

## *Jurist-Diction*

Volume 1 No. 1, September 2018

Article history: Submitted 2 August 2018; Accepted 15 August 2018; Available online 3 September 2018

### **PIHAK YANG BERHAK MENDAPAT GANTI KERUGIAN DALAM PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM DI ATAS TANAH PAKU ALAM**

**Jennifer Goldie**

jenniegoldie@gmail.com

Universitas Airlangga

#### **Abstract**

*In 2015, there was a New Yogyakarta International Airport development located in Kulon Progo city, Special Region of Yogyakarta Province. The development itself is preceded by land acquisition for public interests by Government to give settlement to the rightful party. A problem arouses, when land acquisition was being held on royal estates (Paku Alam Ground), which is inherited from generation to generation. People who use the land to generate revenue by being fish farmers demanded a settlement for the loss of their job. Based on the research result, settlement is given to the party who owns a plant or other goods ownership proof, which in the case is business permit. On the dispute of land acquisition, Government can deposit the settlement to the court as a state action which is instructed by Law of the Indonesian Republic Number 2 Year 2012 about land acquisition.*

**Keywords:** Land Acquisition; Airport; Paku Alam ground; Settlement, Consignation; State Action.

#### **Abstrak**

Pada tahun 2015, dilakukan pembangunan Bandar Udara New Yogyakarta International Airport di Kabupaten Kulon Progo, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Pembangunan tersebut dilakukan melalui pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh pemerintah dengan cara pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak. Muncul permasalahan dimana pengadaan tanah tersebut dilaksanakan di atas tanah milik kerajaan (yang disebut Paku Alam Ground) yang telah dimiliki secara turun-temurun. Warga yang memanfaatkan tanah tersebut sebagai lahan penghasil berupa petani tambak turut meminta ganti kerugian pada pemerintah. Berdasarkan penelitian, maka ganti kerugian hanya dapat diberikan pada pihak yang memiliki bukti kepemilikan atas tanaman ataupun benda lain di atasnya, yakni dalam kasus harus berupa izin usaha tambak. Dalam sengketa pemberian ganti kerugian, untuk mempercepat proses pelaksanaan pengadaan tanah maka pemerintah dapat melakukan penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri yang merupakan tindakan pemerintah dalam ranah publik yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

**Kata Kunci:** Pengadaan Tanah; Tanah Paku Alam; Ganti Kerugian; Konsinyasi; Tindakan Publik.

#### **Pendahuluan**

Semua hak atas tanah yang dimiliki oleh perseorangan maupun badan hukum tidak bersifat mutlak. Sesuai dengan Pasal 6 UUPA yang menyatakan “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.” Berarti tanah yang dimiliki oleh perseorangan maupun badan hukum selain memiliki fungsi bagi pemegang hak, namun juga bagi masyarakat. Sehingga, penggunaan tanah harus memperhatikan 2 kepentingan,

yakni kepentingan pemegang hak dan kepentingan masyarakat/sosial. Salah satu asas dalam hukum agraria adalah mengutamakan kepentingan nasional dan Negara berdasarkan atas persatuan bangsa daripada kepentingan perseorangan atau golongan. Hal ini tercantum pada Pasal 18 UUPA yaitu “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.”

Dalam pembangunan, terdapat dua jenis peruntukan, yakni untuk kepentingan umum dan selain kepentingan umum. Khusus mengenai pembangunan sarana untuk kepentingan umum, Pemerintah menerbitkan peraturan perundang-undangan mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum untuk mempercepat proses pembangunan. Oleh karenanya, diterbitkan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut UU Pengadaan Tanah) sesuai dengan rangka mewujudkan terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum yang berasaskan kemanusiaan, demokratis dan adil.

Pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta (New Yogyakarta International Airport) atau disebut Bandara NYIA di Kabupaten Kulon Progo, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) tidak hanya dilaksanakan di lahan produktif milik warga yang bermatapencaharian sebagai petani. Selain di atas tanah milik perseorangan, namun juga di atas tanah milik Kadipaten Surakarta yang disebut juga dengan istilah Paku Alam Ground (PAG) yang berjumlah lebih dari 1,5 juta meter persegi yang tersebar di berbagai desa.<sup>1</sup>

Keberadaan Paku Alam Ground ini menjadi pertanyaan sendiri mengenai status hukum tanah sultan tersebut. Sebelum lahirnya UUPA, tanah di daerah Yogyakarta maupun Surakarta ialah tanah milik raja, yang sebagian dikuasai oleh raja untuk tempat tinggal keluarga raja maupun abdi dalem. Terbitnya

---

<sup>1</sup> Praga Utama, Angkasa Pura I Bayar Ganti Rugi Lahan Paku Alam”<[m.tempo.co/read/news/2017/01/19/090837863/angkasa-pura-i-bayar-ganti-rugi-lahan-paku-alam](http://m.tempo.co/read/news/2017/01/19/090837863/angkasa-pura-i-bayar-ganti-rugi-lahan-paku-alam)> (2017) diakses pada tanggal 9 Mei 2017.

Rijksblad Kasultanan tahun 1918 No 16 Pasal 1 dinyatakan dalam bahasa Jawa :“*Sakabehe bumi kang ora ana tanda yektine kadarbe ing liya mawawa wenang eigendom, dadi bumi kagungane keratin ingsun Ngayogyakarta*”<sup>2</sup> diartikan bahwa tanah yang tidak dapat dibuktikan dengan hak milik pihak lain adalah kepunyaan kerajaan Yogyakarta. Asas *domein* yang dalam pasal tersebut ialah dasar melaksanakan peraturan pertanahan Negara di Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan inilah lahir Paku Alam *Ground* dan Sultan *Ground*. Setelah kemerdekaan, terlebih setelah terbitnya Undang-Undang nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dimana Kesultanan ialah badan hukum yang merupakan subjek hak milik atas tanah di seluruh wilayah Yogyakarta. Selain itu, tanah kesultanan diizinkan untuk digunakan oleh rakyat untuk dikelola atau dimanfaatkan.<sup>3</sup>

Dengan adanya kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, banyak penggarap tanah PAG baik berupa petani, pekerja kebun, maupun petani tambak terkena dampak dari adanya pembangunan bandara tersebut. Terjadi sengketa antara penggarap dengan panitia pengadaan tanah sebab ada sebagian petani tambak penggarap lahan PAG yang tidak diberikan ganti rugi. Terjadi ketimpangan antara *law on the book* dengan prakteknya, dimana seharusnya undang-undang memberikan kesempatan bagi pihak yang menguasai, maupun pihak yang terkena dampak atas pengadaan atas tanah. Jelas hal demikian harusnya dihindari sebab mengingat asas keadilan yang menjadi jiwa Undang-Undang nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum.

Dengan adanya Putusan Mahkamah Agung No. 3532K/Pdt/2016 ini perlu dilakukan pengkajian terhadap pertimbangan – pertimbangan yang diambil oleh Hakim dalam mengambil keputusan sesuai fakta – fakta yang berkaitan dengan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di atas tanah Paku

---

<sup>2</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanannya Jilid 1* (Universitas Trisakti). [48].

<sup>3</sup> Undang-Undang nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Tahun 2012 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5339), Ps.33 ayat 4.

Alam sebab belum ada yang mengatur secara jelas dan rinci berkaitan dengan pengadaan tanah di atas tanah Paku Alam.

