

**GANTI RUGI PEMBEBASAN TANAH
UNTUK KEPENTINGAN PROYEK PEMERINTAH
(Studi Kasus Proyek Irigasi Kedung Ombo Jawa Tengah)**



TESIS
Untuk memenuhi sebagian persyaratan
Mencapai derajat Sarjana S-2

MEGISTER KENOTARIATAN

**H. Mohammad Hatta,SH,CN
Nim. B4B 001227**

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
September
2002**

TESIS

**GANTI RUGI PEMBEBASAN TANAH
UNTUK KEPENTINGAN PROYEK PEMERINTAH
(Studi Kasus Proyek Irigasi Kedung Ombo Jawa Tengah)**

disusun oleh

**H.Mohammad Hatta, SH,CN
Nim: B4B 001227**

**Telah dipertahankan di depan Tim Penguji
Pada tanggal 17 September 2002
dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima**

Mengetahui,

**Ketua Program
MAGISTER / KENOTARIATAN**

Pembimbing Utama

Prof. I.G.N. SUGANGGA,SH

Prof. I.G.N. 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 disuatu 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, September 2002



Mohammad Hatta
B4B 001227

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

- Nama : H Mohammad Hatta
- Tanggal lahir : 03-03-1940
- Tempat lahir : Kebumen, Jawa Tengah
- Pendidikan : 1. SR di Yogyakarta, lulus 1955
2. SMP di Jakarta, lulus 1958
3. SMA/C di Yogyakarta, lulus 1961
4. Fakultas Hukum UGM Yogyakarta, lulus 1965
5. Spesialis Notariat UNPAD Bandung, lulus 1994
- Isteri : Prof. Dr. Sri Gambir Melati, SH, Guru Besar FHUI
- Anak : 1. Dyah Ersita Yustanti, SH, MH
2. Ir. Edwin Fitrianto, MM
3. Dr. Fredi Irjanto, Internis
4. Ir. Fajar Yudi Prabowo
- Cucu : 1. Tya Amiranti
2. Mohamad Wintoimo Rachmatuillah
3. Mohammad Abiyudha
4. Sarah Affiah

Semarang, September 2002

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Kuasa karena berkat Rakhmat Nya penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis yang berjudul :

GANTI RUGI PROSES PEMBEBASAN TANAH UNTUK

KEPENTINGAN PROYEK PEMERINTAH

(Studi Kasus Proyek Irigasi Kedung Ombo Jawa Tengah)

Tesis ini dapat disusun berkat bantuan berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini perkenankanlah penulis menyampaikan ucapan terma kasih kepada :

1. Bapak Prof. IGN Sugangga, SH, Dosen Pembimbing dan Ketua Program Studi Magister Kenotariatan yang dengan penuh perhatian dan kearifan telah berkenan membimbing penyusunan tesis ini.
2. Bapak-bapak dan Ibu Dosen Magister Kenotariatan Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang, yang telah memberikan berbagai kemudahan selama penulis mengikuti pendidikan.
3. Kepada Bapak Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro, Bapak Ketua Program dan Sekretaris Program Magister Kenotariatan Pasca Sarjana Universitas Diponegoro yang juga telah memberikan berbagai kemudahan kepada kami.
4. Bapak Rektor universitas Diponegoro dan Bapak Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro yang telah memberikan kesempatan kepada penulis

untuk mengikuti pendidikan pada Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro.

5. Para Karyawan dan Karyawati pada Program Studi Magister Kenotariatan atas segala bentuk bantuannya selama penulis mengikuti pendidikan.
6. Seluruh keluarga, anak, isteri dan cucu yang telah memberikan dorongan selama penulis mengikuti pendidikan.
7. Teman-teman seangkatan tahun 2001
8. Para responden yang telah banyak memberikan data yang sangat berharga untuk penyusunan tesis ini.

Kami menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari sempurna baik bentuk maupun isinya. Hal ini disebabkan oleh keterbatasan kemampuan penulis, untuk itu segala bentuk saran dan kritik sangat diharapkan untuk kesempurnaan tesis ini. Semoga tesis ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya dibidang Hukum Pertanahan.

Semarang, September 2002

Penyusun,

Mohammad Hatta

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PENGESAHAN	
HALAMAN PERNYATAAN	
RIWAYAT HIDUP	
KATA PENGANTAR	
DAFTAR ISI	
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
1. Penggunaan Tanah Oleh Yang Tidak Berhak	1
2. Ganti Rugi Kepada Pemegang Hak Atas Tanah	6
B. Perumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian	10
E. Kerangka Pemikiran	11
F. Ruang Lingkup	15
G. Sistematika Pembahasan	16
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Proses Pengadaan Tanah Untuk Bangunan	18
B. Wewenang Pencabutan Hak Atas Tanah	27
C. Pengadaan Tanah Melalui Pembebasan Hak Atas Tanah	32

BAB III	METODE PENELITIAN	
	3.1. Metode Pendekatan	41
	3.2. Spesifikasi Penelitian	43
	3.3. Metode Penentuan Sampel	43
	3.4. Metode Pengumpulan Data	44
	3.5. Metode Analisis Data	45
BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS	
	A. Penetapan Ganti Kerugian Setelah Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor nomor 55 tahun 1993	47
	B. Putusan Pengadilan Negeri Semarang No.117/Pdt.G/1990/PN Smg. tanggal 20 Desember 1990 (Kasus Proyek Irigasi Waduk Kedung Ombo)	52
	C. Putusan Pengadilan Tinggi Semarang Nomor 143/Pdt/1991/PT Smg. tanggal 9 April 1991	64
	D. Putusan Mahkamah Agung Nomor 2263 K/Pdt/1991 tanggal 28 Juli 1993	65
	E. Membangun Tanpa Menggusur	84
BAB V	PENUTUP	
	A. Kesimpulan	95
	B. Saran	101

DAFTAR PUSTAKA

ABSTRACT

The land is a basic requirement in the development. The development needs lands and they are usually fulfilled by either condemning property or removing people from their land.

The reality and experiences suggest that it is a very sensitive problem especially in order to solve this problem, the government has issued some regulations and they hoped to regulate this problem properly.

Before the Number 55 1993 of President Decision as to Land Provisioning for developments of public facilities, the condemning property and removing people from their land is based on the Regulation number 15, 1975 of the Interior Secretary as to customs and manners of condemning property or removing people from their land and the Regulation number 2, 1976 of the Interior Secretary as to agendum uses of condemning property or removing people to governmental uses for private parties.

In the agenda, a problem usually raises is there is no deal as of price of the land between the owners and demanders. This thesis attempts to figure out how the procedures to condemn property and remove people from their land; what are the obstructions and what are the solutions.

Semarang, September 2002

H. Mohammad Hatta, SH,CN

Abstrak

Tanah adalah salah satu kebutuhan pokok dalam upaya pembangunan. Untuk melaksanakan pembangunan di perlukan tanah dan untuk memenuhi kebutuhan tanah pada umumnya ditempuh proses pembebasan tanah.

Berdasarkan kenyataan dan pengalaman, diketahui bahwa pembebasan tanah merupakan masalah yang sangat rawan, terutama dari pihak yang tanahnya akan dibebaskan karena menyangkut jual beli yaitu barang dan harga.

Sebelum dikeluarkannya Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, pembebasan tanah didasarkan pada Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 15 tahun 1975 Tentang Tata cara Pembebasan Tanah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 tahun 1976 tentang penggunaan acara Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Pemerintah bagi Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Pemerintah bagi Pembebasan Tanah oleh pihak Swasta.

Dalam acara Pembebasan tanah seperti itu, satu permasalahan yang biasanya muncul adalah sering tidak adanya Kesepakatan mengenai besarnya ganti rugi Pemilik tanah dan yang membutuhkannya.

Tesis ini mencoba menggambarkan bagaimana prosedur Pembebasan tanah dilakukan; bagaiman caranya, apa hambatannya; dan bagaimana solusinya.

Semarang September 2002

H. Mohammad Hatta

BAB I
PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

1. Penggunaan Tanah Oleh Yang Tidak Berhak

Akibat dari adanya penggunaan tanah secara tidak teratur selalu menimbulkan kerugian bagi perekonomian Negara dan Masyarakat, termasuk di dalamnya kerusakan lingkungan, berbagai upaya telah dilakukan Pemerintah.

Sejak jaman Orde Lama, Penguasa Militer/Kepala Staf Angkatan Darat ketika itu telah mengeluarkan Peraturan Penguasa Militer/KSAD No.: Prt/PM/014/1957 tentang : larangan pemakaian tanah tanpa ijin Pemiliknya atau Kuasanya yang didasarkan atas *Regeling op de Staat van Orlog en van Belege* (S 1939 – 582).

Berhubung dengan berlakunya Undang-undang No. 74/1959 (LN 1959 – 160) tentang Keadaan Bahaya, peraturan tersebut diganti dengan peraturan KSAD selaku Penguasa Perang Pusat No. Prt/Peperpu/041/1959/ hingga meliputi tanah-tanah perkebunan.¹

Kini Undang-undang No. 74/1959 tersebut telah diganti dengan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-undang No. 23/1959 tentang Keadaan Bahaya (LN

¹ Undang-undang nomor 74 tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya

1959 – 139) jo Undang-undang No. 22 PRP tahun 1960 (L.N. 1960 No. 66). Sejak itu maka Peraturan Penguasa Perang Pusat Nomor : Prt/Peperpu/011/1958 dan Prt/Peperpu/041/1959 berakhir masa berlakunya pada tanggal 16 Desember 1960 dan diganti dengan UU No.51 prt Tahun 1960 tentang larangan pemakaian Tanah tanpa izin berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 22/1960.²

Dengan tidak berlakunya lagi Peraturan-Peraturan Penguasa Perang Pusat, maka berlakulah kembali *Ordonasi Onrechmatige Occupatie van Gronden* (S 1948 – 110 dan Undang-undang Darurat No. 8/1954 (LN 1954 – 65) dan No. 1/1956 (LN 1956 – 45) tentang “Penyelesaian soal Pemakaian Tanah Perkebunan oleh Rakyat”. Tetapi Ordonasi tersebut dalam S 1948 – 110 itu karena menimbulkan adanya pihak-pihak yang berkeberatan, baik politis maupun teknis, maka kedua Undang-undang tersebut diganti.³

Berhubung dengan itu maka oleh karena perlindungan tanah-tanah terhadap pemakaian yang tidak teratur dan melawan hukum itu dewasa ini masih diperlukan, lagipula kepada pihak Penguasa/Pemerintah yang bersangkutan masih perlu diberikan dasar hukum bagi tindakan – tindakannya untuk menyelesaikan pemakaian tanah; yang demikian itu perlu diadakan tinjauan bagi adanya peraturan baru yang dapat dilaksanakan lebih efektif. Mengingat masalahnya yang tidak bersifat sementara, maka dipandang perlu dan lebih baik jika peraturan itu tidak dikeluarkan lagi dalam bentuk peraturan yang didasarkan atas Keadaan Bahaya, melainkan dalam bentuk per undang-undangan biasa.

² Undang-undang Nomor 51 Prp tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin

³ Boedi Harsono. , “*Hukum Agraria Indonesia*”, Jakarta : Djambatan, 1999, hal. 82.

Oleh karena keadaannya kini telah sangat mendesak maka terpaksa lah peraturan yang dimaksudkan itu ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 23 tahun 1959 tentang "Pengambilan Tanah untuk Penguasa Perang".

Tampaknya pemerintah menginsyafi bahwa pemecahan masalah pemakaian tanah secara tidak sah itu memerlukan tindakan-tindakan dalam lapangan yang luas yang mempunyai bermacam-macam aspek, yang tidak saja terbatas pada bidang Agraria dan Pidana, melainkan juga mengenai lapangan-lapangan sosial, perindustrian, transmigrasi dan lain sebagainya.

Tetapi sebagai langkah pertama Pemerintah memandang perlu mengambil tindakan untuk mencegah meluasnya perbuatan yang dimaksudkan diatas dan mengeluarkan peraturan sebagai dasar hukumnya dalam bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU).

Pertama-tama Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU) ini menyatakan bahwa pemakaian tanah tanpa izin dari yang berhak atau kuasanya yang sah adalah perbuatan yang dilarang dan diancam pula dengan sanksi Hukuman Pidana (Pasal 2 & Pasal 6, ayat 1a); mengingat akan sifat perbuatannya maka yang dapat dipidana itu tidak saja terbatas pada pemakaian - pemakaian tanah yang dimulai sesudah berlakunya PERPU ini, tetapi juga pemakaian yang terjadi/dimulai sebelumnya dan kini masih tetap berlangsung. Dalam pada itu tidaklah selalu harus dilakukan tuntutan pidana menurut Pasal 6 tersebut.

Menteri Agraria dan Penguasa Perang Daerah menurut Pasal 3 dan 5 dapat mengadakan penyelesaian secara lain, dengan mengingat kepentingan pihak-pihak yang bersangkutan, pula dengan mengingat rencana peruntukan dan penggunaan tanah yang dipakai itu. Pemakaian tanah tanpa izin yang berhak tidak diperbolehkan. Tetapi juga tidak dibenarkan jika yang berhak itu membiarkan tanahnya dalam keadaan kosong.⁴

Bahkan menurut Pasal 27, 34, 40, Undang-Undang Pokok Agraria (Undang - undang No. 5 tahun 1960) hak milik, hak guna bangunan dan hak guna usaha hapus jika tanahnya ditelantarkan.⁵ Agar usaha untuk memperoleh penyelesaian dapat diselenggarakan secara efektif, maka jika dipandang perlu Menteri Agraria dan Penguasa Perang dapat memerintahkan kepada yang memakainya untuk mengosongkan tanah yang bersangkutan (Pasal 4 dan 5 ayat 3).

Dengan demikian maka untuk mengadakan pengosongan tidaklah perlu perantaraan Pengadilan. Sudah barang tentu jika memang perlu, selain pengosongan dapat pula dilakukan tuntutan pidana.

Tindakan – tindakan untuk mengatasi dan menyelesaikan soal pemakaian tanah – tanah secara tidak sah itu dapat disesuaikan dengan keadaan dan keperluannya dengan mengingat faktor – faktor tempat, waktu, keadaan tanah dan kepentingan pihak – pihak yang bersangkutan.

⁴ Maria SW Sumardjono, „*Tinjauan Kasus beberapa Masalah Tanah*”, Yogyakarta : Jurusan Hukum Agraria , Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, 1983, hal. 55.

⁵ Undang-undang No.5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

Selanjutnya berkaitan dengan masalah penggunaan tanah secara tidak sah Pemerintah terus – menerus memperbaiki kinerjanya dengan antara lain membuat Peraturan Per -Undang – undangan mengenai hal itu.

Undang – undang itu antara lain adalah :

1. Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 1953 tentang Pengurusan Tanah Negara.
2. Undang – undang No. 51 (Prp) tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya.
3. Undang – undang No. 20 tahun 1961 tentang Pencabutan Hak – hak Atas Tanah Dan Benda – benda Di atasnya.
4. Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.
5. Peraturan Pemerintah No. 39 tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak-hak Atas Tanah Dan Benda-benda Di atasnya.
6. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 6 tahun 1988 tentang Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal Di daerah.
7. Undang-undang Republik Indonesia No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang.
8. Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Keperluan Umum.⁶

Namun semua itu belum mampu menyelesaikan kasus-kasus penggunaan secara tidak sah dengan tuntas. Dengan perangkat Legislatif yang tampak lambat

⁶ Informasi Peraturan PerUndang-undangan Mahkamah Agung, Direktorat Hukum dan Peradilan, Edisi 2000

orientasinya, besar harapan yang ditujukan kepada perangkat Judikatif dengan Yurisprudensinya, bahwa melalui putusan-putusannya akan terisi kekosongan-kekosongan Hukum serta diberikan kejelasan mengenai ketentuan-ketentuan Hukum yang belum jelas itu. Diharapkan bahwa dilengkapi dengan Yurisprudensi, akan tercipta suatu suasana kehidupan yang terjamin kepastian hukumnya.

Pelaksanaan terhadap undang-undang No. 51 Prp tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak dalam penegasan hukum dikaitkan dengan penghunian tanah secara liar, tindakan yang diambil adalah berupa “penggusuran” dan pemberian uang pesangon yang berhubungan dengan para penghuni liar atau bukan pemilik tanah.

2. Ganti Rugi Kepada Pemegang Hak Atas Tanah

Sebelum berlakunya Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum⁷, pengadaan tanah atau istilah yang dipakai saat itu adalah Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Pemerintah, diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15 tahun 1975⁸ tentang Ketentuan Mengenai Tatacara Pembebasan Tanah, dan untuk proyek berskala kecil diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 tahun 1985.⁹

⁷ Keputusan Presiden Nomor nomor 55 tahun 1993 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

⁸ Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor nomor 15 tahun 1975 tahun 1975 tentang Tatacara Pembebasan Tanah.

⁹ Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 2 tahun 1985 tentang Tatacara Pembebasan Tanah Untuk Proyek Berskala Kecil.

Salah satu kasus yang sering terjadi pada setiap pembebasan tanah pada umumnya berupa besarnya penetapan ganti kerugian. Dalam penetapan besarnya ganti kerugian Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15 tahun 1975 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum, dikemukakan bahwa besarnya ganti kerugian ditetapkan :

1. dengan berpedoman pada harga umum setempat,
2. secara musyawarah.

Harga umum setempat diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 tahun 1975, dikemukakan disitu bahwa Harga Umum setempat adalah harga dasar yang ditetapkan secara berkala oleh panitia yang terdiri dari :

1. Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II,
2. Kepala Kantor Agraria,
3. IPEDA,
4. Dinas Pekerjaan Umum,
5. Dinas Pertanian.

Harga dasar sedikitnya ditetapkan satu kali setahun yang disesuaikan dengan perkembangan harga tanah di wilayah Kabupaten/Kotamadya setempat.

Selain berpedoman pada harga umum setempat, taksiran harga juga ditetapkan secara musyawarah. Pasal 6-nya menyebutkan bahwa Panitia Pembebasan Tanah berusaha agar dalam menentukan besarnya ganti kerugian terdapat "kata sepakat" diantara para Anggota Panitia dengan memperhatikan kehendak para Pemegang Hak Atas Tanah. Apabila taksiran Panitia Pembebasan Tanah mengenai ganti kerugian ditolak pemilik tanah, berdasarkan peraturan itu

penolakan dilaporkan kepada Gubernur Kepala Daerah lalu Gubernur diberi alternatif apakah akan mengukuhkan keputusan Panitia atau menentukan lain untuk mengambil jalan tengah.

Dalam perjalanannya, dasar hukum pembebasan tanah dengan menggunakan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15 tahun 1975 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang dianggap "kontroversial" lalu diganti dengan Keputusan Presiden No.55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum, yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Negara/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.1 tahun 1994 sebagai Peraturan Pelaksananya.

Dengan adanya Keputusan Presiden No.55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum, akibatnya tiga Peraturan Menteri Dalam Negeri, yaitu :

1. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15 tahun 1975,
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.2 tahun 1976, dan
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.2 tahun 1985, dicabut dan dinyatakan "tidak berlaku".¹⁰

Pasal 15 Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum mengatur tatacara perhitungan ganti kerugian yang ditetapkan oleh Panitia Pengadaan yang anggotanya terdiri dari :

1. Bupati/Walikota/Daerah Tingkat II, sebagai Ketua.

¹⁰ Brahmata Adi, Hasan Basri Nata Menggala, "Reformasi Pertanahan", Bandung : Mandar Maju, 2002, hal.25.

2. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya sebagai Wakil Ketua.
3. Kepala Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan.
4. Kepala Instansi Pemerintah Daerah yang bertanggungjawab di bidang bangunan.
5. Kepala Instansi Pemerintah Daerah yang bertanggungjawab di bidang pertanian.
6. Camat yang wilayahnya meliputi tanah yang rencananya akan dibangun
7. Lurah/Kepala Desa wilayah rencana dan pelaksanaannya.
8. Asisten Sekretaris Wilayah Daerah Bidang Pemerintahan atau Kepala Bagian Pemerintahan Kantor Bupati/Walikota, (bukan anggota).
9. Kepala Seksi Kantor Pertanahan Kabupaten/Walikota, sebagai sekretaris II (bukan anggota).

Tersebut di atas nomor 1 sampai 7 merangkap sebagai Anggota. Panitia tersebut biasanya disebut :”Panitia Sembilan”. Dalam pelaksanaannya oleh Gubernur diupayakan penyelesaiannya dengan mempertimbangkan pendapat dan keinginan semua pihak dan akhirnya Gubernur dapat mengubah atau mengukuhkan Keputusan Panitia Pengadaan Tanah (Pasal 20)

Dalam acara pembebasan tanah, satu permasalahan yang biasanya muncul adalah sering tidak sepakatnya mengenai besarnya ganti kerugian antara pemilik tanah dengan yang membutuhkan; pemilik tanah merasa dirugikan dan merasa tidak layak atas besarnya ganti kerugian sehingga muncul tuntutan ganti kerugian dan unjuk rasa.

B. PERUMUSAN MASALAH

Sesuai dengan uraian mengenai masalah tersebut dalam Bab Pendahuluan, maka dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Mengapa Proses Pembebasan Tanah dan Ganti Rugi atas Tanah Hak Milik yang akan dipergunakan untuk Proyek Negara dalam rangka Pembangunan Bangsa belum berjalan dengan efektif ?
2. Apakah ada hambatan dalam pelaksanaannya ?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Tujuannya untuk mengetahui mengapa proses Pembebasan Tanah dan Ganti Rugi atas tanah hak milik yang akan dipergunakan untuk Proyek Negara dalam rangka Pembangunan Bangsa belum berjalan dengan efektif ?
2. Untuk mengetahui apa sebenarnya hambatan proses Pembebasan Tanah dan Ganti Rugi atas tanah Hak Milik yang akan dipergunakan untuk Proyek Negara dalam rangka Pembangunan Bangsa.

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Manfaat bagi Ilmu Pengetahuan :

Diharapkan dapat berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya di bidang Pertanahan. Karena disamping dapat mengetahui secara langsung bagaimana penerapan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dalam hubungannya dengan pemberian ganti kerugian dalam proses pengadaan tanah untuk Proyek Pemerintah juga mengetahui permasalahan yang terjadi dalam praktek sehingga hasil penelitian ini

diharapkan memberikan sumbangan untuk pengembangan ilmu pengetahuan khususnya informasi dan konsep pemikiran tentang pengadaan tanah dan pembebasan tanah untuk kepentingan proyek pemerintah

2. Dalam praktek :

Dengan diketahuinya permasalahan yang timbul serta hambatan yang terjadi dalam praktek pelaksanaan ganti rugi dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan bangsa, maka pemerintah dapat mengambil langkah yang arif bijaksana dan tepat dalam mengatasi permasalahan.

E. KERANGKA PEMIKIRAN

Pasal 33 ayat 3 Undang Undang Dasar 1945 dengan rumusan pernyataan para "Founding Father" Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Konstitusinya, bahwa : "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipegunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat"; hukum adat sebagai sumber utamanya, dilengkapi dengan lembaga-lembaga hukum baru dalam memenuhi kebutuhan masa kini dan mendatang, juga dalam menghadapi tuntutan era globalisasi dan pelaksanaan kebijakan pemberian otonomi kepada daerah; semangat, tujuan, konsepsi, asas-asas dasar, lembaga-lembaga hukum dan sistem serta tata susunannya.

Sebagaimana dimaklumi objek pengaturan UUPA bukan hanya terbatas pada tanah, melainkan meliputi sumber daya alam yang lebih luas yaitu bumi air

dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Bahkan dalam batas-batas tertentu juga meliputi unsur-unsur dalam ruang angkasa. Dalam perkembangan perundang-undangan nasional selama 40 tahun yang lalu sumber daya alam lain masing-masing sudah mendapat pengaturan tersendiri, misalnya : Perairan dengan Undang-undang no. 4 tahun 1960 tentang wilayah Indonesia. Perikanan dengan Undang-undang nomor 9/1985. Kehutanan dengan Undang-undang nomor 5/1967 jo. Undang-undang nomor 41 tahun 1999. Penataan Ruang dengan Undang-undang nomor 24 tahun 1992.¹¹

Dengan meningkatnya salah satu unsur yang sangat penting dalam pelaksanaan pembangunan nasional, karena setiap kegiatan pembangunan baik yang dilakukan pemerintah maupun swasta tidak terlepas dari kebutuhan tanah sebagai wadah kegiatannya. Sangatlah tepat apabila pemerintah mengambil langkah untuk meninjau kembali kedudukan, fungsi dan tugas Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri dan meningkatkannya menjadi badan yang langsung di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden. Pada tanggal 19 Juli 1998 Presiden membentuk Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang khusus menangani masalah pertanahan secara nasional, yang dituangkan dalam Keputusan Presiden Nomor 26 tahun 1998 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN). Badan Pertanahan Nasional merupakan Lembaga Pemerintah Non Departemental yang berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Badan Pertanahan Nasional bertugas membantu Presiden dan

¹¹ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Jakarta : Penerbit Universitas Trisakti, 2002, hal. 21, 22.

mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik berdasarkan Undang Undang Pokok Agraria maupun perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, pengurusan hak-hak tanah dan lain-lain yang berhubungan dengan masalah pertanahan yang ditetapkan oleh Presiden. Pada tingkat pusat masalah administrasi pertanahan ditangani oleh Badan Pertanahan Nasional. Pada Daerah tingkat I ditangani oleh Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional. Pada Daerah tingkat II ditangani oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya. Mengingat pentingnya masalah pertanahan secara nasional, Presiden juga membentuk Menteri Agraria dalam Kabinet Pembangunan VI dengan Keputusan Presiden nomor 44 tahun 1994. Menteri Negara Agraria ini sekaligus menjabat sebagai Kepala Badan Pertanahan Nasional.¹² Kebijakan nasional dibidang pertanahan di dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia nomor 11/MPR/1998 tentang GBHN menggariskan bahwa :

Penguasaan dan penataan penguasaan tanah oleh negara diarahkan pemanfaatannya untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Penguasaan tanah oleh negara sesuai dengan tujuan pemanfaatannya, perlu memperhatikan kepentingan masyarakat luas dan tidak menimbulkan sengketa tanah. Penataan penggunaan tanah dilaksanakan berdasarkan rencana tata ruang wilayah untuk mewujudkan kemakmuran rakyat dengan memperhatikan hak-hak rakyat atas tanah, batas maksimum kepemilikan tanah khususnya tanah pertanian

¹² Majalah Hukum dan Pembangunan, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, no. 4, tahun XXVIII, Juli-Agustus 1998, hal. 271

termasuk berbagai upaya lain untuk mencegah pemusatan penguasaan tanah dan menelantarkan tanah. Penataan penguasaan tanah dan penggunaan tanah untuk pembangunan skala besar yang mendukung upaya pembangunan nasional dan daerah dilaksanakan dengan tetap mempertimbangkan aspek politik, sosial pertahanan keamanan serta pelestarian lingkungan hidup. Penataan penguasaan dan penggunaan tanah melalui kegiatan redistribusi tanah dan konsolidasi tanah yang disertai pemberian kepastian hak atas tanah diarahkan untuk menunjang dan mempercepat pengembangan wilayah, penanggulangan kemiskinan dan mencegah kemiskinan dan mencegah kesenjangan penguasaan tanah.¹³ Mengenai pembaharuan dibidang Agraria diperintahkan oleh TAP MPR IX/MPR/2001¹⁴, dinyatakan bahwa :

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia mempunyai tugas konstitusional untuk menetapkan arah dan dasar bagi pembangunan nasional yang dapat menjawab berbagai persoalan kemiskinan, ketimpangan dan ketidakadilan sosial ekonomi rakyat serta kerusakan sumber daya alam. Untuk mewujudkan cita-cita luhur bangsa Indonesia sebagaimana tertuang dalam Undang Undang Dasar 1945 diperlukan komitmen politik yang sungguh-sungguh untuk memberikan dasar dan arah bagi pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang adil berkelanjutan dan ramah lingkungan.

¹³ Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Nomor 11/MPR/1998 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), Bab IV, huruf F Ekonomi, Nomor 19 Pertanahan, huruf b.

¹⁴ Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Nomor IX/MPR/2001, tanggal 9 Nopember 2001, tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Pengelolaan Sumber daya Agraria/sumber daya alam yang adil, berkelanjutan dan ramah lingkungan harus dilakukan dengan cara terpadu dan menampung dinamika, aspirasi dan peran serta masyarakat serta menyelesaikan konflik.

F. RUANG LINGKUP

Sesuai dengan amanat Garis-Garis Besar Haluan Negara tahun 1993 di Bidang Hukum maka kegiatan Analisa dan evaluasi mengenai ganti rugi dan pemberian uang pesangon akan meliputi pembahsan baik mengenai materi hukum maupun aparatur serta sarana dan prasarananya. Judul tesis adalah mengenai Ganti Rugi pembebasan tanah untuk kepentingan Proyek Pemerintah (Tinjauan Yuridis atas kasus Proyek Irigasi Waduk Kedung Ombo).

Sengketanya mengenai pengadaan tanah untuk pelaksanaan Proyek Irigasi Waduk Kedung Ombo, melalui pembebasan tanah menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975. Yang menggugat sebagian kecil rakyat yang tanahnya diambil untuk pembangunan Waduk, Tergugatnya I. Negara Republik Indonesia.

qq Pemerintah Indonesia,

qq Mentari Dalam Negeri,

qq Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa

Tengah berkedudukan di Jalan Pahlawan

No. 9 Semarang.

Tergugat II. Negara Republik Indonesia

qq Pemerintah Republik Indonesia,

qq Menteri Pekerjaan Umum Republik
Indonesia,

qq Direktur Jenderal Pengairan,

qq Pimpinan Besar Pengembangan Wilayah
Sungai Jratun Seluna,

qq Pimpinan Proyek Kedung Ombo
berkedudukan di Jl. Brigjen. Sugiarto
375 Semarang.

Kasus ini terjadi sebelum berlakunya Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Oleh sebab itu pembahasan dibatasi pada pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975 tentang Tata Cara Pembebasan Tanah, karena gugatan terjadi sebelum berlakunya Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Dalam perkara tentang waduk Kedung ombo yaitu perkara No. 117/Pdt.G/PN Semarang/1990 jo Nomor 143/Pdt G/1991/PT Semarang jo Nomor 2263/K/Pdt/1991; Mahkamah Agung menjelaskan dan menegaskan sifat penyelenggaraan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam rangka pembebasan tanah yang tatacaranya diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975.

G. SISTEMATIKA PEMBAHASAN

Sistem penulisan tesis ini dibagi dalam 5 Bab, terdiri dari:

BAB I :PENDAHULUAN

Pendahuluan yang isinya memuat uraian mengenai Latar Belakang Permasalahan, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka berpikir, Ruang Lingkup, dan Sistematika Penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Berisi antara lain tentang ketentuan-ketentuan yang mengatur Proses Pengadaan Tanah Untuk Bangunan, Wewenang Pencabutan Hak Atas Tanah, Pengadaan Tanah Melalui Pembebasan Hak Atas Tanah, Pendapat Para Pakar i bidang Pertanahan

BAB III : METODE PENELITIAN

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Memuat hasil penelitian dan pembahasan yang diperoleh baik dari data Primer maupun data Sekunder. Pengkajian hasil penelitian beserta analisisnya disusun menurut urutan

BAB V : PENUTUP

Memuat Kesimpulan yang dirumuskan berdasarkan hasil penelitian beserta analisisnya sebagaimana diuraikan dalam Bab terdahulu, Bab ini juga merupakan kesimpulan dari sejumlah rekomendasi yang relevan dengan kesimpulan yang diajukan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. PROSES PENGADAAN TANAH UNTUK BANGUNAN

UUD 1945 adalah Landasan Konstitusional dalam pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, dan hal ini dapat dilihat Konsideran UUPA di bawah perkataan “berpendapat” huruf d.

Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 sebagai landasan konstitusional dijabarkan dalam pasal 2 ayat 1 UUPA yaitu :

Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang Undang Dasar 1945 dan hal-hal sebagai 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.

Konstitusi Negara Republik Indonesia (Undang Undang Dasar 1945) Pasal 33, lengkapnya berbunyi sebagai berikut :

- (1) Perekonomian Negara disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas azas kekeluargaan
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting Negara dan yang menyangkut hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara
- (3) Bumi, Air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat

Undang-undang Pokok Agraria (UU No. 5/tahun 1960 LN 1961 No. 104) Pasal 1

ayat 2 menyebutkan bahwa seluruh bumi dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam Wilayah Republik Indonesia sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah merupakan Kekayaan Nasional.

Pasal 1 Undang-undang No. 20 tahun 1960 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah Dan Benda-benda Yang Ada Di atasnya, menegaskan :

“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.”

Pembangunan Hukum dalam Kebijakan PELITA VI diarahkan mewujudkan Sistem Hukum Nasional yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pembangunan Hukum tersebut tidak saja mencakup Pembangunan Aparatur Hukum maupun sarana dan prasarananya tetapi juga termasuk Pembangunan Materi Hukum sesuai dengan Garis Besar Haluan Negara 1993.¹⁵

Pengaturan hukum tentang bagaimana seharusnya pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan negara telah mengalami pembaharuan pengaturan hukum bagi Pembangunan Nasional itu sebelum ditetapkannya Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum sangat beragam keadaannya. Pada jaman Pemerintah Hindia

¹⁵ TAP MPR RI No. 11/MPR/1993 tentang GBHN, Jakarta : Penerbit Pusaka Amani, 1993

Belanda cara pelepasan hak untuk kepentingan pemerintah diatur dalam staatsblad 11372 dan staatsblad 12746.¹⁶

Walaupun UU No. 5 tahun 1960 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan UUPA sebagai induk dari segenap peraturan pertanahan di negeri ini sebenarnya sudah ada arahan seperti tersebut dalam pasal 18 UUPA mengenai Pencabutan Hak untuk Kepentingan Umum dengan peraturan pelaksanaannya di dalam Undang-undang No. 20 tahun 1961 (LN 1961 No. 288) tentang Pencabutan Hak atas Tanah dan benda-benda di atasnya dalam praktek hampir tidak pernah dilaksanakan sama sekali sedangkan untuk memenuhi kebutuhan praktek ditetapkan berbagai peraturan tentang pembebasan tanah yang antara lain diatur dalam :

- a. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15 tahun 1975 tentang ketentuan-ketentuan mengenai Tatacara Pembebasan Tanah.
- b. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 tahun 1976 tentang pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah bagi pembebasan tanah oleh pihak swasta
- c. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 tahun 1985 tentang tatacara pengadaan tanah untuk keperluan proyek pembangunan di wilayah Kecamatan

Dan beberapa peraturan pelaksanaan lainnya

Keberadaan peraturan - peraturan di atas sejak semula sudah diperdebatkan

¹⁶ AP Parlindungan," *Pencabutan dan Pembebasan Hak Atas Tanah*", Bandung : CV Mandar Maju, 1993, hal. 33.

keabsahannya dan selalu ramai dibicarakan mengenai kemungkinan untuk mengganti peraturan dimaksud dengan satu Keputusan Presiden. 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 dan masalah yang terdapat dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan tidak akan ada lagi di masa mendatang.¹⁷

Keberadaan Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum adalah untuk memberikan suatu landasan hukum bagi pemerintah dalam menjalankan atau membuka suatu proyek pembangunan sesuai dengan yang dilaksanakan selama PELITA demi PELITA. Tanah sebagai komoditas dan umumnya berada di tangan orang - perorangan yang belum tentu sepenuhnya bersedia menyerahkan tanahnya kepada Pemerintah yang akan membangun suatu proyek di atas tanah bersangkutan. Memaksa orang untuk menyerahkan tanahnya pada dasarnya adalah sebuah perkosaan hak yang tidak seharusnya terjadi dalam negara hukum yang berdasarkan Pancasila.

Untuk pelaksanaan secara lebih teknis memang muncul berbagai alternatif untuk menghindari konflik dimaksud, misal rakyat tidak perlu melepaskan hak atas tanahnya kepada pemerintah dan untuk itu ia mendapat imbalan dalam bentuk ganti kerugian. Akan tetapi tetap menjadikan rakyat berkuasa atas tanah tersebut

¹⁷ Abdurrachman, H, "*Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum*", Bandung : Penerbit Citra Aditya Bakti, 1995, hal. 3.

mungkin melalui sistem sewa, dimana pihak pemerintah menyewa tanah dari rakyat untuk jangka waktu tertentu dan setelah jangka waktu berakhir dapat diperpanjang lagi atau dengan memasukkan warga setempat sebagai pemegang saham dari proyek-proyek yang dibangun di atas tanah mereka.

Ganti rugi adalah penggantian atas nilai tanah berikut bangunan, tanaman dan/atau benda lain yang berkaitan dengan tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah di atas. Bentuk ganti rugi diatur dalam Pasal 13 Keppres No. 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum, baik berupa Uang Pengganti Tanah, Relokasi (Pemukiman kembali) atau gabungan dari dua atau lebih pilihan tadi untuk ganti rugi. Atau juga seperti tersebut dahulu bentuk-bentuk yang telah disetujui kedua belah pihak, dan mungkin juga dengan transmigrasi.

Relokasi merupakan cara pengadaan tanah dengan bentuk ganti rugi berupa sejumlah uang dan dikaitkan dengan penyediaan lahan untuk pemukiman kembali di lokasi baru dengan sarana dan prasarannya.

Kegiatan pembangunan yang memerlukan tanah sebagai salah satu sarana kadang-kadang menimbulkan korban dipihak pemegang hak atas tanah. Pihak yang tanahnya diambil oleh Pemerintah untuk kepentingan umum bentuk ganti kerugian yang diterima biasanya adalah uang yang diperhitungkan untuk hak atas tanahnya, tanaman, bangunan dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.

Dalam kenyataannya menurut Keppres No. 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, ganti kerugian disamping berupa uang dapat pula berupa tanah pengganti,

pemukiman kembali, kombinasi dari kedua bentuk tersebut, serta bentuk-bentuk lain yang telah disepakati oleh kedua belah pihak yang bersangkutan.

Sebagai bahan pembanding dapat diberikan contoh unik dari daerah Sumatera Barat mengenai masalah "Ganti Rugi". Sumatera Barat yang dulu sering dikatakan Hukum Adatnya sebagai "penghalang" berlakunya UUPA maupun untuk pembangunan namun justru sebaliknya; masalah-masalah dapat diselesaikan dengan baik dan rakyat bersedia melepaskan hak tanahnya untuk Pembangunan, sedang ganti rugi yang seharusnya dibayar kadangkala terselesaikan dengan "gratis" dan rakyat telah puas jika mengetahui tujuan pembangunan tersebut dan tetap berpegang pada kesepakatan yang sudah diadakan.¹⁸

Pada dasarnya jika diperlukan tanah atau benda lain kepunyaan orang lain untuk suatu keperluan haruslah terlebih dulu diusahakan agar tanah tersebut dapat diperoleh dengan persetujuan yang empunya, misalkan atas dasar jual beli, tukar-menukar dan sebagainya.

