

**ANALISIS YURIDIS TERHADAP PENGADAAN TANAH  
PERLUASAN BANDARA KOMODO DITINJAU DARI UUPA DAN  
UU NOMOR 2 TAHUN 2012 TENTANG PENGADAAN TANAH  
BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

**Safrilitas Datul<sup>1</sup>, Benediktus Peter Lay<sup>2</sup>**  
[datulsafry@gmail.com](mailto:datulsafry@gmail.com)<sup>1</sup>, [benediktuslay12@gmail.com](mailto:benediktuslay12@gmail.com)<sup>2</sup>  
**Universitas Katolik Widya Mandira Kupang**

**Abstrak:** Pengembangan bandara seringkali membutuhkan perluasan lahan, yang berimplikasi pada pengadaan tanah dari masyarakat. Proses ini perlu dianalisis secara yuridis untuk memastikan kesesuaiannya dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Agraria (UUPA) dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji proses pengadaan tanah perluasan Bandara Komodo ditinjau dari aspek yuridis, dengan berlandaskan pada UUPA dan UU No. 12 Tahun 2012. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif, dengan cara meneliti dan menganalisis peraturan perundang-undangan yang relevan, serta studi literatur terkait. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengadaan tanah perluasan bandara dapat dilakukan dengan tunduk pada ketentuan dalam UUPA dan UU No. 12 Tahun 2012.

**Kata Kunci:** Pengadaan Tanah, UUPA, UU No. 12 Tahun 2012.

***Abstract:** Airport development often requires land expansion, which implies land acquisition from the community. This process needs to be analyzed jurisprudently to ensure its compliance with the regulations of the applicable legislation, in particular the Act No. 5 of 1960 on Agraria (UUPA) and the Law No. 2 of 2012 on Procurement of Land for Development for Public Interest. This research aims to study the process of land acquisition of the expansion of Komodo Airport reviewed from the jurisprudential aspects, on the basis of UUPA and Act No. 12 of 2012. The method of research used is normative juridic, by means of research and analysis of relevant legislative regulations, as well as the study of related literature. The results of the research show that the acquisition of land for the expansion of the airport can be done subject to the provisions of UUPA and Act No. 12 of 2012.*

***Keywords:** Land Acquisition, UUPA, Act No. 12 of 2012.*

## **PENDAHULUAN**

Pengadaan tanah untuk berbagai kepentingan umum seringkali menimbulkan permasalahan sehingga terjadi sengketa dalam pelaksanaannya. Ada ribuan konflik menyangkut persoalan tanah di Indonesia, khususnya yang langsung beririsan dengan persoalan-persoalan agraria. Menariknya, salah satu persoalan pokok menyangkut konflik struktural yang tersistematis ditandai dengan kebijakan negara, yakni pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pengadaan tanah sering diwarnai dengan dampak (konflik horizontal) yang tidak bisa diantisipasi oleh negara sebagai pembuat kebijakan. Ironisnya, ada banyak konflik yang diakibatkan oleh pengadaan tanah untuk kepentingan umum seperti pembangunan bandara, jalan, waduk, bendungan, dan pelabuhan, disisi lain muncul juga konflik yang diakibatkan oleh tidak adanya kebijakan negara dalam hal “pengadaan tanah untuk masyarakat” yang membutuhkan, baik untuk kepentingan pertanian, perkebunan, pengairan, lahan tinggal (perumahan), dan lainnya. Artinya, dua realitas yang berlawanan itu mengkonfirmasi bahwa konflik dalam persoalan tanah semakin tajam karena ketidakseimbangan dua kebijakan yang dilakukan negara yang saling menjauh, padahal keduanya sama pentingnya.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum memberikan pilihan kompensasi kepada masyarakat yang terkena efeknya selain uang kompensasi, yaitu opsi penyediaan lahan pengganti, relokasi, penyertaan modal (kepemilikan saham), serta bentuk lainnya yang disepakati kedua belah pihak. Hak warga terdampak atas pilihan-pilihan itu seringkali tidak dijamin, atau sengaja ditutupi dengan memanfaatkan ketidaktahuan masyarakat akan hak-hak mereka berdasarkan aturan UU tersebut.