### **Pelepasan Hak atas Tanah Sebagai Cara Perolehan Tanah Untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum**

Pengadaan selain untuk kepentingan umum ialah pengadaan tanah yang tidak memenuhi syarat yang dimaksud dalam Pasal 10, Pasal 11 dan Pasal 12 Undang-Undang Pengadaan Tanah, yakni baik dari sisi subjek yang memerlukan tanah yakni instansi pemerintah, status penguasaan atas hasil pengadaan tanah yang dikuasai oleh instansi pemerintah maupun peruntukkan tanah sebagaimana tercantum dalam Pasal 10 Undang-Undang Pengadaan Tanah. Dengan kata lain, pengadaan ini bertujuan untuk mendapat keuntungan (*profit oriented*)<sup>4</sup> dilakukan oleh Pemerintah melalui BUMN, BUMD, maupun perseroan terbatas (PT) dan dilakukan untuk kepentingan perusahaan swasta itu sendiri. Sedangkan pembangunan untuk kepentingan umum sendiri dalam arti luas diperuntukkan untuk *public benefit* dimana masyarakat luas dapat memanfaatkan hasil pembangunan tersebut.<sup>5</sup>

Untuk memenuhi keperluan penyediaan tanah dalam rangka pembangunan untuk kepentingan umum, Pasal 18 UUPA mengakomodir pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum dengan memberi ganti kerugian yang layak. Peraturan lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 serta Peraturan Presiden RI No. 71 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Presiden RI No. 148 tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden No. 71 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut “Perpres Pengadaan Tanah”). Pengadaan tanah untuk kepentingan umum

---

<sup>4</sup> Urip Santoso, *Buku Ajar Hukum Pengadaan dan Pendaftaran Hak atas Tanah*, (Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2009).[128]. (selanjutnya disebut Urip Santoso II)

<sup>5</sup> Eman, „Aspek Kepentingan Umum dalam Pencabutan Hak atas Tanah Setelah Berlakunya Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 tahun 1993”,(1996), 1, *Yuridika Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga*. [65].

dalam skala besar dalam Pasal 41. Undang-undang Pengadaan Tanah ini ditemukan lembaga pelepasan hak, yakni kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada Negara melalui Lembaga Pertanahan. Oleh pelepasan hak tersebut, terdapat ganti kerugian yang dilaksanakan secara adil, yakni pihak yang berhak mendapat jaminan penggantian yang layak sehingga mendapat kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.<sup>6</sup>

Kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam skala besar menurut UU Pengadaan Tanah harus melewati empat tahapan yakni:

- a. Perencanaan
- b. Persiapan;
- c. Pelaksanaan; dan
- d. Penyerahan hasil.

Sesuai dengan Pasal 3 Peraturan Presiden No 71 tahun 2012, rencana pengadaan tanah harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, dan Prioritas Pembangunan, sehingga tercipta keharmonisan antara pembangunan yang telah ada dengan pembangunan yang sedang direncanakan. Apabila suatu rencana sudah sesuai dengan RTRW, maka pengadaan tanah tersebut telah sah secara prosedur. Dalam praktek, seringkali dilakukan penyesuaian RTRW setempat terhadap proyek-proyek pengadaan tanah yang direncanakan oleh Pemerintah Pusat. Perencanaan dituangkan dalam suatu produk yang disebut dokumen perancangan pengadaan tanah, yang mencakup:

- a. Survey sosial ekonomi;
- b. Kelayakan lokasi;
- c. Analisis biaya dan manfaat pembangunan bagi wilayah dan masyarakat
- d. Perkiraan nilai tanah;
- e. Dampak lingkungan dan dampak sosial yang mungkin timbul akibat pengadaan tanah dan pembangunan; dan
- f. Studi lain yang diperlukan.

Dokumen perencanaan pengadaan tanah tersebut ditetapkan oleh pimpinan instansi yang memerlukan tanah atau pejabat yang ditunjuk. Kemudian, dokumen tersebut disampaikan kepada Gubernur. Pada tahap kedua, setelah dokumen

---

<sup>6</sup> Penjelasan Asas Keadilan dalam Pasal 2 huruf b UU Pengadaan Tanah.

diterima oleh Gubernur, maka akan dilakukan tahap persiapan pengadaan yang dilakukan oleh Tim Persiapan yang dibentuk oleh gubernur. Tim persiapan ini terdiri dari Bupati atau Walikota, Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) provinsi, instansi yang memerlukan tanah, serta instansi terkait lainnya. Menurut Pasal 12 Perpres Pengadaan Tanah, pada tahap persiapan akan diberitahukan rencana pembangunan pada masyarakat yang ada pada lokasi rencana pembangunan, baik secara langsung (sosialisasi, tatap muka atau surat pemberitahuan) maupun tidak langsung (melalui media cetak atau media elektronik). Kemudian, sesuai dengan Pasal 32 ayat (2) Perpres Pengadaan Tanah, tim persiapan melakukan konsultasi publik, yakni dialog mengenai rencana pengadaan tanah. Penetapan lokasi ialah langkah awal untuk memperoleh tanah dengan cara pelepasan hak yang disertai dengan ganti rugi. Penetapan lokasi baru akan diterbitkan ketika seluruh pemangku dan pengampu kepentingan yang terkait dengan lokasi pembangunan sudah memberikan persetujuannya.<sup>7</sup> Instansi yang memerlukan tanah kemudian memasuki tahap pelaksanaan pengadaan tanah kepada Lembaga Pertanahan yang kegiatannya menurut Pasal 27 ayat (2) UU Pengadaan Tanah meliputi:

- a. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;
- b. Penilaian Ganti Kerugian;
- c. Musyawarah penetapan Ganti Kerugian;
- d. Pemberian Ganti Kerugian;
- e. Pelepasan tanah instansi

Dalam tahap inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang per bidang serta pengumpulan data fisik yang berhak dan objek pengadaan tanah. Tahap ini dilakukan paling lama empat belas hari kerja. Apabila hasil inventarisasi tersebut telah diumumkan dan terdapat pihak yang tidak menerima maka UU Pengadaan Tanah dalam Pasal 29 memberikan kesempatan untuk dapat mengajukan keberatan pada lembaga pertanahan paling lama empat belas hari kerja setelah diumumkan hasil inventarisasi tersebut.

---

<sup>7</sup> Gunanegara, *Op.cit*, [94].

Selanjutnya, setelah diinventarisasi maka akan penilai pertanahan menetapkan besarnya nilai ganti kerugian, yang menjadi dasar musyawarah penetapan ganti kerugian.<sup>8</sup> Dalam tahap musyawarah ganti kerugian, lembaga pertanahan melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak selambat-lambatnya tiga puluh hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan. Hasil musyawarah ini sebagai dasar pemberian ganti kerugian. Apabila terdapat pihak yang keberatan, maka dapat menempuh upaya hukum sesuai UU Pengadaan Tanah yakni keberatan pada pengadilan negeri setempat dan kasasi ke Mahkamah Agung.

Pada prinsipnya pemberian ganti kerugian diberikan secara langsung pada pihak yang berhak, dan yang telah menerima ganti rugi tersebut wajib melakukan pelepasan hak dan menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah pada lembaga pertanahan. Apabila ada pihak yang menolak untuk menerima ganti kerugian sesuai musyawarah Pasal 42 UU Pengadaan Tanah telah mengatur mekanismenya yakni melalui penitipan ganti rugi di pengadilan negeri setempat, Tidak hanya itu, penitipan ganti kerugian juga dapat dilakukan apabila:

- a. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya;
- b. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian:
  1. Sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
  2. Masih dipersengketakan kepemilikannya;
  3. Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang;
  4. Menjadi jaminan di bank.<sup>9</sup>

Pelepasan objek pengadaan tanah dilakukan dilaksanakan oleh pihak yang berhak di Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat yang dimuat dalam berita acara pelepasan hak objek pengadaan tanah. Berdasarkan Pasal 97 Perpres Pengadaan Tanah dengan cara:

- a. menyiapkan surat pernyataan pelepasan/penyerahan hak atas tanah atau penyerahan tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;

---

<sup>8</sup> Urip Santoso *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum* (Airlangga University Press 2013). [122]. (Selanjutnya disebut Urip Santoso I).

<sup>9</sup> Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara nomor 5280), Ps. 42 ayat (2).