Tetapi apabila cara demikian tidak berhasil atau ada kemungkinan meminta harga terlalu tinggi atau tidak bersedia sama sekali melepaskan tanahnya, sedangkan asas Kepentingan Umum harus lebih diutamakan dari kepentingan seseorang, dan jika tindakan itu benar-benar untuk Kepentingan Umum, dalam keadaan memaksa yaitu jika jalan musyawarah tidak membawa hasil yang diharapkan untuk bisa mengambil menguasai tanah yang bersangkutan, maka Pemerintah dapat melakukan Pencabutan Hak atas Tanah sebagaimana dalam

¹⁸ AP Parlindungan, "*Beberapa masalah dalam UUPA*", Bandung: CV Mandar Maju, 1993, hal.14.

Pasal 18 Undang-undang Pokok Agraria yang berbunyi :

“Untuk Kepentingan Umum termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari Rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberikan Ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang ditentukan oleh Undang-undang.”

Sehubungan dengan hal itu sebagai pelaksanaan dari ketentuan pasal 18 UUPA tersebut, Pemerintah telah menetapkan berlakunya Undang-undang No. 20 tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda di atasnya, Peraturan Pemerintah No. 39 tahun 1973 tentang acara Penetapan Ganti Kerugian oleh Pengadilan Tinggi sehubungan dengan Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda di atasnya, dan Instruksi Presiden No. 9 tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda di atasnya.

Dalam peraturan perundang-undangan tersebut antara lain diatur acara pencabutan hak atas tanah yaitu Pasal 2, 3, 5, 6 dan 7 Undang-undang No. 20 tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda di atasnya. Tentang pencabutan Hak-hak Atas Tanah dimaksud dikenal 2 macam acara Pencabutan hak atas tanah, yaitu :

1. Dalam Acara Biasa :

Melalui acara ini yang berkepentingan atau Si Pemohon harus mengajukan permohonan pencabutan hak atas tanah kepada Presiden dengan perantaraan Menteri Agraria (Kepala Badan Pertanahan Nasional) yang bersangkutan, surat permohonan tersebut dilengkapi dengan :

- a. Rencana peruntukan tanah tanah alasan-alasannya bahwa untuk kepentingan umum harus dilakukan pencabutan hak atas tanah.
- b. Keterangan tentang yang berhak atas tanah, letak, luas dan macam hak dari tanah yang akan dicabut serta benda-benda yang tumbuh atau berada di atasnya.
- c. Rencana penampungan orang-orang yang haknya dicabut, penggarap atau orang yang menempati rumah di atas tanah yang dimaksud.
- d. Pertimbangan Kepala Daerah (Bupati atau Walikota) yang bersangkutan;
- e. Besar taksiran ganti kerugian dari Panitia Penaksiran.

Surat Permohonan tersebut bersama dengan Pertimbangan Kepala Daerah dan taksiran Ganti Kerugian oleh Kepala Inspeksi Agraria (Kepala Wilayah Badan Pertanahan Nasional) diteruskan kepada Menteri Agraria (sekarang Kepala Badan Pertanahan Nasional) disertai pula dengan pertimbangannya.

Selanjutnya surat itu diajukan kepada Presiden untuk mendapat keputusan setelah mendapat pertimbangan dari Menteri Kehakiman dari segi Hukum dan dari Menteri yang bidang tugasnya meliputi usaha yang meminta dilakukan pencabutan hak itu. Akhirnya Presiden memutuskan dapat/tidaknya pelaksanaan pencabutan hak atas tanah serta berapa besar Ganti Kerugian yang harus diberikan kepada Si Pemilik tanah, penggarap atau orang-orang yang karena pencabutan hak atas tanah itu kehilangan tempat tinggal/sumber nafkahnya.

Setelah ada Surat Keputusan pencabutan Pencabutan Hak dari Presiden dan telah pula dilakukan pembayaran Ganti Kerugian seperti yang telah ditetapkan oleh Presiden serta telah diselenggarakan pula penampungan orang-

-orang yang bersangkutan, maka penguasaan tanah/benda dapat dilaksanakan.

2. Dalam keadaan mendesak

Keadaan sangat mendesak yang memerlukan penguasaan tanah dan atau benda-benda yang bersangkutan dengan segera, maka pencabutan atas tanah dan atau benda-benda yang di atasnya dilakukan melalui cara yang lebih cepat. Keadaan mendesak itu misalnya apabila terjadi bencana alam atau wabah penyakit.

Dengan cara ini permohonan pencabutan hak diajukan oleh Inspeksi Agraria (Kepala Wilayah Badan Pertanahan Nasional) kepada Menteri Agraria (Kepala Badan Pertanahan Nasional) tanpa disertai taksiran Ganti kerugian dari Panitia Penaksiran dan kalau perlu dengan tidak menunggu diterimanya pertimbangan Kepala Daerah.

Menteri Agraria (Kepala BPN) kemudian dapat memberikan perkenan kepada yang berkepentingan untuk segera menguasai tanah atau benda tersebut biarpun belum ada keputusan mengenai permintaan pencabutan haknya dan Ganti Kerugiannyapun belum dibayar.

Namun apabila permintaan pencabutan hak atas tanah itu tidak mendapat persetujuan dari Presiden, maka yang berkepentingan harus mengembalikan tanah tersebut dalam keadaan semula dan memberikan ganti kerugian yang sepadan kepada yang berhak. Dengan adanya permasalahan tersebut maka sebelum atau pada saat penguasaan tanah itu sebaiknya dilaksanakan pendataan terhadap tanam-tanaman, bangunan atau hak-hak lainnya yang melekat pada tanah tersebut.¹⁹

¹⁹ I Wayan Suandra, "Hukum Pertanahan Indonesia", Jakarta : Rineka Cipta, 1991, hal. 13.

B. WEWENANG PENCABUTAN HAK ATAS TANAH

Satu-satunya pejabat yang mempunyai wewenang untuk memutuskan pencabutan hak atas tanah dan atau benda-benda yang ada di atasnya adalah Presiden sebagai bagian dari Eksekutif tertinggi, setelah mendengar pertimbangan Menteri Agraria (Kepala BPN), Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan. (UU No. 20 tahun 1960 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda yang ada di atasnya, pasal 1). Syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam melakukan pencabutan hak atas tanah adalah :

1. Tanah yang bersangkutan benar-benar diperlukan untuk kepentingan umum, tetapi UU No. 20 tahun 1960 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda yang ada di atasnya tidak memberi penjelasan apa itu yang dimaksud dengan "Kepentingan Umum". Dalam Instruksi Presiden No. 9 tahun 1973 tentang pelaksanaan Pencabutan Hak-hak atas tanah dan benda-benda di atasnya diberikan pedoman bahwa kepentingan umum, adalah apabila kegiatan tersebut menyangkut :
 - a. Kepentingan Bangsa dan Negara,
 - b. Kepentingan Masyarakat luas,
 - c. Kepentingan Rakyat banyak dan Kepentingan bersama,
 - d. Kepentingan Pembangunan

Bentuk-bentuk kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum meliputi bidang-bidang :

- a. Pertanahan,
- b. Pekerjaan Umum,

- c. Perlengkapan Umum,
- d. Jasa Umum,
- e. Keagamaan,
- f. Ilmu Pengetahuan dan SeniBudaya,
- g. Kesehatan,
- h. Olah Raga,
- i. Keselamatan Umum terhadap Bencana Alam,
- j. Kesejahteraan Sosial,
- k. Makam/kuburan,
- l. Pariwisata dan rekreasi,
- m. Usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum dan bentuk-bentuk kegiatan pembangunan lain yang menurut pertimbangan Presiden perlu bagi Kesejahteraan Umum. Menurut Pasal 2 Lampiran Intruksi Presiden No. 9 tahun 1973 dinyatakan proyek pembangunan dapat dikatakan mempunyai sifat kepentingan umum apabila :
 - n. proyek tersebut sebelumnya sudah termasuk dalam rencana pembangunan yang telah diberitahukan kepada masyarakat sekitar yang bersangkutan,
 - o. apabila proyek tersebut merupakan proyek pembangunan daerah, maka proyek tersebut sebelumnya harus sudah masuk ke dalam Rencana Induk Pembangunan dari daerah yang bersangkutan dan telah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setempat, dan Rencana Induk itu harus bersifat terbuka untuk umum.

2. Pelaksanaan Pencabutan Hak Atas Tanah.

Tindakan pencabutan hak atas tanah hanya dilakukan dalam keadaan memaksa atau merupakan langkah terakhir karena jalan musyawarah sudah buntu.

3. Ganti Kerugian untuk pencabutan hak atas tanah.

Ditentukan oleh Panitia Penaksir menurut Keputusan Menteri Agraria No. SK XI/1/Ka/1962 yang susunan anggotanya terdiri dari :

- a. Kepala Inspeksi Pendaftaran Tanah sebagai Ketua merangkap anggota,
- b. Kepala Kantor Pendaftaran dan Pengawasan Pendaftaran Tanah sebagai Wakil Ketua merangkap anggota,
- c. seorang Pejabat Pamong Praja yang ditunjuk oleh Gubernur sebagai anggota,
- d. seorang anggota dari unsur DPRD Daerah Tingkat I,
- e. seorang Pejabat dari Inspeksi Keuangan sebagai anggota,
- f. seorang anggota dari instansi lainnya yang terkait sehubungan adanya pencabutan hak atas tanah.

Panitia Penaksir bertugas melakukan penaksiran tentang ganti kerugian mengenai tanah dan atau benda-benda yang haknya akan dicabut, panitia harus menaksir dan menetapkan besarnya ganti rugi secara obyektif dengan tidak merugikan kedua belah pihak.²⁰

Dalam mengajukan tugasnya Panitia Penaksir harus selalu memperhatikan

²⁰ Soedharyo Soimin, " *Status Hak dan Pembebasan Tanah*", Jakarta : Sinar Grafika, 1991, hal 79.

- a. bahwa yang berhak atas ganti kerugian itu ialah mereka yang berhak atas tanah dan atau benda yang bersangkutan sedangkan kalau ada, kepada para penghuni bangunan dan/atau penggarap tanahnya harus diusahakan penampungan seperlunya atas fasilitas-fasilitas lain.
 - b. bahwa ganti kerugian dapat diberikan berupa uang, pengganti tanah/bangunan atau fasilitas lain. Panitia Penaksir dalam memutuskan harga taksirannya dilakukan dengan cara musyawarah antara para anggota dan keputusan diambil dengan kata sepakat.
 - c. bahwa Pembayaran Ganti Rugi harus dilakukan secara tunai dan dibayar langsung kepada yang berhak tanpa melalui perantara.
4. Penampungan orang-orang yang hak atas tanahnya dicabut yang berkepentingan atas pencabutan hak atas tanah diharuskan memberikan penampungan atau mengusahakan dengan mereka yang diperintahkan itu agar tetap dapat menjalankan kegiatan usahanya/mencari nafkah dengan layak seperti semula.
 5. Banding terhadap ketetapan Ganti Kerugian yang dianggap kurang layak.
Jika yang berhak atas tanah, benda atau bangunan yang haknya dicabut tidak bersedia menerima ganti kerugian karena besarnya dianggap kurang layak, maka ia atau wakilnya dapat mengajukan banding kepada Pengadilan Tinggi.

Berdasar Peraturan Pemerintah No. 39 tahun 1973 tentang tatacara penyelesaian banding itu adalah sebagai berikut :

- (I) Permintaan Banding diajukan kepada Pengadilan Tinggi yang daerah kekuasaannya meliputi tanah atau benda-benda di atasnya yang haknya dicabut. Permintaan Banding tersebut dapat disampaikan dengan surat atau lisan kepada Panitera Pengadilan Tinggi, yang bersangkutan membuat catatan tentang permintaan banding itu.
- (II) Permintaan Banding hanya dapat diterima apabila terlebih dahulu telah dibayar biaya perkara yang telah ditetapkan oleh Ketua Pengadilan Tinggi. Apabila ternyata yang bersangkutan tidak mampu membayar biaya tersebut maka Ketua Pengadilan Tinggi dapat mempertimbangkan dan membebaskan yang bersangkutan dari kewajiban tersebut.
- (III) Permintaan Banding diajukan kepada Pengadilan Tinggi selambat-lambatnya dalam waktu satu (1) bulan terhitung sejak tanggal Keputusan Presiden disampaikan kepada yang bersangkutan. Penentuan jangka waktu selambatnya satu (1) bulan tersebut adalah untuk menjamin kepentingan pihak-pihak bersangkutan dan lebih mempercepat penyelesaiannya di Pengadilan Tinggi.
- (IV) Pengadilan Tinggi harus sudah memeriksa perkara tersebut paling lama sebulan setelah penerimaan Banding. Pemeriksaan dan Putusan dijatuhkan dalam waktu sesingkat-singkatnya. Untuk keperluan tersebut Pengadilan Tinggi dapat memerintahkan Pengadilan Negeri dimana tanah dan/atau benda di atasnya

tersangkut, untuk mendengar semua pihak yang bersangkutan dengan Pelaksana Pencabutan Hak Tanah.

- (V) Putusan Pengadilan Tinggi harus sudah disampaikan kepada pihak-pihak yang bersangkutan selambat-lambatnya satu (1) bulan setelah tanggal Putusan.

Tujuan utama penyelesaian perkara ganti rugi ini adalah untuk mendapatkan Putusan yang secepat-cepatnya.²¹

C. PENGADAAN TANAH MELALUI PEMBEBASAN HAK ATAS TANAH

Pembebasan hak atas tanah adalah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat di antara pemegang hak atau penguasa atas tanah dengan cara Ganti Kerugian. Pembebasan hak atas tanah untuk proyek-proyek pemerintah ini dilakukan melalui dua (2) tatacara, yaitu :

a. Berdasar tatacara yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975

Tesis ini dibuat untuk meneliti baik Peraturan maupun Jurisprudensi tentang masalah Pertanahan. Oleh karena Yurisprudensi yang bertalian dengan Keputusan Presiden No.55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk kepentingan umum belum ada, untuk bahan perbandingan masih dipakai Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15 tahun 1975 dengan pertimbangan bahwa kasus yang akan diteliti adalah kasus Waduk Kedung Ombo yang terjadi pada saat masih berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975.

²¹ I Wayan Suandra, "*Hukum Pertanahan Indonesia*", Jakarta : Rineka Cipta, 1991, hal. 21.

Berdasar Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut untuk melaksanakan pembebasan hak atas tanah oleh Gubernur Kepala Daerah dibentuk Panitia Pembebasan Tanah yang susunannya sebagai berikut :

1. Kepala Sub Direktorat Agraria (Pertanahan) Kabupaten/Kotamadya sebagai Ketua merangkap Anggota.
2. Seorang pejabat dari Kantor Pemerintah Daerah Tingkat II yang ditunjuk Bupati/Walikota Madya Kepala Daerah sebagai Anggota.
3. Kepala Kantor IPEDA/IREDA atau Pejabat yang ditunjuk sebagai Anggota.
4. Seorang Pejabat yang ditunjuk oleh Instansi yang bersangkutan sebagai Anggota.
5. Kepala Dinas Pekerjaan Umum Daerah Tingkat II atau Pejabat yang ditunjuknya jika mengenai tanah Pertanian sebagai Anggota.
6. Kepala Kantor Kecamatan yang bersangkutan sebagai Anggota.
7. Kepala Desa atau yang dipersamakan dengan itu sebagai Anggota.
8. Seorang Pejabat dari Kantor Sub Direktorat Agraria (Pertanahan) sebagai Anggota.
9. Gubernur Kepala Daerah dapat menambah anggota Panitia Pembebasan Tanah apabila ternyata untuk menyelesaikan pembebasan itu diperlukan seorang yang Ahli.

Dalam hal-hal tertentu Bupati/Walikota Madya Kepala Daerah Tingkat II dapat mengetuai sendiri Panitia Pembebasan Tanah dimaksud; dalam praktek

sehari-hari biasanya disebut dengan Panitia Sembilan, Panitia ini mempunyai tugas :

1. Mengadakan inventarisasi serta penelitian setempat terhadap keadaan tanahnya, tanam tumbuh serta bangunan.
2. Mengadakan perundingan dengan para pemegang hak atas tanah dan atau bangunan/tanaman.
3. Menaksir besarnya ganti rugi yang akan dibayar kepada yang berhak.
4. Membuat Berita Acara Pembebasan tanah disertai fatwa/pertimbangannya.
5. Menyaksikan pelaksanaan pembayaran ganti rugi kepada yang berhak atas tanah/bangunan/tanaman tersebut.

Prosedure pembebasan tanah menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975 adalah sebagai berikut :

1. Instansi yang memerlukan harus mengajukan permohonan yang dilengkapi dengan keterangan-keterangan :
 - a. Status tanahnya (jenis/macam haknya, luas dan letaknya).
 - b. Gambar situasi tanah yang memuat keterangan yang diperlukan seperti tanda-tanda batas, jalan-jalan, saluran air, kuburan, bangunan dan tanaman yang ada.
 - c. Maksud dan tujuan pembebasan tanah dan pembangunan selanjutnya.
 - d. Kesiediaan untuk memberikan ganti rugi atau fasilitas lain kepada yang berhak atas tanah.
2. Permohonan Instansi itu oleh Gubernur Kepala Daerah kemudian diteruskan kepada Panitia Pembebasan Tanah untuk dilakukan penelitian. Apabila data-

data dari permohonan tersebut ada kekurangan maka Panitia Pembebasan Tanah dapat memanggil yang bersangkutan untuk dilengkapi.

3. Apabila menurut Panitia syarat-syarat yang harus dipenuhi sudah lengkap, maka Panitia Pembebasan Tanah kemudian melakukan penafsiran besarnya ganti rugi. Dalam melaksanakan penafsiran ganti rugi Panitia harus mengadakan musyawarah dengan para pemilik/pemegang Hak atas Tanah dan/atau benda tanaman yang ada di atasnya berdasarkan harga umum setempat. Selain dalam menetapkan besarnya ganti rugi yang harus pula diperhatikan hal-hal sebagai berikut :
 - a. Lokasi dan faktor-faktor strategis lainnya yang dapat mempengaruhi harga tanah. Demikian pula dalam menetapkan ganti rugi atas bangunan dan tanaman harus berpedoman pada ketentuan yang ditetapkan oleh Kepala Dinas Pekerjaan Umum/ Dinas Pertanian setempat.
 - b. bentuk ganti rugi dapat berupa tanah, uang dan fasilitas lainnya.
 - c. yang berhak atas ganti rugi ialah mereka yang berhak atas tanah/bangunan/tanaman yang ada di atasnya.
 - d. dalam menentukan besarnya ganti rugi agar dilakukan dengan kata sepakat antara para anggota panitia dan dengan memperhatikan kehendak pemegang hak tanah. Kalau terdapat perbedaan taksiran ganti rugi antara para anggota Panitia maka yang dipergunakan adalah harga rata-rata dari taksiran masing-masing.
3. Keputusan Panitia Pembebasan Tanah mengenai besar dan bentuknya disampaikan kepada Instansi yang memerlukan tanah, para pemegang hak

atas tanah dan para anggota Panitia yang turut mengambil keputusan.

5. Setelah menerima keputusan, Instansi dan para pemegang hak atas tanah yang bersangkutan memberitahukan kepada Panitia Pembebasan Tanah tentang persetujuannya atau penolakannya mengenai besar atau bentuk ganti kerugian yang telah ditetapkan.

