisipasi-alih-fungsi-lahan-basah>”, akses 28 Maret 2018.

https://id.m.wikipedia.org/wiki/Bea_Perolehan_Hak_atas_Tanah_dan_Bangunan, akses 13 April 2018.

https://id.m.wikipedia.org/wiki/Bea_Perolehan_Hak_atas_Tanah_dan_Bangunan, akses 13 April 2018.

<http://jogja.tribunnews.com/2011/08/15/sultan-setuju-bandara-baru-dipalihan-temon-kulonprogo>, akses 14-10-2016 jam 13:45 WIB.

<https://www.google.com/amp/jogja.tribunnews.com/amp/2015/05/11/ini-alasan-wtt-layangkan-gugatan-ipl-bandara-kulonprogo>, akses 20-10-2016 jam 13:45 WIB.

<http://www.negarahukum.com/hukum/lembaga-tim-penilai-harga-tanah-dalam-pengadaan-tanah-bagi-pembangunan-untuk-kepentingan-umum.html>

Damang, “Tugas Penilai Pertanahan”, dalam <http://www.negarahukum.com/hukum/lembaga-tim-penilai-harga-tanah-dalam-pengadaan-tanah-bagi-pembangunan-untuk-kepentingan-umum.html>, akses 5 Juni 2017.

Email (Surat Elektronik)

Uswatun Khasanah, Partner-Branch Head of MBPRU, Amin Restyadi (Maret, 3, 2017).

Wawancara :

Wawancara dengan Djaka Prasetyo, Camat Kecamatan Temon, di Kecamatan Temon, Kulonprogo, 1 Maret 2018.

Wawancara dengan Ariyadi Subagyo. Supervisor of Help Desk. di Kulonprogo. 6 Maret 2018.

Wawancara dengan Agus Parmono, Kepala Desa Glagah, Desa Glagah Kecamatan Temon Kabupaten Kulonprogo. 19 Maret 2018.

Wawancara dengan Paino. Kadus Sankertan Desa Glagah. di Desa Glagah Kulonprogo. 19 Maret 2018.

Wawancara dengan Didik Tjatur Prasetya, Projec Secretary of AP I. Proyek Pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta. di Angkasa Pura I Yogyakarta. 11 April 2018.

Wawancara dengan Ratih Mardewi, Kepala Bidang Pengadaan Tanah Kantor Wilayah BPN Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, di Yogyakarta, 11 Oktober 2017.