

**ANALISIS YURIDIS TENTANG PERLINDUNGAN HUKUM
TERHADAP PEMILIK TANAH YANG TERKENA PROYEK
PEMBANGUNAN PELEBARAN JALAN
DI KABUPATEN KENDAL**



Tesis
untuk memenuhi persyaratan
mencapai derajat Sarjana S-2

Magister Kenotariatan

1 Wayan Dipta
B4B 000 141

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG**

Juli

2002

TESIS

ANALISIS YURIDIS TENTANG PERLINDUNGAN HUKUM
TERHADAP PEMILIK TANAH YANG TERKENA PROYEK
PEMBANGUNAN PELEBARAN JALAN
DI KABUPATEN KENDAL

disusun oleh

I Wayan Dipta
B4B 000 141

telah dipertahankan di depan Tim Penguji
pada tanggal, 30 Agustus 2002
dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima

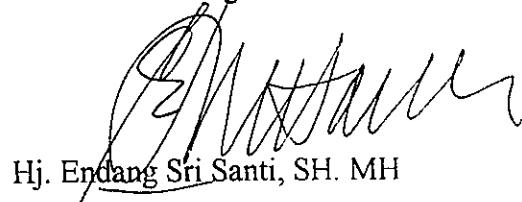
Menyetujui,
Komisi Pembimbing

Pembimbing Utama



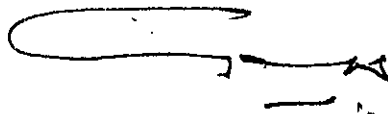
Prof. Ign. Sugangga, SH

Pembimbing Kedua



Hj. Endang Sri Santi, SH. MH

Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan



Prof. Ign. Sugangga, SH

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa tesis ini adalah hasil pekerjaan saya sendiri dan di dalamnya tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi dan lembaga pendidikan lainnya. Pengetahuan yang diperoleh dari hasil penerbitan maupun yang belum/tidak diterbitkan, sumbernya dijelaskan di dalam tulisan dan daftar pustaka.

Semarang, Agustus 2002

Yang menyatakan,



I Wayan Dipta

DOSEN PENGUJI

1. Prof. Ign. SUGANGGA, SH
2. Ny. Hj. SRI SANTI, SH. MH
3. ACHMAD CHULAEMI, SH
4. R. SUHARTO, SH. MHum

ABSTRAK

Adanya berbagai peraturan yang mengatur tentang kebijaksanaan yang digariskan oleh pemerintah yaitu dalam rangka penyediaan tanah yang menyangkut kepentingan dan kehidupan rakyat harus dilakukan secara musyawarah, namun masih timbul permasalahan yang dirasakan tidak adil dan kurang memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum terhadap rakyat yang tanahnya terkena pembebasan.

Dengan dikeluarkannya Keppres Nomor 55 Tahun 1993, tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, dapat dipandang sebagai salah satu pembaharuan hukum (Law Reform) ke arah sistem hukum pertanahan yang lebih baik dan dapat memenuhi tuntutan kebutuhan pembangunan. Di dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993, ada beberapa prinsip pokok dan mendasar yang menjadi pembaharuan hukum dalam pengadaan tanah diantaranya: Kelembagaan, substansinya, pengertian kepentingan umum, ruang lingkup kegiatannya, tata cara melakukan musyawarah dan penentuan bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Penelitian ini bertujuan untuk melakukan telaah terhadap Keppres No. 55 Tahun 1993 dan Permen. Negara Agraria/ Ka. BPN Nomor 1 Tahun 1994 beserta implementasinya. Dengan pengkajian ini diharapkan akan dapat memberikan gambaran yang lebih komprehensif terhadap permasalahan perlindungan hukum terhadap pemilik tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dan yuridis sosiologis. Sedangkan pendekatannya dilakukan secara analisis-kualitatif-induktif-fenomenologis.

Hasil utama dari analisis data yang dilakukan adalah :

1. Ditinjau dari segi yuridis, Keppres Nomor 55 Tahun 1993 merupakan satu-satunya peraturan yang mengatur pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di Indonesia. Dan berimplikasi dengan UU No 20 Tahun 1961 sebagai peraturan pelaksanaan dari Pasal 18 UUPA.
2. Dilihat dari isi, asas, dan prinsip dasar pengaturannya, Keppres Nomor 55 Tahun 1993, memenuhi syarat sebagai pembaharuan hukum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan dapat memberikan perlindungan hukum terhadap pemegang / pemilik hak atas tanah yang sah.
3. Prosedur penerapan Keppres Nomor 55 Tahun 1993, dalam pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum secara lebih rinci diatur dalam Permen. Negara Agraria / Ka. BPN Nomor 1 Tahun 1994, dalam pelaksanaannya dilakukan oleh panitia pengadaan tanah sesuai dengan tugas

dan fungsinya sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Keppres Nomor 55 Tahun 1993.

4. Tugas panitia adalah sebagai penengah yang menjembatani kepentingan pemerintah dengan para pemilik tanah yang haknya akan dilepas / diserahkan. Dengan demikian hasil kesepakatan penentuan bentuk dan besarnya ganti kerugian dalam musyawarah adalah hasil kesepakatan pemerintah dengan para pemilik tanah.
5. Dalam pengadaan tanah untuk proyek pembangunan pelebaran jalan di Kabupaten Kendal, panitia pengadaan tanah telah melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan mekanisme yang telah diatur dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 jo Permen. Negara Agraria / Ka. BPN Nomor 1 Tahun 1994.
6. Kendala dan permasalahan yang dihadapi panitia pengadaan tanah Kabupaten Kendal, dalam mengimplementasikan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 untuk pelaksanaan pengadaan tanah proyek pembangunan pelebaran jalan di Kabupaten Kendal.

Berdasarkan hal di atas dalam penelitian ini disarankan :

1. Hendaknya hal-hal pokok dan mendasar yang dapat mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemilik / pemegang hak atas tanah sebagaimana tertuang dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tetap dipertahankan dan dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen.
2. Ketentuan yang tertuang dalam Pasal 17 Permen. Negara Agraria / Ka. BPN Nomor 1 Tahun 1994 perlu ditinjau kembali, demi kepastian hukumnya.
3. Hendaknya ketentuan yang secara formal telah dituangkan dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 perlu ditingkatkan perwujudannya secara nyata dan pasti.
4. Perlu ditingkatkan pelaksanaannya secara koordinasi, antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah serta panitia pengadaan tanah, untuk menyamakan persepsi dalam penerapan peraturannya.
5. Perlu ditingkatkan pengaturan pengadaan tanah dalam bentuk peraturan yang lebih tinggi, dengan bentuk peraturan yang ideal adalah undang-undang (UU), atau Peraturan Pemerintah (PP), sehingga segala ketentuan yang terkait termasuk UU Nomor 20 Tahun 1961 tidak diperlukan lagi.

ABSTRACT

The existence of various regulations which regulate about policy outlined by government in the framework of land provision in connection with people's life and interest have to be implemented in meeting, however there are still problem which is unfair and less give insurance of law protection and assurance to people whose land affected acquittal.

By the issue of Presidential Decree no.55 year of 1993 about land provision for development implementation to public interest, it can be seen as one of law reforms lead to better law system and then it is able to fulfill claim of development need. There are several fundamental and basic principles in Presidential Decree no. 55 year of 1993 which become law reform of land provision e.g.; institutional, substance, understanding of public interest, scope of activity, customs and manners in holding meeting and determining the form and the amount of compensation.

The purpose of the research is to make analysis on Presidential Decree No.55 year of 1993 and Ministry of Agrarian Affairs' regulation/ ka BPN no. 1 year of 1994 with its implementation. Through this investigation, it is hopefully able to give more comprehensive description about law protection problems to landlords in land provision for public interest.

The research method used in this research is normative juridical and sociological juridical. Whereas it uses analytical-qualitative-inductive-phenomenological approach.

The main results from analyzing of data are:

1. Looking at it from an juridical point of view, Presidential Decree No. 55 year of 1993 is the only regulation which regulate land provision for development implementation for public interest in Indonesia. Then it implicates to UU no. 20 year of 1961 as implementation regulations
2. Looking at it from content, base, basic principle of arrangement, the Presidential Decree no. 55 year of 1993 is able to fulfill the terms as law reform in land provision for public interest and to give law protection to the landlord whose legal land right
3. The application procedure of Presidential Decree no. 55 year of 1993 in development implementation for public interest in more detail is regulated in Ministry of Agrarian Affairs' regulation / ka BPN No. 1 year of 1994, then the implementation is carried out by the committee of land provision conform to his duty and function as well as regulated in the Article No. 18 Presidential Decree No.55 year of 1993.

4. The duty of committee is as mediator who act as a bridge between government's interest and the landlords' whose right are going to be handed over. Thus the agreement result of form determination and the amount of compensation in meeting is a result of agreement between government and landlords.
5. The land provision in the framework of road broadening development project in the Regency of Kendal, the committee of land provision had carried out his work and function conform to mechanism regulated in Presidential Decree No. 55 year of 1993 Jo Ministry of Agrarian Affairs' regulation / ka BPN no.1 year of 1994.
6. The obstacle and problem faced by the committee of land provision of Kendal regency in implementing Presidential Decree No. 55 year of 1993, that is carry out the land provision of road broadening development project in Regency of Kendal

Based on the matters above, this research are suggested :

1. The basic and main matters should be able to create law's protection and assurance for the owner or the holder of land right as well as poured out in Presidential Decree No. 55 year of 1993 that is still defended and carried out consistently and consequently.
2. The stipulations poured out in the Article No. 17 Ministry of Agrarian Affairs' regulation / ka BPN No.1 year of 1994 need to be reconsidered for the sake of law assurance.
3. The stipulations which had been formally poured into Presidential Decree No. 55 year of 1993 should be increased to its implementation obviously and definitely
4. The implementation need improving coordinately among governmental institution which need and the committee of land provision in order to make same perception in its regulation application.
5. The arrangement of land provision in higher form regulation should be improved using ideal regulation form, that is law or governmental regulation so that the whole stipulations connected includes UU No.20 year of 1961 is not needed anymore.

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa yang telah melimpahkan rahmat dan karuniaNya, sehingga akhirnya penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis ini walaupun harus melalui perjuangan dan pengorbanan dari berbagai pihak.

Penyusunan tesis ini merupakan tugas akhir dari program pendidikan Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang. Disamping di satu sisi merupakan salah satu wadah untuk menyumbangkan buah pemikiran terhadap usaha pembangunan nasional.

Menyusun tesis memanglah tidak mudah, ini disebabkan keterbatasan kemampuan penulis dan pesatnya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Maka tidaklah mengherankan apabila wujud penulisan tesis ini masih jauh dari sempurna. Namun demikian proses penulisan tesis ini senantiasa memerlukan kesabaran, ketekunan, keuletan untuk bisa terwujud. Penulis yakin bahwa sebagai umat manusia, tidak pernah terlepas dari pada kekhilafan dan kekurangan.

Mengingat segala keterbatasan yang ada pada penulis, maka dengan rendah hati penulis telah mohon bantuan, bimbingan dan pengarahan dari berbagai pihak. Oleh karena itu perkenankanlah penulis pada kesempatan ini menyampaikan ucapan terima kasih yang dalam kepada yang terhormat :

1. Bapak Prof. Ir. Eko Budihardjo, MSc, selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang, Bapak Prof. Dr. Suharjo Hadisaputro, dr. Sp.Pd (K), selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang, yang telah

memberikan kesempatan kepada penulis untuk memperoleh bimbingan dan menimba ilmu di Universitas Diponegoro Semarang;

2. Bapak Prof. Ign. Sugangga, SH, selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan, dan Bapak R. Suharto, SH. MHum, selaku Sekretaris Program Studi Magister Kenotariatan pada Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang, serta bapak-bapak dan ibu-ibu staf pengajar Program Studi Magister Kenotariatan Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang, yang telah memberikan ilmu yang sangat bermanfaat bagi penulis;
3. Bapak Prof. Ign. Sugangga, SH, selaku Pembimbing Utama dan Ibu Hj. Endang Sri Santi, SH. MH, selaku Pembimbing Kedua, yang telah banyak membimbing dan membantu penulis sejak awal proses penulisan rencana penelitian sampai selesainya penyusunan tesis ini;
4. Bapak Ir. M. Rukhyat Noor, MM, selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal, yang telah memberikan ijin serta kesempatan kepada penulis untuk melanjutkan studi S-2 di Universitas Diponegoro Semarang;
5. Bapak FX. Hartono, SH, Kepala Seksi Hak atas Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal, selaku Sekretaris Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Kendal, yang telah memberikan ijin kepada penulis untuk melakukan penelitian di Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal;
6. Bapak Kepala Kecamatan Kangkung beserta seluruh staf, Bapak Kepala Kecamatan Cepiring beserta seluruh staf, yang telah memberikan kesempatan dan kemudahan kepada penulis untuk melakukan penelitian sehingga terwujud tesis ini;

7. Bapak Kepala Desa Truko, Gondang dan Karangayu, yang telah banyak membantu serta memberikan pelayanan yang baik kepada penulis dalam melakukan penelitian di Kantor Desa;
8. Bapak, Ibu para pemilik tanah yang telah memberikan data dan informasi yang baik kepada penulis selama penulis melakukan penelitian;
9. Rekan-rekan mahasiswa Program Magister Kenotariatan angkatan 2000/2001;
10. Istri dan anak tercinta yang senantiasa memberikan dorongan dan semangat serta doanya di dalam penyusunan tesis ini;
11. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah memberikan bantuan baik moril maupun materiil kepada kami dalam penyusunan tesis ini.

Akhirnya penulis hanya dapat mendoakan semoga amal baik bapak-bapak, ibu-ibu dan rekan-rekan mendapat imbalan dari Tuhan.

Semarang, 2002

Penyusun

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iv
DAFTAR GAMBAR DAN TABEL	vi
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Penelitian	1
1.2. Identifikasi Masalah	10
1.3. Kerangka Teori	12
1.4. Tujuan Penelitian	18
1.5. Kegunaan Penelitian	19
1.6. Sistematika Penulisan	20
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	22
2.1. Hukum Tanah Nasional	22
2.1.1. Konsepsi Hukum Tanah Nasional	22
2.1.2. Tujuan Dibentuknya UUPA	31
2.1.3. Hak-hak Atas Tanah dan Penguasaannya Dalam Hukum Tanah Nasional	35
2.2. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum	39
2.2.1. Pengertian Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum	39
2.2.2. Peraturan yang Mengatur Pengadaan Tanah di Indonesia	42
2.3. Tinjauan Umum Perlindungan Hukum Dalam Pengadaan Tanah	44
BAB III METODOLOGI PENELITIAN	50
3.1. Fokus Penelitian	50
3.2. Metode Pendekatan	50

3.3. Lokasi Penelitian	51
3.4. Metode Penarikan Sampling	52
3.5. Metode Pengumpulan Data	53
3.6. Teknik Pengecekan Validitas Data	55
3.7. Metode Penyajian Data	55
3.8. Metode Analisis Data	56
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	57
4.1. Hasil Penelitian	57
4.1.1. Profil Daerah Penelitian	57
4.1.2. Keppres Nomor 55 Tahun 1993 Sebagai Ketentuan Peraturan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum	57
4.1.3. Prosedur Pengadaan Tanah Berdasarkan Keppres Nomor 55 Tahun 1993	66
4.1.4. Penelitian Terhadap Pemilik Tanah Yang Terkena Proyek Pembangunan Pelebaran Jalan	74
4.2. Pembahasan	79
4.2.1. Keppres Nomor 55 Tahun 1993 Sebagai Pembaharuan Hukum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum	79
4.2.2. Penerapan dan Prosedur Pengadaan Tanah Berdasarkan Keppres Nomor 55 Tahun 1993	98
4.2.3. Hambatan dan Permasalahan	117
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	119
1.1. Kesimpulan	119
1.2. Saran-saran	121
RINGKASAN	123
DAFTAR PUSTAKA	130
LAMPIRAN	

DAFTAR GAMBAR DAN TABEL

Gambar 1.	Gambar / Skema Prosedur Pengadaan Tanah Berdasarkan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 jo. Permen. Neg .Agraria/ .. Ka BPN Nomor 1 Tahun 1994	68
Tabel 1.	Hasil Penelitian Terhadap Pemilik Tanah Yang Terkena Proyek Pembangunan Pelebaran Jalan di Desa Truko Kecamatan Kangkung, Desa Gondang dan Desa Karangayu Kecamatan Cepiring	77
Tabel 2.	Perbandingan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Sebelum dan Sesudah Keppres No. 55 Tahun 1993.....	114

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG PENELITIAN

Tanah yang merupakan permukaan bumi, adalah tempat hidup manusia, sumber segala aktifitas berbagai kepentingan hidup dan merupakan sumber daya material yang penting.

Permasalahan yang berkaitan dengan tanah pada akhir-akhir ini meningkat volumenya, sejalan dengan peningkatan kegiatan perekonomian baik secara kuantitatif maupun secara kualitatif. Di lain pihak permasalahan yang timbul tidak terlepas dari pertumbuhan penduduk yang secara nasional meningkat cukup tinggi, kondisi ini membawa akibat meningkatnya nilai tanah.

Keperluan akan tanah dirasa sangat meningkat sejalan dengan meningkatnya pembangunan di segala bidang, terlebih lagi masalah tanah menjadi bertambah penting, karena luasnya tetap sedangkan jumlah penduduk bertambah dan dalam masa pembangunan yang terus meningkat ini masalah tanah menjadi semakin kompleks dan unik. Karena tanah itu selalu harus ada dalam rangka memenuhi kebutuhan akan tanah untuk pembangunan, maka masalah tanah akhirnya menjadi masalah lintas sektoral menyangkut masalah ekonomi, sosial, budaya, politik dan pertahanan keamanan.¹

Dalam pada itu semua kebutuhan akan tanah harus dicukupi dengan sebaik-baiknya, tanpa yang satu merugikan yang lain. Untuk itu diperlukan suatu peraturan dan cara tertentu menanganinya, agar semua kepentingan dapat terpenuhi secara serasi, seimbang, sehingga dapat memberi manfaat yang sebesar-

¹ Peningkatan Pengaturan Pembebasan Tanah Dengan Peraturan Pemerintah, Dokumentasi Deputi Bidang Hak-Hak Atas Tanah Badan Pertanahan Nasional, Jakarta, 1991, hal. 2.

besarnya bagi kemajuan dan kesejahteraan bersama, tanpa merugikan pihak yang lain.

Dalam kegiatan pembangunan khususnya pembangunan fisik, tanah merupakan sarana utama, karena di atas tanah tersebut pembangunan fisik akan dilaksanakan. Pembangunan industri, gedung-gedung, jalan-jalan dan lain-lain senantiasa memerlukan tanah. Di lain pihak tersedianya tanah bagi kepentingan umum sangat terbatas, sehingga dalam pengadaan tanah untuk pembangunan akan menyangkut hak perorangan atas tanah. Dalam hal pemerintah memerlukan tanah untuk kepentingan umum, pemerintah akan menghadapi banyak masalah, diantaranya masalah pengadaan tanah dan pencabutan haknya. Kedua masalah ini timbul dalam hal pemerintah membutuhkan tanah yang dimiliki dan dikuasai oleh rakyat, dengan demikian menyangkut dua kepentingan, yaitu kepentingan pemerintah berhadapan dengan kepentingan rakyat.

Hak-hak atas tanah yang dimiliki dan dikuasai oleh perorangan adalah bersifat pribadi. Sifat pribadi hak-hak individual menunjuk kepada kewenangan pemegang hak untuk menggunakan tanah yang bersangkutan bagi kepentingan dan dalam memenuhi kebutuhan pribadi dan keluarganya.²

Meskipun dari berbagai ketentuan peraturan sudah jelas kebijaksanaan yang digariskan oleh pemerintah, sebelum dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, dalam rangka penyediaan tanah yang menyangkut kepentingan dan kehidupan rakyat harus dilakukan secara musyawarah. Namun

² Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Djambatan, Edisi Revisi 1999 : Hal : 231.

masih timbul permasalahan yang dirasakan tidak adil dan kurang memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap rakyat yang tanahnya terkena pembebasan.

Dengan diundangkannya Hukum Agraria Nasional pada tanggal 24 September 1960 yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang merupakan penjabaran dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 di bidang pertanahan. Jika semula terdapat dualisme hukum di bidang pertanahan, yaitu di samping masih berlakunya hukum Agraria kolonial, berlaku pula hukum Adat, maka sejak tanggal 24 September 1960, terdapat unifikasi hukum pertanahan nasional yang dapat menjadi landasan bagi pembinaan peraturan perundangan selanjutnya di bidang pertanahan.

Dalam Konsepsi Hukum Tanah Nasional, yang berazaskan hukum Adat, semua tanah dalam wilayah negara kita merupakan Karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Rakyat Indonesia, yang telah bersatu sebagai bangsa Indonesia. Tanah tersebut merupakan tanah kepunyaan bersama, yang pengaturan, penguasaan, dan penggunaannya ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan bangsa (Pasal 1 dan 2 UUPA, yang merupakan perincian dan sekaligus tafsiran otentik pernyataan politik dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945).

Dalam konsepsi ini semua hak atas tanah yang melandasi penguasaan tanah oleh perseorangan (orang-orang dan badan-badan hukum), secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa. Ini berarti, bahwa setiap hak atas tanah mengandung 2 aspek, yaitu Aspek pribadi dan Aspek kebersamaan.³

³ Boedi Harsono, Masalah-masalah Aktual di Bidang Pertanahan yang Menyangkut Hak Asasi Manusia Dewasa Ini, Dalam Majalah Masalah-masalah Hukum No. 4 Tahun 1992, hal.2.

Aspek atau sifat pribadi mengandung arti, bahwa setiap hak atas tanah memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk memanfaatkan tanah yang diiliki bagi pribadi dan keluarganya. Aspek kebersamaan mengandung arti, bahwa dalam pemanfaatan tanah yang diiliki harus memperhatikan juga kepentingan bersama, kepentingan umum. Aspek inilah yang dinyatakan dalam Pasal 6 UUPA, bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Maka hak atas tanah yang manapun dalam dirinya mengandung keterbatasan mengenai kebebasan dalam menentukan peruntukan dan penggunaannya, Adanya Rencana Tata Ruang dan Tata Guna Tanah yang ditetapkan Pemerintah Daerah dapat membatasi kebebasan tersebut, bahkan untuk kepentingan umum sesuatu hak atas tanah dapat dicabut (UU No. 20 Tahun 1961).

Prinsip fungsi sosial mengandung makna, bahwa kepentingan bersama/umum harus didahulukan daripada kepentingan pribadi. Namun prinsip tersebut tidak dibenarkan untuk dipakai sebagai alasan untuk mengabaikan kepentingan pribadi mereka yang mempunyai hak atas tanah. Hak diatas dilindungi oleh hukum dan memperhatikan secara seimbang dua kepentingan tersebut dengan pemberian/penyediaan imbalan yang wajar bagi mereka yang haknya dikurangi/dilepas.

“Esensi dari gerakan reformasi nasional adalah koreksi berencana, melembaga, dan berkesinambungan terhadap seluruh penyimpangan yang terjadi dalam bidang ekonomi, politik dan hukum. Sasarannya adalah agar kita dapat bangkit dalam suasana yang lebih terbuka, lebih teratur dan demokrasi.

Sebagai bagian dari pembangunan nasional urusan pertanahan/agraria, tidak dapat dilepaskan dari reformasi pembangunan. Masalah utama yang dihadapi adalah, bahwa selama ini dalam pengelolaan pertanahan dirasakan belum memberikan rasa keadilan dan rasa aman pada

masyarakat, baik dalam memperoleh perlindungan hukum maupun dalam perolehan hak-haknya sebagaimana diamanatkan oleh UUPA. Bahwa landasan formal dalam melaksanakan reformasi pertanahan adalah UUPA, yang sesungguhnya sarat dengan semangat dan amanat untuk menciptakan keadilan di bidang pertanahan serta mengutamakan golongan ekonomi lemah”.⁴

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dijabarkan dalam Pasal 2 UUPA. Penjabaran itu tidak saja berisi penegasan tentang hak menguasai yang diberikan kepada Negara dengan luas cakupan atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, selain itu juga menyatu juga dengan luas cakupan wewenang dari hak menguasai negara tersebut.

Atas dasar hak menguasai dari negara yang sesuai dengan ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA, Negara mempunyai wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan serta pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa; mengatur dan menentukan hubungan-hubungan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Negara di sini adalah sebagai organisasi kekuasaan yang merupakan personifikasi seluruh rakyat.⁵ Pengertian yang digunakan sebagaimana dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidak dapat dilepaskan dari konteks pengertian *dikuasai*. Dalam hal ini, negara menguasai penggunaan tanah yang merupakan bagian dari kekuasaan negara, bersumber dari hak menguasai yang dimiliki negara atas bumi, air dan ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal tersebut

⁴ Pidato Presiden RI, dalam pidato pengarahannya pada Sidang Pembukaan Rapat Kerja Kantor Menteri Negara BPN, 1 Februari 1999.

⁵ Notonegoro. Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia, Bina Aksara, Jakarta, 1994, Hal : 101.

dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara, yaitu kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan masyarakat dalam suatu negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat adil dan makmur. Fungsi sosial hak atas tanah, sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 6 UUPA, dilaksanakan dengan memberikan jaminan perlindungan hukum dengan sebaik-baiknya.