Jika Instansi atau pemegang hak atas tanah menolaknya harus disertai alasan-alasannya. Atas penolakan tersebut Panitia dapat mengambil sikap tetap pada Keputusan semula atau meneruskan surat penolakan tersebut kepada Gubernur Kepala Daerah disertai pertimbangannya. Gubernur Kepala Daerah setelah mempertimbangkan dari segala hal dapat mengukuhkan putusan Panitia Pembebasan Tanah atau menentukan lain, yang wujudnya mencari jalan tengah yang dapat diterima kedua belah pihak.

6. Apabila telah tercapai kata sepakat mengenai besar atau bentuknya ganti kerugian, dilakukan pembayaran ganti kerugian secara langsung oleh Instansi terkait kepada Pemegang Hak Atas Tanah. Bersamaan dengan itu dilakukan penyerahan atau pelepasan hak dengan disaksikan sekurang-kurangnya empat (4) anggota Panitia Pembebasan Tanah diantaranya Camat dan Lurah/Kepala Desa yang bersangkutan.
7. Setelah proses Penetapan dan Pembayaran ganti kerugian selesai dilaksanakan maka Instansi yang memerlukan tanah diwajibkan mengajukan permohonan Hak atas Tanah kepada Pejabat yang berwenang disertai bukti surat pernyataan Pelepasan Hak. Menurut Permendagri No. 6 tahun 1972

tentang pelimpahan Wewenang Pemberian Hak atas Tanah adalah Gubernur/Bupati/Walikota Kepala Daerah dan Kepala Kecamatan selaku Wakil Pemerintah.

8. Apabila pembebasan tanah meliputi areal yang luas yang mengakibatkan pemindahan pemukiman penduduk, maka pemberian ijin pembebasan tanah harus dengan pembayaran ganti rugi, harus pula disertai penyediaan tempat penampungan pemukiman baru.

Mengenai biaya-biaya yang diperlukan untuk Panitia Pembebasan Tanah adalah berupa :

1. Uang honorarium Anggota dan Sekretaris Panitia Pembebasan Tanah sebesar $\frac{1}{4}$ % (seperempat persen) dari jumlah harga taksiran ganti rugi untuk masing-masing anggota dengan ketentuan untuk seluruh anggota maksimum sebesar $1\frac{1}{2}$ % (satu setengah persen atau dalam jumlah uang sebesar satu juta rupiah).
2. Biaya transpor dan lain-lain yang dibebankan kepada Pemohon dapat dipungut oleh Panitia dengan memberikan tanda penerimaan resmi. Hal yang penting untuk diperhatikan dalam pelaksanaan pembebasan hak atas tanah melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975 adalah didasarkan atas "kata sepakat dan mufakat". Oleh karena itu apabila dalam Pembebasan Tanah para Pemegang hak tanah tidak setuju, maka pembebasan tanah tidak dapat dilaksanakan dan Keputusan Gubernur yang seperti diatur dalam pasal 8 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975 : "...tidak mempunyai kekuatan hukum untuk dipaksakan pada pihak yang mempunyai tanah..."²²

²² Boedi Harsono, "Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah", Jakarta : Djambatan, 1989, hal. 397.

b. Berdasar atas tatacara yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 tahun 1985

Tatacara ini dipergunakan untuk pengadaan tanah diwilayah Kecamatan yang luasnya tidak lebih dari lima (5) hektar. Dilaksanakan langsung oleh Pimpinan Proyek Instansi yang bersangkutan yaitu dengan memberitahukan kepada Camat mengenai letak dan luas tanah yang diperlukan.

Syarat-syarat yang harus dipenuhi adalah :

1. Lokasi, letak dan luas tanah yang dipergunakan bagi proyek pembangunan harus disesuaikan dengan rencana penggunaan tanah atau Pembangunan Pemerintah Daerah
2. Harga tanah harus memadai dalam arti yang paling menguntungkan bagi negara dan harga tanah tersebut juga harus serasi dengan harga tanah pada proyek-proyek lainnya dalam anggaran yang sama.
3. Pemimpin Proyek harus mengadakan musyawarah dengan yang berhak atas tanah mengenai besarnya ganti rugi.
3. Dalam menentukan besarnya ganti rugi, Pimpinan Proyek wajib memperhatikan ketentuan harga dasar yang ditetapkan oleh Kepala Daerah.

Dalam penelitian ini dasar hukum yang dipakai adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor.15 tahun 1975 oleh karena luas tanah yang dijadikan Kedung Ombo lebih dari 5 (lima) hektar

D. PENDAPAT PARA PAKAR

Kiranya patut disimak pendapat Mahfud MD pakar Hukum Tata Negara dalam seminar Nasional yang bertema "Reformasi Pertanahan": Pemberdayaan Hak-hak atas tanah ditinjau dari aspek Hukum, Sosial, Politik, Ekonomi, Hankam, Teknik,

Agama dan Budaya yang diselenggarakan di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta tahun 2001.²³

Dalam pendahuluan makalah Mahfud menyebutkan bahwa latar belakang lain yang faktual dan relevan dengan problem di hadapan kita adalah bahwa saat ini kenyataan, selama Orde Baru implementasi fungsi sosial tanah telah menimbulkan persoalan-persoalan sosial politik yang mengusik kita sebagai bangsa.

Ada peraturan yang tidak dapat dijalankan, ada overlap (tumpang tindih) antara lebih dari satu peraturan baik secara vertikal maupun horisontal. Adanya pendudukan kembali tanah-tanah masyarakat yang dulunya telah dibebaskan, seperti tanah Peternakan Tapos dan tanah-tanah Fasilitas Umum, menunjukkan bahwa dulu ada kelemahan dari aspek hukum dalam penguasaannya.

Maria SW Sumardjono seperti dikutip Kompas 24 Maret 1994 berpendapat patut pula dipertimbangkan tentang adanya faktor-faktor non fisik (immaterial) yang dapat dipertimbangkan dalam penentuan ganti kerugian, terlebih bila proses pengadaan tanah itu memakan waktu lama. Faktor-faktor tersebut misalnya turunnya penghasilan Pemegang Hak atas Tanah (karena yang diharapkan tidak menjadi kenyataan) yang dapat berupa pemberian ganti kerugian moral maupun materil, dan ganti kerugian karena harus pindah tempat/pekerjaan (dapat mengalami disorientasi/Frustasi).²⁴

²³ Mahfud MD, "*Seminar Nasional Pemberdayaan Hak-hak atas Tanah*", Yogyakarta : 2002

²⁴ Maria SW Sumardjono. , "*Tentang Pengadaan Tanah*", Kompas, 24 Maret 1994

Sementara itu Boedi Harsono dalam Pelatihan yang disampaikan kepada para Hakim Tinggi di Bandung tanggal 13 s/d 17 Februari 1995 berpendapat : mengenai kewenangan Pengadilan menetapkan bentuk dan jumlah Ganti Kerugian dalam acara pembebasan tanah, jika yang untuk ditetapkan adalah bentuk dan jumlah Ganti Kerugian dalam rangka pembebasan tanah, seharusnya Mahkamah Agung menolaknya karena tidak mempunyai wewenang untuk itu. Satu-satunya Badan Peradilan yang berwenang menetapkan bentuk dan jumlah ganti kerugian adalah Pengadilan Tinggi (pasal 8 UU No. 20 tahun 1961).²⁵

²⁵ Boedi Harsono, "*Pelatihan Hakim Tinggi*", Bandung, 13-17 Februari 1995

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Metode Pendekatan

Penelitian hukum ini adalah penelitian hukum empiris, yang bersumber dari data primer, dengan melakukan pencarian data di lapangan (sebagai data primer) mengenai proses ganti rugi pembebasan tanah untuk kepentingan proyek pemerintah. Ronny Hanitijo Soemitro menjelaskan bahwa, "Penelitian hukum dibedakan menjadi penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal, yaitu penelitian hukum yang mempergunakan data sekunder; dan penelitian hukum empiris atau penelitian hukum sosiologis, yaitu penelitian yang menggunakan data primer." Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis empiris, digunakan untuk mendapatkan data lapangan yang bersifat melengkapi data sekunder, dengan melakukan inventarisasi hukum positif.²⁶

Dalam melakukan inventarisasi hukum positif ditempuh dengan cara.²⁷:

- a) Melakukan identifikasi terhadap norma-norma hukum yang berlaku terhadap kasus ganti rugi pembebasan tanah, dengan menggunakan konsep hukum sebagai tata hukum, yakni struktur dan proses perangkat hukum yang berlaku pada waktu dan tempat tertentu serta berbentuk tertulis, jadi disini hukum

²⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, *"Metode Penelitian Hukum Dan Jurimetri"*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1990, hal.10, lihat juga Sri Gambir Melati, *"Beli Sewa Sebagai Perjanjian Tak Bernama: Pandangan Masyarakat dan Sikap Mahkamah Agung Indonesia"*, Bandung : Alumni, 1999, hal. 20-26.

²⁷ *Ibid*, hal.13.

diidentifikasi dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau oleh pejabat yang berwenang, yaitu : Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, dan Keputusan Pejabat Yang Berwenang lain pada tingkat dibawahnya.

- b) Mengumpulkan norma-norma hukum itu.
- c) Melakukan pengorganisasian norma-norma yang sudah diidentifikasi dan dikumpulkan itu ke dalam suatu sistem yang menyeluruh.

Penelitian terhadap sistimatik hukum dalam proses ganti rugi pembebasan tanah untuk kepentingan proyek dilakukan dengan mengkaji norma hukum dengan peraturan yang telah diinventarisasi tersebut, dengan menggunakan kerangka acuan pengertian-pengertian dasar dari sistem hukum. Dengan demikian melalui peraturan-peraturan hukum yang berkaitan dengan permasalahan disini akan dilihat : siapa saja para pihak yang terkait sebagai subyek hukum; apa yang menjadi obyek dalam hubungan hukum para subyek hukum itu; persyaratan apa dan bagaimana prosedur yang harus ditempuh sehingga proses ganti rugi pembebasan tanah untuk kepentingan proyek disebut sebagai suatu peristiwa hukum; dan bagaimana hubungan hukum yang terjadi antara pihak atau subyek hukum tersebut.

Selanjutnya pendekatan empiris dilakukan untuk mencari data lapangan atau data primer, yang akan digunakan untuk menjelaskan dan melengkapi data sekunder yang ada. Penelitian lapangan dilakukan dengan cara : meminta penjelasan dari aparaturnya maupun Pengadilan Negeri dan Pamong Desa yang bersangkutan dan mengumpulkan dokumen-dokumen yang digunakan dalam proses pemeriksaannya.

3.2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini adalah termasuk deskriptif analitis, yaitu menggambarkan peraturan perundangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan tersebut di atas. Dikatakan deskriptif, karena tujuan penelitian ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fenomena yang diselidiki, yaitu mengenai proses ganti rugi pembebasan tanah untuk kepentingan proyek kendala-kendalanya ditinjau dari segi hukum.²⁸ Sehubungan dengan sifat dan tujuan penelitian sebagaimana dijelaskan di atas, maka penelitian ini memiliki spesifikasi sebagai penelitian deskriptif analisis, yaitu akan berusaha mencari data yang seteliti mungkin tentang proses ganti rugi pembebasan tanah untuk kepentingan proyek untuk selanjutnya dilakukan analisis terhadap data tersebut sesuai permasalahan yang dirumuskan dan akhirnya dibuat suatu deskripsi yang faktual dan akurat terhadap hasil penelitian sehingga dapat menggambarkan hubungan antara fenomena yang diselidiki.

3.3. Metode Penentuan Sampel

Pendekatan yuridis empiris yang akan digunakan untuk mendapatkan data lapangan, populasinya disini adalah para pejabat, dan warga di Kecamatan Kemusu, desa Kedung Ombo Kabupaten Boyolali Jawa Tengah. Didalam penelitian ini tidak semua individu diteliti, tetapi cukup sebagian sauntuk

²⁸ Soerjono Soekanto, *"Pengantar Penelitian Hukum"*, Jakarta : UI Press, 1982, hal. 9 ; Lihat juga Moch. Natsir, *"Metode Penelitian,"* Jakarta : Ghalia Indonesia, hal. 63. Lihat juga, Sunarjati Hartono, *"Penelitian Hukum di Indonesia pada akhir abad ke 20"*, Bandung : Alumni, 1994, hal. 141. Lihat juga, Romli Atmasasmita, *"Tindak Pidana Narkotika Transnasional dalam system Hukum Pidana Indonesia"*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 1997, hal. 125. Lihat juga, Suirjono Sukanto dan Sri Mamudju, *"Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat"*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1985, hal. 24..

diteliti sebagai sample; cara demikian disebut induksi yang merupakan jalan tengah antara meneliti dengan hanya satu bukti saja dan cara meneliti semua obyek yang ada Ronny Hanitijo Soemitro menjelaskan bahwa : "Populasi itu tidak selalu harus berwujud manusia saja, tetapi dapat berupa gejala, tingkah laku, pasal perundangan, kasus-kasus hukum, alat-alat pengajaran, cara-cara penyelenggaraan administrasi, dan lain-lain." Populasi dalam penelitian ini adalah berupa cara-cara penyelenggaraan administrasi. Pendekatan yuridis empiris dengan data lapangan, sampel ditentukan dengan cara purposive sampling, dimana tidak semua populasi akan diteliti tetapi dipilih yang dianggap mewakili populasi secara keseluruhan.

Pengambilan sample dilakukan secara non random yaitu tokoh kunci yang berkaitan dengan Pembebasan tanah proyek Waduk Kedung Ombo yang terdiri dari: Kepala Desa satu orang, Pamong Desa dua orang, Hakim Pengadilan Negeri Boyolali dua orang, tokoh masyarakat dua orang, warga masyarakat yang tanahnya terkena proyek lima orang, jumlah semuanya dua belas orang.

3.4. Metode Pengumpulan Data

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini meliputi data primer dan sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan maupun studi lapangan. Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka metode pengumpulan data meliputi :

- a) Studi Kepustakaan
- b) Studi lapangan

Didalam studi lapangan, alat pengumpulan data yang dipergunakan adalah wawancara dengan menggunakan pedoman wawancara. Wawancara dilakukan terhadap sumber informasi yang telah ditentukan sebelumnya dengan berdasarkan

kepada pedoman wawancara, sehingga wawancara yang dilakukan merupakan wawancara yang difokuskan (*focused interview*).²⁹

Dalam wawancara ini, informan yang diwawancarai mempunyai pengalaman tertentu atau yang diwawancarai terjun langsung pada obyek tertentu yang berkaitan dengan permasalahan penelitian ini. Dari hasil wawancara ini diharapkan dapat memberikan gambaran dalam praktek dan kendala-kendalanya ditinjau dari segi hukum. Mula-mula kepada subyek penelitian diajukan pertanyaan yang sudah terstruktur, kemudian beberapa butir pertanyaan tersebut diperdalam untuk mendapatkan informasi lebih lanjut. Dengan demikian diperoleh jawaban yang lengkap dan mendalam. Hasil yang diperoleh dari wawancara ini merupakan data primer.

3.5. Metode Analisis Data

Setelah semua data yang berkaitan dengan penelitian ini dikumpulkan, kemudian dilakukan abstraksi dan rekonstruksi terhadap data tersebut. Selanjutnya disusun secara sistematis, sehingga akan diperoleh gambaran yang komprehensif mengenai penyelesaian permasalahan yang akan dibahas. Pengolahan terhadap data tersebut di atas dilakukan melalui editing dan menyusun data-data tersebut sesuai perumusan permasalahan penelitian.³⁰

Dalam menganalisis data penelitian ini dipergunakan metode analisis kualitatif; selain itu juga dilakukan penelitian lapangan yang bersifat empiris. Data primair diperoleh dari informan, yaitu dua orang Hakim Pengadilan Negeri Boyolali, Kepala Desa, dua orang Pamong Desa, dua orang Tokoh Masyarakat dan lima

²⁹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Ibid.*, hal. 60-61.

³⁰ Ronny Hanitijo Soemitro, *op.cit.*, hal. 35.

orang anggota masyarakat yang tanahnya terkena proyek. Data primair ini bersama-sama data sekundair dianalisis secara deskriptif. Data primair dari penelitian dilapangan merupakan data penunjang penelitian kepustakaan.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Penetapan Ganti Kerugian Setelah Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993

Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum telah dilengkapi dengan Peraturan Pelaksanaannya yaitu Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 tahun 1994 yang antara lain mengatur secara rinci tata cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan tentang ganti kerugian. Didalam Peraturan Menteri tersebut diatur tentang cara penghitungan ganti kerugian, baik untuk tanah, bangunan maupun tanaman. Walaupun diatas kertas hal itu cukup jelas, namun apabila diterapkan dalam peristiwa yang nyata, dapat diperkirakan akan menimbulkan kesulitan bagi para pemegang hak yang pada umumnya awam terhadap cara penilaian penaksiran harga tanahnya.³¹

Hal ini perlu diantisipasi karena sesuai dengan peraturan ini justru para pemegang hak atas tanah yang tanahnya diambil alih tidak merasa dirugikan dalam penentuan harga tanahnya perlu dipikirkan upaya untuk mengatasinya. Dalam peraturan pelaksanaan itu pada dasarnya musyawarah diawali dengan adanya semacam sosialisasi tentang maksud dan tujuan diadakannya pengadaan tanah oleh Panitia Pengadaan Tanah (PPT) bersama dengan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah, antara lain dengan melibatkan tokoh masyarakat dan pimpinan

³¹ Maria SW Sumardjono, "Tentang Pengadaan Tanah", Jakarta : Kompas, 3 Desember 1994.

informal. Setelah itu diadakan inventarisasi terhadap tanah yang dimaksud oleh Panitia Pengadaan Tanah (PPT), oleh Instansi Pemerintah yang memerlukan dan Instansi yang terkait. Setelah itu diumumkan dan pada saat pengumuman itu sekaligus memberi kesempatan kepada pemegang hak atas tanah untuk mengajukan keberatan. Selanjutnya adalah musyawarah untuk menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian. Apabila kita bicara soal musyawarah, logikanya musyawarah itu merupakan hasil dari adanya kesepakatan. Pengertian kesepakatan adalah merupakan kata benda dari sepakat. Kitab Undang-undang Hukum Perdata pasal 1320 untuk istilah *overeenkomsten* dipergunakan kata sepakat. Subekti juga menggunakan istilah sepakat. Wirjono tidak menyinggung pasal 1320 KUH Perdata dalam buku-bukunya.³² Soediman Kartohadiprojo, SH dalam bukunya *Pengantar Tata Hukum di Indonesia* menterjemahkan *overeenkomsten* menjadi perjanjian. Wirjono Projodikoro dalam bukunya *Hukum Perdata tentang Persetujuan-persetujuan tertentu* menterjemahkan *overeenkomsten* menjadi persetujuan.³³ Pengertian sepakat dalam setiap perundingan yang membicarakan ganti rugi pembebasan tanah untuk kepentingan proyek harus diartikan sebagai suatu perjanjian yang mengacu pada pasal 1320 Kitab Undang-undang Hukum Perdata, yaitu :

- a. sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
- b. kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
- c. suatu hal tertentu

³² CST Kansil, *Modul Hukum Perdata 1*, Jakarta : Prajna Paramita, 1991, hal. 205.

³³ Soediman Kartohadiprojo, "*Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*", Jakarta : PT Pembangunan, 1955, Bagian 1.

d. suatu sebab yang halal.