- b. menarik bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah dari pihak yang berhak;
- c. memberikan tanda terima pelepasan; dan
- d. membubuhi tanggal, paraf, dan cap pada sertifikat dan buku tanah bukti kepemilikan yang sudah dilepaskan kepada negara.

### **Hak atas Tanah Kerajaan Sebelum Terbentuknya UUPA**

Sebelum berlakunya UUPA, pengaturan hak atas tanah tidaklah seragam, yakni dibedakan berdasarkan hukum barat dan hukum adat. Hal ini bisa dijumpai dari bagian menimbang UUPA yang dikatakan bahwa pembentukan UUPA bertujuan untuk unifikasi hukum sekaligus mengubah hukum tanah yang sebelumnya berorientasi pada pemerintahan jajahan.

Pada masa kolonial, karena berlakunya macam-macam hukum agraria, maka terdapat macam-macam hak atas tanah yang berbeda sumbernya, diantaranya hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Agraria Barat, Hak Atas tanah yang tunduk pada Hukum Agraria Adat, Hak atas tanah yang merupakan ciptaan Pemerintah Swapraja.<sup>10</sup> Sejak jauh sebelum kemerdekaan, masyarakat di Indonesia tergabung dalam persekutuan-persekutuan (*gemeenschappen*) baik berdasarkan kekerabatan, berdasar wilayah yang didiami, maupun campuran keduanya.<sup>11</sup> Ketika mereka memiliki pemerintahan sendiri, maupun harta sendiri, maka disebut persekutuan hukum (*rechtsgemeenschap*).<sup>12</sup>

Anggota persekutuan tersebut memiliki hak pertuanan atas tanah, yang disebut Van Vollenhoven sebagai *beschikkingsrecht*.<sup>13</sup> Tanah hak pertuanan yang disebut juga tanah ulayat tersebut terdapat hubungan yang erat dengan persekutuan yang bersifat religio magis. Mereka mencari makan dengan berburu, atau mengambil buah dari pohon-pohon. Tidak hanya itu, adanya upacara adat pada periode tertentu, seperti di awal masa cocok tanam, maupun setelah panen yang dipimpin oleh pimpinan adat setempat.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif* (Kecana Prenada Media 2014).[22]. (selanjutnya disebut Urip Santoso III).

<sup>11</sup> Soekanto, *Meninjau Hukum Adat Indonesia : Suatu Pengantar Untuk Mempeleajari Hukum Adat*, (RajaGrafindo Persada 1996).[67].

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.*[80].

<sup>14</sup> *Ibid.*[51].



Pengaruh kekuasaan raja-raja atas hak pertuanan menimbulkan “penerobosan”, seperti adanya stelsel *apanage*.<sup>15</sup> Dalam stelsel ini, diberikan pemberian “lungguh” atau pada pegawai-pegawai raja, atau padasanak saudara raja yang dapat menjamin penghasilan mereka dengan cara memungut hasil tanah.<sup>16</sup> Selain itu, adapun pemberian hak anggaduh kepada rakyat biasa untuk menggarap tanah dan menyerahkan sebagian hasil tanah pada raja.<sup>17</sup> Kedua, kekuasaan pemerintahan raja mendominasi sehingga kepentingan-kepentingan masyarakat terdesak sehingga tanah-tanah masyarakat hanya tinggal sedikit. Hal-hal tersebut terjadi mengingat pribadi raja itu adalah penguasa. Dalam Kerajaan, segala-galanya dalam kerajaan ialah miliknya; iaseperti didewakan.<sup>18</sup> Oleh karena ini muncul faham milik raja (*vorstendomein*) dan hak milik raja (*vorsteneigendomsrecht*).<sup>19</sup>

Sebelum kemerdekaan, di wilayah Nusantara terdapat berbagai kerajaan atau yang disebut daerah swapraja yang tersebar dari Aceh hingga Papua. Masing-masing kerajaan memiliki harta kekayaan sendiri berupa tanah di dalam wilayah kerajaannya. Pada zaman Belanda, status Kasultanan Yogyakarta diatur dalam sebuah perjanjian antara Gubernur Jenderal Belanda dengan Sri Sultan. Perjanjian ini dinamakan Politiek-contract. Dalam politiek-contract tersebut daerah Kasultanan Yogyakarta diberikan kewenangan untuk mengeluarkan peraturan-peraturan yang dituangkan dalam Rijkblad.<sup>20</sup> Daerah Yogyakarta sebelum kemerdekaan dianggap oleh Belanda sebagai Negara kecil dibuktikan dengan adanya politiek-contract tanggal 18 Maret 1940 (Stb 1941 No.47).<sup>21</sup> Indonesia sendiri dalam konstitusinya menyatakan bahwa: Pasal 18 UUD 1945 *Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil.....dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah jang bersifat istimewa.*

<sup>15</sup> Soekanto, *Op.Cit.*[119].

<sup>16</sup> Soerojo Wignjodipoero, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*, (Toko Gunung Agung, 1995).[201].

<sup>17</sup> Boedi Harsono, *Op.Cit.*[91].

<sup>18</sup> Ter Haar, *Op.Cit.*[41].

<sup>19</sup> *Ibid.*[73].

<sup>20</sup> KPH Soedarisman Poerwokoesumo, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Gadjah Mada University Press 1984).[4].

<sup>21</sup> *Ibid.*[279].

Sedangkan dalam penjelasan resmi pasal tersebut : “*dalam teritori Negara Indonesia terdapat ± 250 zelfbesturende-landschappen dan Volksgemeenschappen.... Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah Istimewa tersebut dan segala peraturan negara jang mengenai daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut*”.

Indonesia melalui pasal 18 UUD 1945 memberikan jaminan konstitusional yang kuat kepada daerah swapraja-swapraja, karena berkesempatan menjelma sebagai daerah istimewa yang bukan sekedar daerah otonom di wilayah NKRI. Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta melalui proses, yakni pertama kali dimulai saat Sultan Hamengkubuwono IX dan dan Adipati Paku Alam VIII menyatakan amanatnya masing-masing pada 5 September 1945 dengan tegas memihak pada Republik Indonesia dan Sri Sultan serta Sri Paku Alama hanya akan berhubungan langsung dengan Presiden Republik Indonesia. Dilanjutkan pada tanggal 30 Oktober 1945, Sri Sultan bersama-sama dengan Adipati Paku Alam menyatakan amanat secara bersama-sama mengeluarkan amanatnya. Kerjasama antara Paku Alam dan Sri Sultan hamengkubuwono mengantarkan ke pembentukan kedua daerah swapraja tersebut menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta sesuai Pasal 18 UUD 1945.

Pada tahun 1950 diundangkan Undang-Undang No 3 tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam undang-undang tersebut disebutkan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta ialah daerah propinsi terdiri atas wilayah Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman. Dalam Pasal 4 Undang-Undang tersebut memberikan urusan rumah tangga yang menjadi kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta, salah satunya urusan agraria.

Selanjutnya, Peraturan DIY No 5 tahun 1954 angka 4 *juncto* penjelasan Pasal 11 memperkuat *Rijksblaad* yang terdahulu: Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mengatur masalah pertanahan harus berdasarkan prinsip atau asas domein sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 *Rijksblaad* Kasultanan Tahun 1918 No 16 dan *Rijksblaad* Tahun 1919 No. 18, di mana semua tanah yang tidak dapat dibuktikan dengan hak *eigendom* oleh pihak lain adalah milik/*domain* kerajaan/keraton

Yogyakarta.<sup>22</sup> Sehingga, peraturan-peraturan ini dapat dikatakan mempertegas adanya asas domein di tanah Yogyakarta, yang mengakibatkan eksistensi hak atas tanah milik Sultan Hamengkubuwono maupun Adipati Paku Alaman.