Adalah hak dari negara untuk mengambil tanah-tanah hak untuk kepentingan masyarakat secara keseluruhan, namun penghormatan kepada hak-hak dasar manusia seyogyanya diberikan secara proporsional.⁶

Hal ini sesuai dengan hak menguasai dari negara untuk mengambil dan menggunakan tanah-tanah yang dikuasai rakyat dalam rangka pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dengan memberikan perlindungan hukum terhadap pemilik tanah secara seimbang dan menghormati hak-hak pemilik atas tanah dengan pemberian kompensasi ganti rugi berdasarkan musyawarah dan kesepakatan.

Pemerintah menempatkan masalah tanah sebagai salah satu dari delapan sukses, yaitu delapan sasaran pembangunan yang harus disukseskan, oleh karena itu setiap kegiatan yang berkaitan dengan tanah agar dapat mewujudkan catur tertib pertanahan yaitu : tertib Hukum Pertanahan, tertib administrasi pertanahan, tertib penggunaan tanah, serta tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup.⁷

Di dalam Pasal 14 UUPA, dinyatakan, bahwa : "Pemerintah membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya".

a. Untuk keperluan negara

⁶ Maria. S.W. Sumardjono. Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi, Kompas, Jakarta, 2001, hal.161.

⁷ Pengetrapan Pasal 14,15 UUPA (Tentang Land Use Planning) Terhadap Pembangunan Nasional, Direktorat Jendral Agraria, Publikasi No. 255, hal. 12.

- b. Untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya
- c. Untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan.
- d. untuk memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu
- e. untuk memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.

Dari bunyi Pasal 14 UUPA di atas, dapat disimpulkan bahwa pemerintah harus menyediakan tanah untuk seluruh aspek kegiatan masyarakat, untuk pembangunan. Sedangkan pembangunan memiliki dua sifat, yaitu yang bersifat publik dan yang bersifat privat. Tanah selamanya bersifat privat artinya tanah selamanya dilekati hak anggota masyarakat, dengan demikian masalah yang dihadapi adalah : bagaimana caranya agar pembangunan yang bersifat publik dapat menggunakan tanah yang bersifat privat. Dan masalah lain yang dihadapi dalam bidang pembangunan pertanahan adalah berkaitan dengan jumlah penduduk di satu pihak dan kebutuhan akan tanah dalam melaksanakan pembangunan di pihak lain, untuk itu kebutuhan akan tanah dirasa semakin meningkat dan mendesak untuk memenuhi kebutuhan penggunaan yang makin beragam yaitu untuk pemukiman dan pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan, pertambangan, jasa dan prasarana serta fasilitas umum lainnya dan industri.

Sehubungan hal tersebut, maka kebutuhan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan Ketentuan Peraturan dan Keputusan Presiden Nomor : 55 tahun 1993 tentang pengadaan

tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dan peraturan Menteri Negara Agraria Nomor : 1 tahun 1994, tentang Peraturan Pelaksanaan Keppres No. 55 tahun 1993.

Dengan diberlakukannya Keppres No. 55 tahun 1993 dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka peraturan-peraturan yang mengatur pembebasan tanah sebelumnya yaitu : Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 21 tahun 1976 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 tahun 1985 dinyatakan tidak berlaku.

Keppres No. 55 Tahun 1993, berkedudukan sebagai ketentuan pelaksanaan dari UUPA yang secara implisit tercantum dalam pasal 18 UUPA, oleh karena itu ditetapkannya peraturan ini dipandang sebagai salah satu usaha pembaharuan hukum (Law Reform) ke arah sistem hukum pertanahan yang lebih baik dan dapat memenuhi tuntutan kebutuhan pembangunan, disamping itu peraturan ini ingin memberikan berbagai kemudahan bagi para pelaksana pembangunan dalam menghadapi kesulitan pengadaan tanah untuk berbagai proyek pembangunan, sedang pada pihak lain untuk menampung berbagai aspirasi yang berkembang sebelumnya bahwa peraturan yang mengatur pembebasan tanah sebagaimana diatur dalam PMDN No. 15 tahun 1975 kurang memberikan jaminan perlindungan hukum kepada rakyat yang tanahnya terkena pembebasan. Karena itu keberadaan peraturan ini juga adalah laksana sebuah pedang bermata dua dan kedua-duanya penting sekali, antara perlindungan hak rakyat dan pemenuhan tuntutan pembangunan.⁸

Mochtar Kusumatmadja mengemukakan, bahwa pembaharuan hukum tersebut dilakukan melalui perundang-undangan. Selanjutnya dikatakan bahwa pengertian hukum yang memadai harus tidak hanya memandang hukum sebagai suatu perangkat kaidah asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi harus pula mencakup lembaga (institution) dan proses (processes) yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan.⁹

⁸ H. Abdurrahman, Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hal. 5.

⁹ Mochtar Kusumatmadja, Hukum Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional, Bina Cipta, 1976, hlm. 14-15.

Di dalam Keppres Nomor : 55 Tahun 1993, Pembangunan untuk kepentingan umum dibatasi untuk ;

Kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan, dalam bidang-bidang antara lain :

- a. Jalan umum, saluran pembuangan air
- b. Waduk, bendungan dan bangunan pengairan lainnya termasuk saluran irigasi.
- c. Rumah sakit umum dan pusat-pusat kesehatan masyarakat
- d. Pelabuhan antara bandar udara atau terminal
- e. Peribadatan
- f. Pendidikan atau sekolahan
- g. Pasar umum atau pasar INPRES
- h. Fasilitas pemakaman umum
- i. Fasilitas kesehatan umum seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar dan lain-lain bencana.
- j. Pos dan Telekomunikasi
- k. Sarana olah raga
- l. Stasiun penyiar radio, televisi beserta sarana pendukungnya
- m. Kantor pemerintah
- n. Fasilitas Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.

Tujuan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, adalah sebagai pembaharuan hukum (*law reform*) dari sistem hukum pertanahan, dalam memenuhi kebutuhan akan tanah untuk pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Dengan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah yang

dimiliki masyarakat yang terkena proyek pembangunan, dengan memberikan kepastian dan jaminan perlindungan hukum sesuai musyawarah dan kesepakatan secara sukarela.

1.2. IDENTIFIKASI MASALAH

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 1 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 adalah : setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut, dan kepentingan umum yang dimaksudkan di sini adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat.

Pengadaan tanah untuk kegiatan pelaksanaan pembangunan pelebaran jalan, sesuai Pasal 5 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 termasuk pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan.

Mengingat pembangunan pelebaran jalan umum membutuhkan tanah yang cukup dan sudah dihaki oleh masyarakat, untuk itu pengadaanya perlu dilakukan dengan sebaik-baiknya. Di samping itu pengadaan tanah juga harus dilakukan dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia dan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah, dengan menjamin kepastian dan perlindungan hukum secara seimbang dan untuk tingkat pertama ditempuh dengan cara musyawarah langsung dengan para pemegang hak atas tanah.

Untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum terhadap pemilik tanah yang terkena proyek pembangunan yang bersifat untuk kepentingan umum, dengan didasarkan atas kajian terhadap Keppres No. 55 Tahun 1993 harus dilandasi beberapa aspek yaitu :

- Penghormatan terhadap hak atas tanah yang bersifat pribadi dan penguasaan tanah secara individual dengan landasan hak yang telah diatur dalam Undang-undang Pokok Agraria (UU No. 5 Tahun 1960).
- Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah harus dilaksanakan dengan persetujuan pemilik tanah secara musyawarah, dan tidak dilakukan dengan paksaan.
- Imbalan/perhitungan ganti kerugian terhadap pemilik tanah harus dilakukan secara seimbang dan layak, sehingga bekas pemilik/pemegang hak atas tanah tidak mengalami kemunduran, baik dalam bidang sosial maupun pada tingkat ekonominya.
- Melaksanakan ketentuan peraturan pengadaan tanah untuk pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, sesuai semangat dan isi peraturan hukumnya dan diwujudkan dalam kenyataannya.

Dengan melihat secara sempit lokasi penelitian dalam penulisan thesis ini di Kabupaten Kendal, muncul permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah pembaharuan hukum dalam pengadaan tanah ini dapat memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat/pemilik tanah yang terkena proyek pembangunan untuk kepentingan umum ?
2. Untuk mendukung kelancaran transportasi lintas utara Jawa, maka diperlukan peningkatan status jalan dari jalan propinsi menjadi jalan negara, sehingga perlu

- dilakukan pelebaran jalan. Untuk itu perlu dikaji : Bagaimana Penerapan dan Proses Pengadaan Tanah yang dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Kendal, apakah sesuai dengan ketentuan peraturannya?
3. Kendala apa yang dihadapi oleh Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Kendal dan Bagaimana tanggapan masyarakat terhadap proyek pembangunan pelebaran jalan ?

1.3. KERANGKA TEORI

Terminologi perlindungan hukum dalam thesis ini dipergunakan secara bergantian, dengan maksud untuk menggambarkan suatu keadaan perilaku dari anggota masyarakat yang berkesesuaian dengan hukum yang berlaku. Secara dikotomis, perlindungan hukum terhadap masyarakat diberikan, dalam rangka penghormatan terhadap hak-hak masyarakat.

Untuk memberikan perlindungan hukum terhadap pemilik tanah, panitia pengadaan tanah harus berperilaku atau bertindak sesuai dengan norma yang telah ditetapkan dalam undang-undang. Norma yang hendak dijadikan tolok ukur dalam penelitian ini adalah : KEPPRES No. 55 Tahun 1993 beserta peraturan pelaksanaannya. Sementara itu hukum pada dasarnya merupakan konkretisasi dari sistem nilai yang berlaku dalam masyarakat.

Konsepsi Hukum Tanah Nasional yang didasarkan pada hukum adat, semua tanah dalam wilayah negara merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada rakyat Indonesia, yang telah bersatu sebagai bangsa Indonesia. Salah satu fungsi negara adalah *Protection function*, melindungi seluruh negara, sesuai dengan ketentuan dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945. Ini berarti, bahwa kebijakan kewilayahan ada pada negara.¹⁰

¹⁰ Muchsan. Hukum Pertanahan di Indonesia dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah, Bulletin Sandi, Edisi XIII / 2000, hal.7.

UU Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, sebagai peraturan pelaksanaan dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. dalam UUPA ditegaskan bahwa subyek hukum pemegang hak atas tanah dapat berbentuk bangsa Indonesia, Negara Republik Indonesia, perorangan ataupun badan hukum.

1. Hak Bangsa Indonesia

Pasal 1 UUPA menyatakan sebagai berikut :

- (1). Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
- (2). Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
- (3). Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termasuk dalam ayat (2) Pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.

Dari ketentuan ini tampak, bahwa bangsa Indonesia sebagai pemegang hak terhadap bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah republik Indonesia, ini berarti tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli daerah atau pulau tersebut, melainkan menjadi hak seluruh bangsa Indonesia.

Hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia merupakan hubungan yang bersifat abadi yang berarti, bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air dan ruang angkasa Indonesia masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun, tidak ada suatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut. Hak bangsa Indonesia atas tanah ini tidak meniadakan hak perorangan terhadap tanah. Hal ini dikarenakan

konsepsi hak bangsa semacam ini sesuai dengan konsepsi hak ulayat yang hidup dalam masyarakat Indonesia. Jelasnya hak bangsa atas tanah ini bukanlah hak milik, melainkan hak ulayat.¹¹

2. Hak Negara

Pasal 2 UUPA menyatakan :

- (1). Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hak-hak sebagaimana 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 termaktub dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk :
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
 - 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 kebahagiaan, kesejahteraan dan

¹¹ Muchsan. Hukum Pertanahan di Indonesia dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah, Bulletin Sandi, Edisi XIII / 2000, hal 7.

kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

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

Undang-undang Pokok Agraria sebagai peraturan pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 mempertimbangkan, bahwa negara tidak perlu bertindak sebagai pihak yang memiliki tanah, hanya terbatas sebagai pihak yang menguasai tanah. Penguasaan ini pun dibatasi, yakni dalam penggunaan wewenang yang berasal dari hak menguasai ini, negara harus benar-benar berorientasi pada sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hak menguasai dari negara ini merupakan hak yang tertinggi, yang berarti hak-hak atas tanah yang lain berada di bawah hak menguasai. Ini membawa konsekuensi, apabila negara menghendaki untuk menguasai tanah yang sudah dibebani dengan hak-hak lain, hak-hak lain ini harus dikalahkan.

3. Hak Perseorangan dan Badan Hukum

Pasal 4 UUPA menyatakan :

- (1). Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah, yang dapat diberikan

kepada dan dapat dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri-sendiri maupun bersama dengan orang-orang lain serta badan hukum.

- (2). Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini, memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi, air serta ruang angkasa yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Dalam Pasal 16 UUPA ditegaskan, bahwa hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) terdiri dari hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka hutan, hak memungut hasil hutan, hak lain selain yang tersebut di atas.

Dalam Pasal 6 UUPA, menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Dari kerangka teori yang tercantum dalam Konsepsi Hukum Tanah Nasional, dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Kebijakan pertanahan baik menurut UUD 1945 maupun menurut UUPA ada di tangan pemerintah pusat.
2. Hak atas tanah berpuncak pada hak bangsa dan bersifat abadi, sehingga tidak terpengaruh oleh kondisi apapun.
3. Hak menguasai atas tanah berada pada negara.
4. Semua hak atas tanah, baik hak bangsa, hak negara, dan hak perseorangan berfungsi sosial, lebih mengutamakan kepentingan umum daripada kepentingan individu.

Dengan berpedoman pada konsepsi hukum tanah nasional, serta fungsi sosial pada hak atas tanah, sehingga pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dapat dilakukan dengan melepaskan hak atas tanah yang telah dikuasai atau dimiliki oleh perseorangan/badan hukum, namun tetap memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah. Ini berarti konsepsi hukum tanah dalam Pasal UUPA yang merupakan pelaksanaan dari Pasal 33 (3) UUD 1945, mengenai hak menguasai dari negara dan fungsi sosial atas tanah, sebagai kerangka teori yang membenarkan negara/pemerintah untuk melepaskan hak atas tanah yang sudah dihaki oleh masyarakat untuk kepentingan umum melalui pengadaan tanah, sebagaimana diatur dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 dan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Menteri Negara Agraria/Ka. BPN No. 1 tahun 1994.

Pendekatan yang harus dilakukan dalam pemecahan masalah pengadaan tanah dalam melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum, sehingga dapat memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum terhadap pemilik tanah adalah: Suatu pendekatan yang terpadu melalui legal approach, prosperity approach, security approach dan humanity approach. Sesuai dengan asas negara, maka ketentuan-ketentuan hukum harus tetap dipakai sebagai dasar penyelesaian masalah tanah (legal approach). Di samping itu juga hendaknya diperhatikan asas-asas kesejahteraan, sejahtera perorangan dan sejahtera masyarakat (prosperity approach). Selanjutnya juga asas-asas ketertiban dan keamanan (security approach), dan akhirnya oleh karena persoalan tanah menyangkut nilai-nilai hidup kemanusiaan (humanity) maka tidak perlu terjadi adanya penyelesaian masalah pertanahan yang mengorbankan hak-hak manusia.¹²

¹² Abdurrahman, Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia, Alumni Bandung, 1978, hal. 12.

Ketentuan peraturan pengadaan tanah yaitu Keppres Nomor 55 Tahun 1993, merupakan landasan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dengan demikian ketentuan peraturan ini hanya dapat diterapkan kalau ada tuntutan kepentingan umum menghendaki diadakannya suatu proyek atau kegiatan pembangunan. Prosedur yang harus ditempuh dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah, dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dengan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah yang dimiliki atau dikuasai masyarakat dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah serta disepakati secara sukarela oleh para pemilik tanah.

1.4. TUJUAN PENELITIAN

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk melakukan telaah terhadap Keppres No. 55 Tahun 1993 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Ka. BPN No. 1 Tahun 1994 beserta dengan implementasinya. Dengan pengkajian ini diharapkan akan dapat memberi gambaran yang lebih komprehensif terhadap permasalahan perlindungan hukum terhadap pemilik tanah dalam pengadaan tanah untuk pelebaran jalan di Kabupaten Kendal. Sedang secara spesifik, penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk mengetahui apakah pembaharuan hukum dalam pengadaan tanah ini, dapat memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat/pemilik tanah yang terkena proyek pembangunan untuk kepentingan umum.

2. Mengetahui penerapan dan proses pengadaan tanah oleh Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Kendal, melalui pemahaman maupun implementasi ketentuan peraturan dalam Keppres No. 55 Tahun 1993.
3. Mengetahui berbagai kendala yang dihadapi oleh Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Kendal, serta untuk mengetahui tanggapan masyarakat terhadap proyek pembangunan pelebaran jalan.

1.5. KEGUNAAN PENELITIAN

Manfaat penelitian pada dasarnya dapat dipilah menjadi dua bagian, yaitu manfaat yang bersifat umum dan manfaat yang bersifat khusus. Manfaat yang bersifat umum dari penulisan thesis ini adalah diharapkan akan dapat memberikan sumbangan terhadap perkembangan ilmu hukum di bidang pertanahan.

Sedang manfaat secara khusus dari penulisan ini dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Thesis ini diharapkan dapat dipergunakan sebagai titik tolak untuk melakukan penjelajahan lebih lanjut dalam bidang kajian yang memiliki keterkaitan dengan topik utama thesis ini.
2. Memberikan sumbangan pemikiran kepada pemerintah, khususnya pemerintah Kabupaten Kendal, sebagai bahan untuk menjadi dasar penyusunan kebijakan dalam penegakan hukum pertanahan, khususnya dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.
3. Memberikan sumbangan bagi kemajuan iptek khususnya bidang pertanahan.

1.6. SISTEMATIKA PENULISAN

Untuk memberikan gambaran thesis secara komprehensif, berikut ini akan dikemukakan sistematika thesis yang ditulis sebagai berikut :

Pada bab pendahuluan, akan diuraikan tentang latar belakang mengapa penulis memilih permasalahan ini, rumusan masalah yang akan menjadi fokus penuntun dalam penelitian, tujuan penelitian dan manfaat penelitian terhadap permasalahan yang telah ditetapkan. Tinjauan pustaka diarahkan pada pemilihan teori yang diharapkan akan dipergunakan untuk menjadi pisau analisis terhadap data-data yang telah terkumpul. Metode penelitian yang akan menjadi tolak penguji keilmiahan dari penulisan thesis ini diuraikan pada bagian akhir dari bab pendahuluan.

Pada bab tinjauan pustaka, penulis akan mempertajam bingkai teori yang akan dipergunakan untuk menganalisis (temuan) data yang telah dikumpulkan. Teori membenaran yang terkandung dalam konsepsi hukum tanah nasional akan dikupas lebih banyak dan lebih tajam agar dapat memberikan gambaran yang komprehensif terhadap teori itu sendiri. Teori tersebut diharapkan dapat memberikan kerangka konsep mengapa para pemilik tanah secara hukum hak-haknya harus dihormati dan dilindungi, serta mengapa untuk kepentingan umum hak atas tanah dapat dilepas atau diserahkan. Penulis juga berpendapat, bahwa meskipun bab ini dititikberatkan pada penajaman teori yang dipilih untuk menganalisa data, perlu dilengkapi dengan uraian tentang pembangunan untuk kepentingan umum yang terkait erat dengan proyek pembangunan pelebaran jalan.

Pada bab hasil penelitian dan analisis data akan diuraikan tentang data-data hasil penelitian yang relevan dengan rumusan masalah yang telah dirumuskan pada bab pendahuluan. Data-data yang terkumpul langsung akan dianalisis dengan mempergunakan metode analisis yang telah dipilih dan dipaparkan pada bab pendahuluan untuk menjawab semua rumusan permasalahan. Kesenjangan antara das sollen dan das sein juga akan dianalisis dengan melihat pada berbagai faktor yang menghambat dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Kabupaten Kendal.

Pada bab kesimpulan dan saran akan diuraikan kristalisasi dari hasil analisis pada bab sebelumnya (bab hasil penelitian dan analisis) dalam bentuk kesimpulan. Kesimpulan dan saran akan disusun berdasarkan frekuensi rumusan permasalahan untuk menarik benang merah thesis ini dari bab pendahuluan, bab tinjauan pustaka dan bab hasil penelitian dan analisis.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Hukum Tanah Nasional

2.1.1 Konsepsi Hukum Tanah Nasional

Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), yang ditetapkan pada tanggal 24 September 1960 sebagai Undang-undang Nomor : 5 Tahun 1960 (LN No. 104-1960) merupakan peraturan dasar pokok-pokok Agraria, sebagai peraturan pelaksanaan dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Di dalam Pasal 5 UUPA dinyatakan bahwa;

Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Dari ketentuan Pasal 5 tersebut, dapat dikatakan, bahwa hukum agraria Indonesia bersumber dari hukum adat. Hukum adat merupakan hukum yang tidak tertulis yang dipergunakan sebagai sumber utama dalam penyusunan Hukum Tanah Nasional positif yang tertulis.

Menurut C. Van Vollenhoven, menggolongkan hukum adat di Indonesia dengan hukum adat golongan pribumi dan golongan timur asing. Sedangkan Kusumadi Pudjosewojo menyebutkan hukum adat sebagai keseluruhan aturan hukum tidak tertulis. Hukum adat dalam pengertian ini bukan merupakan bidang hukum tersendiri di samping bidang hukum-hukum yang lain.

Dalam penjelasan umum III UUPA, dan konsiderans huruf C, disebutkan bahwa hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, dengan belakunya hukum adat di samping hukum agraria yang didasarkan atas hukum barat.

Dari penjelasan dan konsiderans UUPA di atas, menunjukkan bahwa hukum adat yang oleh UUPA dijadikan dasar hukum tanah nasional adalah hukum adat aslinya golongan pribumi.

Hukum adat sebagai sumber utama dalam pembangunan hukum tanah nasional adalah untuk memperoleh bahan-bahannya berupa konsepsi, asas-asas dan lembaga-lembaga hukumnya untuk dirumuskan menjadi norma-norma hukum yang tertulis, yang disusun menurut sistem hukum adat. Hukum tanah baru yang dibentuk dengan menggunakan bahan-bahan dari hukum adat, berupa norma-norma hukum yang dituangkan dalam peraturan-peraturan perundang-undangan sebagai hukum yang tertulis, merupakan hukum tanah positif yang tertulis. UUPA merupakan hasilnya yang pertama.¹

- a. Konsepsi hukum adat terhadap tanah bersifat komunalistik religius, namun penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan sangat dimungkinkan. Sifat yang komunalistik religius tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA yang menyatakan, bahwa :

“Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air serta ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

Dalam hukum adat tanah ulayat merupakan tanah bersama persekutuan masyarakat hukum adat yang bersangkutan, sedang dalam Hukum Tanah Nasional

¹ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia. Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria. Isi dan Pelaksanaannya, Djambatan, Edisi Revisi, 1999, hal. 202.

semua tanah dalam wilayah negara kita adalah tanah bersama rakyat Indonesia, yang telah bersatu menjadi bangsa Indonesia.

Hak bangsa Indonesia atas tanah ini tidak meniadakan hak perseorangan terhadap tanah. Hal ini dikarenakan konsepsi hak bangsa semacam ini sesuai dengan konsepsi hak ulayat yang hidup dalam masyarakat Indonesia. Jelasnya hak bangsa atas tanah ini bukanlah hak milik, melainkan hak ulayat.²

M.M. Djodjodigono menyatakan, bahwa hubungan antara hak desa (hak ulayat) dengan hak individu terhadap tanah bersifat "mulur munkret". Semakin besar kekuasaan individu terhadap tanah, semakin kecil hak ulayat, sebaliknya semakin kecil hak individu terhadap tanah semakin besar hak ulayat.

Badan pembentuk undang-undang pada waktu pembentukan UUPA itu menggunakan pola pikir hukum adat, dimana kekurangan-kekurangan yang terdapat dalam hukum adat, yaitu hukum agraria adat, dilengkapi oleh hukum agraria barat, baik yang tercantum dalam kitab undang-undang hukum perdata buku II – maupun dalam undang-undang tersendiri di luar kitab undang-undang perdata. Dengan perkataan lain, resepsi hukum agraria Indonesia sifatnya hanya melengkapi. Jadi hakekatnya UU Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) adalah hukum agraria adat yang diberi bentuk tertulis, bentuk undang-undang. Sebab hukum undang-undang (tertulis) itu semuanya berasal dari hukum kebiasaan (tidak tertulis), sedangkan hukum adat adalah hukum kebiasaan yang berasal dari nenek moyang bangsa Indonesia, bukan berasal dari hukum kebiasaan asing (barat) yang bersifat individualistik".³

Pasal, 9 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) menyatakan, bahwa :

- (1). Hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan 2.

² Muchsan, Hukum Pertanahan di Indonesia dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah, Bulletin Sandi, Edisi XIII / 2000, hal. 7.

³ Bachsan Mustafa, Hukum Agraria dalam Perspektif Remadja Karya, Bandung, 1982, hal. 8-9

- (2). Tiap-tiap warganegara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk dapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Pasal, 16 UUPA :

- (1). Hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat 1 ialah:
- a. hak milik
 - b. hak guna usaha
 - c. hak guna bangunan
 - d. hak pakai
 - e. hak sewa
 - f. hak membuka tanah
 - g. hak memungut hasil hutan
 - h. hak-hak yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.
- (2). Hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat 3 ialah :
- a. hak guna air
 - b. hak pemeliharaan dan penangkapan ikan
 - c. hak guna ruang angkasa

Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa dalam Hukum Tanah Nasional, dimungkinkan tiap-tiap warganegara Indonesia menguasai bagian dari tanah bersama secara individual, dengan hak atas tanah yang bersifat pribadi, namun

tetap mengandung unsur kebersamaan. Dalam arti untuk kepentingan umum, kepentingan masyarakat, negara harus didahulukan daripada kepentingan pribadi. Unsur kebersamaan tersebut dirumuskan dalam Pasal 6 UUPA yang menyatakan; semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Fungsi sosial yang dimaksud merupakan sifat asal dari hak-hak atas tanah dalam Konsepsi Hukum Tanah Nasional.