Selain itu harus juga diperhatikan agar masing-masing pihak yang mengadakan perjanjian mencapai kesepakatan harus memiliki posisi tawar (*bargaining position*) yang sama. Bila salah satu pihak memiliki posisi tawar yang lemah maka besar kemungkinan pihak yang berada dalam posisi yang kuat akan menentukan isi perjanjian atau isi kesepakatan untuk kepentingannya sendiri dengan merugikan pihak yang lemah.³⁴

Dalam praktek besarnya ganti rugi sangat tidak memenuhi rasa keadilan. Mantan anggota DPR dan Komnas HAM Pol Roekmini Soedjono dalam dialog pertanahan “Menengok kembali perjalanan UUPA yang diselenggarakan Fakultas Hukum UGM bersama Yogyakarta Lions Club hari Senin tanggal 10 Oktober 1994 berpendapat bahwa hampir semua semua sengketa tanah yang diajukan ke DPR dan Komnas HAM berawal dari Pembebasan tanah. Dari pengaduan yang masuk juga ditemukan banyak sengketa yang melibatkan oknum aparat.³⁵

Musyawarah dilakukan secara langsung antara Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dengan pemegang Hak dan apabila dikehendaki dapat dilakukan dengan bergiliran atau dapat dilakukan antara Instansi Pemerintah dengan wakil pemegang hak (dengan surat kuasa). Oleh Panitia Pembebasan Tanah (PPT) harus dijelaskan hal-hal yang berkaitan dengan penetapan ganti kerugian, kemudian pemegang hak atau wakilnya menyampaikan keinginan tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian yang akan ditanggapi oleh Instansi

³⁴ Sri Gambir Melati, *“Beli Sewa sebagai Perjanjian Tak Bernama : Pandangan Masyarakat dan Sikap Mahkamah Agung Indonesia”*, Bandung : Alumni, 1999, hal. 85.

³⁵ Kompas, Selasa 11 Oktober 1994, hal. 6.

Pemerintah yang bersangkutan.

Jika mereka yang mempunyai tanah tetap tidak bersedia menerima penyelesaian yang telah ditetapkan, sedang lokasi pembangunan proyek tidak dapat dipindahkan ke tempat lain, diusulkan penyelesaiannya melalui Lembaga Pencabutan Hak (Pasal 21). Ini berarti jika proyek tersebut tidak mutlak memerlukan tanah yang bersangkutan, proyek dibatalkan atau harus dicari tempat lain. Kiranya ketentuan pasal 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975 juga harus diartikan demikian sesuai dengan sifat lembaga yang dipergunakan sebagai cara memperoleh tanah atas dasar kesepakatan bersama. Menurut Pasal 6 Undang-undang No. 20 tahun 1961 tentang Pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya; dalam keadaan memaksa, penggunaan Lembaga Pencabutan Hak dapat didahului penguasaan dan penggunaan tanahnya serta merta. Tidak perlu digunakan Lembaga Konsinyasi (penawaran pembayaran) yang masih dilematis. Dalam Keputusan Presiden No. 55/1993, lembaga konsinyasi hanya digunakan dalam tanah dimiliki oleh beberapa orang, sedangkan satu atau beberapa dari mereka tidak dapat ditemukan (Pasal 17 ayat 2).

Undang-undang Pencabutan Hak (UU No. 20 tahun 1960) sama sekali tidak membicarakan kemungkinan konsinyasi dari uang ganti rugi. Lain halnya dengan *Onteigeningsordonansi* (Undang-undang tentang pencabutan hak atas tanah zaman penjajahan Belanda) yang jelas menyebutkan adanya kemungkinan konsinyasi tersebut asal semua prosedur telah ditempuh untuk melaksanakan konsinyasi.³⁶

³⁶ AP Parlindungan, "*Pencabutan dan Pembebasan Hak Atas Tanah*", Bandung : CV Mandar Maju, 1993, hal. 29.

Masih mengenai konsinyasi ada baiknya diperhatikan Fatwa Wakil Ketua Mahkamah Agung tanggal 26 Nopember 1988 Nomor 578/1320/88/um/TU/Pdt; dalam praktek dilakukan penawaran pembayaran diikuti Konsinyasi uang ganti rugi kerugian pada Pengadilan ketentuan pasal 1404 Kitab Undang-undang Hukum Perdata sebagaimana praktek-praktek yang sudah berlangsung dibanyak daerah dan telah dibenarkan oleh beberapa Pengadilan tertentu.³⁷

Kiranya masih dipermasalahkan apakah jika belum tercapai "kesepakatan", baik mengenai penyerahan tanah maupun ganti kerugiannya, apakah sudah bisa dikatakan ada orang berhutang dan berpiutang? Sebagaimana disyaratkan oleh pasal Kitab Undang-undang Hukum Perdata yang mengatur lembaga konsinyasi. Ada baiknya kita lihat pasal 1404 Kitab Undang-undang Hukum Perdata yang mengatur masalah konsinyasi³⁸.

Agar penawaran yang demikian sah, perlu :

1. bahwa penawaran dilakukan pada seorang kreditur atau kepada seseorang yang menerima kuasanya;
2. bahwa penawaran itu dilakukan oleh orang yang berkuasa untuk membayar;
3. bahwa penawaran itu mengenai seluruh hutang pokok yang dapat dituntut dan bunga yang dapat ditagih serta biaya yang telah ditetapkan, tanpa mengurangi penetapan kemudian;
4. bahwa ketetapan waktu telah tiba jika itu dibuat untuk kepentingan kreditur;
5. bahwa syarat yang menjadi beban hutang telah terpenuhi;

³⁷ "Fatwa Wakil Ketua Mahkamah Agung", tanggal 26 Nopember 1988, Nomor :578/1320/88/Um/TU/Pdt.

³⁸ R Tjitro Subiono Soebekti, "Kitab Undang-undang Hukum Perdata", Jakarta : Pradnya Paramita, 1961, hal. 318.

6. bahwa penawaran itu dilakukan ditempat yang menurut persetujuan pembayaran harus dilakukan dan jika tiada suatu persetujuan khusus mengenai itu kepada kreditur pribadi atau ditempat tinggal sebenarnya atau ditempat tinggal yang dipilih;
7. bahwa penawaran itu dilakukan oleh seorang Notaris atau Jurusita masing-masing disertai dua orang saksi.
8. Dalam kasus Kedung Ombo dengan dilakukannya Konsinyasi uang pengganti kerugian yang telah dikabulkan oleh Pengadilan Negeri Boyolali pembayaran secara hukum telah dilakukan dan dipertanggung jawabkan karena tidak ada Perlawanan, maka Penetapan Pengadilan Negeri Boyolali tentang Konsinyasi itu berkekuatan tetap.³⁹

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 tahun 1975 maupun Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Nasional untuk Kepentingan Umum dikatakan bahwa musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah, untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi. Salah satu prinsip dari musyawarah adalah kesetaraan para pihak yang terlibat dalam musyawarah dengan harapan dapat diperoleh keputusan yang menguntungkan semua. Pengalaman masa lalu sarat dengan kejadian bahwa yang dianggap sebagai musyawarah untuk menentukan bentuk dan besarnya ganti kerugian lebih dititik

³⁹ Wawancara dengan Ketua Pengadilan Negeri Boyolali, Harnani, 11 Juni 2002

beratkan pada segi formalitas / prosedural belaka, misalnya ada undangan masyarakat, praktek yang terjadi dilapangan berdasarkan hasil penelitian dilokasi (Kedung Ombo) adalah sebagai berikut:

Dari hasil wawancara yang dilakukan dengan Quisioner:

- a. apa pendidikan bapak/ibu ?
- b. apa pekerjaan bapak/ibu ?
- c. apakah bapak/ibu mengetahui/mengalami proses pembebasan tanah untuk proyek Kebung Ombo?
- d. Apakah Pembebasan Tanah Proyek Kedung Ombo dilakukan dengan Musyawarah?

Dari quesioner tersebut diatas diperoleh jawaban sebagai berikut (dalam Bagan).

Nomor urut Informan	Status	Pendidikan	Pertanyaan : apakah Pembebasan tanah Proyek Kedung Ombo dilakukan dengan musyawarah?		
			Ya	Tidak	Tidak tahu
1	Hakim	S1			+
2	Hakim	S1			+
3	Kep.Des	SLTA	+		
4	Pam.Des	SLTP	+		
5	Pam.Des	SLTP	+		
6	Tokoh.Masy	SLTA		+	
7	Tokoh.Masy	SLTA		+	

8	Warga.Masy	SD		+	
9	Warga.Masy	SD		+	
10	Warga.Masy	SD		+	
11	Warga.Masy	SD		+	
12	Warga.Masy	SD		+	

Dalam Tabel diatas 3 (tiga) Informan mengatakan ya, tanda(+), menyatakan ada musyawarah, 2 (dua) Informan menyatakan tidak tahu dan 7 (tujuh) Informan menyatakan tidak ada musyawarah.

Perhitungan persentasenya adalah: $3/12 \times 100\% = 25\%$ (menyatakan ada musyawarah.); $2/12 \times 100\% = 16,6\%$ (menyatakan tidak tahu), dan $7/12 \times 100\% = 58,3\%$ (menyatakan tidak ada musyawarah).

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa hampir 60% Informan menyatakan bahwa proses ganti rugi dan pembebasan tanah dalam pelaksanaan proyek waduk Irigasi Kedung Ombo Kabupaten Boyolali Propinsi Jawa tengah telah dilaksanakan tanpa ada musyawarah mufakat seperti yang diharuskan oleh peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 Tentang Tatacara kebebasan tanah untuk kepentingan proyek pemerintah

Sebagai bahan perbandingan untuk melengkapi hasil penelitian Data Primer dibawah ini dilengkapi Data Sekundair berupa putusan pengadilan Negeri Semarang, Pengadilan Tinggi Jawa Tengah dan Putusan Mahkamah Agung

B. Putusan Pengadilan Negeri Semarang No. 117/Pdt.G/1990/PN Smg. tanggal 20 Desember 1990.

(Kasus Proyek Irigasi Waduk Kedung Ombo).⁴⁰

Sengketanya mengenai pengadaan tanah untuk pelaksanaan Proyek irigasi Waduk

⁴⁰ Putusan Pengadilan Negeri Semarang No.117/Pdt.G/1990/PN Smg.

Kedung Ombo melalui pembebasan tanah menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 tahun 1975. Penggugatnya sebagian kecil rakyat yang tanahnya diambil untuk proyek tersebut. Tergugatnya Pemerintah antara lain Gubernur Kepala Daerah tingkat I Jawa Tengah dan Pimpinan Proyek. Pada dasarnya semua pemilik tanah setuju tanahnya dipakai untuk pembangunan proyek Kedung Ombo. Masalah ganti kerugian ditetapkan oleh Gubernur dan sebagian besar pemilik tanah telah menerima ganti kerugian dan menyerahkan tanahnya; tetapi 54 orang penduduk menggugat Pemerintah. Sesuai Fatwa Wakil Ketua Mahkamah Agung tanggal 26 Nopember 1988 Nomor 578/1320/88/um/TU/Pdt uang ganti kerugian dikonsinyasikan di Pengadilan Negeri Boyolali. Pengadilan Negeri Boyolali mengeluarkan Penetapan Konsinyasi. Ketika belum ada kesepakatan mengenai ganti kerugiannya, tanah sengketa ditenggelamkan untuk waduk. Alasan Penggugat mengajukan gugatan :sebenarnya para penggugat tidak keberatan tanah hak miliknya dipergunakan untuk kepentingan umum asal prosesnya sesuai dengan ketentuan yang ada yaitu dengan musyawarah untuk mufakat.

- Ganti kerugian dirasa tidak sesuai dengan kelayakan dan ditetapkan tanpa musyawarah.
- Ada intimidasi oleh Camat setempat yang akan dipidana penjara selama 3 bulan dan denda Rp. 10.000,- apabila tidak mau menerima uang ganti rugi;
- setelah pulang dari penjara tanah akan menjadi milik negara.
- Ada penjagaan tentara dan polisi menyandang senjata.

Pada bulan Januari 1989 tanah milik para Penggugat ditenggelamkan; Para Tergugat dinyatakan melakukan perbuatan melawan hukum yang merugikan para Penggugat karena terpaksa mengungsi ketempat lain.

- Tuntutan ganti rugi Rp.10.000,- per meter dan untuk bangunan sesuai dengan kerugian masing-masing.

Jawaban para Tergugat :

- Pembangunan proyek adalah untuk kepentingan Umum.
- Pembebasan tanah telah dilakukan sesuai dengan prosedur
- Telah diadakan musyawarah.
- Ganti kerugian ditetapkan dengan surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah.
- Uang ganti kerugian telah dikonsinyasikan ke Pengadilan Negeri Boyolali sesuai Fatwa Wakil Ketua Mahkamah Agung.

Akhirnya oleh Pengadilan Negeri Semarang gugatan ditolak.

Pertimbangan majelis Hakim dalam membuktikan ada atau tidaknya Tergugat melakukan perbuatan melawan hukum dapat dilihat pada halaman 326 putusan tersebut yang berbunyi :

----- Menimbang bahwa apakah tindakan Tergugat I dengan mengeluarkan Surat Keputusan tersebut melakukan perbuatan melawan hukum atau tidak pertamanya harus dipertimbangkan apakah tindakan tersebut sesuai atau tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang mengatur tentang tata cara pembebasan tanah, yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975;-----

----- Menimbang bahwa dari bukti yang diajukan oleh Para Tergugat yaitu bukti T.7.1 s/d T.7.5, maka Surat Keputusan Gubernur tanggal 2 Mei 1987 No. 593.8/290/1987 bukti P2 yang sama dengan bukti T7.4 adalah merupakan kelanjutan Surat Keputusan sebelumnya, yaitu yang pertama adalah Surat Keputusan No. 593.8/290/1983 tanggal 20 September 1983 untuk tahun anggaran 1983/1984 dan selanjutnya tiap-tiap tahun anggaran berikutnya dikeluarkan Surat

Keputusan baru dengan menaikkan besarnya ganti rugi untuk tiap-tiap Anggaran dan terakhir adalah Surat Keputusan Gubernur No. 593/8/105/88 tanggal 2 Mei 1988 untuk tahun Anggaran 1988/7989 (Bukti T.7.5).-----

----- Menimbang bahwa didalam pertimbangannya Surat Keputusan Gubernur tanggal 20 September 1983 No. 593.8/290/1983 menyebutkan antara lain hasil Rapat Koordinasi Panitia Pembebasan Tanah Proyek Waduk Kedung Ombo tanggal 27 Agustus 1983 di Purwodadi.-----

Hasil rapat mana (Bukti T.5) berisi laporan tentang pelaksanaan pembebasan tanah ditiga kabupaten, dimana dilaporkan antara lain adanya orang-orang yang bersedia menerima ganti rugi dan minta harga yang tidak wajar;-----

----- Menimbang bahwa dari fakta-fakta tersebut diatas maka Surat Keputusan Gubernur tersebut adalah sesuai dengan pasal 8 ayat 2, karena adanya laporan dari Panitia Pembebasan Tanah tersebut di atas; dan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975, Keputusan Gubernur tentang besarnya ganti rugi adalah merupakan keputusan terakhir;-----

----- Menimbang bahwa mengenai besarnya ganti rugi dalam Surat Keputusan Gubernur menurut para Penggugat dinilai tidak layak;-----

----- Menimbang bahwa besarnya ganti rugi yang ditetapkan dalam Surat Keputusan Gubernur No. 593.8./290/1983 tanggal 20 September 1983 ternyata sama besarnya dari pada yang ditetapkan oleh Panitia Pembebasan tanah Kabupaten Boyolali (Bukti T.6) sedangkan menurut saksi-saksi yang diajukan oleh para Penggugat antara lain saksi MUJIDADI dan Drs Dwidjopanoyo menerangkan bahwa besarnya ganti rugi yang ditetapkan oleh Panitia didasarkan pada harga Umum setempat, yaitu harga dasar yang ditetapkan secara berkala

sebagai dimaksud dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975, sedangkan mereka yang tidak setuju yaitu sebagian kecil, meminta ganti rugi antara Rp 3.000,- sampai Rp 5.000,- dan merupakan permintaan yang tidak wajar; Demikian pula Bupati Kepala Daerah Boyolali dalam suratnya yang ditujukan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah tanggal 31 Agustus 1983 (bukti T.6.) melaporkan bahwa penduduk yang menolak tersebut meminta ganti rugi Rp 3.000,- sampai Rp 5.000,- per meter yang menurutnya mengada-ada karena harga tanah pekarangan untuk bangunan dipusat Kabupaten Boyolali hanya Rp 5.000,- per m², sedangkan besarnya ganti rugi yang telah diputuskan oleh Panitia Pembebasan Tanah telah memperhatikan harga dasar tanah yang ada di lokasi serta kesuburan tanahnya;-----

---- Menimbang bahwa oleh karena Para Penggugat dalam persidangan tidak mengajukan bukti-bukti mengenai berapa sebenarnya harga umum setempat untuk tanah didaerah Nglanji tersebut maka Majelis berpendapat telah terbukti menurut hukum bahwa besarnya ganti kerugian yang ditetapkan dalam Surat Keputusan Gubernur tersebut sudah sesuai dengan harga umum setempat karena sama dengan yang ditetapkan oleh Panitia, sedangkan harga yang diminta oleh Penggugat justru yang terlalu tinggi;-----

---- Menimbang bahwa mengenai alasan para Penggugat bahwa keputusan mengenai ganti rugi yang ditetapkan oleh gubernur tersebut telah dilaksanakan dengan pemaksaan-pemaksaan, ternyata para Penggugat tidak dapat membuktikan adanya orang-orang yang telah menerima ganti rugi yang disebabkan karena penekanan, sedangkan para Tergugat dapat mengajukan saksi-saksi yang telah menerima ganti kerugian yang ditetapkan oleh Surat Keputusan Gubernur

berdasarkan kesadaran bahwa proyek itu untuk kepentingan umum yaitu WARDI, HARSONO SATRO SIMARTO, HARDJO SUWITRO, HARTONO , WAGIMAN yang semula menolak tetapi kemudian dapat menerima bukan karena penekanan tetapi karena kesadaran bahwa proyek tersebut adalah untuk kepentingan umum;-----

---- Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut diatas maka Surat Keputusan Gubernur No 393.8/135/1987 seperti yang tersebut dalam gugatan para Penggugat yang sebenarnya sudah diperbaharui dengan surat Keputusan Gubernur No. 593.8/109/8 tanggal 2 Mei 1988 untuk tahun anggaran 1989-1989 karena merupakan kelanjutan dari Surat Keputusan Gubernur No 593.8/290/1983 adalah telah sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975.-----

---- Menimbang bahwa mengenai tanah pengganti untuk pemukiman baru yaitu di desa Kayen, Kedung Rejo dan Kedung Mulyo, menurut para Tergugat statusnya jelas yaitu seperti yang diterangkan oleh Bupati Kepala Daerah Tingkat II Boyolali (Bukti T.13) dimana pemukiman baru akan diberikan sertifikat hak milik;-----

---- Menimbang bahwa para Tergugat telah mengajukan bukti berupa foto-foto (T.20) dan sertifikat tanah (T.13.1 sampai T.13.3).-----

---- Menimbang bahwa dari foto-foto tersebut terlihat tempat pemukiman dan lahan pertanian desa Kayen Kedung Rejo dan Kedung Mulyo tampak dengan sarana umum yaitu mesjid, Balai Pertemuan dan Sekolah Dasar Negeri, Taman Kanak-Kanak dan Pasar bak air bersih dan lain-lain. Disamping itu juga tanaman-tanaman antara lain pisang tembakau padi dan lain-lain. Dari foto-foto terlihat

pula penyerahan secara masal Sertifikat tanah oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah dan Kepala Badan Pertanahan Nasional; disamping juga terlihat penyerahan bibit perkebunan oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah;-----