Pada pelaksanaannya pengadaan tanah harus sesuai dengan substansi-substansi hukum itu sendiri, yang dimaksud dengan substansi hukum dalam ulasan ini adalah peraturan-peraturan tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang mengatur bagaimana lembagalembaga harus berbuat atau bertindak. Bentuknya adalah peraturan, doktrin-doktrin, undang-undang yang mempunyai kekuatan hukum normatif sampai pada tingkat aktualisasi yang diperintahkan, ataupun status formal mereka. Salah satu permasalahan agraria yang terjadi ialah adanya penggusuran tanah warga sehingga menuai protes dari masyarakat sebagai pemilik lahan karena tanpa adanya proses ganti rugi. Hal ini bertentangan dengan peraturan perundang undangan Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dimana negara tidak memberikan pilihan kompensasi kepada masyarakat yang terkena efeknya. Selain uang kompensasi, Negara juga bisa menyediakan lahan pengganti, relokasi, penyertaan modal (kepemilikan saham), serta bentuk lainnya untuk disepakati oleh kedua belah pihak.

Undang-Undang Pokok Agraria memberikan landasan hukum bagi pengambilalihan tanah dengan menentukan untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak menurut cara yang diatur oleh undang-undang. Pengadaan tanah di Indonesia untuk pelaksanaan pembangunan kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pencabutan hak atas tanah. Hal ini diatur dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden (Perpres) No.36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Namun, dengan dikeluarkannya Perpres No.65 Tahun 2006 yang merupakan perubahan dari Peraturan Presiden No.36 Tahun 2005, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Pada prinsipnya ada dua bentuk pengadaan tanah di dalam Hukum Agraria di Indonesia, yaitu dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dan dilaksanakan dengan cara pencabutan hak atas tanah.

Perbedaan keduanya dapat dilihat dalam pencabutan hak atas tanah dilakukan dengan cara paksa sedangkan dalam pembebasan tanah dilakukan berdasarkan asas musyawarah. Adanya Perpres

No.65 Tahun 2006, ditegaskan bahwa cara pencabutan hak atas tanah bukan menghilangkan secara mutlak cara pencabutan, melainkan cara pencabutan adalah cara terakhir yang ditempuh jika jalur musyawarah gagal.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **A. Pengadaan Tanah**

Pengertian istilah “pengadaan tanah” mengalami beberapa kali perubahan. Pada

Pasal 1 angka 1 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, pertama kali istilah “pengadaan tanah” disebutkan. Dalam peraturan ini, pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut. Selanjutnya di dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum disebutkan bahwa Kemudian terdapat peraturan baru lagi yang memberikan pengertian baru tentang pengadaan tanah yaitu Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Beberapa ketentuan dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum mengalami perubahan, diantaranya mengenai pengertian istilah “pengadaan tanah”. Pada Pasal I Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, Pasal 1 huruf 3 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 diubah menjadi pengadaan tanah 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. Pengadaan tanah 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 atau dengan pencabutan hak atas tanah. Setelah mengalami beberapa kali perubahan peraturan tentang pengadaan tanah bagi kepentingan umum, terakhir diundangkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang berlaku pada tanggal 14 Januari 2012. Kemudian Peraturan Pelaksana dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tersebut ditetapkan dan diberlakukan pada tanggal 7 Agustus 2012 yaitu Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pada Pasal 125 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 dinyatakan bahwa pada saat Peraturan Presiden tersebut berlaku, Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 serta peraturan pelaksanaannya dicabut dan dinyatakan tidak berlaku kecuali proses Pengadaan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 123 yaitu proses Pengadaan Tanah yang sedang dilaksanakan sebelum berlakunya Perpres Nomor 71 Tahun 2012 diselesaikan berdasarkan ketentuan sebelum Perpres tersebut berlaku.

Perihal pengertian “Pengadaan Tanah” mengalami perubahan. Pada Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 bahwa pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Selanjutnya pada peraturan pelaksanaannya yaitu pada Pasal 1 angka 2 Perpres Nomor 71 Tahun 2012 disebutkan bahwa pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

### **B. Prinsip-Prinsip Pengadaan Tanah**

Prinsip-prinsip pengadaan tanah dapat ditemukan dalam peraturan perundang-undangan pengadaan tanah baik itu Keppres No. 55 Tahun 1993, Perpres No. 36 Tahun 2005 Jo Perpres No. 65 Tahun 2006, maupun UU No. 2 Tahun 2012. Konsideran menimbang huruf b dan c Keppres No. 55 Tahun 1993, berbunyi:

“Bahwa pelaksanaan pengadaan tanah tersebut dilakukan dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia dan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah.”. “bahwa atas dasar pertimbangan tersebut, pengadaan tanah untuk kepentingan umum diusahakan dengan cara yang seimbang dan untuk tingkat pertama ditempuh dengan cara musyawarah langsung dengan para

pemegang hak atas tanah.” Selanjutnya, dalam Konsideran menimbang Perpres No. 36 Tahun 2005 Jo Perpres No. 64 Tahun 2006, berbunyi:

“bahwa dengan meningkatnya 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.”. “bahwa untuk lebih meningkatkan prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang sah dan kepastian hukum dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, dipandang perlu mengubah Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.” Selanjutnya, Konsideran menimbang huruf b UU No. 2 Tahun 2012, berbunyi:

“Bahwa untuk menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum, diperlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil.”

Terkait dengan hal di atas, Sugiharto, dkk (2015) mengatakan bahwa; pelaksanaan pengadaan tanah harus mempertimbangkan beberapa hal, yakni:

- a) Peran tanah dalam kehidupan manusia;
- b) Prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah;
- c) Prinsip kepastian hukum;
- d) Pelaksanaannya dengan cara cepat dan transparan;
- e) Berdasarkan prinsip “kemanusiaan, demokratis dan keadilan”;
- f) Berdasarkan prinsip “musyawarah langsung” dengan pemegang hak atas tanah.

Selain itu, Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2012 menyebutkan sejumlah asas yang mendasari pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan. Asas-asas yang dimaksud meliputi:

1. Asas Kemanusiaan. Yang dimaksud dengan asas kemanusiaan adalah pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat, dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
2. Asas Keadilan. Yang dimaksud dengan asas keadilan adalah memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.
3. Asas Kemanfaatan. Yang dimaksud dengan asas kemanfaatan adalah hasil pengadaan tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara.
4. Asas Kepastian. Yang dimaksud dengan asas kepastian adalah memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada pihak yang berhak untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak.
5. Asas Keterbukaan. Yang dimaksud dengan asas keterbukaan adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah.
6. Asas Kesepakatan. Yang dimaksud dengan asas kesepakatan adalah bahwa proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.
7. Asas Keikutsertaan. Yang dimaksud dengan asas keikutsertaan adalah dukungan dalam penyelenggaraan pengadaan tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan.
8. Asas Kesejahteraan. Yang dimaksud dengan asas kesejahteraan adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak dan masyarakat secara luas.
9. Asas Keberlanjutan. Yang dimaksud dengan asas keberlanjutan adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus-menerus, berkesinambungan, untuk mencapai tujuan yang diharapkan.
10. Asas Keselarasan. Yang dimaksud dengan asas keselarasan adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.

### C. Persoalan Dalam Pengadaan Tanah

Sebagaimana telah disinggung bahwa sebelum adanya UU No. 2 Tahun 2012, pengadaan tanah

diatur dalam Kepres No. 55 Tahun 1993 dan Perpres No. 36 Tahun 2005 Jo Perpres No. 65 Tahun 2006. Namun, kehadiran Kepres maupun Perpres tersebut tidak mampu mengeliminasi berbagai persoalan dalam pelaksanaan pengadaan tanah. Kehadiran UU No. 2 Tahun 2012 pun diharapkan mampu mengurangi bahkan mengeliminasi berbagai persoalan dalam pelaksanaan pengadaan tanah. (Limbong, 2015), mengidentifikasi sejumlah persoalan yang 26 ditemukan dalam proses pengadaan tanah selama ini, diantaranya: Proses Pembebasan Tanah yang A lot; Nilai ganti Kerugian yang Tidak Adil; Perbedaan cara pandang terhadap tanah; Sosialisasi Kurang Transparan; Menafikan Proses Musyawarah; dan Intimidasi dan Penggunaan Kekerasan. Berdasarkan persoalan di atas, (Limbong, 2015) menyimpulkan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi proses pengadaan tanah antara lain:

- a. faktor historis dengan variabel-variabel yang mempengaruhi yaitu kondisi tanah dan bangunan;
- b. faktor komunikasi dengan variabel-variabel yang mempengaruhinya yaitu ikatan batiniah, status kepemilikan tanah, tanah sebagai lokasi untuk bekerja, kesepakatan harga, pertimbangan pemukiman kembali;
- c. faktor sertifikasi pertanahan dengan variabel-variabel yang mempengaruhinya yaitu perkembangan lingkungan sekitar dan lokasi yang strategis;
- d. faktor ekonomi dengan variabel yang mempengaruhinya yaitu dana pembebasan pemerintah (ganti rugi). Terhadap 4 (empat) faktor di atas, menurut (Limbong, 2015) faktor ganti rugi merupakan faktor penghambat utama dalam pembangunan proyek untuk kepentingan umum. Masing-masing pihak bersikukuh dengan besarnya nilai ganti rugi atas tanah yang hendak dipakai untuk pembangunan. Di satu sisi, pihak yang memerlukan tanah dalam hal ini diwakili pemerintah dengan instansi terkait mematok nilai ganti rugi sesuai dasar perhitungan ganti rugi yang telah diatur 27 dalam regulasi. Di sisi lain, pihak pemilik hak atas tanah mendasarkan nilai ganti rugi pada nilai pasar

## **KESIMPULAN**

Secara keseluruhan, persoalan pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia menggambarkan situasi yang kompleks dan sering kali menimbulkan konflik yang serius. Meskipun Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 memberikan kerangka kerja yang mengatur kompensasi bagi masyarakat yang terkena dampaknya, implementasinya sering kali tidak sesuai dengan harapan. Banyak konflik muncul karena ketidakseimbangan dalam kebijakan negara antara pengadaan tanah untuk proyek-proyek besar seperti infrastruktur dan kebutuhan masyarakat akan lahan untuk pertanian, perkebunan, atau perumahan. Dua peraturan presiden yang berbeda, yaitu Perpres No. 36 Tahun 2005 dan Perpres No. 65 Tahun 2006, mengatur proses pengadaan tanah dengan pendekatan yang berbeda pula: melalui pelepasan hak atau pencabutan hak atas tanah. Meskipun demikian, implementasi pencabutan hak atas tanah cenderung menimbulkan konflik karena sering kali dilakukan secara paksa tanpa musyawarah yang memadai dengan pemilik tanah yang terkena dampak. Kesimpulannya, perlunya keseimbangan antara kepentingan pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum dengan hak-hak masyarakat atas tanah mereka menjadi krusial. Negara harus memastikan bahwa setiap proses pengadaan tanah dilakukan dengan transparansi, keadilan, dan melibatkan pemilik tanah secara aktif. Hal ini tidak hanya untuk mencegah konflik yang merugikan masyarakat, tetapi juga untuk memastikan bahwa pembangunan infrastruktur dapat berlangsung dengan lancar dan berkelanjutan dalam jangka panjang. Selain itu, perlunya perlindungan hukum yang kuat bagi masyarakat yang terkena dampak pengadaan tanah juga menjadi fokus utama. Keterlibatan mereka dalam proses penentuan kompensasi dan alternatif lain seperti penyediaan lahan pengganti atau relokasi harus dijamin secara jelas dan transparan. Pemerintah perlu meningkatkan kesadaran hukum dan hak-hak tanah masyarakat serta memperkuat mekanisme penyelesaian sengketa yang efektif dan adil. Pengalaman konflik yang terus meningkat menunjukkan pentingnya harmonisasi antara kebijakan pembangunan nasional dan kebutuhan lokal dalam hal pengelolaan tanah. Dengan demikian, penegakan hukum yang konsisten dan inklusif perlu

ditegakkan untuk mencapai tujuan pembangunan yang berkelanjutan serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Andrian, and Sutedi. “Tinjauan Pengadaan Tanah” (2011): 23–69.
- Debora, Agnes, and Wardani Rizkianti. “Tindakan Hukum Konflik Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepada Masyarakat Yang Terkena Efeknya Selain Uang Kompensasi , Yaitu Opsi” 6, no. 3 (2023): 1–11.
- Ii, B A B. “Gunanegara, Rakyat & Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Pelajaran Filsafat, Teori Ilmu, Dan Yurisprudensi , Tatanusa, Jakarta, 2008, h 165. Ibid h 164. 19” (1993): 19–36.
- JDIH BPK Perwakilan Provinsi Jawa Tengah. “Konsep Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Nasional Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia.” *Tulisan Hukum* 1, no. 25 (2019): 1–25. <https://jateng.bpk.go.id/wp-content/uploads/2020/02/TH-pengadaan-tanah.pdf>.
- Padjo, Mr, and M. Nazir Salim. “Memetakan Konflik Dalam Pengadaan Tanah Bandara Komodo.” *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, no. 2 (2020): 545–562.