Hak bersama masyarakat hukum adat yang dikenal dengan hak ulayat, dinyatakan dengan tegas dalam Pasal, 3 UUPA yaitu :

Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga harus sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Maria S.W. Sumardjono dalam bukunya yang berjudul Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi halaman 64-65, mengatakan hak ulayat sebagai istilah teknis yuridis merupakan hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat, berupa wewenang atau kekuasaan mengurus dan mengatur tanah seisinya dengan daya laku ke dalam dan ke luar.

Hak ulayat mempunyai kekuatan mengikat ke dalam dan ke luar. Ke dalam berhubungan dengan warga masyarakatnya dan ke luar dalam hubungannya dengan bukan anggota masyarakat, yang disebut sebagai "orang asing atau orang luar". Secara yuridis formal hak ulayat diakui dalam hukum agraria nasional

seperti diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria (UU Nomor 5 Tahun 1960).

Namun, dengan berpegang pada konsepsi yang bersumber pada hukum adat, kiranya adil bila kriteria penentu eksistensi hak ulayat didasarkan pada adanya tiga unsur yang harus dipenuhi secara simultan⁴, yakni :

- (1). Subyek hak ulayat, yaitu masyarakat hukum adat itu yang memenuhi karakteristik tertentu;
- (2). Obyek hak ulayat, yaitu tanah wilayah yang merupakan lebensraum mereka; dan
- (3). Adanya kewenangan tertentu dari masyarakat hukum adat itu untuk mengelola tanah wilayahnya, termasuk menentukan hubungan yang berkenaan dengan persediaan, peruntukan, dan pemanfaatan, serta pelestarian tanah wilayahnya itu.

b. Asas-Asas Hukum Adat Dalam Hukum Tanah Nasional

Asas-asas hukum adat yang dipergunakan sebagai sumber utama dalam Hukum Tanah Nasional adalah : asas religius (Pasal 1 UUPA), asas kebangsaan (Pasal 1,2 dan 9 UUPA), asas demokrasi (Pasal 9 UUPA), asas kemasyarakatan, pemerataan dan keadilan sosial (Pasal 6, 7, 10, 11 dan 13), asas penggunaan dan pemeliharaan tanah secara berencana (Pasal 14 dan 15), serta asas pemisahan horisontal tanah dengan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya.⁵

⁴ Maria S.W. Sumardjono, Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi, Kompas, Jakarta, 2001, hal. 64-65.

⁵ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Djambatan, Edisi Revisi, 1999, hal. 203

Berkaitan dengan asas-asas hukum adat yang dipergunakan sebagai sumber utama dalam Hukum Tanah Nasional, Bachsan Mustafa dalam bukunya yang berjudul Hukum Agraria dalam Perspektif halaman 19-24, menegaskan, bahwa asas-asas yang terkandung dalam Hukum Agraria (UUPA) sebagai berikut :

1. Asas Nasionalisme

Asas ini terdapat dalam Pasal 21 ayat 1 UUPA; yaitu hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik;

2. Asas Nondiskriminasi

Dalam UUPA, tidak membeda-bedakan antara sesama warganegara Indonesia, baik WNI asli, maupun WNI keturunan asing, di dalam UUD 1945 tercantum dalam Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2), sedang dalam UUPA, yang merupakan undang-undang organik dari UUD 1945 terdapat dalam Pasal 9 dan 21.

3. Asas Fungsi Sosial dari Tanah

Tercantum dalam Pasal 6 UUPA, yaitu semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, berarti bahwa tanah itu harus digunakan sesuai dengan keadaan tanahnya dan sifat dari haknya dan tidak dapat dibenarkan pemakaian tanah secara merugikan dan bertentangan dengan kepentingan masyarakat.

4. Asas Dikuasai Negara

Asas "dikuasai negara" ini tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 45 jo Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) UUPA yaitu : Bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan

tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Istilah “dikuasai” yang digunakan oleh Pasal 2 ayat (1) ini bukan berarti “dimiliki” sebab negara tidak berfungsi sebagai pemilik tanah.

5. Asas Pemisahan Horizontal

Asas pemisahan horizontal didasarkan atas jalan pemikiran hukum adat yaitu suatu asas yang memisahkan kedudukan benda-benda yang ada di atasnya dan melekat dengan tanah dari tanahnya di mana benda-benda itu berada.

Sedangkan menurut Maria S.W Sumardjono dalam bukunya berjudul Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi halaman 42, menyatakan bahwa, “Perwujudan keadilan sosial di bidang pertanahan dapat dilihat pada prinsip-prinsip dasar UUPA yakni, prinsip negara menguasai, prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah masyarakat hukum adat, asas fungsi sosial semua hak atas tanah, prinsip landreform, prinsip perencanaan dalam penggunaan tanah dan upaya pelestariannya, dan prinsip nasionalitas. Prinsip dasar ini kemudian dijabarkan dalam berbagai produk berupa peraturan perundang-undangan dan kebijakan lainnya.

c. Lembaga-lembaga Hukum Adat Dalam Hukum Tanah Nasional

Dalam hukum adat dikenal lembaga-lembaga hukum dalam memenuhi keperluan/kebutuhan masyarakat yang masih sederhana. Berdasarkan perkembangan zaman dan perubahan masyarakat penyempurnaan dan penyesuaian lembaga-lembaga tersebut dimungkinkan, tanpa menghilangkan sifat dan ciri kepribadian Indonesia lembaga-lembaga hukum bersangkutan.

Dalam penjelasan umum UUPA angka III (1), diuraikan dengan kata-kata. Oleh karena rakyat Indonesia sebagian terbesar tunduk pada hukum adat, maka hukum agraria yang baru tersebut akan didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan hukum adat itu, sebagai hukum yang asli, yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional.

Dalam memenuhi kebutuhan masyarakat modern yang terbuka, lembaga jual beli tanah mengalami modernisasi dan penyesuaian, tanpa mengubah hakikatnya sebagai perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah dengan pembayaran harganya secara tunai, serta sifat dan cirinya sebagai perbuatan yang riil dan terang.⁶

Jual beli tanah menurut hukum adat cukup dibuatkan aktanya oleh penjual sendiri dan diketahui Kepala Desa/Adat, sedang jual beli tanah menurut PP 10/1961 jo PP 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang bertujuan untuk meningkatkan mutu alat bukti perbuatan hukum yang dilakukan.

Untuk menunjang pembangunan Hukum Tanah Nasional, dengan upaya pemahaman hukum dan aspirasi yang melekat pada asas hukum yang bertujuan untuk mencapai keadilan, kepastian hukum, dan manfaat bagi masyarakat. Merupakan kenyataan, bahwa peraturan yang dibuat, termasuk di dalamnya undang-undang, tidaklah sempurna, baik karena kurang lengkap atau kurang jelas. Dalam suatu peraturan perundang-undangan yang relatif lengkap sekalipun, dalam perjalanan waktu, seiring dengan perkembangan masyarakat, ilmu pengetahuan dan teknologi, dapat menimbulkan adanya kekosongan. Salah satu cara untuk pembangunan hukumnya adalah dengan jalan penemuan hukum, antara lain dengan metode interpretasi dan analogi.⁷

⁶ Ibid. hal 204.

⁷ Maria S.W. Sumardjono, Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi, Kompas, Jakarta, 2001, hal. 2.

2.1.2 Tujuan dibentuknya Undang-undang Pokok Agraria (UUPA)

Bachsan Mustafa dalam bukunya yang berjudul Hukum Agraria Dalam Perspektif, dalam halaman 14 menyatakan bahwa, pada zaman Hindia Belanda, hukum agraria dibentuk berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintah Belanda dahulu yang merupakan dasar politik agraria Pemerintahan Hindia Belanda dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan sebesar-besarnya dari bumi Indonesia, dan untuk mengembangkan penanaman modal Belanda dan modal asing lainnya di perkebunan-perkebunan. Untuk mencapai tujuan ini Pemerintah Hindia Belanda telah menciptakan Pasal 51 dari Indische Staatregeling (IS) dengan 8 ayat. Ke 8 ayat kemudian dituangkan ke dalam undang-undang dengan nama "Agrarische Wet" dimuat dalam Stb 1870-55. Kemudian dikeluarkan Keputusan Raja dengan nama "Agrarische Besluit" tahun 1870, sebagai peraturan organik dari Agrarische Wet. Dalam Pasal 1 Agrarische Besluit memuat suatu asas yaitu : "Domein Verklaring" atau asas "Domein", yakni asas, bahwa "semua tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan hak eigendomnya oleh pemiliknya, menjadi domein negara (milik negara).

Setelah proklamasi kemerdekaan negara Indonesia tahun 1945, kedua undang-undang agraria tersebut dengan segala peraturan organiknya dan buku ke II KUHPerdata tentang benda, kecuali peraturan-peraturan mengenai hipotek, telah dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Undang-undang Pokok Agraria, yang mulai berlaku sejak tanggal 24 September 1960, sehingga sekarang hanya berlaku satu undang-undang yang mengatur agraria, berarti bahwa hanya berlaku hukum agraria bagi semua warga negara Indonesia. Dengan demikian dualisme dan pluralisme dalam bidang hukum agraria telah dapat dihapuskan.

Dalam penjelasan umum I, dinyatakan, tiga tujuan pokok UUPA :

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Dalam meletakkan dasar-dasar ketiga hal tersebut di atas, dengan sendirinya harus terwujud penjelmaan sila-sila Pancasila, sebagaimana dimaksud dalam konsiderans huruf c.

Bahwa Hukum Tanah Nasional harus mewujudkan penjelmaan daripada Pancasila kiranya tidak memerlukan penjelasan. Bukan hanya hukum tanah, bukan saja Hukum Indonesia seluruhnya, tetapi seluruh kehidupan dan penghidupan bangsa harus mewujudkan Pancasila itu.⁸

Sebagaimana diketahui undang-undang Pokok Agraria (UUPA), hanya memuat dasar-dasar dari hukum agraria yang baru, seperti dikatakan dalam “Penjelasan umum” bab I dari memori penjelasan memuat “Hanyalah asas-asas serta soal-soal dalam garis besarnya saja”. Pelaksanaannya akan diatur didalam berbagai undang-undang, Peraturan Pemerintah dan peraturan perundangan lainnya : seperti pendaftaran tanah (Pasal 19), badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya (Pasal 21).

⁸ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Djambatan, Edisi Revisi, 1999, hal. 167

Dengan diundangkannya UUPA, berarti telah dikodifikasikan hukum Agraria Indonesia yang berarti⁹ :

- (1). Telah diperoleh kesatuan hukum agraria, yaitu telah berlaku satu hukum agraria bagi setiap WNI.
- (2). Telah diperoleh kepastian hukum, yaitu setiap pemilik tanah dapat mengetahui hak dan kewajibannya, dengan membaca peraturan-peraturan yang tercantum dalam kodifikasi.
- (3). Para pemegang hak milik terjamin haknya oleh undang-undang, artinya dalam memiliki dan menguasai tanahnya, orang lain yang tidak berhak dilarang mengganggu gugat tanahnya.

Kepastian hukum memberi jaminan kepada para pemegang hak milik terhadap kesewenang-wenangan dari pihak / oknum-oknum penegak hukum, jadi mempunyai sifat preventif, dan untuk keamanan hukum.

Boedi Harsono dalam bukunya berjudul Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya halaman 6, menyatakan pengertian agraria sesuai yang tercantum dalam konsiderans, Pasal-Pasal, dan penjelasannya, bahwa pengertian agraria dan hukum agraria dalam UUPA, dipakai dalam arti yang sangat luas. Pengertian agraria meliputi bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, dalam batas-batas seperti yang ditentukan dalam Pasal 48 UUPA, bahkan meliputi pula ruang angkasa yaitu ruang diatas bumi dan air yang mengandung tenaga dan unsur-unsur yang dapat digunakan usaha-usaha

⁹ Bachsan Mustafa, Hukum Agraria Dalam Perspektif, Remadja Karya, Bandung, 1988, hal. 16.

memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dan hal-hal lainnya yang bersangkutan dengan itu.

Pengertian bumi meliputi permukaan bumi (yang disebut tanah), tubuh bumi di bawahnya serta yang berada dibawah air (Pasal 1 ayat 4 jo, Pasal 4 ayat 1 UUPA). Dengan demikian pengertian “tanah” meliputi permukaan bumi yang ada di daratan dan permukaan bumi yang berada dibawah air, termasuk air laut.

Dengan pemakaian sebutan agraria dalam arti yang demikian luasnya, maka dalam pengertian UUPA hukum agraria bukan hanya merupakan satu perangkat bidang hukum. Hukum agraria merupakan suatu kelompok berbagai bidang hukum, yang masing-masing mengatur hak-hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu yang termasuk pengertian agraria diatas

Kelompok tersebut terdiri atas ¹⁰ :

- (1). Hukum tanah, yang mengatur hak-hak penguasaan tanah, dalam arti permukaan bumi.
- (2). Hukum Air, yang mengatur hak-hak penguasaan atas air
- (3). Hukum Pertambangan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas bahan-bahan galian yang dimaksudkan oleh UU Pertambangan.
- (4). Hukum Perikanan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung didalam air.
- (5). Hukum Penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa (bukan “Space Law”) mengatur hak-hak penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa yang dimaksudkan oleh Pasal 48 UUPA.

¹⁰ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Djambatan, Edisi Revisi, 1999, hal. 8

2.1.3 Hak-Hak Atas Tanah Dan Penguasaannya Dalam Hukum Tanah Nasional

Pengertian “Penguasaan dan Menguasai” dapat dipakai dalam arti fisik dan yuridis, juga beraspek perdata dan publik.

Penguasaan yuridis dilandasi hak yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, tapi kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan pihak lain, misalnya kalau tanah yang dimiliki disewakan kepada pihak lain, sehingga penyewa yang menguasai secara fisik tanpa hak.¹¹

Dalam Hukum Tanah Nasional, dikenal juga penguasaan yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik. Kreditor pemegang hak jaminan atas tanah yang dijadikan agunan, tetapi penguasaan secara fisik tetap berada pada yang mempunyai tanah.

Pengertian “penguasaan dan menguasai” seperti uraian diatas dipakai dalam aspek perdata.¹²

Dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA pengertian “dikuasai dan menguasai” dipakai dalam aspek publik. Hak menguasai dari negara adalah sebutan yang diberikan oleh UUPA kepada lembaga hukum dan hubungan hukum kongkret antara negara dan tanah Indonesia, yang dirinci isi dan tujuannya dalam Pasal 2 ayat 2 dan 3 UUPA.¹³

¹¹ Ibid, hal. 23

¹² Ibid, hal. 23

¹³ Ibid, hal. 259

Dalam UUPA diatur dan ditetapkan urutan atau hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Indonesia, yaitu :

- (1). Hak Bangsa Indonesia yang disebut dalam Pasal 1 UUPA, sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, beraspek publik.
- (2). Hak menguasai dari negara yang disebut dalam Pasal 2 UUPA, beraspek publik.
- (3). Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat yang disebut dalam Pasal 3 UUPA, beraspek perdata dan publik.
- (4). Hak-hak perorangan / individual semuanya beraspek perdata, terdiri atas :
 - a. Hak-hak atas tanah sebagai hak individual, yang secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa, disebut dalam Pasal 16 dan 53 UUPA.
 - b. Wakaf, yaitu hak milik yang sudah diwakafkan, Pasal 49 UUPA
 - c. Hak jaminan atas tanah yang disebut "Hak Tanggungan" dalam Pasal 25, 33, 39 dan 51 UUPA.

Semua hak penguasaan atas tanah di atas, berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. "Sesuatu" yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, merupakan isi hak penguasaan yang menjadi kriterium atau tolok pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.¹⁴

Hak milik, dalam Pasal 20 UUPA memberi wewenang untuk menggunakan tanah yang dihaki tanpa batas waktu. Hak Guna Usaha, dalam Pasal 28 UUPA dibatasi jangka waktu penggunaan tanahnya, Hak Guna Bangunan juga

¹⁴ Ibid, hal. 24

dibatasi jangka waktu penggunaannya, diatur dalam Pasal 35 UUPA, demikian pula hak-hak lain semuanya ada kewenangan, kewajiban/larangan yang telah diatur dalam Hukum Tanah Nasional.

Hak menguasai dari negara, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA, yang beraspek publik, tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah.

Dalam bidang hukum publik, bangsa Indonesia sebagai pemegang penguasaan hak atas tanah yang tertinggi, penyelenggaraannya pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Negara bertindak sebagai kuasa dan petugas bangsa Indonesia, dan ditegaskan dalam Pasal 1 ayat 2 UUPA yang menyatakan :

“Hak menguasai dari negara termaktub dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- 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.

Jika negara sebagai penyelenggara memerlukan tanah untuk melaksanakan tugasnya, tanah tersebut akan diberikan kepadanya oleh negara selaku badan penguasa, melalui lembaga pemerintahan yang berwenang. Tanah diberikan kepada lembaga tersebut dengan suatu hak atas tanah untuk dikuasai secara fisik dan digunakan, bukan sebagai badan penguasa yang mempunyai hak menguasai yang disebut Pasal 2 UUPA, tetapi sebagai

badan hukum seperti perorangan dan badan-badan hukum perdata yang diberi dan menjadi pemegang hak atas tanah.¹⁵

Kemudian berkaitan dengan hak-hak atas tanah Bachsan Mustafa, menegaskan bahwa UUPA mengenal benda tetap hanyalah tanah saja, selebihnya termasuk benda-benda bergerak. Dengan demikian yang dimaksud dengan hak-hak kebendaan adalah hak-hak atas tanah seperti yang disebut dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA. Semua hak atas tanah dimaksud mempunyai sifat-sifat kebendaan (Zakelijk karakter), yaitu : dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain, dapat dijadikan jaminan hutang dan dapat dibebani hak tanggungan.¹⁶

Lebih lanjut Maria S.W Sumardjono menyatakan bahwa Pasal 4 UUPA telah memberikan definisi hak atas tanah (yakni hak atas permukaan bumi) yang memberikan wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah tersebut, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang di atasnya sekedar diperlukan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, pemberian hak atas tanah pada pokoknya meliputi permukaan bumi saja, pemberian isi kewenangan tambahan penggunaan itu merupakan pembatasan yang fleksibel dan adil.

Pemahaman yang benar tentang bermacam-macam hak atas tanah dalam sistem Hukum Tanah Nasional sangat diperlukan agar dapat mengurangi kesalahpahaman yang dapat meresahkan pemegang hak atas tanah.¹⁷

¹⁵ Ibid, hal. 24-25

¹⁶ Bachsan Mustafa, Hukum Agrariaop. cit, hal. 38-39

¹⁷ Maria S.W. Sumardjono, Kebijakan Pertanahan ...op. cit, hal. III.

2.2 Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

2.2.1 Pengertian Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Pengertian pengadaan tanah untuk kepentingan umum telah ditegaskan dalam Pasal 1 KEPPRES No. 55 Tahun 1993, yang dimaksud pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut. Sedangkan kepentingan umum yang dimaksudkan dalam Pasal seluruh lapisan masyarakat.

Pasal 2 ayat (1) Keppres No. 55 Tahun 1993 menegaskan bahwa ketentuan tentang pengadaan tanah dalam keputusan presiden ini semata-mata hanya digunakan untuk pemenuhan kebutuhan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Dengan demikian ketentuan ini hanya bisa diterapkan kalau ada tuntutan kepentingan umum menghendaki diadakannya suatu proyek atau kegiatan tertentu dari pembangunan yang menghendaki pengadaan tanah.

Salah satu diantara beberapa pokok yang sering dipermasalahkan dimasa lalu, adalah definisi mengenai kepentingan umum. Kepentingan umum sebagai konsep tidak sulit dipahami tetapi tidak mudah didefinisikan. Dalam Keppres 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 pemerintah, serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan (Pasal 5 ayat (1) Keppres No. 55 Tahun 1993). Dengan demikian interpretasi kegiatan yang termasuk dalam kategori kepentingan umum dibatasi pada terpenuhinya ketiga unsur tersebut.¹⁸

Dalam Pasal 5 ayat (1) Keppres No. 55 Tahun 1993 telah ditentukan bidang-bidang kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum (14 bidang

¹⁸ Maria S.W. Sumardjono, Kebijakan Pertanahan ...op. cit. hal. 73.

kegiatan) sehingga kegiatan pembangunan yang tidak masuk dalam bidang-bidang kegiatan seperti ayat (1) di atas, akan ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Dalam UUPA, “Kepentingan Umum” digunakan dalam banyak kaitan. Disamping sebagai dasar untuk melakukan pencabutan hak sebagaimana yang dikehendaki dalam Pasal 18 UUPA, juga dijadikan sebagai dasar untuk menilai keberadaan hak rakyat dan hukum adat atas tanah yang dijadikan dasar bagi hukum agraria nasional.¹⁹

Mengenai pengertian kepentingan umum dalam kaitannya dengan pencabutan hak diatur dalam Pasal 1 Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961, tentang pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya disebutkan untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan. Sedangkan dalam Pasal 1 ayat (1) Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1973, tentang pedoman pelaksanaan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya dinyatakan bahwa suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan sifat kepentingan umum apabila kegiatan tersebut menyangkut :

- a. Kepentingan bangsa dan negara, dan/atau
- b. Kepentingan masyarakat luas, dan atau
- c. Kepentingan rakyat banyak, dan atau
- d. Kepentingan pembangunan.

Dari hal di atas jelas, bahwa perumusan kepentingan umum dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 sifatnya sangat sederhana apabila dibandingkan dengan perumusan dalam UU nomor 20 tahun 1961, maupun INPRES Nomor 9 Tahun

¹⁹ H. Abdurrahman, Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Citra Aditya Bakti, Bandung 1994, hal. 32.

1973. Demikian pula adanya batasan yang jelas terhadap penyebutan kepentingan umum dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 sebagaimana daftar kegiatan dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1), sehingga tidak perlu penafsiran lebih lanjut.

Kemudian prosedur yang harus ditempuh dalam memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (2) yang mengatakan, bahwa pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Pengertian pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dimaksud dirumuskan dalam Pasal 1 angka 2, sebagai kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah yang dikuasainya dengan memberi ganti kerugian atas dasar musyawarah.

Yang dimaksud musyawarah, 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 kerugian.²⁰

Lebih lanjut dalam Pasal 2 ayat (3), ditegaskan bahwa pengadaan tanah selain untuk pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Hal ini menunjukkan, bahwa pihak swasta yang membutuhkan tanah tidak dapat memanfaatkan Keppres Nomor 55 Tahun 1993, sehingga tidak diperlukan panitia pengadaan tanah, dalam memenuhi kebutuhan akan tanah. Berbeda dengan

²⁰ Maria S.W. Sumardjono, Kebijakan Pertanahan ...op. cit. hal. 74-75

ketentuan yang berlaku sebelumnya, karena pihak swasta dapat memanfaatkan peraturan pembebasan tanah yang berlandaskan kepentingan umum.

Sehubungan dengan prosedur yang harus ditempuh dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh pemerintah dengan cara pelepasan atau penyerahan hak, dengan demikian harus pula dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah (Pasal 3 Keppres Nomor 55 Tahun 1993). Sedangkan pengadaan dan rencana pemenuhan kebutuhan tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan apabila penetapan rencana pembangunan untuk kepentingan umum tersebut sesuai dengan dan berdasarkan pada Rencana Umum Tata Ruang yang telah ditetapkan terlebih dahulu (Pasal 4 ayat (1) Keppres Nomor 55 Tahun 1993).

Dari Pasal 3 dan 4 di atas, jelas bahwa kebutuhan akan tanah untuk pembangunan yang berlandaskan kepentingan umum harus dilakukan dengan penghormatan terhadap hak atas tanah bagi pemegangnya, serta rencana pembangunannya sesuai dengan Rencana Tata Ruang yang telah ditetapkan.

2.2.2 Peraturan Yang Mengatur Pengadaan Tanah di Indonesia

Peraturan yang mengatur pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum sebelum ditetapkannya Keppres Nomor 55 Tahun 1993 keadaanya beragam. Dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1960, tentang ketentuan-ketentuan pokok agraria (UUPA) sebagai induk dari peraturan di bidang pertanahan di Indonesia, pengaturan pengadaan tanah untuk kepentingan umum secara eksplisit diatur dalam Pasal 18 UUPA mengenai "Pencabutan Hak Atas Tanah untuk Kepentingan Umum", dengan peraturan pelaksanaannya di

dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961, tentang pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya, namun dalam praktek hampir tidak pernah dilaksanakan. Peraturan ini adalah pengganti dari ontegening ordonantie Stb 1920 No. 574, dan merupakan pelaksanaan dari Pasal 18 UUPA. Sebagai peraturan pelaksanaan dari UU No. 20 Tahun 1961, adalah Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973, tentang acara penetapan ganti kerugian oleh Pengadilan Tinggi sehubungan dengan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya, serta Inpres Nomor 9 Tahun 1973 tentang pelaksanaan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.

Dengan demikian ketiga ketentuan peraturan yang mengatur pencabutan hak-hak atas tanah di atas, sampai saat ini masih tetap berlaku dan dilaksanakan apabila dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak tercapai kesepakatan dalam musyawarah.

Peraturan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk pemerintah dan swasta sebelum ditetapkannya Keppres Nomor 55 Tahun 1993 yaitu :

- (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 cara 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.

Dengan diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, ketentuan-ketentuan yang mengatur pembebasan dan pengadaan tanah sebelumnya dinyatakan tidak berlaku lagi. Pengadaan tanah selanjutnya dilaksanakan berdasarkan Keppres tersebut dan operasionalisasinya dilaksanakan berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria / Ka. BPN No. 1 Tahun 1994, tentang ketentuan pelaksanaan Keppres Nomor 55 Tahun 1993.