### **Hak atas Tanah Kerajaan Sesudah Terbentuknya UUPA**

Meskipun UUPA telah diundangkan, namun ternyata baru berlaku di DIY pada tahun 1984 setelah diundangkannya Keputusan Presiden No 33 tahun 1984 yang menyatakan bahwa UUPA berlaku di DIY secara keseluruhan. Hal ini juga didukung dengan terbitnya Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No. 3 tahun 1984 yang merupakan pelaksana dari Keputusan Presiden tersebut.<sup>23</sup> Di dalam UUPA, khususnya Pasal 16 UUPA telah mengatur hak-hak atas tanah yang bertujuan untuk unifikasi hukum agraria nasional. Beberapa hak atas tanah tersebut diantaranya: Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, dan Hak Pakai.

Hak milik yang dipunyai oleh pemerintahan swapraja tidaklah sesuai dengan karakteristik hak-hak atas tanah yang diatur dalam UUPA. Definisi Hak Milik menurut Pasal 20 UUPA ialah hak yang turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dipunyai orang atas tanah. Turun-temurun artinya hak milik atas tanah dapat berlangsung selama hidup, dan dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya.<sup>24</sup> Terkuat artinya Hak Milik atas tanah lebih kuat dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain serta tidak dibatasi jangka waktunya.<sup>25</sup> Sedangkan terpenuh artinya hak milik memberikan kewenangan paling luas bagi pemegang hak atas tanah, dan dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain dan tidak berinduk pada hak atas tanah yang lain, serta peruntukkan tanahnya lebih luas dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain.<sup>26</sup> Syarat pemegang Hak Milik yang diatur dalam Pasal 21 UUPA, ialah Warga Negara Indonesia (WNI). Hal ini berarti Hak Milik hanyalah boleh dimiliki oleh perseorangan (*natuurlijke persoon*).

---

<sup>22</sup> Umar Kusumoharyono, „Eksistensi Tanah kasultanan (Sultan Ground) Yogyakarta Setelah Berlakunya UU No. 5 tahun 1960“, (2006) 68 *Yustisia Jurnal Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret*. [2].

<sup>23</sup> *Ibid*, [.4].

<sup>24</sup> Urip Santoso III.[92 ].

<sup>25</sup> *Ibid*.

<sup>26</sup> *Ibid*.

Dalam hukum perdata orang perorangan ialah salah satu subjek hukum (*rechtspersoonlijkheid*) yang menyanggah hak dan kewajiban. Sedangkan jenis subjek hukum yang lain ialah badan hukum (*rechtspersoon*) yang juga bisa mengadakan perbuatan hukum di lapangan harta kekayaan.<sup>27</sup> Berdasarkan Pasal 1653 BW, badan hukum dibagi menjadi 3 macam yakni:<sup>28</sup>

- a. Badan hukum yang diadakan oleh Pemerintahan/kekuasaan umum, misalnya Daerah Propinsi, dan Kabupaten/Kota.
- b. Badan hukum yang diakui pemerintah/kekuasaan missal perkumpulan, organisasi agama, gereja.
- c. Badan hukum yang didirikan untuk maksud tertentu yang tidak bertentangan dengan undang-undang dan kesusilaan seperti Perseroan Terbatas, Koperasi, dan Yayasan.

Sehingga menurut penjelasan di atas, maka Hak Milik atas tanah yang dimaksud oleh pemerintahan swapraja saat itu dimiliki oleh *rechtspersoon* karena pemegangnya ialah oleh pemerintahan swapraja, yang setelah kemerdekaan menjadi pemerintahan daerah propinsi. Hal ini tentu bertentangan dengan karakteristik yang subjek pemegangnya mensyaratkan perseorangan (*naturiljkepersoon*).

Hak Guna Usaha menurut Pasal 28 UUPA ialah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dalam jangka waktu tertentu, yang diperuntukkan untuk pertanian, perikanan atau peternakan. Subjek Hak Guna Usaha menurut Pasal 30 UUPA ialah warga Negara Indonesia maupun badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Menurut Pasal 12 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996, pemegang Hak Guna Usaha diwajibkan mengusahakan sendiri tanah Hak Guna usaha. Jika hak atas tanah milik raja dibandingkan dengan karakteristik Hak Guna Usaha, tidaklah sesuai, sebab peruntukan hak atas tanah tidak semuanya untuk pertanian, perikanan atau peternakan namun ada pula yang didirikan bangunan di atasnya untuk keperluan raja. Selain itu, apabila tanah tersebut memang digarap untuk menghasilkan hasil

---

<sup>27</sup> Riduan Syahrani, *Seluk Beluk dan Asas-asas Hukum Perdata*, (Alumni 2006).[51].

<sup>28</sup> *Ibid.*[54].

tani atau kebun, maka perlu diperhatikan bahwa penggarapan tanah tersebut harus dilakukan sendiri oleh pemegang hak atas tanah tersebut. Sedangkan, kerajaan ataupun pemerintah daerah propinsi memberikan kesempatan bagi rakyat untuk mengambil hasil bumi dari tanah tersebut.

Selanjutnya, Hak Guna Bangunan ialah hak untuk mendirikan bangunan dalam jangka waktu paling lama 30 tahun. Menurut Pasal 30 Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996, pemegang Hak Guna Bangunan wajib menggunakan tanah sesuai peruntukannya, yakni untuk membangun bangunan di atasnya. Subjek Hak Guna Bangunan menurut Pasal 36 UUPA ialah warga Negara Indonesia (perseorangan) maupun badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia. Sekilas ketentuan subjek pemegang hak guna bangunan dapat dipenuhi oleh Pemerintah Daerah Propinsi sebagai badan hukum, namun apabila ditelusuri lebih lanjut, tanah milik kerajaan tersebut tidak selalu digunakan untuk membangun bangunan, bahkan ada yang digunakan untuk menghasilkan hasil bumi serta tidak berjangka waktu. Sehingga, tidaklah memenuhi karakteristik Hak Guna Bangunan.

Menurut Pasal 41 UUPA, hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain. Subjek pemegang hak pakai menurut Pasal 42 UUPA ialah Warga Negara Indonesia, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia, badan hukum asing, dan orang asing yang berkedudukan di Indonesia. Hak Pakai ini ialah satu-satunya hak atas tanah yang memberikan kesempatan bagi orang yang bukan warga Negara Indonesia untuk mempunyai hak atas tanah. Hak milik raja tentu sangat berbeda dengan karakteristik hak pakai yang subjeknya dapat berupa orang asing.

Berdasarkan uraian di atas, pasal-pasal dalam UUPA tersebut tidak terdapat hak atas tanah yang secara eksplisit mengadopsi dari hukum pemerintahan swapraja sebelum kemerdekaan. Untuk memperjelas status tanah yang berasal dari sebelum lahirnya UUPA, maka UUPA telah mengatur mengenai ketentuan konversi Pasal I hingga Pasal IX. Aturan-aturan mengenai masalah tanah kerajaan di Indonesia menjadi lebih jelas dengan adanya UUPA ini. Hal ini terlihat pada Diktum Keempat huruf A UUPA diatur pula bahwa “Hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari

swapraja atau bekas-swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya undang-undang ini hapus dan beralih pada Negara. Namun hingga saat ini belum ada Peraturan Pemerintah yang merupakan pelaksana dari Diktum Keempat huruf B sehingga hingga kini status tanahnya tidak beralih pada Negara.<sup>29</sup> Selain itu, ditegaskan dalam ketentuan konversi Pasal VI bahwa: Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimaksud Pasal 41 ayat 1 seperti yang disebut dengan nama sebagai dibawah, yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini, yaitu : hak *vruchtgebruik, gebruik, grant controuler, bruikleen*, ganggam bauntuik, anggaduh, bengkok, lungguh, pituwas, dan hak-hak lain dengan nama apapun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria,k sejak mulai berlakunya Undang-Undang ini menjadi hak pakai tersebut dalam Pasal 41 ayat 1, yang memberi wewenang dan kewajiban sebagaimana yang dipunyai oleh pemegang haknya pada mulai berlakunya Undang-Undang ini, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan Undang-Undang ini. Oleh karena itu, melalui aturan ini maka sistem anggaduh ataupun lungguh yang diberikan oleh Kasultanan Ngayogyakarta maupun Kadipaten Paku Alaman seharusnya bisa dikonversikan menjadi hak pakai.