----- Menimbang bahwa oleh karena para Penggugat tidak dapat mengajukan bukti-bukti maka Majelis berpendapat bahwa dalil mengenai tanah pengganti yang tidak jelas statusnya, tidak cocok untuk pertanian tidak terbukti secara sah; -----

----- Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan diatas, Majelis berkesimpulan bahwa Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah tersebut telah sesuai dengan Peraturan perundang-undangan yang berlaku dan apalagi didalam pelaksanaannya, disamping ganti rugi yang ditetapkan Gubernur juga memperhatikan tentang pemukimannya, maka tindakan Gubernur tersebut tidak dapat dikatakan melakukan perbuatan yang melawan hukum oleh Penguasa ;-----

----- Menimbang bahwa dengan demikian petitum Penggugat No, 4 harus ditolak ;

----- Menimbang bahwa selanjutnya Majelis akan mempertimbangkan apakah pada waktu penutupan pintu air waduk Kedung Ombo oleh Tergugat II yang berakibat tenggelamnya tanah dan barang-barang diatasnya, para Penggugat masih mempunyai hak atas tanah dan bangunan diatasnya;-----

----- Menimbang bahwa dari bukti T.17.1 dan T.15 ternyata bahwa penutupan pintu air yang berarti dimulainya pelaksanaan penggunaan waduk oleh Tergugat II dilaksanakan pada tanggal 12 Januari 1989;-----

----- Menimbang bahwa bukti T.17.1 dan T.15 ternyata bahwa Tergugat II telah mengajukan permohonan konsinyasi uang ganti kerugian dengan surat permohonan bertanggal 30 Nopember 1988 dan diterima dikepaniteraan

Pengadilan Negeri Boyolali pada tanggal 3 Desember 1988 terdaftar No 445/Pdt.Cons./1988/PN Bl;-----

---- Menimbang bahwa berdasarkan permohonan tersebut, Pengadilan Negeri Boyolali telah mengabulkan dengan Penetapannya pada tanggal 3 Desember 1988;-----

---- Menimbang bahwa berdasarkan fakta-fakta tersebut diatas, ternyata bahwa penutupan pintu air yang dilakukan oleh Tergugat II dilakukan setelah Konsinyasi uang ganti kerugian dikabulkan oleh Pengadilan Negeri Boyolali ;-----

----- Menimbang bahwa Majelis sependapat dengan Pendapat Mahkamah Agung dalam suratnya tgl 16 Nop. 1988 No. 578/1320/88/11/UM-TU/Pdt. (Bukti T.15.1.) yang menyatakan antara lain :-----

1. Bahwa proyek pembangunan waduk Kedung Ombo merupakan proyek pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah untuk kepentingan umum dan telah dilaksanakan pembangunannya sejak tahun 1985 dan diharapkan selesai pada tahun 1988;-----
2. Bahwa dari tanah seluas 6.127 ha yang diperlukan ternyata 5.781,55 ha telah dibebaskan dan uang ganti kerugian telah diterima oleh yang berhak, sedangkan sisanya belum mau menerimanya yang telah ditetapkan oleh Gubernur KDH Tingkat I Jawa Tengah berdasarkan Peraturan Dalam Negeri No. 15 tahun 1975;-----
3. Bahwa untuk mengatasi hambatan dalam pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum tersebut, dalam hal para pemilik tanah tidak bersedia menerima ganti kerugian maka terdapat cukup alasan untuk menggunakan lembaga konsinyasi pada Pengadilan Negeri Boyolali (berdasar pasal 1404

KUH perdata) dimana uang tersebut harus dititipkan pada Bank Pemerintah oleh Pengadilan Negeri;-----

4. Bahwa setelah konsinyasi uang tersebut dinyatakan berharga oleh Pengadilan Negeri maka pembayaran ganti kerugian uang itu dianggap telah dipertanggung jawabkan;-----

---- Menimbang bahwa berdasarkan alasan tersebut diatas maka permohonan Tergugat II yang antara lain berisi agar konsinyasi dinyatakan berharga (bukti T.17.1) dikabulkan oleh Pengadilan Negeri Boyolali pada tanggal 3 Desember 1988, maka menurut Majelis pemilik semula yaitu para Penggugat sudah tidak lagi mempunyai hak atas tanah dan benda-benda diatasnya, karena pembayaran ganti ruginya telah dianggap telah dipertanggung jawabkan oleh Tergugat II;-----

----- Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan-pertimbangan diatas maka perbuatan Tergugat II menutup pintu air waduk bukanlah merupakan perbuatan melawan hukum, oleh karenanya petitum 5 gugatan Penggugat harus ditolak;-----

---- Menimbang bahwa demikian juga mengenai petitum No. 2 yang mohon agar Pengadilan Negeri menyatakan bahwa Penggugat adalah pemilik yang sah dari tanah dan bangunan dan tanaman yang tersengketa ditolak pula berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang sama;-----

--- Menimbang bahwa oleh karena petitum ke 2, ke 3, ke 4 dan ke 5 ditolak maka petitum-petitum lainnya yaitu petitum ke 1, ke 6 sampai ke 15 yang mendasarkan tuntutan pada pada tuntutan pada petitum ke 2, 3, 4 dan 5 harus dinyatakan ditolak pula;-----

Dari pertimbangan hukum diatas penulis memberikan analisa sebagai berikut :

1. Pertama-tama yang perlu dipersoalkan adalah tentang kewenangan Pengadilan Negeri memeriksa dan mengadili perkara seperti tersebut diatas; mengingat bahwa berdasar Peraturan Pemerintah No. 39 tahun 1973 tentang Acara Penetapan ganti kerugian oleh Pengadilan Tinggi sehubungan dengan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda di atasnya pasal 1 menyebutkan :

“ Terhadap keputusan mengenai jumlah ganti kerugian yang tidak dapat diterima karena dianggap kurang layak, sehubungan dengan pencabutan hak atas tanah dan benda-benda diatasnya, sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 dan 6 Undang-undang Nomor 20 tahun 1960 tentang Pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda diatasnya (Lembaran Negara tahun 1961 Nomor 288) dapat dimintakan banding kepada Pengadilan Tinggi.”

2. Dalam Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 tentang Pengadaan tanah bagi kepentingan Umum pasal 20 disebutkan bahwa para pemilik tanah yang tidak menyetujui bentuk dan jumlah ganti kerugian yang ditawarkan kepadanya dapat mengajukan keberatan kepada Gubernur (pasal 20).

Sampai saat tesis ini ditulis, Peraturan Pemerintah Nomor 39 tahun 1973 tentang Acara Penetapan ganti kerugian oleh Pengadilan Tinggi sehubungan dengan pencabutan hak-hak atas tanah, belum dicabut; maka dapat dinyatakan ada ketentuan yang saling bertentangan antara Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dengan Peraturan Pemerintah Nomor 39 tahun 1973 tentang Acara Penetapan ganti kerugian oleh Pengadilan Tinggi sehubungan dengan pencabutan hak-hak atas tanah, pasal 1.

3. Pertimbangan Hukum Pengadilan Negeri Semarang halaman 327 alinea tiga menyebutkan bahwa Keputusan Gubernur tentang besarnya ganti rugi adalah merupakan keputusan terakhir; penulis tidak sependapat dengan pertimbangan tersebut karena Hakim dalam menafsirkan bunyi ketentuan pasal 8 terlalu sumir; seakan-akan pasal 8 itu ditafsirkan memberi kewenangan kepada Gubernur untuk menetapkan bentuk dan jumlah ganti kerugian yang dapat dipaksakan penerimaannya kepada para pemilik tanah yang bersangkutan. Padahal sesuai dengan azas-azas hukum yang umum berlaku tidak pernah ada kewenangan seperti diberikan melalui peraturan yang "lebih rendah" dari undang-undang itu sendiri dalam hal ini oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri. Untungnya Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 tentang Tatacara pengadaan tanah untuk proyek lebih flexibel, bahwa apa yang ditetapkan oleh Gubernur bukanlah putusan final; artinya masih diberikan kesempatan kepada yang mempunyai hak atas tanah untuk mengajukan keberatan, karena ditegaskan bahwa tatacara pembebasan tanah sebagaimana transaksi lain misalnya jual beli atau sewa menyewa dasarnya adalah kesepakatan bersama. Maka harus ditafsirkan bahwa apabila yang mempunyai tanah tetap menolak dapat saja proyek dibatalkan, dialihkan ketempat lain dan kalau memang harus dilaksanakan ditempat tersebut maka upaya yang dilakukan adalah acara pencabutan hak (pasal 21).
4. Tentang konsinyasi pertimbangan Hakim halaman 333 alinea 3 dan seterusnya Hakim mendasarkan pendapatnya pada surat Wakil Ketua Mahkamah Agung tanggal 16 Nopember 1988 No. 578/1320/88/11/UM-TU/Pdt.

Penulis sependapat dengan AP Parlindungan⁴¹ bahwa masalah ini (konsinyasi) sudah merupakan kegiatan yang seolah-olah berdasarkan suatu hukum yang ada.

Seperti sudah saya bicarakan pada pembicaraan dari Undang-undang Pencabutan Hak maka penulis dapat mentolerir konsinyasi dari harga ganti rugi tersebut jika telah terbit Keputusan Presiden tentang Pencabutan Hak tersebut, sedangkan masih diragukan siapa sebenarnya pemiliknya ataupun terjadi sengketa ataupun pemiliknya belum bersedia menerima ganti rugi.

Hal ini juga dalam peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975; jika hal itu berlaku untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh Pemerintah maka penulis (AP Parlindungan) dapat menerimanya sebagai yurisprudensi atas peristiwa pembebasan tanah, yaitu "Pondok Derita" di Jakarta dan Kedung Ombo di Jawa Tengah. Yang menjadi masalah adalah jika hal itu diluaskan kepada pembebasan oleh pihak swasta.

5. Penulis juga sependapat dengan Mahfudz MD seperti telah diuraikan dalam Bab II (Tinjauan Pustaka) huruf D; dalam uraian mana Mahfudz menyatakan ada peraturan yang tidak dapat dijalankan, ada overlap (tumpang tindih) antara lebih dari satu peraturan baik secara vertikal maupun horisontal. Namun Mahfudz tidak menunjuk peraturan mana yang dimaksud. Adanya pedudukan kembali tanah-tanah masyarakat yang dulunya telah dibebaskan, seperti tanah peternakan Tapos menunjukkan bahwa dulu ada kelemahan dari aspek hukum dalam penguasaannya.

⁴¹ AP Parlindungan, "*Pencabutan dan Pembebasan Hak atas Tanah*", Bandung : CV Mandar Maju, 1993, hal. 49.

C. Putusan Pengadilan Tinggi Semarang Nomor 143/Pdt/1991/PT Smg tanggal 9 April 1991;⁴²

Amarnya berbunyi :

m e n g a d i l i :

- Menerima permohonan banding para Penggugat/Pembanding;
- Menguatkan putusan Pengadilan Negeri Semarang tanggal 20 Desember 1991 Nomor 117/Pdt.G/1990/PN Smg yang dimohonkan banding ini;
- Menghukum para Penggugat/Pembanding untuk membayar biaya perkara dalam peradilan banding ini sebesar Rp. 7.500,000,- (tujuh ribu lima ratus rupiah).

Adapun pertimbangan Majelis Hakim Pengadilan Tinggi terdapat pada halaman 10 huruf 2 :

- Bahwa pertimbangan-pertimbangan dan pendapat Pengadilan Negeri Semarang dalam putusannya tersebut, baik dalam eksepsi maupun dalam pokok perkara, sudah tepat dan benar, sehingga dapat disetujui untuk selanjutnya diambil alih oleh Pengadilan Tinggi sebagai pertimbangan dan pendapatnya sendiri dalam putusan ini sehingga oleh karena itu putusan Pengadilan Negeri Semarang tersebut dapat dikuatkan.

Putusan Pengadilan Tinggi tersebut tidak dapat dianalisa oleh karena pada dasarnya hanya mengambil alih semua pertimbangan Pengadilan Negeri Semarang.

⁴² Putusan Pengadilan Tinggi Semarang no. 143/Pdt/1991/PT Smg.

D. Putusan Mahkamah Agung Nomor 2263 K/Pdt./1991 tanggal 28 Juli 1993.⁴³

Dalam memori kasasinya, Pemohon kasasi telah mengajukan keberatan yang pada pokoknya :

Bahwa Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi telah salah menerapkan hukum antara lain :

1. Bahwa Pengadilan Tinggi Semarang telah mengambil over begitu saja putusan Pengadilan Negeri Semarang yang tidak sempurna dalam pertimbangannya, karena terhadap saksi-saksi yang diajukan didepan sidang oleh para Termohon kasasi telah direducir, yaitu antara lain keterangan saksi Mitrorejo Pardi, Sadiyo Yatmo Pawiro, Sukiran, Trima Rono Pawiro, Sukiran, Trima Rono Pawiro Kalisan Mitrowiyono dan Achmad Sudarmono, vide memori banding halaman 2-6;
2. Bahwa saksi-saksi yang diajukan para Termohon Kasasi sebagian besar memberikan keterangan yang tidak benar, sebab saksi-saksi ada hubungan antara atasan dan bawahan (Pegawai Negeri) sehingga ada keterangan yang tidak dibawah sumpah.
3. Bahwa surat Keputusan Termohon Kasasi No. 393.8/290/1983 mengenai besarnya ganti rugi pembebasan tanah proyek Kedung Ombo yang diubah dengan surat Keputusan No. 593.8/133/1985 dan diubah lagi dengan Surat Keputusan No. 593.8/133/1987 ditetapkan sepihak.
4. Bahwa uang ganti rugi yang ditetapkan dalam Surat Keputusan tersebut sangat minim dan tidak manusiawi, dibawah harga umum dan tidak dapat

⁴³ Putusan Mahkamah Agung Nomor 2263 K/Pdt/1991, tanggal 28 Juli 1993

dipakai untuk membeli barang yang sejenis/kwalitas maupun kuantitas yang sama.

5. Bahwa mengenai tanah pengganti yang tidak jelas statusnya dapat Pemohon Kasasi buktikan dari T.13.1 s/d T.13.3 sebab peralihan haknya dapat dibuktikan dari T.13.1 sampai T.13,3; peralihan haknya tidak melalui proses hukum yang benar dari Menteri Kehutanan ke Menteri Dalam Negeri, dari Menteri Dalam Negeri ke Gubernur terus ke Bupati vide harian Suara Merdeka 6 April 1991 dan harian Kartika tanggal 9 April 1991, memori banding halaman 12 angka 21.
6. Bahwa pertimbangan Pengadilan Negeri Semarang yang diikuti Pengadilan Tinggi bahwa Pemohon kasasi tidak dapat membuktikan tanah sengketa tidak cocok untuk pertanian hanya didasarkan pada bukti T.20 (photo), sedang photo bukanlah bukti yang sah (pasal 64 HIR).; sedang permohonan pemohon kasasi untuk melihat langsung keadaan tanah dimaksud ditolak oleh Pengadilan Negeri Semarang (dalam sidang tanggal 13 Nopember 1990).
Bahwa memori banding para Pemohon Kasasi diakui telah diterima oleh Pengadilan Tinggi tetapi tidak ditanggapi.
Bahwa para Termohon Kasasi pada tingkat banding telah tidak mengajukan kontra memori banding dengan demikian dianggap telah mengakui memori banding (dianggap benar).
7. Bahwa pertimbangan Pengadilan Negeri Semarang yang diikuti Pengadilan Tinggi tentang konsinyasi tidak sah sebab tidak diikuti dengan gugatan untuk pengesahan konsinyasi tersebut.
Bahwa konsinyasi tidak otomatis menghilangkan hak kepemilikan seseorang.

8. Bahwa perkara tersebut diputus oleh Pengadilan Tinggi hanya dalam waktu satu bulan padahal perkara ini sangat menarik perhatian sehingga mengesankan ada sesuatu yang tidak beres.
9. Bahwa yang disebut musyawarah oleh para Termohon Kasasi selain ditentukan secara sepihak, juga “dijaga” oleh Polisi dan Tentara yang membawa senjata walaupun dengan dalih pengamanan namun kenyataannya menunjukkan adanya intimidasi; terlebih oleh Kuasa Termohon Kasasi yang berkedudukan sebagai Kejari Boyolali.

Bahwa apa disebut pengadilan sebagai Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa ternyata hanya membuat rakyat menderita.

10. Berdasar uraian diatas Pemohon Kasasi memohon kepada Mahkamah Agung agar :

- I. Menyatakan permohonan kasasi para Pemohon Kasasi dapat diterima.
- II. Membatalkan putusan Pengadilan Tinggi Semarang No.143/Pdt./1991/PT Smg yang diputus pada tanggal 9 April 1991

Dan mengadili sendiri :

- I. Mengabulkan gugatan para Pemohon Kasasi (para Penggugat asal) seluruhnya.
- II. Menghukum para Termohon Kasasi (para Tergugat asal) untuk membayar biaya perkara yang timbul dalam perkara ini.

Dari kesepuluh keberatan yang diajukan pemohon Kasasi yang dibenarkan oleh Mahkamah Agung adalah keberatan ke 3 (halaman III)

---- bahwa keberatan ini dapat dibenarkan oleh karena *Judex facti* salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku dengan pertimbangan sebagai berikut :

- 3.1. Apakah Penggugat-penggugat sudah setuju dengan musyawarah untuk membangun proyek irigasi Kedung Ombo ? (Lihat Berita Acara 10).
- 3.2. Apakah sudah setuju mengenai besarnya ganti rugi ? (Lihat Berita Acara sidang ke 10).
- 3.3. Sejak berlakunya Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993 sedangkan masalah segketa proyek irigasi Kedung Ombo sedang diperiksa dalam tingkat Kasasi, oleh karena mana perlu dipertimbangkan apakah Keputusan Presiden tersebut mempunyai pengaruh hukum terhadap penyelesaiannya, pemutusan dan pengucapannya (karena peraturan peradilan hanya mencantumkan "cukup jelas").

ad.3.1. Sesuai berita acara berdasarkan keterangan 8 orang saksi meskipun tidak secara tertulis namun secara hukum dan secara tepat disimpulkan bahwa Penggugat-penggugat tidak menolak untuk membangun proyek irigasi Kedung Ombo (menyetujui).

ad.3.2. Selanjutnya yang menjadi keberatan para Penggugat adalah besarnya ganti rugi dan kata sepakat/musyawarah, namun hal ganti rugi belum selesai meskipun demikian tanah (bangunan dan tanaman) sudah ditenggelamkan, oleh karena itu dalam petitum primair ke 15 Tergugat I dan II telah melakukan perbuatan melawan hukum dengan cara menenggelamkan tanah; tegasnya gugatan para Penggugat tidak keberatan untuk melepaskan hak miliknya untuk dipakai proyek

irigasi Kedung Ombo (untuk kepentingan umum) namun harus sesuai dengan hukum yang berlaku yaitu dengan cara musyawarah untuk mufakat.

Begitu pula yang menjadi masalah adalah besarnya uang ganti rugi yang dianggap ditetapkan dengan jauh dari kelayakan.