Dari hal di atas, jelas bahwa kedudukan ketentuan pengadaan tanah berdasarkan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 secara hierarki lebih tinggi dibanding ketentuan yang diatur berdasarkan Peraturan Menteri. Disamping di dalam Keppres ini telah diadakan usaha perbaikan, dengan pembenahan sistem dan kelembagaan dan sekaligus dengan penertiban personal.^{20a}

2.3 Tinjauan Umum Perlindungan Hukum Dalam Pengadaan Tanah

Perlindungan hukum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, secara garis besar dapat diartikan sebagai penghormatan terhadap hak-hak perorangan atas tanah.

Hal ini berkaitan dengan konsekuensi pengakuan negara terhadap tanah seseorang atau suatu masyarakat hukum adat, maka negara wajib memberi jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah tersebut sehingga lebih mudah bagi seseorang untuk mempertahankan haknya terhadap gangguan pihak lain.²¹

Apabila dibandingkan dengan ketentuan peraturan sebelumnya yaitu : Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975, Peraturan Menteri Dalam

^{20a}. H. Abdurrahman, Pengadaan Tanah, Op.cit. hal. 14.

²¹. Maria S.W. Sumardjono, Kebijakan Pertanian ... op. cit. hal. 159

Negeri No. 2 Tahun 1976, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1985, di dalam isi dan semangat peraturan hukumnya pada dasarnya memperhatikan secara seimbang kepentingan umum dan kepentingan para pihak.

Timbulnya kesan seakan hukum kurang atau tidak cukup memberikan perlindungan hukum kepada para pemilik tanah, yang umumnya terdiri atas rakyat kecil, disebabkan karena pelaksanaannya yang tidak sesuai dengan semangat dan isi peraturan dan hukumnya.²²

Dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993, lebih ditekankan bentuk perwujudan perlindungan hukumnya dalam pembaharuan hukum yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Hal ini dengan jelas tertuang dalam Pasal-Pasal pengaturannya.

Pasal 3, yang menyatakan, bahwa pelepasan atau penyerahan hak atas tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah. Demikian pula dalam Pasal 6 ayat (1), menyatakan, bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah yang dibentuk oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I. Dan dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah, yang dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah dengan instansi pemerintah yang memerlukan tanah, Pasal 9 dan 10 ayat (1). Dalam pemberian ganti kerugian diberikan terhadap hak atas tanah yang dimiliki masyarakat termasuk bangunan, tanaman serta benda-benda lain, yang berkaitan dengan tanah, Pasal 12.

²² Boedi Harsono, Masalah-masalah Aktual di Bidang Pertanahan ...op. cit, hal. 9.

Bentuk ganti kerugian yang diatur dalam Pasal 13 dapat berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian, serta bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Selain itu penggantian terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat (Pasal 14). Dan yang paling membedakan dengan peraturan pengadaan tanah sebelumnya adalah dalam penentuan dasar dan cara perhitungan ganti kerugian yang menurut Pasal 15 Keppres ini, didasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya, dengan memperhatikan nilai jual obyek pajak bumi dan bangunan yang terakhir untuk tanah yang bersangkutan.

Dari beberapa Pasal yang disebut di atas, menunjukkan bahwa cara memperoleh tanah melalui pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah, dilihat dari isinya telah memberikan kepastian dan perlindungan terhadap hak atas tanah yang dimiliki masyarakat.

Dalam keadaan biasa tanah tersebut hanya dapat diperoleh atas persetujuan pihak yang mempunyai tanah, melalui prosedur pemindahan hak (jual-beli, tukar-menukar atau hibah) atau pengadaan tanah. Tidak dibenarkan pihak yang mempunyai tanah dipaksa untuk menyerahkan tanahnya, bagi keperluan apapun tanah yang bersangkutan diperlukan. Dalam keadaan yang memaksa, yaitu jika musyawarah tidak dapat menghasilkan kata sepakat mengenai penyerahan tanahnya, sedang tanah itu benar-benar diperlukan untuk penyelenggaraan kepentingan umum, Presiden Republik Indonesia oleh UU Nomor 20 Tahun 1961 diberi kewenangan untuk mengambil tanah yang diperlukan secara paksa, melalui prosedur yang dikenal sebagai pencabutan hak. Dalam acara ini untuk pengambilan tanah yang diperlukan tidak diperlukan persetujuan yang mempunyai tanah.²³

²³ Ibid, hal. 3

Sedangkan Maria S.W Sumardjono, memberikan tanggapan terhadap peraturan pengadaan tanah kaitannya dengan hak asasi dan keadilan. Dikatakannya, bahwa perlindungan hukum terhadap masyarakat yang tanahnya diambil untuk kepentingan umum yang secara formal telah dituangkan dalam peraturan perundang-undangan itu perlu terus ditingkatkan perwujudannya secara konsekuen dan konsisten. Adalah hak dari negara mengambil tanah-tanah hak untuk kepentingan masyarakat secara keseluruhan, namun penghormatan kepada hak-hak dasar manusia seyogyanya diberikan secara proporsional.²⁴

Berkaitan hal di atas, dan untuk mencapai tujuan berupa kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan, yang diperlukan adalah perspektif berfikir untuk terpenuhinya hal-hal yang bersifat formal dan substansial dalam mewujudkan penghormatan terhadap hak-hak dasar manusia.²⁵

Hukum pada hakikatnya sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan. Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan, yaitu : kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*) dan keadilan (*Gerechtigkeit*).²⁶

- a. Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti, bahwa seseorang akan dapat memperoleh

²⁴ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan ...op. cit*, hal 161.

²⁵ *Ibid*, hal. 162

²⁶ R.M. Sudikno Mertokusumo, Bab-bab Tentang Penemuan Hukum, PT. Citra Aditya Bakti, hal. 1.

sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan ketertiban masyarakat.

- b. Masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan atau penegakan hukum. Hukum adalah untuk manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Jangan sampai justru karena hukumnya dilaksanakan atau ditegakkan timbul keresahan di dalam masyarakat.
- c. Masyarakat sangat berkepentingan, bahwa dalam pelaksanaan atau penegakan hukum keadilan diperhatikan. Dalam pelaksanaan atau penegakan hukum harus adil. Hukum tidak identik dengan keadilan, hukum bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan. Sebaliknya keadilan bersifat subyektif, individualistis dan tidak menyamaratakan.

Dari hal di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam penerapan hukum harus ada kompromi antara ketiga unsur tersebut dan harus mendapat perhatian secara proporsional seimbang.

Dari beberapa Pasal yang tercantum dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 seperti diuraikan di atas, menunjukkan bentuk perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak dasar manusia :

Bentuk perwujudan perlindungan hukumnya yang paling esensial adalah masalah dasar dan cara perhitungan ganti kerugian yang tertuang di dalam Pasal 15, yang menyatakan penentuan ganti kerugian tanah didasarkan atas nilai nyata

atas sebenarnya, dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) bumi dan bangunan yang terakhir.

Yang dimaksud dengan nilai nyata adalah market value atau harga pasar yang wajar, yaitu harga yang disepakati oleh penjual dan pembeli untuk sebidang tanah dalam keadaan yang wajar, tanpa adanya unsur paksaan untuk menjual atau membeli. Walaupun sebenarnya terdapat beberapa alternatif yang dapat dijadikan dasar penentuan market value, namun kiranya nilai nyata atau sebenarnya sebagai dasar penentuan ganti kerugian memenuhi syarat untuk diterapkan, mengingat bahwa kegiatan pembangunan yang diatur dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 sama sekali tidak ditujukan untuk mencari keuntungan (non-profit).²⁷

Dasar dan cara perhitungan ganti kerugian sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 15, jauh lebih maju bila dibandingkan dengan ketentuan yang berlaku dalam PMDN Nomor 15 Tahun 1975, dengan penentuan ganti kerugian yang layak didasarkan atas "Harga Dasar Tanah" yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah. Dasar dan cara penghitungan ganti rugi untuk bangunan, ditaksir oleh instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan. Sedang nilai jual tanaman, ditaksir oleh instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian. Dan bentuk perlindungan serta penghormatan hak atas tanah selain di atas, juga terdapat dalam Pasal 16 yang menyatakan, bahwa bentuk dan besarnya ganti kerugian atas dasar cara penghitungan dimaksud dalam Pasal 15 ditetapkan dalam musyawarah.

Nilai suatu peraturan perundang-undangan tidak hanya terletak pada pemenuhan asas-asas yang tersurat dalam ketentuan tersebut, namun juga (terlebih) faktor manusia/pelaksananya. Suatu peraturan yang tujuannya positif bila tidak dilaksanakan dengan konsekuen, dalam arti sesuai dengan semangat yang meliputinya, dan konsisten, dalam arti tidak memandang subyek, waktu, serta tempat berlakunya, tidak akan banyak manfaatnya untuk mewujudkan fungsi hukum sebagai alat untuk mencapai keadilan dan memberikan pengayoman kepada masyarakat.²⁸

²⁷ Maria S.W. Sumardjono, ... op. cit, hal 76.

²⁸ Ibid, hal. 77.

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini diharapkan mampu mengungkapkan berbagai faktor di sekitar perlindungan hukum terhadap pemilik tanah yang terkena proyek pembangunan pelebaran jalan di Kabupaten Kendal. Norma yang menjadi dasar ditegakkannya ketentuan-ketentuan dalam Keppres No. 55 Tahun 1993 beserta ketentuan-ketentuan pelaksanaannya diharapkan dapat memperlancar program pembangunan pemerintah dan hak-hak masyarakat tetap terlindungi oleh hukum. Dengan landasan konsepsi hukum nasional, dimana hak menguasai atas tanah berada pada negara, serta semua hak atas tanah berfungsi sosial, ini berarti kepentingan umum lebih diutamakan dari kepentingan pribadi/individu. Untuk dapat mencapai apa yang diharapkan dari hasil penelitian ini, berikut akan dikemukakan beberapa hal yang berkaitan dengan pendekatan yang dipergunakan, metode pengumpulan data, sumber data dan analisis data.

3.1. Obyek atau Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini adalah perlindungan hukum terhadap pemilik tanah sebagai bentuk penerapan ketentuan-ketentuan dalam Keppres No. 55 Tahun 1993, beserta peraturan pelaksanaannya.

3.2. Metode Pendekatan

Penelitian ini mempergunakan metode pendekatan yuridis normatif dan yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis normatif dipergunakan untuk melakukan

pendekatan terhadap rumusan permasalahan :

- Pertama masalah pembaharuan hukum dalam pengadaan tanah ini apakah dapat memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat/pemilik tanah yang terkena proyek pembangunan kepentingan umum
- Kedua mengenai penerapan dan proses pengadaan tanah apakah sesuai dengan ketentuan peraturan yang ada dengan menekankan bentuk penelitian terhadap sistematika internal dari suatu perundang-undangan, dalam hal ini adalah Keppres No. 55 Tahun 1993 beserta peraturan pelaksanaannya.

Sedangkan pendekatan yuridis sosiologis dipergunakan untuk melakukan pendekatan terhadap rumusan permasalahan ketiga yaitu kendala apa yang dihadapi oleh Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Kendal, serta tanggapan masyarakat terhadap proyek pembangunan pelebaran jalan. Pendekatan ini dilakukan agar dapat memberikan penjelasan mengenai permasalahan yang sedang diteliti, baik dari aspek hukum dan data empiris yang diperoleh dari realita pada masyarakat di Kabupaten Kendal. Dengan demikian dapat disimpulkan, bahwa paradigma yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah hukum sebagai perilaku individu dari masyarakat/pemilik tanah yang terkena proyek pembangunan untuk kepentingan umum. Paradigma tersebut dirumuskan dalam metode kualitatif-induktif-fenomenologis, yaitu menjelaskan masalah yang menjadi obyek bahasan.

3.3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi di Desa Truko Kecamatan Kangkung, Desa Karangayu, dan Desa Gondang, Kecamatan Cepiring, Kabupaten Kendal. Pemilihan lokasi didasarkan pada pertimbangan, bahwa penelitian lebih diarahkan pada desa-desa yang dilalui ruas jalan yang akan dilebarkan. Sehingga dari

Kecamatan Cepiring dan Kecamatan Kangkung secara purposive hanya terdapat 3 (tiga) desa yang dilalui ruas jalan yang akan dilebarkan.

3.4. Populasi dan Metode Penarikan Sampling

Dalam kegiatan penelitian dapat juga dilaksanakan pengamatan terhadap semua anggota populasi, namun berdasarkan pertimbangan efisiensi, maka digunakan metode sampling. Hal ini berarti bahwa suatu penelitian yang tidak menyelidiki semua obyek, seluruh situasi, atau semua peristiwa melainkan hanya sebagian saja dari obyek-obyek, situasi-situasi, atau peristiwa-peristiwa itu. Ringkasnya sebagian dari individu-individu yang diselidiki disebut sample dan monster atau contoh. Sedangkan semua individu dari mana diambil sampel tadi disebut populasi atau universe.²⁹

Adapun populasi dalam penelitian ini adalah pemilik tanah yang terkena proyek pembangunan pelebaran jalan di Desa Truko Kecamatan Kangkung, Karangayu dan Gondang, Kecamatan Cepiring. Pemilihan lokasi didasarkan pertimbangan, bahwa penelitian diarahkan pada desa-desa yang dilalui ruas jalan yang akan dilebarkan.

Mengingat banyaknya populasi, maka perlu ditarik sampel yang diharapkan dapat mewakili populasi. Penarikan sampel dari populasi dilakukan dengan random sampling yaitu pengambilan sampel secara sembarangan atau tanpa pilih. Yang diambil sebagai responden adalah beberapa pemilik tanah yang terkena proyek pembangunan pelebaran jalan, dalam hal ini pemilik tanah yang

²⁹ Ronny Hanitjo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, Ghalia Indonesia, Edisi V, hal 44

dijadikan sampel adalah 40 pemilik. Selain itu ditambah dengan responden yang lainnya yaitu :

1. Kantor Wilayah PU. Propinsi Jawa Tengah – Proyek Peningkatan jalan dan penggantian jembatan Propinsi Jawa Tengah
2. Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Kendal
3. Camat Cepiring dan Camat Kangkung
4. Kepala Desa Truko, Karangayu, dan Gondang.

3.5. Metode Pengumpulan Data

a. Data primer

Data primer adalah data yang langsung diperoleh dari sumbernya. Dalam penelitian tesis ini, data primer diharapkan akan diperoleh dari Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal, Kanwil Pekerjaan Umum Propinsi Jawa Tengah, Proyek Peningkatan Jalan dan Penggantian Jembatan Propinsi Jawa Tengah, Kantor Kecamatan Cepiring dan Kangkung, Kantor Desa Truko, Karangayu dan Gondang dan beberapa pemilik tanah yang terkena proyek pembangunan pelebaran jalan. Pengumpulan data ini dilakukan agar rumusan permasalahan penelitian yang berkaitan dengan :

1. Mengapa dan bagaimana perlindungan hukum terhadap pemilik tanah di Kabupaten Kendal, dapat terjawab dan dapat dianalisis.
2. Data-data ini diharapkan dapat memberikan gambaran terhadap perlindungan hukum terhadap pemilik tanah.
3. Data ini juga diharapkan dapat menjelaskan sejauh mana pemberdayaan pembaharuan ketentuan peraturan pengadaan tanah dalam memberikan perlindungan hukum

terhadap pemilik tanah. Untuk mendapatkan data primer, peneliti akan melakukan wawancara dengan para informan kunci (responden) yang sudah ditentukan terlebih dahulu. Sedang yang menjadi sampel dalam penelitian ini akan ditentukan secara random sampling dimana tidak semua populasi akan diteliti namun hanya terhadap responden yang dipilih mewakili populasi secara keseluruhan. Pada fase pengumpulan data primer ini akan dilakukan wawancara kepada responden baik secara terstruktur maupun tidak terstruktur terhadap panitia pengadaan tanah dan para pemilik tanah yang terkena proyek pembangunan pelebaran jalan di Desa Truko, Gondang dan Karangayu.

b. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung dari lapangan melainkan dari studi kepustakaan dan dokumen, jurnal, majalah ilmiah, koran, pendapat-pendapat ilmiah para sarjana yang berkaitan dengan topik yang menjadi fokus thesis ini.

Jenis data yang diharapkan dapat dikumpulkan meliputi kelompok :

1. Klasifikasi penggolongan dan ketentuan nilai jual obyek pajak bumi dan bangunan
2. Status kepemilikan hak atas tanah
3. Harga pasar/harga umum tanah.

3.6. Teknik Pengecekan Validitas Data

Untuk mengetahui keakuratan dan keandalan data, digunakan teknik pemeriksaan keabsahan data dengan memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau perbandingan terhadap data yang satu dikontrol dengan data yang sama dari sumber lain (triangulasi). Triangulasi teknik pemeriksaan dibedakan empat macam yaitu yang memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik dan teori.³⁰ Dalam penelitian ini teknik triangulasi yang digunakan adalah dengan sumber.

Triangulasi dengan sumber berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui alat dan waktu yang berbeda. Hal ini dapat ditempuh dengan jalan pertama membandingkan data hasil pengamatan dengan hasil wawancara. Kedua membandingkan hasil wawancara dengan dokumen, ketiga membandingkan hasil pengamatan dengan dokumen.

3.7. Metode Penyajian Data

Data-data yang diperoleh kemudian dikumpulkan untuk diteliti kembali dengan menggunakan metode editing. Metode editing ini dimaksudkan untuk menjamin, bahwa data yang diperoleh dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan kenyataan.

Selanjutnya dilakukan pembentukan data yang keliru, menambah data yang kurang dan melengkapi data yang kurang lengkap. Setelah proses pengolahan data selesai, data disusun secara sistematis, selanjutnya disajikan dalam bentuk tabulasi dan analisis.

³⁰ Lexy. J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosda Karya, 2001, hal. 178

3.8. Metode Analisis Data

Dalam penelitian ini metode analisis data yang digunakan adalah metode kualitatif, yang dianalisis secara deskriptif analisis. Dalam analisis ini, data yang telah terkumpul secara lengkap selanjutnya dianalisis, agar dapat menjawab permasalahan yang telah dirumuskan dalam rencana penelitian. Hasil wawancara terhadap responden, baik terhadap pemilik tanah maupun kepada panitia pengadaan tanah dan instansi pemerintah yang membutuhkan tanah, dianalisis untuk menemukan suatu pemecahan permasalahan tentang perlindungan hukum terhadap pemilik tanah secara empiris. Analisis ini akan dicari benang merahnya apakah landasan yuridis ketentuan peraturan pengadaan tanah dapat diterapkan dengan baik dan dapat memberikan jaminan perlindungan hukum bagi pemilik tanah pada wilayah penelitian. Mengingat data yang terkumpul adalah data kualitatif, maka analisis yang dipergunakan adalah analisis kualitatif. Data kualitatif yang diperoleh melalui studi dokumentasi, wawancara secara mendalam kemudian ditelaah secara lebih rinci dan perhatian dipusatkan pada masalah-masalah pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam kaitannya dengan perlindungan hukum terhadap pemilik tanah, dengan terlebih dahulu data yang diperoleh berdasarkan kategori permasalahan tertentu yang berguna untuk mendeskripsikan fenomena perhatian (fokus) yang menjadi sasaran penelitian. Hal ini penting untuk mendeskripsikan tentang perlindungan hukum terhadap pemilik tanah dan hambatan yang dihadapi panitia pengadaan tanah Kabupaten Kendal di dalam melaksanakan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1 Hasil Penelitian

4.1.1. Profil Daerah Penelitian

Sebelum penulis menguraikan lebih lanjut, terlebih dahulu dikemukakan, bahwa letak tanah yang diperuntukkan untuk proyek pembangunan pelebaran jalan, terletak di Desa Karangayu, Desa Gondang Kecamatan Cepiring dan Desa Truko Kecamatan Kangkung Kabupaten Kendal Propinsi Jawa Tengah.

Luas keseluruhan tanah yang terkena pembangunan pelebaran jalan untuk Desa Karangayu seluas $\pm 5.816 \text{ m}^2$ dengan jumlah pemilik sebanyak 94 pemilik, Desa Gondang seluas $\pm 7.424 \text{ m}^2$ dengan jumlah pemilik sebanyak 131 pemilik dan Desa Truko seluas $\pm 9.746 \text{ m}^2$ dengan jumlah pemilik sebanyak 105 pemilik. Status hak atas tanah mayoritas masih berbentuk letter D dan sebagian kecil sudah bersertifikat hak milik dan hak pakai $\pm 20 \%$ dari keseluruhan tanah yang dilepaskan. Status penggunaan tanahnya yang terkena proyek pembangunan pelebaran jalan mayoritas pekarangan dan sebagian kecil bangunan rumah dan pagar tembok.¹

4.1.2. Keppres Nomor 55 Tahun 1993 sebagai Ketentuan Peraturan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum.

4.1.2.1. Kedudukan Keppres nomor 55 Tahun 1993 Dalam Hukum Pertanahan.

¹ Sumber data Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal, 2000

Sebagaimana diketahui, bahwa dalam Hukum tanah nasional tidak diatur tentang ketentuan yang mengatur pengadaan tanah dalam hal pemerintah membutuhkan tanah untuk pembangunan yang bersifat publik. Namun secara eksplisit pengadaan tanah oleh pemerintah guna memenuhi kebutuhan pembangunan bagi kepentingan umum telah terakomodasi di dalam pasal-pasal UUPA, antara lain,

1. Hak bangsa Indonesia

Pasal 1 UUPA menyatakan sebagai berikut :

- 1) seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
- 2) Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di alam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
- 3) Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termasuk dalam ayat (2) Pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.

Hubungan antar bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia merupakan hubungan yang bersifat abadi yang berarti, bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air dan ruang angkasa Indonesia masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun, tidak ada suatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut. Hak bangsa Indonesia atas tanah ini tidak meniadakan hak perorangan terhadap tanah. Hal ini dikarenakan konsepsi hak bangsa semacam ini sesuai dengan konsepsi hak ulayat yang hidup dalam masyarakat

Indonesia. Jelasnya hak bangsa atas tanah ini bukanlah hal milik, melainkan hak ulayat.²

2. Hak Negara

Pasal 2 UUPA menyatakan:

- (1) Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hak-hak sebagaimana 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 termaktub dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk :
 - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
 - 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-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan

². Muchsan, Hukum Pertanahan di Indonesia dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah, Bulletin Sandi, Edisi XIII / 2000, hal 7.

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 pada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

3. Semua hak atas tanah, baik hak bangsa, hak negara, dan hak perorangan berfungsi sosial, lebih mengutamakan kepentingan umum dari pada kepentingan individu (Pasal 6 UUPA)
4. Dalam Pasal 18 UUPA, yang mengatakan pencabutan hak-hak atas tanah untuk kepentingan umum.
5. Dalam Pasal 27, 34 dan 40 UUPA, yang menegaskan, hapusnya hak-hak atas tanah, disamping dicabut untuk kepentingan umum, juga dapat hapus karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya atau dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir.

Jika negara sebagai penyelenggara memerlukan tanah untuk melaksanakan tugasnya, tanah tersebut akan diberikan kepadanya oleh negara selaku Badan Penguasa, melalui lembaga pemerintah yang berwenang. Tanah diberikan kepada lembaga tersebut dengan suatu hak atas tanah untuk dikuasai secara fisik dan digunakan, bukan sebagai Badan penguasa yang mempunyai hak menguasai yang

disebut Pasal 2 UUPA, tetapi sebagai badan hukum seperti perorangan dan badan-badan hukum perdata yang diberi dan menjadi pemegang hak atas tanah.³

Untuk memenuhi pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan sebelum ada ketentuan yang mengatur mengenai pembebasan tanah, hanya dapat ditempuh melalui prosedur Pencabutan hak atas tanah yang diatur lebih rinci dalam Undang-undang no. 20 Tahun 1961 dengan beberapa ketentuan pelaksanaannya yang diatur dalam Peraturan Pemerintah no. 39 Tahun 1973, tentang cara penetapan ganti kerugian oleh Pengadilan Tinggi, dan Instruksi Presiden no. 9 Tahun 1973, tentang pelaksanaan pencabutan hak-hak atas dan benda-benda yang ada di atasnya. Undang-undang ini merupakan pelaksanaan dari Pasal 18 UUPA dalam praktek jarang dipakai, karena prosedur yang digariskan dalam Undang-undang no.20 Tahun 1961 bukanlah satu-satunya prosedur yang harus ditempuh dalam pengadaan tanah guna keperluan pembangunan, karena pencabutan hak dilakukan apabila upaya lain tidak berhasil dijalankan.

Upaya yang dilakukan mendahului pencabutan hak di dalam UUPA tidak diatur secara eksplisit. Namun pengadaan tanah guna pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan melalui prosedur musyawarah yang dilakukan oleh suatu panitia yang dibentuk dengan pemilik / pemegang hak atas tanah. Melalui musyawarah ini pemilik diminta untuk menyerahkan haknya secara sukarela dengan penggantian kerugian yang disepakati oleh kedua belah

³. Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia Op. cit, hal. 24-25.

pihak. Ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri no. 15 Tahun 1975 mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.