Melalui Keputusan Presiden No 33 tahun 1984 tersebut, berarti tidak dikenal lagi yang dinamakan tanah kasultanan, sebab dalam UUPA sudah jelas mengamanatkan konversinya. Setelah sekian lama, pada tahun 2012 lahirnya UU Keistimewaan DIY pada beserta Peraturan Daerah Istimewa No 1 tahun 2013 tentang Kewenangan dalam Urusan Keistimewaan DIY. Dalam peraturan tersebut telah dirinci kewenangan yang diberikan dalam urusan keistimewaan meliputi:

1. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
2. Kelembagaan Pemerintahan Daerah DIY;
3. Kebudayaan;
4. Pertanahan;
5. Tata Ruang; dan
6. Pendanaan;

---

<sup>29</sup> Vina Christina Bumi, “*Eksistensi Sultanaat Grond Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*“, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Airlangga (2017).[48].

Dalam Pasal 1 angka 5 Perdas No 1 th 2013 memberi batasan pengertian kasultanan dan kadipaten yakni tanah milik kasultanan atau kadipaten yang meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di Kabupaten/ Kota dalam wilayah DIY. UU Keistimewaan DIY ini menjadi titik tolak dimana terdapat substansi yang tidak dijumpai di peraturan perundang-undangan pertanahan sebelumnya, dimana Kasultanan dan Kadipaten diakui sebagai badan hukum yang merupakan subjek hak milik atas tanah di seluruh wilayah DIY yang ditegaskan dalam.<sup>30</sup> Sesuai dengan Pasal 33 ayat 4 UU Keistimewaan DIY, bagi masyarakat yang ingin mengelola dan memanfaatkan tanah kasultanan dan kadipaten harus meminta izin persetujuan dari kasultanan atau kadipaten. Sehingga, dengan adanya UU Keistimewaan DIY, seolah menghidupkan lagi eksistensi tanah-tanah kerajaanyakni tanah kasultanan (*Sultan Ground*) maupun tanah Paku Alam (*Paku Alam Ground*). Ketentuan ini juga melahirkan Kesultanan dan Kadipaten sebagai subjek hukum baru pemegang hak milik atas tanah selain yang tercantum dalam UUPA maupun peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>31</sup> Sebagai tanah yang berstatus hak milik, tanah ini dapat diwariskan secara turun-temurun oleh pewaris kasultanan Yogyakarta.

Dengan adanya UU Keistimewaan DIY, maka seluruh tanah-tanah milik kasultanan maupun kadipaten yang tersebar di berbagai daerah tidak bisa menjadi hak milik warga, namun warga hanya bisa memanfaatkan tanah tersebut atau mengambil hasil tanah tersebut dengan izin dari Kasultanan dan/atau Kadipaten. Hak yang dimiliki warga ini sangat mirip dengan hak pakai yang diatur dalam UUPA karena karakteristiknya ialah untuk menggunakan atau memungut hasil dari tanah. Sebagai contoh, di Yogyakarta terdapat warga yang memiliki Surat Kekancingan sebagai dasar pengelolaan tanah kesultanan.

Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut

---

<sup>30</sup> Undang-Undang nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Tahun 2012 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5339), Ps.[32].

<sup>31</sup> Vina Christina Bumi, *Op.Cit.*[52].

UU Pemda) memberikan pengaturan mengenai pembagian urusan pemerintahan. Dalam Pasal 9 ayat (3) UU Pemda dinyatakan bahwa urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Selanjutnya dirinci lagi pada Pasal 12 ayat (2) UU Pemda bahwa bidang pertanahan merupakan urusan pemerintahan wajib yang bukan merupakan pelayanan dasar.

Pemberian pembagian urusan pertanahan dalam UU Keistimewaan DIY tersebut menurut penulis telah sejalan dengan UU Pemda yang telah memberikan peluang untuk membagi urusan pertanahan menjadi bagian dari urusan pemerintahan pusat yang dibagi dengan urusan pemerintahan daerah.

### **Pihak Yang Berhak dalam Ganti Kerugian atas Pengadaan Tanah di atas Tanah Paku Alam**

Dalam alur proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum, terlibat pihak yang berhak, karena sesuai Pasal 1 angka 3 UU Pengadaan Tanah, Pihak Yang Berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki (garis bawah oleh penulis) objek pengadaan tanah. Oleh karena itu, UU Pengadaan Tanah telah menuliskan berbagai aturan yang memberikan hak pada pihak yang berhak untuk terlibat dalam proses pengadaan tanah, mulai dari proses konsultasi publik di tahap persiapan hingga musyawarah penetapan ganti kerugian di tahap pelaksanaan pengadaan.

Selanjutnya Pihak yang berhak sebagai pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah dijabarkan lebih rinci meliputi:

- a. Pemegang hak atas tanah;
- b. Pemegang hak pengelolaan;
- c. Nadzir untuk tanah wakaf;
- d. Pemilik tanah bekas milik adat;
- e. Masyarakat hukum adat;
- f. Pihak yang menguasai tanah Negara dengan itikad baik;
- g. Pemegang dasar penguasaan atas tanah; dan/atau
- h. Pemilik bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Dalam Pasal 17 ayat (2) Perpres Pengadaan Tanah yang merinci siapa saja yang termasuk pihak yang berhak tidak ditulis secara eksplisit mengenai apakah



penggarap tanah di atas tanah milik kesultanan termasuk dalam pihak yang berhak. Berdasarkan tafsiran secara gramatikal Pasal 1 angka 3 UU Pengadaan Tanah, pihak yang berhak tidak hanya yang memiliki hak atas tanah, yang dapat dibuktikan dengan sertipikat hak milik, namun bisa juga yang menguasai tanah secara fisik. Pihak yang menguasai tanah dengan itikad baik dijelaskan maksudnya dalam Pasal 23 ayat (2) Perpres Pengadaan Tanah yakni perseorangan, badan hukum, badan sosial, badan keagamaan atau instansi pemerintah yang secara fisik menguasai, menggunakan, memanfaatkan dan memelihara tanah Negara (garis bawah oleh penulis) secara turun temurun dalam waktu tertentu dan/atau memperoleh dengan cara tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini memberikan kesempatan pada para penggarap tanah negara untuk menjadi pihak yang berhak. Namun berdasarkan uraian sebelumnya bahwa tanah kasultanan tidaklah sama dengan tanah Negara, sehingga apabila menggunakan pasal ini sebagai dasar argumentasi bagi penggarap tanah Sultan ataupun Paku Alam, tentu tidak relevan.

Penggarap tanah Sultan ataupun Paku Alam tentu memiliki tanaman, pohon-pohon, ikan-ikan, maupun benda lain yang terkait dengan pemanfaatan tanah tersebut. Selanjutnya, apabila mencoba mengkategorikan keadaan ini dengan pemilik bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah dalam Pasal 17 ayat (2) huruf h maka perlu dilihat lebih lanjut syarat apa saja yang memenuhi poin ini. Pasal 25 ayat dan ayat (2) Perpres Pengadaan Tanah telah membuat ukuran tertentu mengenai pemilik bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Pasal 25 ayat (2):

Dasar kepemilikan bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuktikan dengan alat bukti berupa:

- a. Ijin mendirikan bangunan dan bukti bangunan;
- b. Surat pernyataan penguasaan fisik;
- c. Bukti tagihan atau pembayaran listrik, telepon, atau perusahaan air minum dalam 1 (satu) tahun terakhir.