Ad.3.3. Mengenai besarnya ganti rugi dengan adanya Keputusan Presiden no. 55 tahun 1993 tanggal 27 Juni 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan Umum, sedangkan perkara kasasi No. 2263 K/Pdt./1991 telah mulai diperiksa, diputus dan diucapkan pada tanggal 28 Juli 1991 berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975 tentang Tatacara Pembebasan tanah. Oleh karena itu Majelis Kasasi perlu memperhatikan khususnya pasal 24 Keputusan Presiden tersebut yang menentukan "Ketentuan Penutup" bahwa Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975 tentang Tatacara Pembebasan Tanah dinyatakan tidak berlaku lagi; sehingga dipertanyakan apakah Peraturan Mendagri tidak dapat diterapkan lagi.

Sedangkan tidak/belum terdapat sesuatu penjelasan resmi mengenai hal tersebut sehingga dianggap sudah jelas.

Secara hukum hal ini Majelis Kasasi memperhatikan sesuai azas umum yang merupakan aksioma yaitu suatu Undang-undang tidak dapat berlaku surut (pasal 2 AB). Namun disamping itu perlu dipertimbangkan demi perlindungan hukum dalam hal terjadi perubahan Undang-undang Peraturan per-Undang-undangan yang lebih rendah dari Undang-undang maka yang

berlaku adalah ketentuan yang menguntungkan. Oleh karena itu dalam perkara ini yang diterapkan adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975.

Pertimbangan penting yang dapat dikutip adalah menurut Majelis Hakim Agung berdasarkan kenyataan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I melalui SK nya telah memutuskan pedoman penetapan besarnya ganti rugi tanah, bangunan, tanaman dan lain-lain sesuai lampiran (bukti P.2)

Menurut berita acara sidang ke 10 tanggal 2 September 1990 mengenai masalah pembebasan tanah/pengadaan tanah perlu diperhatikan apakah benar telah terlaksana berdasarkan azas musyawarah dan mufakat (berita acara sidang 10 dan 11) secara keadilan materiel.

Sesuai saksi-saksi yang diajukan oleh para Penggugat (a de charge) dan secara terperinci memberikan keterangan dibawah sumpah, secara hukum diberikan kesimpulan bahwa belum ada perundingan mengenai proyek irigasi Kedung Ombo, tegasnya tidak ada kata sepakat dan musyawarah.

Bahkan begitu pula mengenai penawaran ganti rugi kemudian tanah yang menjadi proyek tersebut ditenggelamkan (50 orang saksi-saksi antara lain Mitrorejo Pardi, Sadio Yatno Pawirosukiran, Trimono Mitro Wiyono Achmad Sudarmono yang pada pokoknya atas pertanyaan Hakim "kita merelakan asalkan ada musyawarah dan mufakat antara penduduk dengan pelaksana proyek irigasi Kedung Ombo, tetapi belum ada musyawarah kok terus dibendung menggenangi tanah".

Sedangkan Bapak-bapak dari Boyolali yaitu Pak Mulyono (Kejari) Pak Suroto (dari Sospol) dan Pak Surono Camat Kemusu berbicara supaya

penduduk mau menerima ganti rugi kalau tidak akan dihukum selama 3 (tiga) bulan atau denda Rp 10.000,- (sepuluh ribu) dan hak milik tetap dicabut selanjutnya RonoPawiro juga diajukan sebagai saksi tetapi ditolak karena tidak memperlihatkan KTP, begitu juga saksi Trimarahardja yang seharusnya menurut Majelis Kasasi pemeriksaan saksi tersebut seharusnya diulang kembali.

Ganti rugi yang diajukan oleh para Tergugat melalui Camat Surono tidak disetujui (tidak sesuai) karena uang ganti rugi tersebut tidak mencukupi untuk membeli tanah kembali.

Selanjutnya dijelaskan oleh saksi-saksi Penggugat bahwa diambil atau tidak diambil ganti sama saja dan tanah tetap akan hilang. Hal pemberitahuan rapat mengenai pembangunan proyek irigasi Kedung Ombo tersebut pertama-tama dilakukan oleh Pak Bayan secara (tidak ditegaskan dengan surat); dengan menggunakan kantong. Selanjutnya menurut keterangan saksi seluruh masyarakat mendengar melalui Pak Bayan dan Pak Lurah secara terperinci harga ganti rugi telah diterapkan dan ditetapkan dan kalau tidak mau menerima, dihukum selama 3 (tiga) bulan atau denda Rp. 10.000,- (sepuluh ribu Rupiah) dan hak miliknya tetap dirampas.

Sedangkan saksi yang diajukan para Tergugat hanya menyatakan secara formal tidak benar.

Untuk lengkapnya serta menyempurnakan pemeriksaan perkara No. 2263 K/Pdt/1991 Majelis Kasasi memperhatikan berita acara sidang ke 13 sampai 17, mengenai hal ini perlu diperhatikan para Penggugat sejak semula setuju untuk mengadakan pembangunan proyek irigasi Kedung Ombo namun hal

banyaknya ganti rugi serta cara pembebasan tanah tidak disetujui karena tidak dilakukan secara sepakat dan musyawarah.

Saksi Kepala Pertanahan Sukoharjo (saksi ketiga a de charge) yang secara formal pernah diangkat sebagai panitia pembebasan tanah memang menyatakan pembebasan tanah dilakukan berdasarkan musyawarah. Namun secara keadilan (kebenaran materiel) tidak membuktikan bahwa penyelesaian proyek irigasi Kedung Ombo adalah berdasarkan musyawarah dan mufakat, antara lain tidak dijelaskan secara kebenaran materiel dan terinci karena itu juga tidak dapat membuktikan dalam SK Gubernur Kepala Daerah Tingkat I No. 593.8/135/1987 tanggal 2 Mei 1987 dilakukan berdasarkan azas musyawarah dan mufakat sudah selesai, tegasnya belum ditenggelamkan.

Bahkan tidak pernah menegaskan bahwa tanah yang dikenakan proyek irigasi Kedung Ombo adanya SK Gubernur Kepala Daerah Tingkat I tersebut kemudian ditenggelamkan tanah irigasi tersebut setelah selesai pembebasan tanah berdasarkan musyawarah mufakat.

Diulang tegaskan tidak terlihat didalam berita acara seakan-akan saksi selaku anggota Panitia pembebasan tanah terpengaruh oleh tugas Pemerintah sebagai unit Pemerintah (sedangkan yang diperlukan dalam perkara ini bukan kebenaran formal melainkan keadilan kebenaran materiel apalagi masalah yang diajukan adalah menyangkut pada hak milik tanah masyarakat. Antara lain perlu diperhatikan jawaban saksi Kepala Kantor Pertanahan Sukoharjo selaku anggota Panitia pembebasan tanah, apakah SK Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah dimusyawarahkan atau tidak, dijawab bahwa SK tersebut harus dilaksanakan sesuai dengan keterangan (seakan-akan hanya

mengiakan saja), hal mana menurut Majelis Kasasi adalah tidak bersifat manusiawi dan tidak ada pengertian yang mendalam mengenai hak milik penduduk yang terkena proyek tersebut.

Diulang tegaskan bahwa secara formal memang telah dinyatakan para Tergugat telah membebaskan tanah proyek irigasi Kedung Ombo berdasarkan asas musyawarah namun secara kebenaran materiel tidak diperinci dan tidak dapat dibuktikan bagaimana caranya. Hal mana merupakan suatu unsur yang penting dalam perkara ini yaitu tukar pikiran dan pengambilan suara.

Keberatan lain yang diterima oleh Majelis Kasasi adalah keberatan: ad 4; bahwa keberatan ini dapat dibenarkan karena *judex facti* salah menerapkan hukum dengan pertimbangan sebagai berikut :

- 4.1. memperhatikan khususnya Pasal 1404, 1505, 1409 BW jo pasal 809 dan 811 Rv hal penawaran pembayaran tunai yang diikuti oleh penyimpanan atau penitipan merupakan suatu perkara dimana Penggugat i.c. yang berpiutang (masyarakat yang terkena proyek irigasi Kedung Ombo) dan menolak pembayaran Tergugat (Pemerintah) sehingga kedua belah pihak berhak mengajukan banding kasasi.
- 4.2. Bahwa yang berpiutang adalah Penggugat-penggugat pemilik dari proyek irigasi Kedung Ombo yang belum ada kepastian berapa besar ganti kerugiannya karena belum selesai musyawarah dan mufakat kemudian ditenggelamkan setelah atau sebelum SK Gubernur sehingga pihak Penggugat yang merupakan penduduk golongan ekonomi lemah tidak mempunyai kesempatan untuk membela diri untuk memperoleh perlindungan hukum.

4.3. SK Gubernur Kepala Daerah Tingkat I No. 593.8/135/1987 tanggal 2 Mei 1987 tentang pedoman besarnya Ganti rugi oleh Tergugat (masyarakat Kedung Ombo) sehingga kedua belah pihak dapat mengajukan jawab menjawab dan tidak bersifat sepihak, berhak mengajukan banding dan kasasi.

Yang berpiutang adalah Penggugat-penggugat penduduk pemilik tanah yang akan digunakan sebagai proyek irigasi Kedung Ombo yang belum ada kepastian berapa besarnya ganti rugi (berdasarkan perjanjian) karena belum selesai musyawarah mufakat setelah atau sebelum SK Gubernur sehingga pihak penggugat yang merupakan penduduk golongan ekonomi lemah tidak mempunyai kesempatan untuk membela diri.

Oleh karena itu Fatwa Wakil Ketua Mahkamah Agung tanggal 16 No. pember 1988 No. 578/1320/88/11/Um.TU/Pdt. (surat bukti T.15.1) penerapannya adalah menyalahi/bertentangan dengan undang-undang oleh karena itu secara hukum masih milik para Penggugat.

SK Gubernur Tingkat I No. 593.8/133/1985 tanggal 13 September 1985 tentang Pedoman Penetapan besarnya Ganti Rugi (surat bukti T.7.2) jo No. 592.2/232/1986 tanggal 25 Agustus 1986 tentang Pengukuhan Putusan Panitia Pembebasan Tanah (surat bukti T.7.3); dalam SK tersebut tidak dicantumkan hal musyawarah dan mufakat sedang sesuai pasal 8 (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri mengenai pengukuhan putusan panitia tidak mempunyai kekuatan untuk dipaksakan pada pihak yang mempunyai tanah sesuai makna pasal 1 (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975 tentang Pengadaan Tanah untuk

Pembangunan, panitia pembebasan tanah melaksanakan tugasnya berdasarkan azas musyawarah dan mufakat.

Dalam hal akan dilaksanakan maka sesuai Keputusan Presiden R.I No. 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah pasal 21(1) SK Gubernur Kepala Daerah Tingkat I agar mengajukan usul penyelesaian dengan cara Pencabutan Hak atas tanah sesuai Undang-undang No. 20 tahun 1960 tentang Pencabutan Hak atas tanah, namun dalam perkara ini secara hukum tidak diterapkan. Menimbang bahwa disamping itu terlepas dari alasan permohonan kasasi yang diajukan sesuai pertimbangan putusan Pengadilan Negeri No. 117/Pdt.G/1990/PN Smg (berita acara sidang ke 10) telah dicabut (ditarik kembali) oleh 19 Penggugat oleh karena itu permohonan kasasi harus dinyatakan tidak dapat diterima.

Disamping itu memperhatikan pertimbangan putusan No. 117/Pdt.G/1990/PN Smg Penggugat No. 13 telah meninggal dunia sedangkan *judex facti* menyatakan gugatan gugur hal mana adalah absurd karena menurut *Yurisprudensi* istilahnya bukan gugur namun para ahli waris wajib diberikan kesempatan untuk menyatakan akan melanjutkan permohonan kasasi tersebut kecuali tidak ada ahli waris sama sekali.

Meskipun didalam pertimbangan keberatan kasasi ad.3 dan 4 telah dipertimbangkan namun Majelis Kasasi menganggap perlu untuk mengulang tegaskan hal pengertian secara hukum mengenai kata sepakat dan mufakat seperti yang diuraikan dalam Pasal 8 (2) tentang keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I yang bersifat mengukuhkan putusan

Panitia Pembebasan Tanah yang berarti :”cara memperoleh tanah diatur atas dasar kata sepakat melalui musyawarah mufakat maka apa yang diputuskan Gubernur tidak mempunyai kekuatan untuk dipaksakan pada pihak yang mempunyai tanah”.

Begitu pula masalah cara pembebasan tanah untuk kepentingan umum termasuk hak azasi yang secara konkrit berarti antara lain pangan sandang dan papan milik Penggugat (penduduk).

Sehingga mengenai hal kata sepakat dan musyawarah dalam putusan A Quo harus benar-benar bersifat dan mencerminkan keadilan dan kebenaran materiel.

Apalagi tanah yang digunakan untuk pembangunan proyek irigasi Kedung Ombo adalah milik penduduk golongan ekonomi lemah yang sudah turun temurun sehingga setelah Penggugat rela melepaskan hak milik tanahnya sudah wajar pihak Tergugat memberikan ganti rugi dengan harga yang mendekati realitas agar para Penggugat rela melepaskan hak milik tanahnya dan dapat memperoleh tanah lain sebagai penggantinya. Berdasarkan keterangan-keterangan yang diajukan oleh para saksi yang diajukan Penggugat (a charge) dan surat-surat bukti, begitu pula pada kesempatan yang masing-masing Penggugat dan Tergugat mengajukan pendapat/keberatan serta keterangan-keterangan yang diajukan oleh pihak Tergugat–Tergugat (a decharge) sehingga merupakan kesimpulan hukum sehingga dapat dikabulkan.

Khusus ditambahkan pertimbangan mengenai hal kerugian materiel dan imateriel yang perlu dipertimbangkan, yaitu perbuatan yang tidak sah

bertentangan dengan hukum antara lain melakukan pembebasan tanah tanpa musyawarah dan mufakat, secara itikad tidak baik sehingga melakukan perbuatan melawan hukum dan para Penggugat merasa terpaksa untuk melepaskan hak milik masing-masing (sandang, pangan dan papan) yaitu kehilangan kesenangan hidup (gemis van levens vreugde) yaitu sesuai petitum ex a quo et bono seperti yang diuraikan dibawah ini.

Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan/alasan tersebut diatas menurut pendapat Mahkamah Agung terdapat cukup alasan untuk mengabulkan permohonan kasasi yang diajukan oleh Pemohon Kasasi : Citrorejo Wagiman dan kawan-kawan tersebut dan membatalkan putusan Pengadilan Tinggi Semarang No. 143/Pdt/1991/PT Smg tanggal 9 April 1991 serta Mahkamah Agung mengadili sendiri perkara ini dengan amar seperti yang akan disebutkan dibawah ini.

Menimbang bahwa Termohon Kasasi/Tergugat asal adalah pihak yang dikalahkan maka harus membayar semua biaya perkara baik dalam tingkat pertama dan tingkat banding maupun tingkat kasasi .

Memperhatikan fasal-fasal dari Undang-undang No. 14 tahun 1970 dan Undang-undang No. 14 tahun 1985 yang bersangkutan :

MENGADILI :

Mengabulkan permohonan kasasi dari para pemohon kasasi :

1. Citrorejo Wagiman dan kawan-kawan.

Membatalkan putusan Pengadilan Tinggi Semarang No. 143/Pdt/1991/PT Smg tanggal 19 April 1991 yang menguatkan putusan

Pengadilan Negeri Semarang No. 117/Pdt.G/1990/PN Smg tanggal 20 Desember 1990.

MENGADILI SENDIRI :

- Mengabulkan gugatan para Penggugat seperti yang diuraikan diatas untuk sebagian;
- Menyatakan Tergugat I Pemerintah RI qq Menteri Dalam Negeri qq Gubernur Kepala Daerah Tingkat I JawaTengah dan Tergugat II Pemerintah RI qq Menteri Pekerjaan Umum RI qq Direktur Jenderal Pengairan qq Pimpinan Proyek Pengembangan Wilayah Sungai JRATUN SELUNA qq Pimpinan Waduk Kedung Ombo telah melakukan perbuatan melawan hukum.

Menyatakan batal demi hukum :

1. Penetapan Consignatie No. 430/cons/1988/PN Bi tanggal 3 Desember 1988 atas nama Suyatno
2. Penetapan Consignatie No. 444/cons/1988/PN Bi tanggal 3 Desember 1988 atas nama Karyorejo Paldi.
3. Penetapan Consignatie No. 599/cons/1988/PN Bi tanggal 3 Desember 1988 atas nama Karyorejo Pardi.
4. Penetapan Consignatie No. 1655/cons/1988/PN Bi tanggal 3 Desember 1988 atas nama Resosumitosuli/Resosumito Darsih.
5. Penetapan Consignatie No. 1588/cons/1988/PN Bi tanggal 3 Desember 1988 atas nama Darmironorejo/B Resosumito.
6. Penetapan Consignatie No. 598/cons/1988/PN Bi tanggal 3 Desember 1988 atas nama Sopawiro Parman.

7. Penetapan Consignatie No. 270/cons/1988/PN Bi tanggal 3 Desember 1988 atas nama Parman Sopawiro GS 578.
8. Penetapan Consignatie No. 1308/cons/1988/PN Bi tanggal 3 Desember 1988 atas nama Witirejo Moko.
9. Penetapan Consignatie No. 272/cons/1988/PN Bi tanggal 3 Desember 1988 atas nama Rono Dimedjo/Atmorejo Soyo GS 595
10. Penetapan Consignatie No. 406/cons/1988/PN Bi tanggal 3 Desember 1988 atas nama Wongso Taruno Supangat.
11. Penetapan Consignatie No. 1782/cons/1988/PN Bi tanggal 3 Desember 1988 atas nama Wongsotaruno
12. Penetapan Consignatie No. 1007/cons/1988/PN Bi tanggal 3 Desember 1988 atas nama Pawirodiharjo.
13. Penetapan Consignatie No. 1648/cons/1988/PN Bi tanggal 3 Desember 1988 atas nama Towirono Supar.
14. Penetapan Consignatie No. 1016/cons/1988/PN Bi tanggal 3 Desember 1988 atas nama Resopawiro.
15. Penetapan Consignatie No. 437/cons/1988/PN Bi tanggal 3 Desember 1988 atas nama Topawiro Supar.
16. Penetapan Consignatie No. 1765/cons/1988/PN Bi tanggal 3 Desember 1988 atas nama Kamsorono semito/Sukiyem Witorejo.
17. Penetapan Consignatie No. 1764/cons/1988/PN Bi tanggal 3 Desember 1988 atas nama B Resosemito Kades.
18. Penetapan Consignatie No. 1798/cons/1988/PN Bi tanggal 3 Desember 1988 atas nama B Partojono Jaliman.

19. Penetapan Consignatie No. 603/cons/1988/PN Bi tanggal 3 Desember 1988 atas nama Partodronokaliman/Kartosemitongadiman.
20. Penetapan Consignatie No. 1784/cons/1988/PN Bi tanggal 3 Desember 1988 atas nama Sowikromo
21. Penetapan Consignatie No. 196/cons/1988/PN Bi tanggal 3 Desember 1988 atas nama
22. Penetapan Consignatie No. 560 /cons/1988/PN Bi tanggal 3 Desember 1988 atas nama Todikromo/Ronokarsonadi.
23. Penetapan Consignatie No. 1020/cons/1988/PN Bi tanggal 3 Desember 1988 atas nama Todikromo/Mitrorejo.
24. Penetapan Consignatie No. 564/cons/1988/PN Bi tanggal 3 Desember 1988 atas nama Todikromomadi/Ronokarsonadi.
25. Penetapan Consignatie No. 602/cons/1988/PN Bi tanggal 3 Desember 1988 atas nama B Jalal.
26. Penetapan Consignatie No. 1485/cons/1988/PN Bi tanggal 3 Desember 1988 atas nama B Jalal.