Semula peraturan ini hanya diperuntukkan dalam hal pemerintah memerlukan tanah untuk pelaksanaan pembangunan. Namun selanjutnya pengertiannya lebih diperluas dengan memberikan kesempatan kepada pihak swasta untuk mempergunakan ketentuan peraturan ini dengan landasan kepentingan umum. Hal ini diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1976, tentang penggunaan acara pembebasan tanah oleh pihak swasta. Dalam pengadaan tanah yang berskala kecil tidak mungkin dilaksanakan dengan menggunakan ketentuan peraturan Menteri Dalam Negeri no. 15 Tahun 1975 karena prosedur pelaksanaannya cukup rumit. Sehingga untuk mengatasi kesulitan pengadaan tanah guna keperluan pembangunan berskala kecil, ditetapkan dalam peraturan Menteri Dalam Negeri no. 2 Tahun 1985, tentang tata cara pengadaan tanah untuk keperluan proyek pembangunan di wilayah Kecamatan dengan melakukan beberapa penyederhanaan terhadap Peraturan Menteri Dalam Negeri no. 15 Tahun 1975.

Ketiga ketentuan tersebut, tidak mengatur adanya hubungan dengan UU no. 20 Tahun 1961 yang mengatur pencabutan hak atas tanah, apabila upaya lain tidak berhasil. Sehingga banyak kasus-kasus pertanahan yang timbul berkenaan dengan pembebasan tanah khususnya dalam hak perlindungan hukum terhadap pemilik yang sah atas tanah disamping kepastian hukum dan keadilannya.

Dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden no. 55 Tahun 1993, telah dinyatakan tidak berlaku lagi peraturan pokok yang mengatur tentang

pembebasan tanah dan secara otomatis peraturan-peraturan pelaksanaannya menjadi hapus dari sistem hukum pertanahan. Dengan demikian Keppres nomor 55 tahun 1993, tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dalam hukum pertanahan nasional berkedudukan sebagai ketentuan pelaksanaan dari UUPA.⁴ Disamping itu dalam Pasal-Pasal pengaturannya Keppres no. 55 Tahun 1993 punya keterkaitan dengan peraturan lainnya yaitu dengan undang-undang no. 51 PRP Tahun 1960, tentang larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atas kuasanya, Undang-undang No.20 Tahun 1961, tentang pencabutan hak-hak atas tanah dan benda yang ada di atasnya, dan undang-undang no. 24 Tahun 1992, tentang penataan ruang. Selain itu Keppres no. 55 Tahun 1993 membatasi ruang lingkupnya hanya pada pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Pengadaan tanah selain untuk kepentingan umum serta untuk kepentingan umum yang luasnya kurang dari satu (1) hektar oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara jual- beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

4.1.2.2. Kepentingan Umum Sebagai Landasan Pengadaan Tanah

Kepentingan umum dalam UUPA digunakan dalam banyak kaitannya, disamping sebagai dasar untuk melakukan pencabutan hak sebagaimana yang dikehendaki dalam Pasal 18 dan Pasal 6 UUPA juga dijadikan sebagai dasar untuk menilai keberadaan hak rakyat dan hukum adat atas tanah yang akan dijadikan

⁴ Abdurrahman, Pengadaan Tanah ... Op.Cit, hal. 20

dasar bagi hukum agraria nasional, selain sebagai dasar pembatasan seperti dalam pemilikan tanah (land reform).

Kepentingan umum dalam kaitannya dengan pencabutan hak diatur dalam undang-undang no.20 Tahun 1961 maupun Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1973. Dalam Pasal 1 undang-undang no. 20 Tahun 1961 disebutkan untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dan 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. Sedangkan Pasal 1 ayat (1) Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1973 tentang pedoman pelaksanaan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya, dinyatakan, bahwa suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan sifat kepentingan umum apabila kegiatan tersebut menyangkut:

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

Dalam Pasal 2 ayat (1) Keppres No. 55 Tahun 1993 menegaskan, bahwa ketentuan tentang pengadaan tanah dalam keputusan Presiden ini semata-mata hanya digunakan untuk pemenuhan kebutuhan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Dengan demikian ketentuan ini hanya dapat diterapkan kalau ada tuntutan kepentingan umum menghendaki diadakannya suatu proyek atau kegiatan tertentu dari pembangunan yang menghendaki pengadaan tanah. Pengertian pengadaan tanah dirumuskan dalam

Pasal 1 angka 1 yaitu setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut, dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah (Pasal 2 ayat 2).

Definisi kepentingan umum dalam keputusan Presiden ini diartikan sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat, sedangkan mengenai kegiatan-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.⁵

Perencanaan dan pelaksanaan kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum tidak dapat dilakukan bila tidak sesuai dan didasarkan pada Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) yang telah ditetapkan lebih dahulu. Sedangkan bagi daerah yang belum mempunyai RUTR, harus dilakukan berdasarkan perencanaan ruang wilayah atau kata yang telah ada (Pasal 4). Dalam Pasal 3 Keputusan presiden ini menentukan, bahwa pelepasan atau penyerahan hak atas tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah.

Adalah hak dari negara untuk mengambil tanah-tanah hak untuk kepentingan masyarakat secara keseluruhan, namun penghormatan kepada hak-hak dasar manusia seyogianya diberikan secara proporsional.⁶

⁵ Maria SW Sumardjono, Kebijakan Pertanahan ... Op.Cit, hal. 73

⁶ Ibid, hal. 161

H. Abdurrahman, mengatakan, bahwa sesuai prinsip UUPA, dalam hubungan ini yang aktif seharusnya pemegang hak untuk menyerahkan dan melepaskan haknya, melalui suatu pernyataan yang dibuatnya dengan sukarela tanpa paksaan dan tekanan, dengan menyerahkan hak atas tanah yang dikuasainya kepada panitia yang mewakili negara sehingga dengan perbuatan hukum tersebut hak atas tanah menjadi hapus.⁷

Dengan penghormatan dan pengakuan negara terhadap hak atas tanah, tidak berarti memberikan kebebasan dan kemutlakan dalam menentukan dan peruntukan dan penggunaannya. Sesuai prinsip fungsi sosial yang dirumuskan dalam Pasal 6 UUPA, bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial mengandung makna bahwa kepentingan umum / bersama harus didahulukan daripada kepentingan pribadi. Namun hak atas tanah dilindungi oleh hukum dan memperhatikan secara seimbang dua kepentingan tersebut dengan memberi imbalan yang wajar bagi mereka yang haknya dikurangi / dilepas untuk kepentingan umum.

4.1.3. Prosedur Pengadaan Tanah Berdasarkan Keppres no. 55 Tahun 1993.

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Selain itu, pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan cara jual-beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati oleh kedua belah pihak. Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan

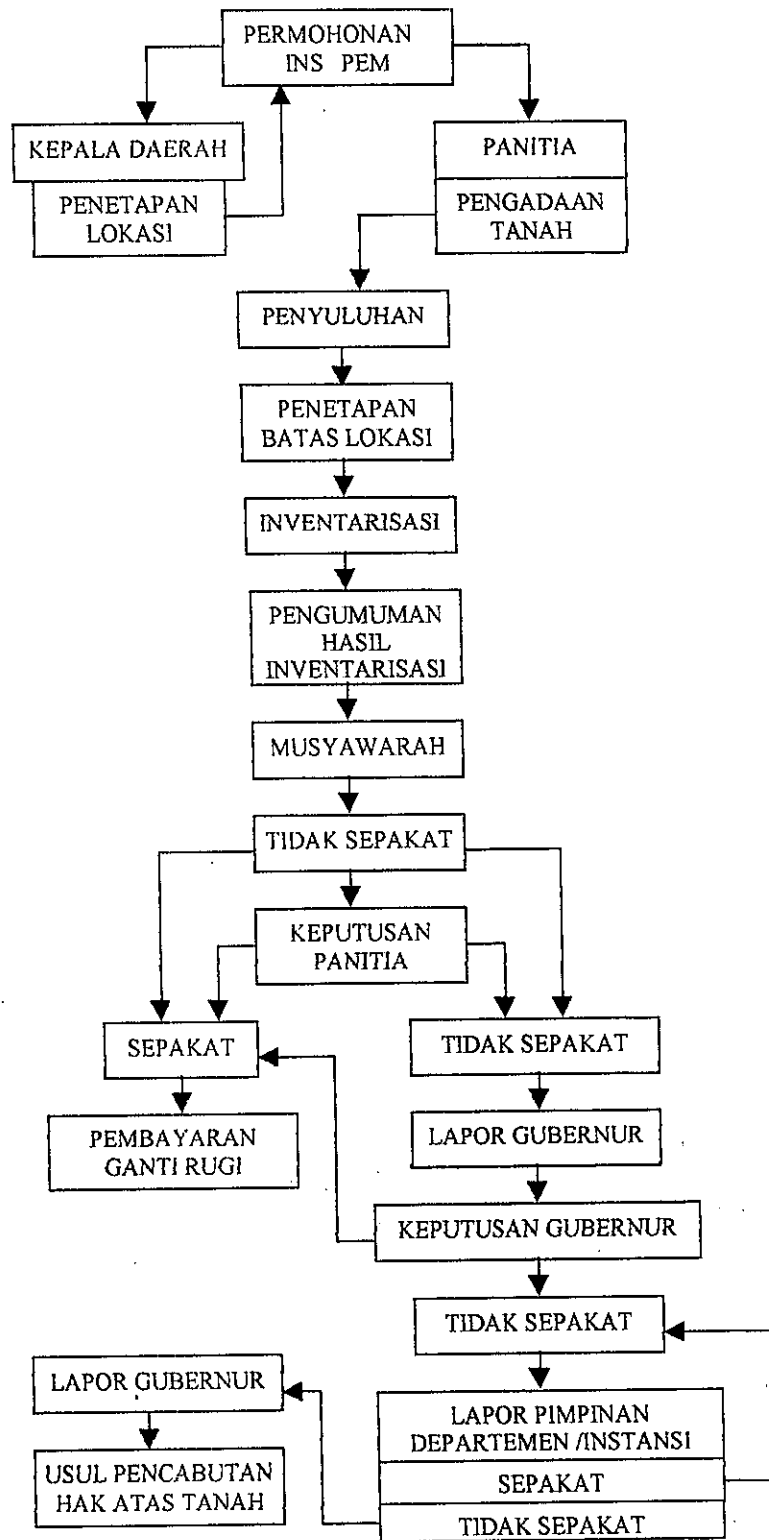
⁷ H. Abdurrahman, Pengadaan Tanah ...Op. Cit, hal. 30

umum dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah yang membutuhkan tanah untuk melaksanakan kegiatan pembangunan seperti Departemen, Lembaga Tertinggi / Tinggi Negara, Lembaga Non Departemen dan Pemerintah Daerah.

Secara operasional ketentuan-ketentuan Keppres no. 55 Tahun 1993 dijabarkan dalam Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional no. 1 Tahun 1994, tentang ketentuan Pelaksanaan Keppres no. 55 Tahun 1993. Kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dalam Keputusan Presiden ini telah diberikan batasan dalam bidang-bidang antara lain : jalan umum, saluran pembuangan air, waduk, bendungan, dan bangunan pengairan lainnya termasuk saluran irigasi, rumah sakit umum, dan pusat-pusat kesehatan masyarakat , pelabuhan atau bandar udara atau terminal, peribadatan, pendidikan atau sekolahan, pasar umum atau pasar Inpres, fasilitas pemakaman umum, fasilitas keselamatan umum seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar dan lain-lain bencana. Juga Pos dan Telekomunikasi, sarana olah raga, stasiun penyiaran Radio, Televisi beserta sarana pendukungnya, kantor Pemerintah dan Fasilitas Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.

Penelitian yang dilakukan terhadap proyek pembangunan pelebaran jalan ini termasuk dalam bidang kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh Instansi pemerintah bidang Pekerjaan Umum. Dengan demikian prosedur pengadaan tanahnya dilaksanakan dengan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Keppres no. 55 Tahun 1993 Jo. Peraturan Menteri Negara Agraria / Ka. BPN. No. 1 Tahun 1994.

Gambar 1
PROSEDUR PENGADAAN TANAH
 (KEPPRES No. 55/1993 JO PER. MEN. NEG. AGRARIA NO. 1 /1994)



Dengan melihat proses pengadaan tanah seperti gambar skema / bagan diatas dan mendasarkan pada penelitian yang dilakukan, maka dapat diuraikan sebagai berikut:

- (1). Instansi pemerintah yang memerlukan tanah memperoleh surat keputusan penetapan lokasi dari Bupati Kendal. Ini berarti rencana penggunaan tanahnya telah sesuai dengan RTRW atau perencanaan Ruang Wilayah atau Kota.
- (2). Instansi pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan permohonan pengadaan tanah pada panitia pengadaan tanah Kabupaten Kendal dengan melampirkan persetujuan penetapan lokasi dari Bupati.
Panitia pengadaan tanah Kabupaten Kendal di bentuk berdasarkan Keppres no. 55 Tahun 1993 Jo. SK Gubernur KDH. Tk. I Jawa Tengah, tanggal 24 Agustus 1993, no. 593.026249 dan SK. Bupati KDH. Tk. II Kendal, tanggal 24 Mei 1994, no. 593-722-1994, dengan susunan sebagai berikut :
 - a. Bupati KDH. Tk II Kendal , sebagai Ketua.
 - b. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal, sebagai Wakil Ketua.
 - c. Kepala Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan bangunan Semarang, sebagai Anggota.
 - d. Kepala DPU. Kabupaten Dati II Kendal, sebagai Anggota.
 - e. Kepala Dinas Pertanian dan Tanaman Pangan Kabupaten Dati II Kendal, sebagai Anggota.

- f. Camat yang wilayah yang meliputi bidang tanah dimana rencana dan pelaksanaan Pembangunan akan berlangsung , sebagai Anggota.
 - g. Kepala Desa / Lurah yang wilayahnya meliputi bidang tanah dimana rencana dan pelaksanaan pembangunan akan berlangsung, sebagai Anggota.
 - h. Asisten Tata Praja Setwilda Tk. II Kendal, sebagai Anggota.
 - i. Kepala Seksi Hak Atas Tanah, Kantor pertanahan Kabupaten Kendal, sebagai Sekretaris II.
- (3). Panitia pengadaan tanah setelah menerima permohonan dari Instansi pemerintah melakukan pengadaan tanah dengan tahapan langkah-langkah sebagai berikut :
- a. Panitia bersama instansi pemerintah yang memerlukan tanah mengadakan penyuluhan kepada masyarakat yang terkena lokasi pembangunan. Penyuluhan dilaksanakan di Kantor Balai Desa Karangayu, Gondang, Kecamatan Cepiring dan Desa Truko Kecamatan Kangkung. Penyuluhan juga dihadiri oleh para tokoh masyarakat. Penyuluhan dilaksanakan dengan bertujuan untuk memberikan pemahaman tentang maksud dan tujuan dilaksanakan pembangunan pelebaran jalan, sehingga masyarakat dapat memahami dan menerima pembangunan yang bersangkutan. Dan bersamaan dengan itu panitia mohon ijin kepada pemilik tanah untuk melakukan penetapan batas lokasi dan inventarisasi.

- b. Panitia bersama instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan instansi terkait menetapkan batas lokasi tanah yang terkena pembangunan pelebaran jalan, selanjutnya panitia melakukan kegiatan inventarisasi mengenai bidang-bidang tanah, termasuk bangunan, tanaman atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan. Untuk melaksanakan kegiatan inventarisasi, panitia dapat menugaskan dari instansi yang bertanggung jawab di bidang yang bersangkutan, seperti DPU untuk masalah bangunan, Dinas Pertanian tanaman pangan untuk masalah tanaman. Hasil inventarisasi diketahui oleh masing-masing atasan dari pimpinan instansi, kemudian diserahkan kepada panitia.
- c. Panitia mengumumkan hasil inventarisasi dalam bentuk peta dan daftar dan ditandatangani oleh Ketua, Wakil Ketua, Sekretaris dan para anggota panitia terbuka untuk umum di Kantor Pertanahan Kabupaten, Kantor Kecamatan dan kantor Desa selama 1(satu) bulan, dengan maksud untuk memberikan kesempatan kepada yang berkepentingan untuk mengajukan keberatan terhadap hasil inventarisasi.
- (3). Musyawarah dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah dengan instansi pemerintah yang memerlukan tanah ditempat yang ditentukan oleh panitia, dalam rangka menentukan bentuk dan besarnya ganti kerugian. Berdasarkan penelitian lapang dan data yang diperoleh dalam pelaksanaan pembangunan pelebaran jalan ini, musyawarah

pertama dilaksanakan di Kantor Desa Truko, Kecamatan Kungkung yang dihadiri oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan para pemilik tanah serta seluruh panitia. Panitia dalam hal ini kedudukannya sebagai penengah dan menjembatani antara kepentingan pemerintah dengan para pemilik tanah. Musyawarah kedua dilaksanakan di kantor Desa Gondang dan Ketiga di kantor Desa Karangayu Kecamatan Cepiring.

Sebagai bahan bagi musyawarah untuk mufakat, oleh panitia terlebih dahulu dijelaskan hal-hal yang perlu diperhatikan dalam kesepakatan penetapan ganti kerugian adalah :

- a. nilai tanah berdasarkan nilai nyata, atau sebenarnya dengan memperhatikan nilai jual obyek Pajak Bumi dan Bangunan (NJOP) tahun terakhir tanah yang bersangkutan.
- b. Faktor-faktor yang mempengaruhi harga tanah, seperti :
 - Lokasi tanah
 - Jenis hak atas tanah
 - Status penguasaan tanah
 - Perutukan tanah
 - Kesesuaian penggunaan tanah dengan RTRW
 - Prasarana yang tersedia
 - Fasilitas dan utilitas
 - Lingkungan dan lain-lain yang mempengaruhi harga tanah.

- c. Nilai taksiran bangunan, tanaman, benda-benda yang lain yang berkaitan dengan tanah.

Dalam musyawarah para pemilik tanah terlebih dahulu diberi kesempatan mengajukan keinginannya mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian, kemudian instansi pemerintah menyampaikan tanggapannya terhadap keinginan para pemilik tanah, dengan mengacu pada unsur-unsur yang mempengaruhi harga tanah. Berdasarkan hasil penelitian, musyawarah yang dilakukan oleh panitia, instansi pemerintah dan para pemilik tanah yang terkena pembangunan pelebaran jalan terhadap ketiga desa yang diteliti masing-masing dilakukan sampai tiga kali (3) musyawarah untuk mencapai kesepakatan penentuan bentuk dan besarnya ganti kerugian. Hal ini menunjukkan musyawarah merupakan hal yang mendasar yang perlu dilaksanakan dalam mencapai kesepakatan, sehingga para pemilik tanah merasa tidak dipaksa untuk menyerahkan / melepaskan tanahnya.

(4). Taksiran Nilai Tanah

Taksiran nilai tanah didasarkan pada jenis hak atas tanah dan status penguasaan tanahnya. Berdasarkan hasil penelitian, bahwa tanah-tanah yang terkena pembangunan pelebaran jalan, jenis haknya adalah hak milik yang sebagian besar belum bersertifikat (Letter D) kurang lebih 80% dan 20 % hak milik dan hak pakai yang sudah bersertifikat.

Sesuai ketentuan yang diatur di dalam PS 17 Peraturan Menteri Negara Agraria / Ka.BPN. no. 1 Tahun 1994, bahwa tanah milik yang

sudah bersertifikat ganti rugi tanahnya dinilai 100%, sedangkan yang belum bersertifikat dinilai 90%. Untuk tanah hak pakai yang jangka waktunya tidak dibatasi dinilai 100%, sedangkan yang berjangka waktu paling lama 10 tahun dinilai 70%. Tanah wakaf dinilai 100% dengan ketentuan ganti kerugian diberikan dalam bentuk tanah, bangunan dan perlengkapan yang diperlukan.

- (5). Kesepakatan bentuk dan besarnya ganti kerugian dibuatkan berita Acara kesepakatan ganti rugi tanah, bangunan dan tanaman yang ditandatangani oleh ketua dan wakil ketua beserta seluruh anggota panitia pengadaan tanah.
- (6). Pembayaran ganti kerugian atas tanah bangunan dan tanaman dilaksanakan oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah sesuai Berita Acara kesepakatan, bersamaan dengan Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah oleh para pemilik tanah di hadapan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal dengan disaksikan oleh Camat dan Kepala Desa yang bersangkutan.

4.1.4. Penelitian Terhadap Pemilik Tanah Yang Terkena Proyek Pembangunan Pelebaran Jalan

Penelitian terhadap pemilik tanah dilakukan dengan teknik random sampling. Mengingat jumlah populasi cukup besar yaitu 330 pemilik tanah, maka perlu ditarik sampel secara sembarangan atau tanpa pilih. Dalam hal ini pemilik tanah yang dijadikan sampel adalah 40 pemilik tanah.

Kegiatan penelitian terhadap responden yang telah dipilih dilakukan dengan wawancara dan pengisian daftar pertanyaan berupa kuesioner. Indikator yang dapat dipakai dalam penelitian ini, untuk mengetahui bentuk perlindungan hukum terhadap pemilik tanah yang terkena proyek pembangunan pelebaran jalan adalah : status kepemilikan tanah, nilai jual obyek pajak bumi dan bangunan, harga pasar/harga umum tanah, serta penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian.

(1) Status Kepemilikan Tanah

Mayoritas responden memiliki tanah dengan status kepemilikan masih berbentuk letter D sebanyak 75% dan bersertifikat hak milik 25%. Dari keseluruhan luas tanah yang dimiliki responden, hanya sebagian kecil yang terkena proyek pembangunan yaitu di sepanjang jalan yang dilebarkan dengan lebar rata-rata 6 meter.

(2) Nilai Jual Obyek Pajak Bumi dan Bangunan

Nilai jual obyek pajak bumi dan bangunan (NJOP) responden berdasarkan SPPT, tahun 2002 mencapai nilai antara Rp. 36.000,- sampai dengan Rp. 37.000,- per meter persegi. NJOP diperoleh dari bukti pembayaran yang dilaksanakan responden melalui kantor desa.

(3) Harga pasar/harga umum tanah

Harga pasar/harga umum tanah berdasarkan hasil pengamatan dan wawancara dengan responden di sepanjang jalan yang dilebarkan, harga per meter persegi antara Rp. 115.000,- sampai dengan Rp. 135.000,-.

Sedangkan penetapan besarnya ganti rugi berdasarkan musyawarah antara para pemilik tanah dengan instansi pemerintah (Kanwil Pekerjaan Umum Propinsi Jawa Tengah, proyek peningkatan jalan dan jembatan) telah disepakati dalam musyawarah sebesar Rp. 110.000,- per meter persegi, dengan bentuk uang yang telah disepakati.

Hasil penelitian terhadap responden di atas, telah dilakukan pengecekan data dengan cara membandingkan terhadap sumber data dan dokumen yang ada di kantor pertanahan Kabupaten Kendal. Untuk selanjutnya hasil penelitian sampel terhadap pemilik tanah disajikan dalam bentuk tabulasi (Tabel 1).

**TABEL 1. HASIL PENELITIAN TERHADAP PEMILIK TANAH
YANG TERKENA PROYEK PEMBANGUNAN PELEBARAN JALAN
DI DESA TRUKO KECAMATAN KANGKUNG, DESA GONDANG
DAN DESA KARANGAYU KECAMATAN CEPIRING**

NO	NAMA PEMILIK TANAH	BUKTI ATAS HAK		PENGUNAAN TANAH	LUAS TANAH (M2)		HARGA TANAH PER M2 (Rp)		
		SERTI PIKAT	YASAN		KESELURUHAN RUHAN	TERKENA GANTI-RUGI	GANTI RUGI	NJOP	UMUM / PASARAN
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	SOLICHIN H. UMAR	M.259	C. 805	Pekarangan	160	89	110.000	37.000	115.000
2	KANTOR DIKNAS	-	-	Pagar /Pek.	-	45	110.000	37.000	115.000
3	MUKRI B. CHUDORI	-	C. 97	Pekarangan	-	24	110.000	37.000	115.000
4	PKPN "WAHANA"	-	C. 653.seb	Pekarangan	322	59	110.000	37.000	115.000
5	SUDIR SUMONO	-	C. 652	Pekarangan	1000	178	110.000	37.000	115.000
6	RODHIYAH	-	C. 525	Pekarangan	340	64	110.000	37.000	115.000
7	SUALMAN	-	C. 334	Pekarangan	670	179	110.000	37.000	115.000
8	FACHRUDIN	-	C. 979	Pekarangan	990	61	110.000	37.000	115.000
9	MUSTOFIYAH	-	C. 979	Pekarangan	990	42	110.000	37.000	115.000
10	H. MUHAEMIN MASTUR	-	C. 818	Pekarangan	818	161	110.000	37.000	115.000
11	CHUZAENI TARYUNI	-	C. 199	Pekarangan	199	60	110.000	37.000	115.000
12	SAWAN	-	C. 373	Rumah	220	83	110.000	37.000	115.000
13	KUMAERAH	-	C. 805	Rumah	150	64	110.000	37.000	115.000
14	SUPARSAWON /TURIYAH	M.37	-	Rumah	200	72	110.000	37.000	115.000
15	SAUD	-	C. 696	Rumah	130	33	110.000	37.000	115.000
16	MATSURI	-	C. 1171	Rumah	1500	95	110.000	37.000	115.000
17	ZAENURI	M.56	-	Rumah	350	88	110.000	37.000	115.000

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
18	PT. BANK NUSAMBA	HP.2	-	Pagar /Pek.	891	170	110.000	37.000	115.000
19	NY. SOFIYAH	M.102	-	Pekarangan	721	120	110.000	37.000	115.000
20	MANSUR	-	C. 1163	Pekarangan	400	141	110.000	37.000	115.000
21	H. MASRUR	-	C. 986	Pekarangan	650	80	110.000	37.000	115.000
22	JALAN DESA	-	-	Jalan	-	8	0	37.000	115.000
23	KOYIMAH	-	C. 729	Pekarangan	280	25	110.000	37.000	115.000
24	H. ROHIM	M.157	-	Pekarangan	500	47	110.000	37.000	115.000
25	HERMAN	-	C. 138	Pekarangan	1250	115	110.000	37.000	115.000
26	ABU SOLEH	-	C. 715	Pekarangan	300	45	110.000	37.000	115.000
27	SRI SUYANTO	-	C. 672	Bangunan	450	30	110.000	37.000	115.000
28	NUR CHOLIS	-	C. 415	Pekarangan	520	41	110.000	36.000	130.000
29	IRWAN	-	C. 15	Pekarangan	2280	118	110.000	36.000	130.000
30	FAHRUR	-	C. 156	Pekarangan	1060	60	110.000	36.000	130.000
31	Hj. NURCHASANAH	M.21	-	Pekarangan	550	100	110.000	36.000	130.000
32	ZAENI ABRORO	-	C. 228	Pekarangan	380	35	110.000	36.000	130.000
33	ZAINIYAH	-	C. 587	Pekarangan	1340	58	110.000	36.000	130.000
34	ASHAR YULIANTO	-	C. 665	Pekarangan	280	48	110.000	36.000	130.000
35	H. ABUBAKAR KHAFID	M.80	-	Pekarangan	540	102	110.000	36.000	130.000
36	FARCHAN	-	C. 121	Pekarangan	180	36	110.000	36.000	130.000
37	NGADINEM	M.157	-	Pekarangan	320	46	110.000	36.000	130.000
38	KHAIRUDIN ROIS	-	C. 493	Pekarangan	460	58	110.000	36.000	130.000
39	KAERUN	-	C. 632	Pekarangan	100	36	110.000	36.000	130.000
40	UMI SALAMAH	-	C. 625	Pekarangan	520	71	110.000	36.000	130.000

4.2. Pembahasan

Dari hasil penelitian yang dilakukan seperti tersebut diatas yaitu mengenai “Analisis Yuridis Tentang Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Tanah Yang Terkena Proyek Pembangunan Pelebaran Jalan di Kabupaten Kendal”, maka selanjutnya akan dianalisa atau dibahas sebagaimana berikut ini.