Pasal tersebut mensyaratkan adanya bukti surat-surat sebagai dasar legalitas kepemilikan bangunan, tanaman maupun benda lain di atas tanah yang

berkesempatan untuk menjadi pihak yang berhak untuk menerima ganti kerugian. Pasal ini adalah suatu bentuk konkrit dari penguasaan atas itikad baik. Namun dalam realita, yang terjadi ialah banyak yang tidak sejalan dengan undang undang, atau dalam bahasa umum dikenal dengan penggarapan liar (*squatters*).<sup>32</sup>

Dalam kasus yang terjadi di Kulon Progo, terdapat sekelompok petani tambak yang menggarap tanah Paku Alam yang menuntut ganti kerugian atas tanah garapannya. Setelah dipelajari lebih lanjut, ditemukan fakta bahwa tidak semua petani tambak memiliki izin usaha untuk memanfaatkan tanah Paku Alam seperti yang diamanatkan dalam Undang-Undang Keistimewaan DIY. Tuntutan ganti kerugian yang diajukan mereka tidak disertai dengan bukti-bukti yang cukup sebagai landasan ganti kerugian, yakni izin pemanfaatan tanah. Oleh karenanya, beberapa petani tambak yang tidak memiliki izin tersebut ditolak permohonannya oleh Mahkamah Agung karena tidak adanya dasar legalitas untuk menjadi pihak yang berhak menerima ganti kerugian pengadaan tanah atas kepentingan umum.

### **Analisa Pertimbangan Hakim**

Pada mulanya, para petani tambak melakukan upaya hukum keberatan yang melalui Pengadilan Negeri Wates. Hakim pada tingkat pertama mengabulkan permohonan Pemohon keberatan serta memerintahkan Termohon Keberatan (PT Angkasa Pura dan Kantor Pertanahan Daerah Istimewa Yogyakarta) untuk membayarkan ganti kerugian secara tunai. Kemudian, PT Angkasa Pura dan Kantor Pertanahan Daerah Istimewa Yogyakarta mengajukan upaya hukum kasasi. Dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia No 3532K/Pdt/2016, Majelis Hakim membatalkan putusan pengadilan tingkat pertama dengan pertimbangan sebagai berikut:

- Bahwa pengertian “pihak yang menguasai” objek pengadaan tanah adalah pihak yang menguasai secara sah;
- Bahwa sesuai fakta persidangan penguasaan Pemohon keberatan atas objek

---

<sup>32</sup> Gunanegara, *Op. Cit.* [92].

pengadaan tanah dalam perkara a quo adalah tanpa persetujuan pemilik yaitu Pakualam atau alas hak lainnya yang sah, sehingga penguasaan Pemohon Keberatan atas objek pengadaan tanah dalam perkara a quo adalah penguasaan yang tidak sah, karena itu Pemohon Keberatan bukan termasuk pihak yang berhak sebagaimana dimaksud dalam ketentuan pasal 1 angka 3 *juncto* Pasal 40 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;

- Bahwa dengan demikian maka keberatan dari Pemohon Keberatan tersebut tidak beralasan, sehingga keberatan tersebut harus ditolak;

Dalam pertimbangan hakim di atas, penulis berpendapat bahwa pertimbangan tersebut sudah tepat karena tidak dipenuhinya syarat formil berupa kepemilikan tanaman oleh petani tambak sebagaimana tersirat dalam Pasal 25 ayat (2) Undang-Undang Pengadaan Tanah. Sehingga pertimbangan hakim di tingkat kasasi untuk membatalkan putusan pengadilan tingkat pertama sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### **Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah**

Setiap tahun bermunculan proyek infrastruktur baru yang ingin dibangun pemerintah, jumlahnya ratusan sehingga bisa dikatakan proyek infrastruktur merupakan agenda utama pemerintah Indonesia dewasa ini.<sup>33</sup> Namun, bukan berarti program pemerintah bisa berjalan lancar tanpa halangan. Nyatanya, seringkali proyek pembangunan mengalami keterlambatan dari rencana semula. Penyebab yang sangat menonjol ialah upaya menarik status kepemilikan tanah dari masyarakat kepada Negara atau pemerintah.<sup>34</sup>

Pengambilalihan tanah oleh pemerintah untuk kepentingan umum tetap harus memperhatikan hak-hak pribadi masyarakat. Dalam Pasal 28H ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI 1945) disebutkan bahwa: “Setiap orang mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak

---

<sup>33</sup> Sri Hajati I.[246].

<sup>34</sup> *Ibid.*

boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.” Oleh karenanya, penghargaan terhadap hak atas tanah yang diambil dalam pepegadaan tanah untuk pmbangunan bagi kepentingan umum dinyatakan dalam bentuk ganti kerugian. Dalam Pasal 18 UUPA, dinyatakan bahwa demi kepentingan umum pencabutan hak harus disertai pemberian ganti kerugian yang layak. Jika tidak, maka akan identik dengan perampasan hak dan merupakan perbuatan melawan hukum sekaligus pelanggaran terhadap prinsip-prinsip yang dianut dan dijunjung tinggi oleh UUPA.<sup>35</sup>

Masalah konkritnya di lapangan yakni seringkali pemegang hak meminta besaran ganti rugi dengan berpedoman pada harga pasar tanah, bahkan tidak bersedia sama sekali untuk melepaskan tanahnya yang diperlukan tersebut. Banyak warga yang menuntut penghitungan ganti kerugian mencakup ganti kerugian secara imateriil, tidak sekedar ganti kerugian materiil saja. Padahal, instansi pemerintah mengalami keterbatasan dana apabila menuruti semua keinginan pemegang hak atas tanah. Memang tampak bahwa memperoleh titik temu antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum tidaklah mudah.<sup>36</sup> Perolehan tanah dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum didahului oleh penilaian besarnya ganti kerugian oleh Penilai terhadap per bidang tanah. Menurut Pasal 33 UU Pengadaan Tanah jo Pasal 65 Perpres Pengadaan Tanah, penilaian tersebut dilakukan 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.

Kemudian paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Penilai menyampaikan hasil penilaian pada lembaga pertanahan diadakan musyawarah antara instansi Pemerintah yang dipimpin oleh Ketua Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota

---

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Maria W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi* (Kompas 2001).[80].

untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi.<sup>37</sup> Apabila pihak yang berhak berhalangan hadir dalam musyawarah, Pasal 71 Perpres Pengadaan Tanah mengatur bahwa yang bersangkutan dapat memberikan kuasa kepada:

1. seseorang dalam hubungan darah ke atas, ke bawah, atau ke samping sampai derajat kedua atau suami/istri bagi pihak yang berstatus perorangan;
2. seseorang yang ditunjuk sesuai dengan ketentuan anggaran dasar bagi pihak yang berstatus badan hukum; atau
3. Pihak yang berhak lainnya;

Macam-macam bentuk ganti kerugian yang diatur dalam Undang-Undang Pengadaan Tanah, salah satunya dalam bentuk permukiman kembali dapat memberikan kesempatan bagi masyarakat terdampak pengadaan tanah untuk meningkatkan status sosial dan ekonominya. Hal ini dikarenakan menurut Sri Hajati hendaknya pemberian ganti kerugian dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik.<sup>38</sup> Bagi pemegang hak yang tidak menerima hasil musyawarah/keputusan Panitia Pengadaan Tanah mengenai besar maupun bentuk ganti kerugian, maka pemegang hak dapat mengajukan keberatan maupun upaya hukum kasasi pada pengadilan sesuai mekanisme dalam Pasal 38 UU Pengadaan Tanah.

### **Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah Pembangunan Bandara**

Pengadaan tanah yang dilaksanakan untuk pembangunan Bandara NYIA dilakukan tahun 2012 sehingga peraturan yang berlaku bagi proses pengadaan tersebut ialah Undang-Undang no 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum serta Peraturan Presiden No 71 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pembangunan bandara yang menghabiskan 587 hektar ini berlokasi di Kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo. Desa-desa yang terkena

---

<sup>37</sup> Urip Santoso II.[44].