4.2.1. Keppres Nomor. 55 Tahun 1993 Sebagai Pembaharuan Hukum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.

Sebagaimana diuraikan dalam bab di muka, dalam UUPA hanya diatur tentang pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum (Pasal 18). Pada Pasal-Pasal yang lain tidak ada ketentuan yang mengatur mengenai pembebasan tanah, sehingga untuk memenuhi pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat ditempuh melalui prosedur “ Pencabutan hak atas tanah” yang kemudian diatur secara lebih rinci dalam Undang-Undang no. 20 Tahun 1961, tentang pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada diatasnya dan beberapa peraturan pelaksanaannya.

Undang-undang ini mengisyaratkan, bahwa pencabutan hak atas tanah adalah sebagai jalan terakhir apabila berbagai cara yang telah dipakai dalam perolehan tanah (jual-beli, tukar-menukar dan sebagainya) tidak berhasil. Upaya apa yang harus dilakukan mendahului pencabutan hak atas tanah dalam UUPA tidak diatur secara eksplisit. Namun dalam beberapa Pasal UUPA (Pasal 27, 34 dan 40) menegaskan, bahwa hak-hak atas tanah dapat menjadi hapus disamping dicabut karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya (Pasal 27) atau dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir (Pasal

34 dan 40), ini berarti pemegang hak boleh menyerahkan atau melepaskan haknya secara sukarela.

Dari hal di atas, kondisi ini dimanfaatkan dengan melembagakannya kedalam ketentuan baru dalam hukum pertanahan yang disebut "Pembebasan Tanah", dimana melalui tata cara ini pengadaan tanah guna pelaksanaan pembangunan dapat ditempuh tanpa melalui prosedur panjang dan rumit, cukup melalui musyawarah yang dilakukan oleh panitia pembebasan tanah dengan pemilik atau pemegang hak atas tanah. Melalui musyawarah pemilik / pemegang hak atas tanah, diminta untuk menyerahkan haknya secara sukarela dengan penggantian kerugian yang disepakati oleh kedua belah pihak.

4.2.1.1. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Sebelum Keppres nomor 55 Tahun 1993.

Peraturan Menteri Dalam Negeri no. 15 Tahun 1975 ditetapkan pada tanggal 3 Desember 1975 yang mengatur tentang tata cara pembebasan tanah untuk pembangunan oleh pemerintah. Dari diktum kedua dari peraturan ini disebutkan bahwa dengan berlakunya peraturan tersebut dicabut bijblad no. 11372 jo. bijblad no. 12476 dan lain-lain peraturan perundangan yang berkenaan dengan Panitia Pembelian Tanah untuk keperluan pemerintah. Dengan demikian maka peraturan ini hanyalah sekedar pelanjut dan pengganti dari peraturan lama peninggalan zaman kolonial. Di lain pihak swasta diberi kesempatan untuk menggunakan acara pembebasan tanah ini, yang pada hakikatnya memberikan kesempatan kepada pihak swasta untuk menggunakan ketentuan ini yang sebenarnya disiapkan untuk memudahkan pemerintah mendapatkan tanah.

Sehingga pada tanggal 5 April 1976 ditetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri no. 2 Tahun 1976, tentang penggunaan acara pembebasan tanah oleh pihak swasta.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri no. 15 Tahun 1975, tentang tata cara pembebasan tanah untuk pembangunan oleh pemerintah, ditetapkan ketentuan-ketentuan sehubungan pelepasan hak atas tanah yang dimiliki / dikuasai masyarakat seperti berikut :

1. Pembebasan tanah dilaksanakan oleh panitia pembebasan tanah berdasarkan permohonan dari instansi yang memerlukan tanah untuk pembangunan oleh pemerintah.
2. Musyawarah adalah untuk memperoleh kesepakatan tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian. Dalam peraturan ini panitia yang melakukan musyawarah langsung dengan para pemegang hak atas tanah, untuk menetapkan besarnya ganti kerugian berdasarkan kesepakatan yang dicapai.
3. Ganti kerugian dalam pembebasan tanah diberikan pada 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.
4. Bentuk ganti rugi dapat berupa uang, tanah dan atau fasilitas-fasilitas lain.

5. Dasar dan cara penghitungan ganti rugi ditetapkan atas dasar :
 - a. Harga tanah berdasarkan harga umum setempat. Yang dimaksud harga umum setempat dalam peraturan ini adalah harga dasar yang ditetapkan secara berkala oleh suatu panitia, untuk sesuatu daerah menurut jenis penggunaannya.
 - b. Memperlihatkan lokasi dan faktor-faktor strategis lainnya yang dapat mempengaruhi harga tanah.
 - c. Penetapan ganti rugi atas bangunan dan tanaman harus berpedoman pada ketentuan yang telah ditetapkan oleh Dinas Pekerjaan Umum / Dinas Pertanian setempat.
6. Dalam menentukan besarnya ganti rugi, panitia pembebasan tanah berusaha agar terdapat kata sepakat diantara para anggota panitia, dengan memperhatikan kehendak dari para pemegang hak atas tanah. Jika terdapat perbedaan taksiran ganti rugi diantara para anggota panitia, maka yang dipergunakan adalah hanya kata sepakat dari taksiran masing-masing anggota.
7. Keputusan Panitia Pembebasan Tanah mengenai bentuk dan besar ganti rugi disampaikan pada instansi yang memerlukan tanah, para pemegang hak atas tanah dan para anggota panitia yang turut mengambil keputusan.
8. Kesepakatan dan ketidaksepakatan besarnya ganti rugi.
 - a. Sepakat.

Pembayaran ganti rugi dilaksanakan secara langsung oleh instansi pemerintah kepada pemegang hak atas tanah, dan dilakukan pula

penyerahan / pelepasan hak atas tanahnya dengan disaksikan sekurang-kurangnya 4 (empat) orang anggota Panitia Pembebasan Tanah termasuk Camat dan Kepala Desa.

b. Tidak Sepakat.

Jika terjadi penolakan harus disertakan alasan-alasan penolakannya. Selanjutnya panitia pembebasan tanah setelah mempertimbangkan penolakan tersebut dapat mengambil sikap :

- Tetap pada putusan semula
- Meneruskan surat penolakan dimaksud dengan disertai pertimbangan-pertimbangannya kepada Gubernur untuk diputuskan.

Gubernur setelah mempertimbangkan dari segala segi dapat mengambil putusan yang bersifat mengukuhkan putusan panitia pembebasan tanah, atau menentukan lain yang wujudnya mencari jalan tengah yang dapat diterima oleh kedua belah pihak. Keputusan Gubernur disampaikan kepada masing-masing pihak yang bersangkutan dan panitia pembebasan tanah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri no. 2 Tahun 1976 tentang pembebasan tanah oleh pihak swasta untuk kepentingan umum atau termasuk dalam bidang pembangunan sarana umum dan fasilitas sosial dapat dilaksanakan menurut acara pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah sebagaimana diatur dalam PMDN. No. 15 Tahun 1975. Dengan demikian ketentuan-ketentuan dalam pembebasan tanahnya sama

dengan ketentuan-ketentuan dalam pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah.

Pengadaan tanah bagi keperluan proyek-proyek berskala kecil dan tidak memerlukan tanah yang luas (tidak lebih) dari 5 hektar disatu wilayah kecamatan dilaksanakan dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1985. Prosedur yang ditempuh meliputi; lokasi, letak dan luas tanah yang diperlukan harus sesuai dengan rencana tata ruang wilayah, harga tanah sesuai dengan harga dasar yang ditetapkan oleh Kepala Daerah, serta musyawarah dilakukan langsung antara pemimpin proyek dengan para pemilik tanah dalam menentukan besarnya ganti rugi. Apabila tidak dicapai kesepakatan mengenai besarnya ganti rugi, pemimpin proyek segera mencari lokasi lain untuk penggantinya.

Dari hal diatas terlihat, bahwa ketiga ketentuan peraturan tersebut kurang memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemilik tanah yang hak-haknya di lepas. Hal ini terjadi karena didalam peraturan pembebasan tanah tidak disebutkan adanya penghubung dengan UU No.20 Tahun 1961, karena konsep pembebasan tanah yang dilaksanakan dalam peraturan Menteri Dalam Negeri cakupannya sangat luas, walaupun tidak didasarkan pada kepentingan umum.

Dengan demikian, apabila dilihat dari proses dan prosedur penerapannya telah sesuai dengan ketentuan peraturannya.

Namun apabila ditinjau dari cara pengambilan keputusan, baik dalam pelaksanaan musyawarah maupun penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi lebih didominasi oleh pemerintah dalam hal ini panitia pembebasan tanah yang dibentuk berdasarkan Keppres No. 15 Tahun 1975. Sehingga para pemilik tanah berada pada pihak yang lemah serta hak-haknya kurang dihormati dan dirasa tidak adil, dan akhirnya kurang memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap rakyat yang tanahnya terkena pembebasan. Mengingat dengan semakin banyaknya kasus-kasus pertanahan yang timbul berkenaan dengan dampak implementasi dari PMDN no.15 Tahun 1975 dan dalam rangka mengeliminir dampak negatif yang lebih besar, maka pada tanggal, 17 Juni 1993 ditetapkan Keputusan Presiden no. 55 Tahun1993, tentang Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

4.2.1.2. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Berdasarkan Keppres. No. 55 Tahun 1993

Dalam Keppres. No. 55 Tahun 1993 ini memunculkan hal-hal pokok yang sangat mendasar, sebagai prinsip pembaharuan hukum terhadap ketentuan peraturan sebelumnya yang kurang memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan.

Beberapa prinsip pembaharuan yang tercantum dalam Keputusan Presiden ini meliputi pembaharuan kelembagaan dan Substansi serta tiga hal

pokok yang sangat mendasar yaitu : definisi kepentingan umum, tata cara musyawarah, serta bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Pembaharuan hukum tersebut dilakukan melalui perundang-undangan. Selanjutnya dikatakan bahwa pengertian hukum yang memadai harus tidak hanya memandang hukum sebagai suatu perangkat kaidah asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi harus pula mencakup lembaga (*institution*) dan proses (*processes*) yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan.⁸

R.M. Sudikno Mertokusumo mengemukakan, bahwa hukum pada hakikatnya sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan. Dalam penegakan hukum ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan, yaitu : kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Hukum tidak identik dengan keadilan, hukum bersifat umum mengikat setiap orang dan menyamaratakan, sebaliknya keadilan bersifat subyektif, individualistis dan tidak menyamaratakan.⁹

Dari prinsip pembaharuan hukum dan hal-hal mendasar diatas menunjukkan, bahwa asas-asas serta dalam penegakan dan pelaksanaan ketentuan peraturan pengadaan tanah sebelumnya tidak memberikan kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan bagi pemilik tanah / pemegang hak atas tanah. Sehingga tujuan hukum untuk memberikan perlindungan terhadap kepentingan masyarakat belum dapat terwujud.

⁸. Mochtar Kusumaatmadja, Hukum masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional, Bina Cipta, 1976, hal. 14-15

⁹. R. M. Sudikno Mertokusumo, Bab-Bab tentang Penemuan Hukum, PT. Citra Aditya Bakti, hal.1

Dalam konsideran Keppres nomor 55 Tahun 1993, dinyatakan bahwa dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dengan memperhatikan peran tanah kehidupan manusia dan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. Serta pengadaan tanahnya dilakukan dengan cara seimbang dan untuk tingkat pertama ditempuh dengan cara musyawarah langsung dengan para pemegang hak atas tanah. Hal ini menunjukkan dengan jelas pengakuan negara atau pemerintah terhadap hak-hak yang sah atas tanah sebagaimana tertuang dalam undang-undang pokok agraria.

Maria S. W. Sumardjono, mengatakan Undang-undang pokok Agraria (UUPA) adalah produk hukum pertanahan nasional yang pertama, walaupun falsafah dan orientasinya bersifat populis, tetapi sebagian prinsip dasarnya belum dioperasionalkan secara efektif. Disamping itu, diperlukan interpretasi ulang dan pengembangan prinsip-prinsip dasar UUPA karena adanya paradigma baru yang belum diantisipasi oleh UUPA¹⁰. Selanjutnya dikatakan, bahwa salah satu contoh belum optimalnya implementasi prinsip dasar itu adalah perlindungan terhadap hak seseorang yang tanahnya diambil alih oleh pihak lain, yakni instansi pemerintah untuk kegiatan yang berkaitan dengan kepentingan umum atau pihak swasta untuk berbagai kegiatan yang menunjang usahanya.

Sebagai konsekuensi pengakuan negara terhadap hak atas tanah seseorang (pasal 4 ayat (1) dan (2) UUPA) atau suatu masyarakat hukum adat, maka negara wajib memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah tersebut sehingga lebih mudah bagi seseorang untuk mempertahankan haknya terhadap gangguan pihak lain¹¹.

¹⁰. Maria SW, Sumardjono, Kebijakan Pertanahan, Op. Cit, hal. 87

¹¹. Ibid, hal. 159.

Penguatan pengakuan negara terhadap hak atas tanah perorangan semakin terlihat dengan pemberdayaan hak-hak perorangan atas tanah mulai terfasilitasi dalam Peraturan Pemerintah nomor. 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah. Dalam Pasal 24 mengatakan, bahwa setiap orang yang memiliki sebidang tanah yang tidak dilengkapi dengan bukti tertulis, tidak kehilangan haknya untuk memperoleh sertipikat tanah, sepanjang yang bersangkutan dapat membuktikan penguasaan tanah selama 20 tahun berturut-turut oleh yang bersangkutan maupun pendahulu-pendahulunya. Penguasaan tersebut didasarkan pada itikad baik dan tanpa adanya tuntutan dari pihak ketiga, dan kenyataan itu didukung oleh saksi yang dapat dipercaya. Hal ini membuktikan pengakuan pemerintah terhadap hak perseorangan yang didasarkan hukum adat yang biasanya tidak didukung oleh bukti tertulis, disamping beberapa peraturan dan keputusan Menteri Negara Agraria / Ka. BPN yang mengatur peningkatan hak dari hak guna bangunan dan hak pakai untuk menjadi hak milik.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pada satu pihak pemerintah telah mempunyai kebijaksanaan yang memperkuat hak-hak perorangan atas tanah. Di pihak lain pada setiap kegiatan pembangunan para pemegang hak atas tanah dapat kehilangan hak atas tanah tersebut untuk kepentingan umum. Hal ini sesuai dengan prinsip fungsi sosial yang tercantum dalam Pasal 6 UUPA.

Hak atas tanah yang manapun dalam dirinya mengandung keterbatasan dalam menentukan peruntukan dan penggunaannya, adanya Rencana Tata Ruang atau Tata Guna Tanah yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah dapat membatasi kebebasan yang dimaksud. Bahkan untuk kepentingan umum sesuatu hak atas tanah dapat dicabut (UU no. 20 Tahun 1961). Prinsip fungsi sosial mengandung makna, bahwa kepentingan bersama harus didahulukan daripada kepentingan pribadi.

Tetapi prinsip itu tidak dibenarkan untuk dipakai sebagai dalih mengabaikan kepentingan mereka yang mempunyai tanah. Hukum memperhatikan secara seimbang dua kepentingan tersebut¹².

Maria SW. Sumardjono, memberikan interpretasi makna asas fungsi sosial, bahwa hak atas tanah itu harus digunakan sesuai dengan sifat dan tujuan haknya, sehingga bermanfaat bagi masyarakat, juga berarti, bahwa harus terhadap keseimbangan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum, dan bahwa kepentingan perseorangan itu diakui dan dihormati dalam rangka pelaksanaan kepentingan masyarakat secara keseluruhan¹³.

Dari hal di atas, pemerintah berkewajiban membuat suatu kebijaksanaan yang dapat menjamin kepastian dan perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah yang tanahnya diambil alih oleh pemerintah, untuk melaksanakan pembangunan berlandaskan kepentingan umum, melalui pembaharuan hukum dalam pengadaan tanah. Beberapa prinsip pembaharuan hukum serta hal pokok mendasar dalam ketentuan peraturan pengadaan tanah berdasarkan keputusan Presiden nomor. 55 Tahun 1993 antara lain :

1. Dalam Pasal 24, disebutkan bahwa dengan berlakunya Keputusan Presiden ini, maka dinyatakan tidak berlaku lagi Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor. 15 Tahun 1975, Peraturan Menteri Dalam Negeri no. 2 tahun 1985. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa semua prinsip-prinsip pokok yang dulunya diatur dalam peraturan tersebut telah diganti dengan prinsip-prinsip pokok yang tertuang dalam Keppres ini.

¹². Boedi Harsono, Masalah-Masalah Aktual Dibidang Pertanahan, Op. Cit, hal. 2-3.

¹³. Maria SW, Sumardjono, Kebijakan Pertanahan, Op. Cit, hal. 79.

2. Keppres nomor. 55 Tahun 1993, disamping berkedudukan sebagai ketentuan pelaksanaan dari UUPA; juga punya keterkaitan dengan peraturan lainnya yang akan dapat menimbulkan implikasi khusus.

Diantara peraturan yang terkait yang disebutkan dalam Keppres ini adalah

- a. Undang-undang nomor 51 Prp Tahun 1960, tentang larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya, hal ini tertuang dalam pasal 22 Keppres no. 55 Tahun 1993, yang menentukan bahwa terhadap tanah yang digarap tanpa izin yang berhak atau kuasanya penyelesaiannya di lakukan berdasarkan undang-undang no. 51 Tahun 1960. Ketentuan ini dimaksudkan untuk mewujudkan kepastian hukum bagi penghuni / penggarap yang menggarap tanah bukan miliknya. Sehingga apabila menjadi pengambil alihan penghuni / penggarap tidak berhak untuk menuntut ganti kerugian.
- b. Undang-undang nomor. 20 Tahun 1961, tentang pencabutan hak-hak atas tanah dan benda yang ada di atasnya. Implikasinya dengan Keppres no. 55 Tahun 1993 diatur secara khusus dalam pasal 21 ayat (1) yang mengatakan, 'apabila usaha penyelesaian yang ditempuh Gubernur KDH Tk. I tetap tidak diterima oleh pemegang hak atas tanah dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan, Gubernur mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam UU. No. 20 Tahun 1961.

Di sinilah salah satu perbedaan yang prinsip dan mendasar serta sekaligus juga pembaharuan Keppres no. 55 Tahun 1993 dibandingkan dengan peraturan-peraturan pembebasan tanah sebelumnya, dimana didalam peraturan pembebasan tanah tidak disebutkan adanya penghubung dengan UU. No. 20 Tahun 1961. Hal ini dapat dilihat dan dipahami, karena konsep pembebasan tanah sebelumnya cakupannya sangat luas yang dapat dilakukan oleh pemerintah maupun swasta walaupun tidak berlandaskan kepentingan umum. Sedangkan pengadaan tanah yang diatur dalam Keppres no. 55 Tahun 1993, khusus pembangunan untuk kepentingan umum sehingga dapat dikatakan sebagai langkah awal menuju pelaksanaan Undang-undang nomor. 20 Tahun 1961, bilamana prosedur musyawarah tidak berhasil dilakukan.

c. Undang-undang no.24 Tahun 1992, tentang penataan Ruang. Implikasinya dengan Keppres no. 55 Tahun 1993 tertuang dalam pasal 4 yang menentukan :

- (1) Pengadaan dan Rencana pemenuhan kebutuhan tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum tersebut sesuai dan berdasarkan pada rencana umum tata ruang yang telah ditetapkan terlebih dahulu.
- (2) Bagi daerah yang belum menetapkan rencana umum tentang tata ruang, pengadaan tanah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1)

dilakukan berdasarkan perencanaan Ruang Wilayah atau Kota yang telah ada.

3. Keppres nomor. 55 Tahun 1993, membatasi ruang lingkungannya pada pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Sedangkan peraturan sebelumnya dapat dilakukan terhadap segala macam bentuk pengadaan tanah baik untuk kepentingan umum maupun tidak, bahkan juga berlaku bagi pihak swasta. Dalam pasal 2 ayat (3) Keppres no. 55 Tahun 1993 ditentukan bahwa pengadaan tanah selain untuk pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara jual-beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Dengan demikian, berarti pihak swasta tidak dapat memanfaatkan keppres ini.
4. Dalam bab IV Keppres no. 55 Tahun 1993 diatur tentang pengadaan tanah skala kecil, sebelumnya diatur dalam PMDN. No. 2 Tahun 1985, yang dinyatakan tidak berlaku. Pasal 23 Keppres no. 55 Tahun 1993 menentukan, bahwa pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) Ha, dapat dilakukan langsung oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah, dengan cara jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak.

5. Dalam Keppres nomor. 55 Tahun 1993, diatur bentuk ganti kerugian berupa “tanah pengganti”, hal ini dapat diartikan, bahwa instansi pemerintah yang berkepentingan dapat menyerahkan tanah yang selama ini dikuasai oleh instansinya kepada masyarakat untuk dipergunakan sebagai pengganti dari tanah masyarakat yang diambil untuk kepentingan umum.
6. Menurut Pasal 14 Keppres no. 55 Tahun 1993 penggantian terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak rakyat yang diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat. Ketentuan ini memberikan pengakuan terhadap hak rakyat (Pasal 3 UUPA) pada satu pihak, dan pada pihak lain ketentuan ini memberi batasan bahwa untuk kepentingan umum, kepada persekutuan hukum adat yang menjadi pemegang haknya diganti dengan satu fasilitas umum.
7. Pengambilan tanah guna keperluan pembangunan untuk kepentingan umum tidak terbatas pada tanah yang dikuasai dengan suatu hak tertentu, tetapi juga terhadap tanah-tanah berstatus tanah wakaf. Hal ini tercantum dalam Pasal 17 ayat (1) Keppres no. 55 Tahun 1993, yang menyebutkan bahwa ganti kerugian diserahkan langsung kepada pemegang hak atas tanah atau ahli warisnya yang sah dan nadzir bagi tanah wakaf.

Selain prinsip dasar yang disebut diatas, Keputusan Presiden ini memunculkan tiga hal pokok yang sangat mendasar serta dapat diartikan

sebagai dasar perwujudan kepastian, perlindungan hukum dan penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah, yaitu definisi kepentingan umum, tata cara musyawarah, serta bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Kepentingan Umum

Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993, mendefinisikan kepentingan umum dengan pendekatan yang lebih sempit, yaitu : kepentingan seluruh lapisan masyarakat dengan kegiatan pembangunan yang dilakukan dan dimiliki oleh pemerintah, dan tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Secara lebih spesifik pembangunan tersebut adalah di bidang-bidang : jalan umum, saluran pembuangan air, waduk, bendungan dan bangunan perairan lainnya termasuk saluran irigasi, rumah sakit umum dan pusat-pusat kesehatan masyarakat, pelabuhan atau bandar udara atau terminal, tempat peribadatan, pendidikan dan sekolah, pasar umum dan pasar Inpres, pemakaman umum, fasilitas-fasilitas kesehatan umum, pos dan telekomunikasi, sarana olah raga, stasiun penyiaran Radio dan televisi, kantor pemerintah, dan fasilitas ABRI.

Selain itu, Presiden bisa menetapkan kepentingan umum lainnya.

Dalam kaitannya dengan tata ruang, Keputusan Presiden ini menetapkan bahwa pengadaan tanah hanya boleh dilaksanakan jika proyek yang bersangkutan sesuai dengan dan berdasarkan pada Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) yang ada. Bagi yang belum menetapkan RUTR,

didasarkan pada perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada. Pengadaan diluar kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum, oleh swasta dilaksanakan dengan cara jual-beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati oleh kedua belah pihak.