<sup>38</sup> Sri Hajati, „Beberapa Catatan Mengenai Peraturan Presiden RI Nomor 36 tahun 2005“, *Yuridika Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga*, Volume 20, No 5, September-Oktober 2005 h.367 (selanjutnya disebut Sri Hajati II).

proyek ini diantaranya ialah Desa Glagah, Desa Palihan, Desa Sindutan, Desa Jangkar, dan Desa Kebonrejo.

Panitia pengadaan tanah telah memberikan patokan harga Rp350,000-Rp1.7juta per meter persegi.<sup>39</sup> Namun, tentu penetapan ganti kerugian diwarnai dengan beberapa warga yang meminta jaminan kehidupan layak ke depannya, tidak sekedar membayar ganti rugi lahan. Oleh karenanya, dalam proyek pembangunan bandara ini juga diadakan bentuk ganti kerugian dalam bentukrelokasi (pemukiman kembali). Pemerintah Kabupaten Kulon Progo telah menyediakan lahan relokasi di Desa Palihan 60 hektar, Glagah seluas 58 hektar, Kebonrejo seluas 1,4 hektar, Jangkar 1800 hektar dan Janten seluas 1 hektar. Total anggaran yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam rangka pengurusan lahan mencapai 16 milyar rupiah. Rumah yang akan ditawarkan tersedia dengan berbagai tipe, diantaranya tipe 45, tipe 65, dan tipe 100. Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat tak lupa memberikan bantuan 100 unit rumah bagi warga yang dahulu menggunakan lahan Paku Alaman (PAG) melalui Pemerintah Kabupaten Kulon Progo.<sup>40</sup> Sampai saat ini upaya *pembebasan* lahan di Kulon Progo yang sudah terlaksana adalah 536 hektar (91%).<sup>41</sup>

### **Upaya Instansi Yang Memerlukan Tanah dalam Tidak Tercapainya Kesepakatan Musyawarah Ganti Kerugian**

Dalam Undang-Undang Pengadaan Tanah, terdapat mekanisme penitipan ganti kerugian di pengadilan negeri sebagai solusi atas musyawarah ganti kerugian yang mengalami *deadlock* atau jalan buntu. Hal ini terdapat dalam Pasal 42 UU Pengadaan Tanah, yakni penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri yang

---

<sup>39</sup> Nita Atmasari, "Nilai Ganti Rugi Lahan Tertinggi Rp1,7 Juta Terendah Rp350.000 Per Meter Persegi", [www.solopos.com/2016/06/20/bandara-kulonprogo-nilai-ganti-rugi-lahan-tertinggi-rp17-juta-terendah-rp350-000-per-meter-persegi-730834](http://www.solopos.com/2016/06/20/bandara-kulonprogo-nilai-ganti-rugi-lahan-tertinggi-rp17-juta-terendah-rp350-000-per-meter-persegi-730834), 20 Juni 2016, diakses 30 Oktober 2017.

<sup>40</sup> Wilujeng Kharisma, "Bangun Relokasi Bandara Kulon Progo Segera Dibangun", [www.pikiran-rakyat.com/nasional/2017/02/19/bangunan-relokasi-bandara-kulon-progo-segera-dibangun-393955](http://www.pikiran-rakyat.com/nasional/2017/02/19/bangunan-relokasi-bandara-kulon-progo-segera-dibangun-393955), 19 Februari 2017, dikunjungi pada tanggal 24 Oktober 2017.

<sup>41</sup> Sukma Indah Permana, "Pembebasan Lahan Bandara Kulon Progo Rampung 91%", [www.finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/3402087/pembebasan-lahan-bandara-kulon-progo-rampung-91](http://www.finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/3402087/pembebasan-lahan-bandara-kulon-progo-rampung-91), dikunjungi pada tanggal 29 Oktober 2017.

dilakukan panitia pengadaan tanah ketika tidak tercapai kesepakatan dalam musyawarah penetapan ganti kerugian.

Dalam Undang-Undang Pengadaan Tanah tidak terdapat penyebutan lembaga konsinyasi secara eksplisit. Namun, pada Pasal 42 UU Pengadaan Tanah *juncto* Pasal 86 Perpres Pengadaan Tanah disebutkan lembaga konsinyasi secara implisit, yang berbunyi: Pasal 42 ayat (1) UU Pengadaan Tanah. Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37, atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Ganti Kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat. Pasal 86 ayat (1) Perpres Pengadaan Tanah. Dalam hal terdapat penitipan Ganti Kerugian, Instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penitipan Ganti Kerugian kepada ketua pengadilan negeri pada wilayah lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Oleh karena adanya kesamaan unsur penitipan sejumlah uang pada pengadilan negeri, mungkin inilah penyebab mengapa seringkali para sarjana menganalogikan istilah penitipan ganti kerugian dalam UU Pengadaan Tanah dengan konsinyasi dalam *Burgerlijk Wetboek*. Sehingga pada prinsipnya, ganti kerugian diberikan secara langsung pada pihak yang berhak. Namun, Pasal 42 ayat 2 UU Pengadaan Tanah jo Pasal 86 ayat (3) Perpres Pengadaan Tanah memberikan kewenangan pada panitia pengadaan tanah untuk menggunakan lembaga konsinyasi sebagai langkah terakhir agar bisa mendapatkan tanah sesegera mungkin mengingat tanah tersebut diperlukan untuk pembangunan untuk kepentingan umum. Hingga awal September 2017, Pengadilan Negeri Wates telah menerima 201 berkas perkara penitipan ganti kerugian atas pembangunan Bandara NYIA yang dimohonkan oleh Panitia Pengadaan Tanah (P2T) Kulon Progo. Dari pernyataan Nur Kholida Dwiwati, bagian hubungan masyarakat Pengadilan Negeri Wates, Dari sekian banyaknya perkara, telah diputus 132 perkara dan telah dicairkan kepada 38 warga.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Sukma Indah Permana, *Op.Cit.*

Terjadinya penitipan ganti kerugian ini tidak hanya disebabkan karena sejumlah warga yang tergabung dalam Paguyuban Wahana Tri Tunggal yang tidak setuju untuk menyerahkan lahan mereka untuk pembangunan bandara, namun juga dikarenakan masih ada sengketa kepemilikan lahan. Penitipan ganti kerugian yang telah diatur dalam Undang-Undang Pengadaan Tanah merupakan penemuan hukum untuk mengatasi persoalan pembebasan tanah.<sup>43</sup> Gunanegara berpendapat bahwa penitipan kerugian merupakan mekanisme hukum administrasi yang berada dalam ranah tindakan publik (*publiekrechtshandelingen*) yang bersandar pada wewenang Negara (*state authority*).<sup>44</sup> Sehingga penitipan ganti kerugian ini bukanlah tunduk pada hukum perdata, namun berkaitan dengan hak Negara dengan hak warga Negara. Lembaga penitipan ganti kerugian ini bukan berarti melenceng dari ranah hukum publik, namun telah sesuai karena didasari pada teori kewenangan Negara.<sup>45</sup> Dengan diaturnya lembaga penitipan ganti kerugian ini dalam suatu undang-undang, maka peraturan itu memberikan wewenang pada pejabat yang bersangkutan untuk melaksanakan suatu tindakan hukum. Tindakan penitipan ganti kerugian itu wajib dilaksanakan dalam rangka pemenuhan ketentuan undang-undang. Hukum acara penitipan ganti kerugian ini telah diakomodir dengan terbitnya Peraturan Mahkamah Agung No 3 tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Dengan terlaksananya penitipan ganti kerugian, maka telah dianggap melaksanakan kewajiban pemberian ganti rugi terlepas dari diambil tidaknya uang tersebut oleh pemegang hak di Pengadilan.<sup>46</sup> Maka sejak saat itu hak atas tanah menjadi hapus, alat bukti hak dinyatakan tidak berlaku, dan status tanahnya menjadi tanah Negara. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 43 UU Pengadaan Tanah jo Pasal 100 Perpres Pengadaan Tanah: Pasal 43 UU Pengadaan Tanah, maka Dengan penitipan di

---

<sup>43</sup> Gunanegara, *Op.Cit.*[341].

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> *Ibid.*[345].

<sup>46</sup> Urip Santoso II.[63].



Pengadilan Negeri, kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak *otomatis* hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Pasal 100 Perpres Pengadaan Tanah Objek Pengadaan Tanah yang telah diberikan Ganti Kerugian atau Ganti Kerugian telah dititipkan di pengadilan negeri atau yang telah dilaksanakan Pelepasan hak Objek Pengadaan Tanah, hubungan hukum antara Pihak yang Berhak dan tanahnya hapus demi hukum. Selanjutnya, panitia pengadaan tanah dapat beranjak ke tahap berikutnya dalam proses pengadaan tanah, yakni penyerahan hasil pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah. Dengan tercapainya tahapan ini, maka instansi yang memerlukan tanah dapat segera memulai pembangunan.

### **Analisis Kasus**

Dalam proses pembangunan Bandara NYIA, terdapat berbagai permasalahan, diantaranya tidak sedikit masyarakat yang bersikukuh untuk mempertahankan tanah yang menjadi hak miliknya meskipun sudah dilakukan serangkaian proses pengadaan tanah, salah satunya ialah penitipan ganti kerugian ke pengadilan negeri. Sebagaimana diuraikan sebelumnya, penitipan ganti kerugian pada pemegang hak atas tanah dengan objek hak atas tanah tersebut. Hal ini menurut penulis disebabkan karena kurangnya kesadaran masyarakat tentang adanya asas fungsi sosial atas tanah. Asas yang tertuang dalam Pasal 6 UUPA ini berarti hak atas tanah yang ada pada seseorang, tidaklah dapat digunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi, namun juga harus bermanfaat bagi kesejahteraan bagi masyarakat dan Negara.<sup>47</sup>

### **Kesimpulan**

Pada pengadaan tanah untuk pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan di atas tanah hak milik Kerajaan (*Paku Alam Ground*) yang berhak mendapat ganti kerugian ialah Kadipaten Paku Alaman sebagai subjek pemegang hak milik berdasarkan Undang-Undang No. 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan

---

<sup>47</sup> Urip Santoso III.[58].

Daerah Istimewa Yogyakarta. Penggarap tanah Paku Alam akan menjadi pihak yang berhak dalam menerima ganti kerugian apabila telah memenuhi keabsahan legalitas untuk menggarap tanah yakni salah satunya izin usaha seperti yang disyaratkan dalam Pasal 25 ayat (1) Perpres Pengadaan Tanah.

Lembaga penitipan ganti kerugian pada pengadilan negeri atau yang lazimnya disebut sebagai konsinyasi yang diatur dalam Undang-Undang Pengadaan Tanah beserta tata caranya menurut Perma No 3 tahun 2016 ialah upaya instansi yang memerlukan tanah apabila dalam proses pengadaan tanah terhalang karena tidak tercapai kesepakatan saat musyawarah ganti kerugian yang dilakukan antara panitia pengadaan tanah (P2T) dengan pihak yang berhak. Lembaga ini bersandarkan pada wewenang pemerintah yang telah diberikan dalam Undang-Undang Pengadaan Tanah. Sehingga, tindakan pemerintah untuk melaksanakan penitipan ganti kerugian ini tidaklah perlu dipertentangkan lagi di mata hukum.

### **Daftar Bacaan**

#### **Buku**

Agusmidah, *Dinamika Hukum Ketenagakerjaan Indonesia* (USU Press 2010).

Asikin, Zainal, *Dasar – Dasar Hukum Perburuhan* (Rajagrafindo Persada 2014).

Budiono, Abdul, Rachmad, *Hukum Perburuhan* (Indeks 2001).

Bumi, Vina Christina, “*Eksistensi Sultanaat Grond Pasca Berlakunya Undang Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*”, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2017.

Gunanegara, *Hukum Administrasi Negara Jual Beli dan Pembebasan Tanah*, (Tatanusa 2016).

Hadisuprpto, *Ikhtisar Perkembangan Hukum Tanah Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Karya Kencana 1977).

Harsono, Boedi, “*Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanannya Jilid 1*”, (Universitas Trisakti 2015).

Haar, Ter, *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat* (terjemahan Soebakti Poesponoto),

(Pradnya Paramita 1987).

Ramelan, Eman. *Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Indonesia : Buku Ajar*, (Airlangga University Press 2014).

Santoso, Urip, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Airlangga University Press 2013).

Sumardjono, Maria S.W, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, (Kompas 2008).

....., *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2001.

Soekanto, *Meninjau Hukum Adat Indonesia : Suatu Pengantar Untuk Mempeleajari Hukum Adat*, Cetakan Ketiga (PT RajaGrafindo Persada 1996).

Subekti dan Tjitrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Burgerlijk Wetboek* (Pradnya Paramita 2007).

Sutedi, Adrian, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum: Dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan* (Sinar Grafika 2008).

Syahrani, Riduan, *Seluk Beluk dan Asas-asas Hukum Perdata* (Alumni 2006).

Poerwokoesumo, KPH Soedarisman, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Gadjah Mada University Press 1984).

Wignjodipoero, Soerojo, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*, (Toko Gunung Agung 1995).

Santoso, Urip, *Buku Ajar Hukum Pengadaaan dan Pendaftaran Hak atas Tanah*, (Fakultas Hukum Universitas Airlangga 2009).

....., *Hukum Agraria Kajian Komprehensif* (Kecana Prenada Media 2014).

## **Jurnal**

Amalia. Rizky, 'Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak atas Tanah dalam Penetapan Ganti Rugi Terkait Dengan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum' (2012) 27 Yuridika.

Eman, 'Aspek Kepentingan Umum dalam Pencabutan Hak atas Tanah Setelah Berlakunya Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 tahun 1993' (1996) 1 Yuridika.

Ramelan. Eman, 'Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum' (2008) 23 Yuridika.

Kusumoharyono. Umar , 'Eksistensi Tanah kasultanan (Sultan Ground) Yogyakarta Setelah Berlakunya UU No. 5 tahun 1960' (2006) 68 Yustitia.

### **Laman**

Wilujeng Kharisma, "Bangun Relokasi Bandara Kulon Progo Segera Dibangun", (2017) <[www.pikiran-rakyat.com/nasional/2017/02/19/bangunan-relokasi-bandara-kulon-progo-segera-dibangun-393955](http://www.pikiran-rakyat.com/nasional/2017/02/19/bangunan-relokasi-bandara-kulon-progo-segera-dibangun-393955)>, accessed 24 Oktober 2017.

Sukma Indah Permana, „Pembebasan Lahan Bandara Kulon Progo Rampung 91%“, (2017) <[www.finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/3402087/pembebasan-lahan-bandara-kulon-progo-rampung-91](http://www.finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/3402087/pembebasan-lahan-bandara-kulon-progo-rampung-91)>, accessed 29 Oktober 2017.

Praga Utama, „Angkasa Pura I Bayar Ganti Rugi Lahan Paku Alam“ (2017) <[m.tempo.co/read/news/2017/01/19/090837863/angkasa-pura-i-bayar-ganti-rugi-lahan-paku-alam](http://m.tempo.co/read/news/2017/01/19/090837863/angkasa-pura-i-bayar-ganti-rugi-lahan-paku-alam)> accessed 9 Mei 2017.

### **Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negeri Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1960 no 104, Tambahan Lembaran Negara nomor 2043).

Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara nomor 5280).

Peraturan Presiden nomor 148 tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan.

Presiden nomor 71 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2015 no 366).