Musyawarah

Di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri no. 15 tahun 1975 tidak menyebutkan adanya musyawarah dengan wakil pemegang hak atas tanah. Sedangkan Keputusan Presiden ini menetapkan, bahwa pengadaan tanah hanya dapat dilakukan setelah melalui musyawarah langsung antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah. Maksud musyawarah dalam Keputusan Presiden ini adalah untuk memperoleh kesepakatan tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian. Apabila jumlah pemegang hak atas tanah tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah dilakukan secara bertahap atau dengan para wakil atau yang bertindak sebagai kuasa mereka. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri no. 15 Tahun 1975 tugas panitia adalah melakukan musyawarah langsung dengan para pemegang hak atas tanah, untuk menetapkan besarnya ganti kerugian berdasarkan kesepakatan yang dicapai. Dalam Keputusan Presiden ini, Panitia pengadaan tanah (Panitia 9) berperan sebagai penengah.

Dalam musyawarah untuk mencapai kesepakatan tentang ganti kerugian, perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut :

1. Nilai tanah berdasarkan nilai nyata dengan memperhitungkan NJOP tahun terakhir.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi harga tanah, misalnya : lokasi, jenis hak (hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai), status penguasaan tanah, peruntukan tanah, kesesuaian penggunaan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, prasarana yang tersedia, fasilitas dan utilitas, lingkungan, serta faktor lain yang mempengaruhi harga tanah.
3. Nilai taksiran bangunan, tanaman serta benda-benda lainnya yang berkaitan dengan tanah yang bersangkutan.

Ganti kerugian

Dalam Keputusan Presiden ini, ganti kerugian diberikan untuk hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Bentuknya dapat berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, atau gabungan dari dua atau lebih bentuk kerugian diatas, atau bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Dalam Keputusan Presiden ini menunjukkan, bahwa pemerintah telah mengakui keberadaan hak ulayat. Ganti kerugian hak ulayat diberikan dalam bentuk fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat. Keputusan presiden ini tidak mengakui hak para penghuni /penggarap tanah tanpa izin pemilik tanah.

Ketentuan pelaksanaan dari Keputusan Presiden ini diatur di dalam Peraturan Menteri Negara Agraria /Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1994,

secara implisit mengatur secara rinci tata cara pengadaan tanah, musyawarah, dan penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian serta tata cara mengajukan keberatan. Dalam peraturan menteri ini juga tercantum suatu bentuk perlindungan hukum bagi penggarap tanah yang tidak memiliki bukti formal, dengan pemberian santunan yang jumlahnya ditentukan oleh panitia berdasarkan pedoman yang dikeluarkan oleh Bupati /Walikota yang bersangkutan.

Tata cara pengajuan keberatan oleh pemegang hak atas tanah / pemilik tanah, apabila dalam musyawarah penentuan ganti rugi ada yang keberatan, di dalam peraturan menteri ini diatur sebagai berikut :

1. Pemegang hak atas tanah mengajukan keberatannya kepada Gubernur.
2. Gubernur akan menerbitkan keputusannya yang mengukuhkan atau mengubah keputusan panitia.
3. Apabila pemegang hak atas tanah tetap menolak keputusan Gubernur, maka instansi pemerintah yang memerlukan tanah melaporkan keberatan, tersebut kepada departemen / lembaga pemerintah non departemen yang membawahinya.
4. Jika pimpinan dalam departemen / lembaga pemerintah non departemen menyetujui permintaan pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, maka Gubernur mengeluarkan keputusan mengenai revisi bentuk dan besarnya ganti kerugian.

5. Apabila pimpinan dalam departemen /lembaga pemerintah non departemen tidak menyetujuinya dan lokasi proyek tidak bisa dipindahkan ke lokasi lain, atau jika sekurang-kurangnya 75% dari luas tanah yang diperlukan atau 75% dari jumlah pemegang hak atas tanah telah mendapatkan ganti kerugian, maka Gubernur mengajukan usul pencabutan hak atas tanah.

Berdasarkan hal-hal diatas, maka terlihat bahwa pengadaan tanah yang dilaksanakan dengan menggunakan ketentuan peraturan Keppres Nomor 55 tahun 1993 beserta ketentuan pelaksanaannya yang diatur dalam Permen Negara Agraria / Ka. BPN No. 1 Tahun 1994 sebagai pembaharuan hukum dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Oleh karena itu berimplikasi khusus dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 yang merupakan ketentuan pelaksanaan dari Pasal 18 UUPA. Dengan demikian pembaharuan hukum ini dapat mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemilik tanah yang dilepas.

4.2.2. Penerapan dan Prosedur Pengadaan Tanah Berdasarkan Keppres Nomor 55 Tahun 1993

Sebelum diuraikan lebih lanjut mengenai perlindungan hukum terhadap pemilik tanah yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum, terlebih dahulu dalam bahasan ini akan dikemukakan bagaimana implementasi dan prosedur pengadaan tanah berdasarkan Keppres Nomor 55 tahun 1993, sebagai

satu-satunya ketentuan yang mengatur pengadaan tanah dalam pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di Indonesia.

Sebagaimana diuraikan dalam bab di muka, Keppres Nomor 55 Tahun 1993 dikeluarkan pada tanggal 17 Juni 1993, dan ketentuan pelaksanaannya yaitu Peraturan Menteri Negara Agraria / Ka. BPN Nomor 1 Tahun 1994, merupakan peraturan yang melaksanakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Dalam Pasal 24 Keppres Nomor 5 Tahun 1993 menyebutkan, bahwa dengan berlakunya Keputusan Presiden ini maka dinyatakan tidak berlaku lagi PMDN Nomor 2 Tahun 1985, PMDN Nomor 15 Tahun 1975 dan PMDN Nomor 2 Tahun 1976, yang sebelumnya menjadi peraturan pokok yang mengatur tentang pembebasan tanah di Indonesia. Dengan demikian ketiga peraturan tersebut dan peraturan pelaksanaannya menjadi hapus dari sistem hukum pertanahan Indonesia.

Mengenai istilah “Kepentingan Umum” sebagai landasan pengadaan tanah dipergunakan, karena pengadaan tanah ini semata-mata hanya digunakan untuk pemenuhan kebutuhan akan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum (pasal 2 ayat (1)) Keppres Nomor 55 Tahun 1993. Sedangkan yang dimaksud “kepentingan umum” dalam pasal 1 angka 3 Keppres ini adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat, sehingga menurut H. Abdurrahman, Keppres Nomor 55 Tahun 1993 ini hanya bisa diterapkan kalau ada tuntutan kepentingan umum menghendaki diadakannya suatu proyek atau kegiatan tertentu dari pembangunan yang menghendaki “Pengadaan Tanah”.¹⁴

¹⁴. H. Abdurrahman, *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hal. 29.

Namun bila dibandingkan dengan perumusan kepentingan umum dalam Undang-undang nomor 20 tahun 1961 maupun Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973, dalam pasal 1 Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya disebutkan, 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.

Sedangkan dalam Pasal 1 ayat (1) Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973, tentang pedoman pelaksanaan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya dinyatakan, bahwa suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan sifat kepentingan umum apabila kegiatan tersebut menyangkut :

1. Kepentingan bangsa dan negara, dan/atau
2. Kepentingan masyarakat luas, dan/atau
3. Kepentingan rakyat banyak, dan/atau
4. Kepentingan pembangunan

Melihat definisi kepentingan umum dari berbagai peraturan di atas, Maria SW Sumardjono dalam bukunya berjudul Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi halaman 72, menyatakan bahwa kepentingan umum sebagai konsep tidak sulit dipahami tetapi tidak mudah didefinisikan. Dalam Keppres Nomor 55 tahun 1993, 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. Dengan demikian interpretasi kegiatan yang termasuk dalam kategori kepentingan umum dibatasi pada terpenuhinya ketiga unsur tersebut.¹⁵

Dari hal tersebut di atas terlihat bahwa kepentingan umum secara konsepsional sulit dirumuskan, terlebih kalau dilihat secara operasional. Dalam rangka pelaksanaan pembangunan oleh pemerintah, dilakukan dengan pengambilan tanah-tanah yang sudah dihaki oleh masyarakat. Sehingga penegasan tentang kepentingan umum yang akan menjadi dasar dan kriterianya perlu ditentukan secara tegas, dengan demikian pengambilan tanah-tanah dimaksud benar-benar sesuai dengan landasan hukum yang berlaku.

Hal yang penting untuk dicatat dalam kaitan dengan persoalan kepentingan umum, bukan saja pada aspek pengaturannya, akan tetapi yang lebih penting lagi adalah dalam pelaksanaannya karena apa yang sudah digariskan terkadang pada tingkat pelaksanaan dapat disimpangi.¹⁶

Sebagai ketentuan yang melandasi dilakukannya pengadaan tanah oleh pemerintah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum (fungsi publik), dengan cara pengambilan tanah-tanah hak masyarakat (fungsi privat), maka landasan kepentingan umum yang dijadikan dasar pelaksanaannya, yang secara eksplisit tertuang dalam Pasal 18 UUPA.

Dalam Pasal 1 angka 3 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 kepentingan umum didefinisikan sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Dan di dalam Pasal 5 ditetapkan batasan tentang kepentingan umum dalam suatu daftar

¹⁵. Maria SW Sumardjono, SH. MCL. MBA, Kebijakan Pertanahan ...op.cit hal. 72-73

¹⁶. H. Abdurrahman, SH. MH, Pengadaan Tanah ...op.cit, hal 36.

kegiatan (list provision), antara lain meliputi 14 kegiatan seperti jalan, rumah sakit umum, pasar umum, pasar Inpres, kantor pemerintah, dan sebagainya.

Melihat definisi dan batasan kepentingan umum yang tidak memerlukan penafsiran lebih lanjut tersebut, dapat diketahui bahwa kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat yang dalam Konsepsi Hukum Tanah Nasional termasuk kepentingan bersama masyarakat Indonesia. Sehingga pengambilan tanah-tanah yang dilekati hak masyarakat oleh negara/pemerintah dengan landasan pembangunan untuk kepentingan umum sesuai dengan landasan hukum yang berlaku (Pasal 6 UUPA). Di lain pihak penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat dan untuk mewujudkan perlindungan hukum terhadap masyarakat seyogianya diberikan secara seimbang, layak dan proporsional. Dengan demikian tujuan yang terkandung dalam isi dan semangat ketentuan peraturan berupa kepastian hukum, kemanfaatan demi keadilan akan dapat tercapai.

Untuk mencapai maksud yang diinginkan tersebut di atas, maka lembaga pengadaan tanah untuk kepentingan umum mempergunakan prosedur (tata cara) yang diatur di dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 dan Peraturan Menteri Negara Agraria / Ka. BPN Nomor 1 Tahun 1994. Dalam hal ini dilihat dari prosedur pengadaan tanahnya, oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah.

Prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah sangat penting sebagai dasar perwujudan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemilik tanah. Sehingga

pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dilakukan secara musyawarah, dan tidak secara paksaan serta bentuk dan besarnya ganti kerugian ditetapkan dalam musyawarah.

Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Kendal yang dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Bupati KDH Tk. II Kendal Nomor : 593-722-1994, Tanggal 24 Mei 1994. Dengan susunan keanggotaannya seperti yang disebutkan dalam Pasal 7 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 adalah mempunyai fungsi pelaksana yang menjembatani kepentingan pemerintah dengan masyarakat pemilik tanah yang terkena proyek pembangunan untuk kepentingan umum, sebagai berikut :

1. Bupati KDH Tingkat II Kendal; sebagai Ketua
2. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal, sebagai Wakil Ketua
3. Kepala Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan Semarang, sebagai Anggota
4. Kepala DPU Kabupaten Daerah Tingkat II Kendal, sebagai Anggota
5. Kepala Dinas Pertanian dan Tanaman Pangan Kabupaten Dati II Kendal, sebagai Anggota
6. Camat pada wilayah yang bersangkutan, sebagai Anggota
7. Kepala Desa pada wilayah yang bersangkutan, sebagai Anggota
8. Asisten Tata Praja Setwilda Tingkat II Kendal, sebagai Anggota
9. Kepala Seksi Hak-hak Atas Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal, sebagai Sekretaris II.

Dalam pelaksanaan tugasnya panitia pengadaan tanah melakukan hal-hal seperti yang dimaksudkan dalam pasal 8 Keppres Nomor 55 Tahun 1993, yaitu :

1. Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang hak atas tanahnya 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 yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan
4. Memberikan penjelasan atau 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

Dilihat dari susunan keanggotaan dan tugas panitia di atas yang terdiri dari unsur-unsur instansi yang terkait dengan bidang tugasnya masing-masing adalah suatu hal yang tepat, karena sangat mendukung kelancaran pelaksanaan pengadaan tanah. Selain memberikan rasa adil bagi masyarakat pemilik tanah yang hak-haknya diambil oleh pemerintah.

Prosedur yang dilakukan dalam pengadaan tanah untuk proyek pembangunan pelebaran jalan berdasarkan penelitian penulis, oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada Bupati dan permohonan pengadaan tanah kepada panitia pengadaan tanah Kabupaten Kendal.

4.2.2.1. Penetapan Lokasi

Sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 4 Keppres Nomor 55 Tahun 1993, bahwa pengadaan tanah dan rencana pemenuhan kebutuhan tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan apabila penetapan rencana pembangunan untuk kepentingan umum tersebut sesuai dengan dan berdasarkan pada Rencana Umum Tata Ruang yang telah dilaksanakan terlebih dahulu. Bagi daerah yang belum menetapkan Rencana Umum Tata Ruang, pengadaan tanah dilakukan berdasarkan perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada.

Adanya syarat kesesuaian pembangunan dengan Rencana Umum Tata Ruang Daerah, dapat diartikan bahwa adanya pembatasan kebebasan dalam penggunaan tanah dan pemanfaatan ruang. Rencana Umum Tata Ruang Daerah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah, sehingga setiap orang berhak dan berkewajiban untuk mengetahui Rencana Tata Ruang dan mentaatinya dan berperan serta dalam memelihara kualitas ruang.

Dengan memperhatikan pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan pelebaran jalan di lokasi penelitian dapat dikatakan, bahwa berdasarkan

peruntukannya pada Rencana Tata Ruang Daerah telah sesuai, karena jalan yang akan dilebarkan adalah jalan arteri primer dengan status jalan negara. dari hal di atas, Bupati memberikan persetujuan penetapan lokasi berbentuk Surat Keputusan Bupati Kendal Nomor : 593.8/573/2000, tanggal 12 Oktober 2000 kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah (Kanwil Pekerjaan Umum Propinsi Jawa Tengah-Proyek Peningkatan Jalan dan Jembatan)

Surat persetujuan penetapan lokasi dimaksud, digunakan sebagai dasar perwujudan asas legalitas terhadap kesesuaian tata ruang dan juga sebagai dasar untuk mengajukan permohonan pengadaan tanahnya kepada panitia pengadaan tanah; untuk pengadaan tanah yang luasnya lebih dari 1 (satu) hektar (Pasal 8 Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1994). Sedang untuk pengadaan tanah yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) hektar, instansi pemerintah yang memerlukan tanah dalam pengadaan tanahnya dapat dilakukan secara langsung dengan pemilik tanah dengan cara jual-beli, tukar-menukar atau cara lain yang disepakati.

Berdasarkan hasil penelitian penulis, luas tanah yang diperlukan dan dilepaskan oleh Kanwil Pekerjaan Umum Propinsi Jawa Tengah-Proyek Peningkatan Jalan dan Jembatan untuk proyek pembangunan pelebaran jalan ini adalah kurang lebih 2,2986 Ha, meliputi 3 desa dengan jumlah pemilik 330 orang. Dari hal di atas pengadaan tanahnya harus dilakukan oleh panitia pengadaan tanah, dengan perkataan lain tidak dapat dilakukan langsung oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan pemilik tanah.

Sehingga prosedur yang ditempuh oleh Kanwil Pekerjaan Umum Propinsi Jawa Tengah-Proyek Peningkatan Jalan dan Jembatan dalam pengadaan tanahnya

sudah sesuai dengan ketentuan peraturan yaitu dengan mengajukan permohonan pengadaan tanah kepada panitia pengadaan tanah Kabupaten Kendal, dengan melampirkan surat persetujuan Bupati tentang penetapan lokasi. Dasar permohonan dari instansi pemerintah yang memerlukan tanah, oleh panitia pengadaan tanah dipakai sebagai landasan hukum dalam melaksanakan tugasnya.

4.2.2.2. Prosedur Pengadaan Tanah

Prosedur pengadaan tanah didahului dengan permohonan dari instansi pemerintah yang memerlukan tanah disertai surat keputusan penetapan lokasi dari Bupati, sebagai asas legalitas panitia untuk melaksanakan tugasnya.

Berdasarkan hasil penelitian terhadap Sekretaris Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Kendal dapat disimpulkan, bahwa panitia pengadaan tanah telah melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai ketentuan yang diuraikan di atas. Perwujudan bentuk perlindungan hukum terhadap pemilik tanah dalam prosedur pengadaan tanah diawali penyuluhan yang dilaksanakan oleh panitia pengadaan tanah dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemilik tanah yang terkena pembangunan pelebaran jalan. Tujuan penyuluhan adalah untuk memberikan pemahaman dan pengertian tentang maksud dan tujuan dilaksanakan pembangunan pelebaran jalan, serta menghindari dampak sosial ekonomi yang terjadi.

Sesuai dengan arti perlindungan yaitu perbuatan memperlindungi (menjaga agar aman), maka perlindungan mempunyai arti yang sangat penting, terutama bagi pihak-pihak yang berada dalam posisi yang lemah. Suatu perlindungan hukum terhadap para pemilik tanah dalam hal tanahnya dilepas atau

diserahkan untuk pembangunan yang berlandaskan kepentingan umum, merupakan suatu upaya yang mempunyai dasar / legitimasi yang jelas, artinya langkah itu sebagai tindak lanjut dari pengakuan negara/pemerintah terhadap hak-hak yang sah atas tanah. Dan sebagai upaya mencegah posisi dominasi pemerintah.

Menurut hemat penulis penyuluhan yang dilakukan oleh panitia sebelum pelaksanaan kegiatan penetapan batas lokasi dan inventarisasi adalah sangat tepat karena para pemilik tanah dapat memahami maksud dan tujuan pembangunan serta adanya kejelasan rencana, oleh karena itu dalam suasana demokrasi keterbukaan dalam hubungan ini perlu dijaga.

Dari hasil penelitian, penyuluhan dilaksanakan oleh panitia secara bertahap di Kantor Desa masing-masing yang dihadiri oleh para pemilik tanah dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan pada kesimpulannya seluruh pemilik tanah di tiga desa yang diteliti dapat memahami dan menerima pembangunan pelebaran jalan dan bersedia untuk melepaskan / menyerahkan tanahnya yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum.

Penetapan batas lokasi dan inventarisasi dilaksanakan setelah para pemilik tanah dapat memahami dan dapat menerima adanya pembangunan pelebaran jalan. Inventarisasi dilakukan terhadap bidang-bidang tanah, termasuk bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang terkait dengan tanah dilaksanakan oleh panitia dengan menugaskan petugas dari instansi yang bertanggung jawab di bidang yang bersangkutan. Hasil inventarisasi diumumkan oleh panitia di Kantor Pertanahan, Kantor Camat dan Kantor Desa selama 1 (satu) bulan yang dibuat

dalam bentuk daftar dan peta, dengan maksud untuk memberi kesempatan kepada yang berkepentingan mengajukan keberatan. Dari hal tersebut, terlihat bahwa asas spesialisasi dan publisitas dalam inventarisasi terhadap tanah-tanah yang terkena pembangunan pelebaran jalan terpenuhi, atau kemungkinan lain dapat diartikan pula bahwa pengumuman bertujuan memberi hak bagi pemilik tanah untuk mengajukan keberatan terhadap hasil inventarisasi. Namun dari hasil penelitian ternyata tidak ada para pemilik tanah yang mengajukan keberatan terhadap hasil inventarisasi yang dilakukan oleh panitia. Hal ini disebabkan petugas inventarisasi dibantu oleh para perangkat desa yang telah mengetahui dan memahami kondisi wilayahnya, di samping adanya kesadaran dari para pemilik tanah untuk memberikan data sebenarnya kepada petugas.

Dalam musyawarah untuk menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian, berdasar hasil penelitian panitia pengadaan tanah hanya berkedudukan sebagai penengah, sedangkan musyawarah dilakukan secara langsung antara para pemilik tanah/pemegang hak dengan instansi pemerintah yang memerlukan tanah. Musyawarah dilakukan di masing-masing Kantor Desa Truko, Gondang, dan Karangayu secara terpisah. Musyawarah 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 kerugian (Pasal 1) Keppres Nomor 55 Tahun 1993.

Hal yang paling penting harus diperhatikan dalam musyawarah untuk mufakat adalah masalah ganti kerugian. Pasal 3 Keppres Nomor 55 Tahun 1993

dikatakan, bahwa pelepasan atau penyerahan hak atas tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah.

Ganti kerugian sebagai upaya mewujudkan penghormatan kepada hak-hak dan kepentingan perseorangan yang telah dikorbankan untuk kepentingan umum, dapat disebut adil, apabila hal tersebut tidak membuat seseorang menjadi lebih kaya, atau sebaliknya menjadi lebih miskin dari pada keadaan semula.¹⁷

Dasar dan cara perhitungan ganti kerugian ditetapkan atas dasar nilai tanah berdasarkan nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan nilai jual obyek pajak bumi dan bangunan (NJOP) tahun terakhir untuk tanah yang bersangkutan, di samping faktor-faktor lain yang mempengaruhi harga tanah seperti: lokasi tanah, jenis hak atas tanah, status penguasaan, peruntukan tanah, prasarana yang tersedia, fasilitas dan utilitas.

Dari hasil penelitian terhadap pemilik tanah (Tabel 1) terungkap bahwa nilai jual obyek pajak bumi dan bangunan (NJOP) untuk Desa Truko yang terkena pembangunan pelebaran jalan adalah Rp. 36.000 per meter persegi, harga nyata Rp. 135.000 per meter persegi; Desa Gondang NJOP Rp. 37.000 per meter persegi, harga nyata Rp. 115.000 per meter persegi; Desa Karangayu NJOP Rp. 37.000 per meter persegi dengan harga nyata Rp. 115.000 per meter persegi. Dengan demikian ketentuan penetapan besarnya ganti kerugian telah sesuai dengan ketentuan peraturan yang tertuang dalam Keppres No. 55 tahun 1993. Sedangkan ganti kerugian tanah berdasarkan kesepakatan dalam musyawarah

¹⁷ Maria SW Sumardjono, ...op.cit, hal 80

adalah Rp. 110.000 per meter persegi. Berdasarkan jenis hak atas tanah yang dimiliki para pemilik tanah sebagian besar belum bersertipikat (\pm 80%), sedang yang sudah bersertipikat Hak Milik dan Hak Pakai (\pm 20%).

Adanya ketentuan yang membedakan taksiran nilai tanah menurut jenis hak atas tanah dan status penguasaan tanah sebagai mana diatur dalam Pasal 17 Permen Negara Agraria / Ka. BPN Nomor 1 Tahun 1994, yang mengatakan bahwa Hak Milik yang sudah bersertipikat dinilai 100%, sedang yang belum bersertipikat dinilai 90% dalam pemberian ganti kerugian tanah, demikian pula Hak Pakai, Hak Guna bangunan maupun Hak Guna usaha yang didasarkan atas waktu berlakunya.

Dalam kenyataannya pasal tersebut tidak dapat dilaksanakan secara mutlak dalam berbagai pengadaan tanah. Kalau dilihat dari pemberian ganti kerugian pada pembangunan untuk pelebaran jalan ini, ternyata para pemilik tanah menerima ganti kerugian tanah tidak membedakan jenis hak atas tanah, dalam arti semuanya dibayar 100% tanpa memandang jenis hak maupun status penguasaannya. Hal ini terjadi karena adanya kesepakatan dalam musyawarah, dimana sebagian besar status penguasaan tanah yang terkena pembangunan pelebaran jalan belum bersertipikat, sehingga para pemilik tanah menginginkan agar pemberian ganti kerugian tanah tidak membedakan yang sudah bersertipikat maupun yang berstatus Letter D.

Menurut hemat penulis pasal tersebut hanya merupakan ketentuan pelaksanaan dari pasal 15 Keppres Nomor 55 Tahun 1993, dimana dalam pasal ini hanya memuat dasar dan cara penghitungan ganti kerugian atas harga tanah yang

didasarkan nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan nilai jual obyek pajak bumi dan bangunan atas tanah yang bersangkutan.

Sebenarnya pasal tersebut di atas merupakan upaya penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. Hal ini bisa dimengerti karena dalam keadaan biasa / wajar harga tanah akan dipengaruhi oleh jenis hak atas tanah maupun status penguasaan tanahnya, di samping faktor-faktor lain yang telah diuraikan di atas. Dengan demikian ganti kerugian yang diberikan terhadap pemilik tanah dalam pelebaran jalan ini adalah merupakan kesepakatan antara pemilik tanah dengan instansi pemerintah yang memerlukan tanah berdasarkan keinginan-keinginan dari para pemilik tanah tanpa adanya unsur paksaan.

Dengan tercapainya kesepakatan bentuk dan besarnya ganti kerugian secara mufakat dalam musyawarah, panitia pengadaan tanah mengeluarkan keputusan tentang kesepakatan harga ganti rugi yang dituangkan dalam Berita Acara dengan ditandatangani oleh seluruh anggota panitia pengadaan tanah. Dan di dalam salah satu Klausul keputusan panitia tersebut telah dicantumkan kepastian tanggal dan tempat pembayaran ganti kerugian yang telah disepakati dalam musyawarah.

Dari hasil penelitian terhadap Kepala Desa Truko, Gondang, Karanganyar, dan para pemilik tanah secara sample terungkap, bahwa pemberian ganti kerugian seluruhnya disepakati dalam bentuk uang yang diterima langsung oleh para pemilik tanah secara tunai di hadapan para anggota panitia pengadaan tanah. Pembayaran ganti kerugian terhadap pemilik tanah dilaksanakan di Balai Desa Truko, Kecamatan Kangkung tanggal 28 Nopember 2000, di Balai Desa Gondang dan Karangayu Kecamatan Cepiring dilaksanakan tanggal 18 dan 19 Desember

2000. Bersamaan dengan pernyataan dari para pemilik tanah untuk melepaskan hak atas tanahnya di hadapan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal dengan disaksikan oleh Kepala Desa dan Camat masing-masing.

Dari prosedur pengadaan tanah yang diuraikan di atas terlihat, bahwa penerapan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 dan ketentuan pelaksanaannya bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum secara substansinya telah memenuhi syarat dalam pelaksanaannya, namun masih terdapat beberapa permasalahan yang perlu dicari jalan keluarnya. Untuk lebih memperjelas proses pengadaan tanah yang dilaksanakan sebelum dan sesudah dikeluarkannya Keppres No. 55 Tahun 1993, berikut disajikan dalam bentuk matrik (Tabel 2).

1	2	3	4	5	6
		<ul style="list-style-type: none"> - Menaksir besarnya ganti rugi yang akan dibayarkan kepada yang berhak - Membuat berita acara pembebasan tanah disertai fatwa/pertimbangannya - Menyaksikan pelaksanaan pembayaran ganti rugi kepada yang berhak atas tanah/ bangunan/ tanaman • Jadi panitia langsung melakukan musyawarah dengan para pemegang hak 	4	Penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian	<ul style="list-style-type: none"> - Menaksir dan mengusulkan besarnya ganti rugi - Memberikan penjelasan / penyuluhan - Mengadakan musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah dalam menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian - Membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah • Jadi panitia sebagai penengah yaitu menjembatani kepentingan pemerintah dengan para pemegang hak atas tanah
4	Penetapan bentuk dan besarnya ganti rugi	<ul style="list-style-type: none"> - Bentuk ganti rugi dapat berupa : <ol style="list-style-type: none"> a. Uang b. Tanah dan atau c. Fasilitas-fasilitas lain - Besarnya ganti rugi, panitia pembebasan tanah harus mengadakan musyawarah dengan para pemilik tanah/ pemegang hak atas tanah dan/ atau benda/ tanaman yang ada di atasnya berdasarkan harga umum setempat, yaitu harga umum yang ditetapkan oleh panitia secara berkala yang berlaku pada daerah bersangkutan menurut jenis penggunaannya 	4	Penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian	<ul style="list-style-type: none"> - Bentuk ganti kerugian dapat berupa : <ol style="list-style-type: none"> a. Uang b. Tanah pengganti c. Pemukiman kembali d. Gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian di atas - Besarnya ganti kerugian ditetapkan atas dasar : <ol style="list-style-type: none"> a. Harga tanah atas dasar nilai nyata atau sebenarnya, dengan memperhatikan NJOP bumi dan bangunan tahun terakhir

1	2	3	4	5	6
5	Keterkaitannya dengan peraturan lain	<ul style="list-style-type: none"> - Tidak berimplikasi dengan peraturan lain, karena pembebasan tanah dalam PMDN No 15 Tahun 1975 cakupannya sangat luas. Di samping untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh pemerintah juga dapat dilaksanakan oleh swasta 	5	Keterkaitannya dengan peraturan lain	<ul style="list-style-type: none"> b. Nilai jual bangunan ditaksir oleh instansi pemerintah daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan c. Nilai jual tanaman yang ditaksir oleh instansi pemerintah daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian - Bentuk dan besarnya ganti kerugian ditetapkan dalam musyawarah - Keppres No 55 Tahun 1993, hanya dapat dilaksanakan oleh pemerintah, untuk kegiatan yang mempunyai sifat kepentingan umum - Keppres No 55 Tahun 1993, berimplikasi dengan peraturan lain seperti : <ul style="list-style-type: none"> a. Undang-Undang No 51/ Prp. Tahun 1960 b. Undang-Undang No 20 Tahun 1961 c. Undang-Undang No 24 Tahun 1992 d. Pasal 3 UUPA e. Ketentuan Wakaf

4.2.3. Hambatan dan Permasalahan yang Timbul

Dari apa yang diuraikan pada bab di muka dapat dikatakan masih ada beberapa hambatan dan permasalahan yang dihadapi oleh panitia pengadaan tanah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Panitia pengadaan tanah yang berperan sebagai penengah serta menjembatani antara kepentingan pemerintah dan kepentingan para pemilik tanah dalam pengadaan tanah untuk pembangunan pelebaran jalan, dalam pelaksanaannya ternyata masih mengalami beberapa hambatan yang berkaitan dengan masalah koordinasi, kepastian waktu maupun kepastian ketentuan peraturannya.

Masalah koordinasi sering menimbulkan hambatan bagi panitia, karena hal ini memang tidak ada pengaturannya secara jelas. Sebagai contoh panitia setelah menerima permohonan pengadaan tanah dari instansi pemerintah yang memerlukan tanah (pemimpin proyek peningkatan jalan dan jembatan) dengan syarat-syarat yang sudah lengkap. Dan atas dasar permohonan, panitia akan melaksanakan tugasnya sesuai ketentuan peraturan menyelenggarakan penyuluhan terhadap para pemilik tanah dengan instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan dilanjutkan penetapan batas lokasi dan inventarisasi. Namun karena tidak ada kepastian batas waktu, akhirnya sering terjadi penundaan waktu pelaksanaannya yang disebabkan belum siapnya pihak pemimpin proyek untuk melakukan penyuluhan.

Hal ini juga beralasan karena setiap pelaksanaan pembangunan oleh pemerintah akan berkaitan dengan pembiayaan yang anggarannya berasal dari negara, sehingga memerlukan proses baik birokrasi maupun waktu. Hambatan lain.

yang dihadapi panitia yaitu dalam pelaksanaan musyawarah untuk mencapai mufakat penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian. Dalam ketentuan tidak menyebutkan batasan waktu maupun frekwensi penyelenggaraan musyawarah sampai tercapai kesepakatan, dalam ketentuan hanya disebutkan musyawarah dapat dilakukan berulang kali sampai ada kesepakatan. Dengan demikian kepastian waktu dan frekwensi penyelenggaraan musyawarah didasarkan pada situasi kondisi yang berkembang dalam masyarakat, di samping adanya keinginan-keinginan dari para pemilik tanah yang harus diperhatikan dan dikaji oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah dalam penetapan besarnya ganti kerugian.

Permasalahan lain dihadapi panitia yang sampai saat ini belum terselesaikan dan terealisasi yaitu adanya sebagian bangunan tempat ibadah (masjid) kurang lebih satu meter persegi yang terkena proyek pembangunan pelebaran jalan, berada di Desa Truko Kecamatan Kangkung. Dari pihak pemimpin proyek telah bersedia untuk memberi ganti kerugian baik berbentuk uang maupun membangun kembali bagian yang kena pelebaran, namun sampai sekarang pihak pengurus masjid belum mau menerima kesepakatan tersebut. Menurut hemat penulis solusinya dapat ditempuh dengan pendekatan secara musyawarah antara pemimpin proyek dengan pihak pengurus masjid untuk menampung keinginan-keinginan dari pihak pengurus sehubungan dengan pembangunan pelebaran jalan, sehingga pihak instansi pemerintah dapat mengkaji keinginan-keinginan tersebut sebelum mengambil keputusan.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan

Berdasar uraian pada bab-bab di muka maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Ditinjau dari segi yuridis, Keppres Nomor 55 Tahun 1993 merupakan satu-satunya peraturan yang mengatur pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di Indonesia. Dan berimplikasi dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 sebagai peraturan pelaksanaan dari Pasal 18 UUPA.
2. Dikaji dari isi, azas, dan prinsip dasar pengaturannya selama ini, dapat disimpulkan bahwa Keppres Nomor 55 Tahun 1993 memenuhi syarat sebagai pembaharuan hukum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Karena dapat mewujudkan kepastian hukum dan perlindungan terhadap pemegang/pemilik hak atas tanah yang sah. Hal ini dikarenakan adanya perubahan yang sangat mendasar dari peraturan sebelumnya yang kurang memberikan rasa adil bagi masyarakat, diantaranya meliputi : pengertian kepentingan umum, tata cara musyawarah, dan penentuan ganti kerugian. Di samping adanya perubahan terhadap kelembagaan dan substansinya dan juga adanya implikasi terhadap beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyerahan/pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum.

3. Prosedur penerapan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 dalam pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, secara lebih rinci diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria / Ka. BPN Nomor 1 Tahun 1994, yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh panitia pengadaan tanah sesuai dengan tugas dan fungsinya sebagaimana diatur dalam Pasal 8 Keppres Nomor 55 Tahun 1993.
4. Fungsi panitia pengadaan tanah adalah sebagai penengah dalam arti menjembatani kepentingan instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemilik tanah yang haknya akan dilepaskan/diserahkan. Dengan demikian hasil kesepakatan penentuan bentuk dan besarnya ganti kerugian dalam musyawarah yang diselenggarakan oleh panitia, merupakan kesepakatan antara instansi pemerintah dengan para pemilik tanah.
5. Dalam pengadaan tanah untuk proyek pembangunan pelebaran jalan ini, panitia pengadaan tanah Kabupaten Kendal telah melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan mekanisme yang telah diatur dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 jo Peraturan Menteri Negara Agraria / Ka. BPN Nomor 1 Tahun 1994.
6. Kendala dan permasalahan yang dihadapi panitia pengadaan tanah Kabupaten Kendal dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk proyek pembangunan pelebaran jalan antara lain sebagai berikut :
 - Masalah koordinasi belum dapat dilaksanakan secara maksimal

- Penerapan ketentuan yang memuat pemberian ganti kerugian, didasarkan pada jenis dan status penguasaan tanah, secara mutlak tidak dapat diterapkan
- Adanya satu tempat ibadah (masjid) yang terkena proyek pembangunan pelebaran jalan belum dapat terealisasi ganti kerugiannya, karena belum ada kesepakatan dari pengurus masjid.

5.2. Saran

1. Keppres Nomor 55 Tahun 1993 sebagai pembaharuan hukum dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, oleh karena adanya perubahan yang prinsip dan mendasar dari berbagai peraturan pengadaan tanah sebelumnya. Hendaknya hal-hal pokok dan mendasar yang dapat mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemilik/pemegang hak atas tanah tetap dipertahankan dan dilaksanakan secara konsekuen dan konsisten.
2. Adanya ketentuan yang tercantum dalam Pasal 17 Peraturan Menteri Negara Agraria/Ka. BPN Nomor 1 Tahun 1994 yang mengatakan, bahwa taksiran nilai tanah menurut jenis hak atas tanah dan status penguasaan tanah pada kenyataannya tidak dapat diterapkan secara mutlak, sehingga perlu ditinjau kembali. Hal ini dikarenakan penentuan besarnya ganti kerugian didasarkan atas kesepakatan antara para pemilik tanah dengan instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan dicapai dalam musyawarah, berdasarkan nilai nyata dengan memperhatikan NJOP tahun terakhir.

3. Sebagai konsekuensi pengakuan negara terhadap hak atas tanah seseorang atau suatu masyarakat hukum adat, maka negara wajib memberi jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, serta perlindungan hukum terhadap masyarakat yang tanahnya diambil untuk kepentingan umum. Hendaknya ketentuan yang secara formal telah dituangkan dalam peraturan perundang-undangan perlu ditingkatkan perwujudannya secara pasti dan nyata.
4. Agar ditingkatkan cara pelaksanaannya secara koordinasi antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah serta panitia pengadaan tanah, untuk menghasilkan persamaan persepsi dalam penerapan peraturannya. Permasalahan yang memerlukan persamaan persepsi berkenaan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum meliputi : pengertian kepentingan umum, ruang lingkup kegiatan, tata cara melakukan musyawarah, dan penentuan bentuk dan besarnya ganti kerugian.
5. Perlu ditingkatkan pengaturan pengadaan tanah dalam bentuk peraturan yang lebih tinggi, dengan peraturan yang ideal adalah undang-undang, atau paling tidak dalam bentuk peraturan pemerintah (PP), sehingga segala ketentuan yang terkait termasuk UU Nomor 20 Tahun 1961 tentang pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya, beserta ketentuan pelaksanaannya tidak diperlukan lagi. Dengan demikian, adanya persepsi terhadap dominasi kekuasaan negara dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum melalui pencabutan hak atas tanah tidak ada lagi.

RINGKASAN

Persoalan tentang tanah dalam pembangunan adalah persoalan yang kompleks dan unik, mengingat setiap pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh pemerintah selalu akan membutuhkan tanah. Namun kebutuhan tersebut tidaklah terlalu mudah untuk dipenuhi, karena dalam konsepsi hukum tanah nasional yang berasaskan hukum adat dinyatakan, bahwa semua hak atas tanah yang melandasi penguasaan tanah oleh perseorangan (orang-orang dan badan-badan hukum), secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa. Ini berarti bahwa setiap hak atas tanah mengandung 2 (dua) aspek, yaitu aspek pribadi dan aspek kebersamaan. Aspek pribadi mengandung arti, bahwa setiap hak atas tanah memberi kewenangan kepada pemegangnya untuk memanfaatkan tanah yang diiliki bagi pribadi dan keluarganya. Aspek kebersamaan mengandung arti, bahwa dalam pemanfaatan tanah yang diiliki harus memperhatikan juga kepentingan bersama atau kepentingan umum. Aspek ini dinyatakan dalam Pasal 6 UUPA, bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Prinsip fungsi sosial mengandung makna, bahwa kepentingan umum atau bersama harus didahulukan daripada kepentingan pribadi. Namun kepentingan pribadi mereka yang mempunyai hak atas tanah dilindungi oleh hukum dan memperhatikan secara seimbang dua kepentingan tersebut dengan pemberian atau penyediaan imbalan yang wajar bagi mereka yang haknya dikurangi atau dilepas.

Pengaturan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum secara eksplisit diatur dalam Pasal 18 UUPA, mengenai pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum dengan peraturan pelaksanaannya di dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya, namun dalam praktek hampir tidak pernah dilaksanakan. Sedangkan untuk memenuhi kebutuhan akan tanah untuk kepentingan umum ditetapkan berbagai peraturan tentang pembebasan tanah, antara lain diatur dalam Permendagri No. 15 Tahun 1975, Permendagri No. 2 Tahun 1976, dan Permendagri No. 2 Tahun 1985.

Meskipun dari berbagai peraturan di atas sudah jelas kebijaksanaan yang digariskan oleh pemerintah yaitu dalam rangka penyediaan tanah yang menyangkut kepentingan dan kehidupan rakyat harus dilakukan secara musyawarah, namun masih timbul permasalahan yang dirasakan tidak adil dan kurang memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum terhadap rakyat yang tanahnya terkena pembebasan. Hal ini dikarenakan adanya dominasi pengambilan keputusan berada pada pihak pemerintah, sedang rakyat berada pada pihak yang lemah.

Dari hal di atas terlihat, bahwa pengaturan tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam Keppres No. 55 Tahun 1993, lebih menekankan penghormatan terhadap hak yang sah atas tanah dalam rangka memberikan rasa adil dan jaminan kepastian dan perlindungan hukum terhadap rakyat yang tanahnya terkena pembebasan.

Bertitik tolak dari hal di atas maka penelitian tesis ini dilakukan. Adapun permasalahan yang dapat dirumuskan penulis adalah sebagai berikut :

1. Apakah pembaharuan hukum dalam pengadaan tanah dapat memberikan perlindungan bagi masyarakat atau pemilik tanah yang terkena proyek pembangunan untuk kepentingan umum.
2. Bagaimana penerapan dan proses pengadaan tanah yang dilaksanakan oleh Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Kendal, apakah sesuai dengan ketentuan peraturannya.
3. Kendala apa yang dihadapi oleh Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Kendal dan bagaimana tanggapan masyarakat terhadap proyek pembangunan pelebaran jalan.

Metode penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah Yuridis Normatif dan Sosiologis, karena dalam penelitian ini yang menjadi sumber data utamanya adalah data primer dan sekunder. Dengan pendekatannya dilakukan secara Analisis-Kualitatif-Induktif-Fenomenologis.

Setelah dilakukan pengkajian kepustakaan serta penelitian yang dilakukan penulis, maka dalam tesis ini dapat dikemukakan bahwa setelah dikeluarkan Keppres No. 55 Tahun 1993, tampak adanya pembaharuan hukum terhadap ketentuan peraturan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebelumnya, yang dirasa kurang memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum terhadap masyarakat atau para pemegang hak yang sah atas tanah.

Beberapa prinsip pembaharuan hukum serta hal pokok yang mendasar dalam ketentuan peraturan pengadaan tanah berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, adalah sebagai berikut :

1. Keppres No. 55 Tahun 1993, mencabut Permendagri No. 15 Tahun 1975, Permendagri No. 2 Tahun 1976 dan Permendagri No. 2 Tahun 1985, dengan demikian prinsip pokok yang dulunya diatur oleh peraturan tersebut telah diganti dengan prinsip pokok yang tertuang dalam Keppres ini.
2. Keppres No. 55 Tahun 1993 berkedudukan sebagai ketentuan pelaksanaan dari UUPA, dan juga punya keterkaitan dengan peraturan lain yang dapat menimbulkan implikasi khusus diantaranya;
 - a. Undang-undang No. 51 Prp Tahun 1960, tentang larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya, tertuang dalam Pasal 22 Keppres No. 55 Tahun 1993.
 - b. Undang-undang No. 20 Tahun 1961, tentang pencabutan hak-hak atas tanah dan benda yang ada di atasnya, diatur dalam Pasal 21 ayat (1) Keppres No. 55 Tahun 1993.
 - c. Undang-undang No. 24 Tahun 1992, tentang Penataan Ruang, tertuang dalam Pasal 4 Keppres No. 55 Tahun 1993.
3. Keppres No. 55 Tahun 1993, membatasi ruang lingkungannya pada pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, dengan demikian pihak swasta tidak dapat memanfaatkan Keppres ini.
4. Keppres No. 55 Tahun 1993, mengatur tentang pengadaan tanah skala kecil dengan batasan luas tidak lebih dari 1 (satu) hektar dapat dilakukan langsung

oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah, dengan cara jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak, diatur dalam Pasal 23 Keppres No. 55 Tahun 1993.

5. Dalam Keppres No. 55 Tahun 1993, diatur bentuk ganti kerugian berupa tanah pengganti.
6. Dalam Keppres ini diatur pula pengakuan terhadap hak rakyat (Pasal 3 UUPA), penggantian terhadap persekutuan hukum adat yang menjadi pemegang haknya diganti dengan fasilitas umum.
7. Dalam Pasal 17 ayat (1) Keppres No. 55 Tahun 1993, mengatur pula tentang pengambilan tanah guna keperluan pembangunan untuk kepentingan umum, dapat pula dilaksanakan terhadap tanah-tanah yang berstatus tanah wakaf.

Selain prinsip dasar di atas, dalam Keppres No. 55 Tahun 1993 terdapat tiga hal pokok yang sangat mendasar serta dapat diartikan sebagai dasar perwujudan kepastian, perlindungan hukum dan penghormatan hak-hak yang sah atas tanah, yaitu definisi kepentingan umum, tata cara musyawarah, serta bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Kepentingan Umum

Kepentingan umum didefinisikan dengan pendekatan yang lebih sempit, yaitu kepentingan seluruh lapisan masyarakat dengan kegiatan yang dilakukan dan dimiliki oleh pemerintah, dan tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Dalam kaitannya dengan tata ruang, bahwa pengadaan tanah hanya boleh dilaksanakan jika proyek yang bersangkutan sesuai dan berdasarkan pada Rencana Umum Tata

Ruang (RUTR) yang ada. Dengan demikian kepentingan umum secara legalitas telah memenuhi syarat sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat, dan pada gilirannya para pemegang hak atas tanah yang sah merasa hak-haknya dihormati dan dilindungi oleh negara.

Musyawarah

Musyawarah yang dimaksud dalam Keputusan Presiden ini adalah untuk memperoleh kesepakatan tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian. Musyawarah dilaksanakan secara langsung antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah, sedang panitia pengadaan tanah hanya berperan sebagai penengah. Dengan demikian dapat diartikan tidak ada lagi dominasi pemerintah/negara terhadap rakyat dalam hal pengadaan tanah. Hal ini berkenaan dengan konsekuensi negara terhadap pengakuan hak-hak yang sah atas tanah, sehingga negara memberikan jaminan kepastian dan perlindungan terhadap hak yang sah atas tanah.

Ganti kerugian

Ganti kerugian dalam Keputusan Presiden ini diberikan untuk hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Bentuknya berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, atau gabungan dari dua atau lebih bentuk kerugian di atas, atau bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Dasar penentuan ganti kerugian adalah harga nyata/harga pasar dengan memperhatikan nilai jual obyek pajak (NJOP) tahun terakhir. Hal ini dapat diartikan, agar para pemegang hak tidak mengalami kemunduran kehidupan sosial ekonominya.

Implementasi Keppres No. 55 Tahun 1993 Jo Peraturan Menteri Negara Agraria / Ka. BPN No. 1 Tahun 1994 dalam penerapan dan proses pengadaan tanah untuk proyek pembangunan peleburan jalan di Kabupaten Kendal, dapat dikatakan telah sesuai dengan ketentuan peraturan. Hal ini dapat dilihat dari mekanisme pelaksanaannya yang dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Kendal sesuai hasil penelitian dan analisis data yang dilakukan penulis.

DAFTAR PUSTAKA

LITERATUR

- Abdurrahman, SH, MH, Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.
- Abdurrahman, SH, MH, Masalah Pencabutan Hak-hak Atas Tanah Dan Pembebasan Tanah di Indonesia, Alumni Bandung, 1978.
- Boedi Harsono, SH, Prof, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Djambatan, Edisi Revisi 1999.
- Boedi Harsono, SH, Prof, Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah, Djambatan, Edisi 2000.
- Bachsan Mustafa, SH, Hukum Agraria dalam Perspektif, Remadja Karya, Bandung, 1982.
- Direktorat Jendral Agraria, Pelaksanaan pasal 14, 15 UUPA (tentang Land Use Planning) terhadap Pembangunan Nasional, Publikasi No. 255.
- Direktorat Jendral Agraria, KOTA, Publikasi No. 444, Tahun 1985.
- Lexy. J. Moleong, Metode Penelitian Kualitatif, PT. Remadja Rosda Karya, 2001.
- Mochtar Kusumaatmadja, Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional, Bina Cipta, 1976.
- Maria SW. Sumardjono, SH, MCL. MPA. DR. Prof, Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi, Kompas, 2001.
- Notonegoro, Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia, Bina Aksara, Jakarta, 1994.
- Parlindungan A.P., SH, DR, Prof, Aneka Hukum Agraria, Alumni Bandung, 1983.
- R.M. Sudikno Mertokusumo, SH, Dr, Prof, Bab-bab Tentang Penemuan Hukum, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.

Sutrisno Hadi, MA, DRS, Metodologi Research, Yayasan Penerbit Fakultas Psikologi UGM, Yogyakarta, 1982.

Soemitro Ronny Hanitijo, Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, Ghalia Indonesia, (Edisi V), 1994.

Soemitro Ronny Hanitijo, Studi Hukum, Masyarakat dan Teknologi, CV. Agung, Semarang, 1989.

Soemitro Ronny Hanitijo, Hukum dan Masalah Penyelesaian Konflik, CV. Agung, Semarang, 1990.

_____, Beberapa Catatan Tentang dan Sekitar UUPA, dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum No. 1 Tahun 1986.

_____, Pengadaan Tanah untuk Keperluan Tertentu dalam Rangka Pembangunan, dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum No. 1 Tahun 1992.

_____, Masalah-masalah Aktual di Bidang Pertanahan Yang Menyangkut Hak Asasi Manusia Dewasa Ini, dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum No. 4 Tahun 1992.

_____, Pengaturan Tata Guna Tanah Dalam Proses Katadesasi, dalam Majalah Masalah-Masalah hukum No. 12, Tahun 1993.

_____, Perbandingan Antara Penelitian Hukum Normatif dengan Penelitian Hukum Empiris, dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum No. 9 Tahun 1991.

_____, Beberapa Catatan Mengenai Pengembangan Konsep dan Kerangka Teoritik Hukum, dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum No. 6 Tahun 1983.

_____, Hukum Pertanahan di Indonesia dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah, dalam Bulletin Sandi, Edisi XIII, Tahun 2000.

_____, Participatory Monitoring and Evaluation for Land Acquisition and Resettlement, Lokakarya Pembebasan Tanah dan Pemukiman Kembali, Cirebon, April 2001.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- UUD 1945
- Tap. MPR No. II /MPR/1999
- UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA)
- UU No. 51 Prp. 1960
- UU No. 20 Tahun 1961
- UU No. 24 Tahun 1992
- UU No. 21 Tahun 1997 Jo. UU No. 20 Tahun 2000 (BPHTB)
- PP No. 39 Tahun 1973
- PP No. 24 Tahun 1997 (Pendaftaran Tanah)
- KEPPRES No. 55 Tahun 1993
- Inpres No. 9 Tahun 1973
- PERATURAN MENTERI NEGARA AGRARIA No. 1 Tahun 1994.
- PERMENDAGRI No. 15 Tahun 1975.
- PERMENDAGRI No. 2 Tahun 1976.
- PERMENDAGRI No. 2 Tahun 1985.