Dan seterusnya sampai nomor 44.

- Menyatakan para Penggugat seperti yang diuraikan di atas (lihat halaman 129 amar) adalah pemilik sah atas tanah dan atau bangunan dan atau tanaman masing-masing sesuai dengan yang diuraikan di atas.
- Menghukum Tergugat dan Tergugat II untuk membayar ganti rugi secara tanggung renteng:
 - a yang timbul karena tanah dan atau bangunan dan atau tanaman seperti yang diuraikan di atas yang telah ditenggelamkan (kerugian materiel)

yaitu untuk tanah dan atau bangunan Rp. 50.000,- (lima puluh ribu rupiah)/m².

Sedangkan untuk tanaman sebesar Rp. 30.000,- (tiga puluh ribu rupiah)/m²; dengan catatan masing-masing Penggugat setelah mengecek kembali sesuai data luas tanah dan atau bangunan pada waktu mengajukan permohonan eksekusi.

- b Kerugian yang timbul yang bersifat imaterial yaitu sesuai dengan petitrum secara ex aquo et bobo sebesar Rp. 2.000.000.000,- (dua milyar rupiah).

Menyatakan para ahli waris agar diberi kesempatan untuk menentukan apakah pihak yang bersangkutan akan melanjutkan acara permohonan Kasasi yaitu nama Todikromonadi.

Menyatakan para Penggugat (19 orang) yaitu :

1. Ny Resosemito (semula Penggugat 4) .
2. Ny Wongso Taruno Supangat alias Kusmini (semula Penggugat 4).
3. Kamsorono Semito (semula Penggugat 15).
4. Partorejo Wahyu Paimin (semula Penggugat 16).
5. Ny Sutinem binti Sowikromo (semula Penggugat 17).
6. Ny Pawirorejo Karti (semula Penggugat 22).
7. Ny Tjutji Surodrono (semula Penggugat 23).
8. Ny Karsiyem (Kariyem Suwarno) semula Penggugat 24.
9. Ngatmin (semula Penggugat 31).
10. Sakimo (semula Penggugat 35).
11. Parnorejo (semula Penggugat 37).

12. Supiyo (semula Penggugat 38).
13. Parno (semula Penggugat 40).
14. Suyadi (semula Penggugat 41).
15. Saryono (semula Penggugat 43).
16. Suwoyo (semula Penggugat 45).
17. Rahyono (semula Penggugat 46).
18. Parno (semula Penggugat 49).
19. Cipto Parji (semula Penggugat 51).
 - dinyatakan tidak dapat diterima.
 - Menolak gugatan selebihnya.

Menghukum termohon kasasi/tergugat asal untuk membayar semua biaya perkara baik dalam tingkat pertama, tingkat banding maupun tingkat kasasi dan biaya perkara dalam tingkat Kasasi ditetapkan sebanyak Rp. 20.000,- (dua puluh ribu rupiah).

E. Membangun Tanpa Menggusur

Kegiatan pembangunan yang memerlukan tanah sebagai sarana tidak jarang menimbulkan korban dipihak pemegang hak atas tanah. Hasil penggusuran itu dapat dilihat dalam bentuk lahir yang mengesankan, tetapi jarang yang bersedia memperhatikan nasib bekas pemegang hak. Tampaknya lebih mudah untuk menyerahkan nasib mereka kepada takdir ketimbang berupaya untuk memikirkannya, apalagi bersimpati dengan mereka.

Gagasan tentang membangun tanpa menggusur yang pernah muncul beberapa waktu yang lalu ada baiknya dikaji ulang dan dikembangkan dengan harapan dijadikan alternatif untuk memperkecil korban yang terjadi.⁴⁴

Apabila diperhatikan Keputusan Presiden nomor 55 tahun 1993 tampaknya dikaitkan dengan Undang-undang nomor 20 tahun 1960 tentang Pencabutan Hak-hak atas tanah dan benda-benda di atasnya. Keluarnya Keputusan Presiden tersebut mengachiri kontroversi yang selama ini terjadi.

Menurut Undang-Undang yang ada kewenangan untuk melaksanakan pencabutan hak atas tanah ada ditangan Presiden (Undang-undang No. 20 tahun 1960) maka sudah semestinya pelaksanaannya dilaksanakan dengan Keputusan Presiden. Untuk mengurangi beban kerja Presiden dengan Keputusan Presiden itu masalah pelepasan hak itu didelegasikan kepada Pemerintah Daerah, terutama kepada Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II dengan suatu perangkat Panitia Pengadaan Tanah. Tanah merupakan salah satu kebutuhan pokok dalam upaya pembangunan.

Pengalaman masa lalu sarat dengan kejadian bahwa yang dianggap sebagai musyawarah untuk menentukan bentuk dan besarnya ganti kerugian lebih dititik beratkan pada segi formalitasnya/prosedure belaka; misalnya dalam hal ada undangan musyawarah, frekuensi musyawarah, jumlah yang menghadiri dan sebagainya, dibanding masalah substansinya, suatu musyawarah untuk dapat menghasilkan kesepakatan haruslah dilandasi atas kesejajaran antara pihak-pihak yang bermusyawarah dan dilaksanakan tanpa tekanan apapun, suasana maupun tindakan penekanan dalam berbagai cara baik yang terjadi didalam maupun diluar

⁴⁴ Maria SW Sumarjono., "*Kebijakan Pertanahan*", Jakarta : Gramedia 2001, hal. 35.

pertemuan, yang secara psikologis sangat mempengaruhi masyarakat yang akan kehilangan haknya.

Walaupun secara prosedural musyawarah memenuhi syarat, namun apabila keputusan yang dihasilkan dilandasi dan dilatarbelakangi dengan adanya tekanan, maka tidak dapat dikatakan telah ada kesepakatan, karena tekanan itu merupakan perwujudan dari arogansi dan pemaksaan kehendak dari salah satu pihak untuk menekan pihak lain agar menuruti kehendaknya, jadi terjadinya kesepakatan karena adanya keadaan terpaksa. Dan kehadiran orang yang tidak berkepentingan misalnya militer atau polisi walau dengan dalih pengamanan yang tidak jelas maksud dan tujuannya dapat mengaburkan pengertian musyawarah yang sesungguhnya.

Seringkali terjadi pemegang hak atas tanah merasa dirugikan karena besarnya ganti kerugian yang sering tidak wajar, akhirnya banyak pengaduan ke DPR misalnya atau Komnas HAM.

Logikanya kalau proses pembebasan tanah telah dilakukan betul-betul dengan cara musyawarah barangkali masyarakat yang tanahnya dibebaskan akan dengan senang hati mengosongkan tanahnya. Akan tetapi apabila musyawarah sifatnya hanya prosedural atau proforma saja maka masyarakat tidak akan rela mengosongkan tanahnya. Timbulnya banyak kasus tentang masalah tersebut merupakan bukti bahwa musyawarah tidak berjalan sebagaimana mestinya. Dan masalah yang kebanyakan terjadi karena pada umumnya bentuk dan besarnya kerugian ditetapkan secara sepihak oleh Panitia Pengadaan Tanah atau oleh pihak yang memerlukan tanah tanpa mendengar pendapat atau pertimbangan dari pemegang hak atas tanah. Jelasnya pendekatan yang dilakukan selama ini adalah

secara otoriter; sedang para pemilik tanah pada umumnya mengharapkan agar setelah “digusur” kehidupannya menjadi lebih baik atau paling tidak sama dengan keadaan sebelumnya.

Tatacara seperti diatas yang dilakukan oleh aparat pemerintah menempatkan para pemilik tanah yang tergusur dalam posisi tidak seimbang dengan lawan musyawarahnya yang akibatnya tidak memberi kesempatan untuk berpikir jernih dan mempertimbangkan berapa sesungguhnya kerugian mereka dan berapa seharusnya permintaan atau tuntutan mereka.

Dilain pihak kiranya patut diselidiki apa latar belakangnya sehingga aparat pemerintah melakukan perbuatan seperti itu sehingga musyawarah yang diadakan tidak lebih dari sekedar proforma belaka. Kemungkinan besar hal itu terjadi karena panitia Pembebasan Tanah dalam rencana kerja telah terprogram oleh jadwal kapan selesainya proyek dan telah terjadwal oleh jadwal dan berlakunya tahun anggaran.

Hal ini yang memungkinkan perhitungan ganti rugi yang dianggarkan tidak sesuai dengan kenyataan. Akibatnya timbul bermacam-macam kesulitan dan penyimpangan-penyimpangan dalam melakukan musyawarah, tidak adanya kejelasan mengenai data atau rencana kerja maupun dokumen yang berkaitan dengan proyek. Akibat lebih lanjut dari proses musyawarah yang tidak berjalan sebagaimana mestinya, sering timbul pula kasus pembayaran ganti rugi kepada yang sesungguhnya tidak berhak, kemungkinan pemalsuan tanda tangan atau cap jempol.

Praktek-praktek pengadaan/pembebasan tanah yang terjadi dimasa lalu diharapkan tidak terulang lagi setelah adanya Keputusan Presiden nomor 55 tahun

1993 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum bagi Pembangunan Nasional dan Peraturan Menteri Agraria Kepala BPN nomor 1 tahun 1994 karena didalam kedua Peraturan tersebut dijelaskan apa definisi pembangunan untuk kepentingan umum yang pengertiannya adalah kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki Pemerintah dan tidak dipergunakan untuk mencari keuntungan.

Apabila kita melihat pertimbangan Mahkamah Agung dalam putusan nomor 2263 K/Pdt/1991 yang membatalkan Putusan Pengadilan Tinggi Semarang No. 143 /Pdt/1991/PT Smg tanggal 9 April 1991 halaman III yang membahas keberatan ad 3.

Dalam pertimbangannya Majelis Hakim Agung/Kasasi tetap konsisten dengan asas-asas hukum yang berlaku yang merupakan aksioma yaitu bahwa suatu peraturan perundang-undangan tidak dapat berlaku surut sesuai dengan ketentuan dalam pasal 2 AB; namun disamping itu perlu juga diperhatikan juga demi perlindungan hukum dalam hal terjadi perubahan Undang-Undang/Peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang maka yang diberlakukan adalah ketentuan yang menguntungkan; jadi dalam kasus Kedung Ombo ini yang diberlakukan adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 15 tahun 1975 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum.

Dalam halaman 113 putusan MA nomor 2263 K/Pdt/1991 telah diuraikan perbandingan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15 tahun 1975 dengan Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993 dengan uraian sebagai berikut :

Pertama dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15 tahun 1975 memakai istilah Pembebasan Tanah dengan cara memberikan ganti rugi (untuk memenuhi

usaha pembangunan i.c. pemerintah) sedang Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993 judulnya Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Memperhatikan hal kedua ketentuan peraturan tersebut adalah tetap menghormati hak-hak yang sah atas tanah (dengan ganti rugi), berbeda dengan Undang-undang No. 20 tahun 1961 yang memakai istilah Pencabutan Hak-hak atas tanah (bukan Pembebasan tanah atau Pengadaan Tanah). Tegasnya ketiga Peraturan itu meskipun tetap ada ganti rugi Peraturan Peraturan perundang-undangan adalah untuk Kepentingan Umum/Pembangunan, namun ketentuan peraturan yang satu dan kedua adalah dengan ganti rugi dan azas musyawarah, sedang ketentuan yang terakhir secara hukum berarti mencabut hak tanpa musyawarah dan mufakat (secara paksa).

Kedua tatacara pembebasan tanah menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975 berdasar azas musyawarah mufakat, sedang pengadaan tanah menurut Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993 dilakukan secara sepakat dan sukarela oleh para pihak yang bersangkutan, tegasnya secara hukum pada intinya pengertian hukumnya adalah sama. Selanjutnya penentuan keputusan pembebasan tanah seperti yang dimaksud dalam pasal 6, 7 dan 8 kalau terjadi penolakan maka Gubernur Kepala Daerah memberikan Keputusan yang bersifat mengukuhkan Keputusan Panitia Pembebasan tanah atau menentukan ujud lain dengan mencari jalan tengah yang dapat diterima kedua belah pihak, namun tidak dapat dipaksakan lihat halaman 621 Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15 tahun 1975 pasal 8 ayat (1), Hukum Agraria Indonesia Prof. Boedi Harsono, SH, Jambatan.

Ketiga, membandingkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15 tentang Pembebasan Tanah dan Keputusan Presiden no.55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah terhadap istilah dan pengertian hukum yang sama yaitu :

Ketiga 1. Pembebasan tanah dilakukan dengan cara memberikan ganti rugi/pengadaan tanah dilakukan dengan memberikan ganti rugi serta musyawarah (disepakati secara sukarela) baik mengenai ganti rugi tersebut maupun untuk kepentingan umum.

Ketiga 2. Keputusan panitia pembebasan tanah/panitia pengadaan mengenai ganti rugi dapat dilakukan dengan persetujuan atau dapat terjadi penolakan namun keduanya setelah mendapat musyawarah atau setelah berupaya berulang kali dengan penjelasan Pengukuhan SK Gubernur pelaksanaannya tidak dapat dipaksakan.

Ketiga 3. Keputusan penolakan yang dilakukan oleh Panitia Pembebasan Tanah/Pengadaan Tanah diteruskan kepada Gubernur untuk mengambil pengukuhan putusan Panitia Pembebasan Tanah/Pengadaan Tanah (namun pelaksanaannya tidak dapat dipaksakan).

Khususnya mengenai pasal 21 Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993 tanggal 17 Juni 1993 pengukuhan Keputusan Panitia Pengadaan Tanah mengusulkan untuk mengadakan pencabutan hak berdasarkan Undang-Undang No. 20 tahun 1961.

Keempat : memperhatikan perbedaan maupun penyesuaiannya kedua peraturan tersebut dalam perkara kasasi ini Majelis Kasasi berpendapat seperti yang diuraikan dalam pertimbangan diatas; pembebasan tanah dalam proyek irigasi

Kedung Ombo mutlak wajib dilakukan secara sepakat musyawarah baik mengenai motivasi kepentingan umum dan tidak dapat dilakukan dengan paksaan.

Kelima, sebagaimana yang diuraikan diatas Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah sudah berlaku sejak tanggal 17 Juni 1993 sedang perkara permohonan Kasasi No. 2263 K/Pdt/1991 diperiksa dan diputus serta diucapkan tanggal 28 Juli 1993 oleh karena itu sesuai pengertian hukum yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975 maupun Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993 tanggal 17 Juni 1993 tentang Pengadaan Tanah/Pembebasan Tanah dilakukan azas musyawarah mufakat (tegasnya pelaksanaannya tidak dapat dipaksakan).

Oleh karena itu perlu dipertimbangkan secara sungguh-sungguh dan seksama, apakah SK Gubernur Kepala Daerah Tingkat I tanggal 2 Mei tahun 1987 No.593.8/135/1987 (bukti P.2) yang sama dengan surat bukti T.7.4 sebelum ada SK Gubernur Kepala Daerah Tingkat I No. 593.8/290/1983 tanggal 20 September 1983 (surat bukti T.7) benar-benar diterapkan berdasar kata sepakat dan musyawarah antara Penggugat dan Tergugat 1 maupun 2 karena di dalam SK tersebut tidak terdapat ketentuan mengenai pelaksanaan pembebasan tanah berdasar azas mufakat seperti yang dimaksudkan oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975.

Apabila diperhatikan dan ditinjau dari segi hukum Agraria, bahwa penduduk (para Penggugat) telah bersedia menyediakan tanah miliknya untuk pembangunan waduk, demi kepentingan umum kiranya patut dihargai karena sikap itu sesuai dengan konsepsi dasar dan azas bahwa kepentingan umum harus didahulukan dari pada kepentingan pribadi. Kalau kemudian para Penggugat

menuntut ganti kerugian yang wajar adalah manusiawi sehingga kehidupan mereka tidak menjadi lebih jelek dari sebelumnya.

Putusan Mahkamah Agung diatas menggambarkan betapa perlunya hakekat “musyawarah” untuk mencapai kesepakatan bersama dalam rangka pembebasan tanah agar dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 tahun 1975; tentang Pembebasan tanah untuk kepentingan umum, baik kesepakatan dalam jumlah dan besarnya ganti rugi serta bentuk apa yang disepakati. Kata sepakat tidak hanya bersifat formalitas, melainkan harus benar-benar keadilan dan kebenaran materiel.

Perlu digaris bawahi mengenai pengertian kebenaran materiel, selama ini dalam praktek acara Perdata yang diterapkan adalah mencari kebenaran formal berbeda dengan praktek penegakan hukum dalam acara Pidana yang mencari Kebenaran Materiel; apakah dengan adanya sikap Mahkamah Agung yang menekankan perlunya kebenaran materiel dalam kasus proyek irigasi Kedung Ombo masih perlu diperdebatkan. Lebih lanjut dalam putusan diatas Mahkamah Agung dalam merumuskan pengertian mengenai keabsahan kesepakatan disamakan dengan suatu perjanjian; adanya kata-kata saling mendengar dan saling menerima adanya unsur seperti yang dikehendaki oleh pasal 1320 Kitab Undang-undang Hukum Perdata. Pasal 1320 Kitab Undang-undang Hukum Perdata menyebutkan bahwa : Untuk sahnya persetujuan-persetujuan diperlukan empat syarat :

1. sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
2. kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
3. suatu hal tertentu;

4. sebab yang halal.

Pasal 1321 menambahkan : Tiada sepakat yang sah apabila sepakat itu diberikan karena kekhilafan atau diperolehnya dengan paksaan atau penipuan.⁴⁵ Dalam perkara no. 2263 K/Pdt/1991 mengenai Kedung Ombo menunjukkan bahwa proses untuk mencapai kata sepakat telah didahului dengan indikasi adanya tekanan dan lain-lain kondisi yang membikin salah satu pihak merasa takut seperti penjagaan dengan bersenjata oleh Polisi dan Tentara serta cara-cara Camat Kemusu menawarkan kesepakatan kepada penduduk (dalam hal ini Penggugat). Mahkamah Agung dalam mempertimbangkan putusan diatas sekaligus memberikan penegasan mengenai kekuatan hukum dari Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 15 tahun 1975 tentang Pembebasan tanah untuk kepentingan umum bahwa apa yang dimaksud oleh pasal 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri itu bukanlah keputusan yang final yang mempunyai kekuatan untuk dipaksakan pelaksanaannya. Jika ditolak oleh pihak yang mempunyai tanah masih terbuka jalan lain untuk memperoleh tanah dimaksud melalui Pencabutan Hak sesuai ketentuan yang diatur dalam pasal 6 Undang-undang Nomor 20 tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak atas tanah dan benda-benda diatasnya.

Pengadilan Negeri Semarang, yang putusannya dikuatkan Pengadilan Tinggi, dalam kasus Kedung Ombo berpendapat ketentuan pasal 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 tahun 1975 tentang Pembebasan Tanah untuk kepentingan proyek ditafsirkan memberikan kewenangan kepada Gubernur yang menetapkan bentuk dan besarnya ganti rugi yang dapat dipaksakan penerimaannya pada pemilik tanah yang diperlukan. Sedang menurut azas hukum

⁴⁵ R, Tjitro Subiono Soebekti, "*Kitab Undang-undang Hukum Perdata*", Jakarta : Pradnya Paramita, Lihat juga, R Subekti, "*Pokok-pokok Hukum Perdata*", Jakarta : Intermasa, 1980.

yang ada rasanya kewenangan seperti itu tidak dapat diberikan atas dasar ketentuan yang lebih rendah dari Undang-undang.⁴⁶

Mengenai wewenang Pengadilan Negeri dalam menetapkan bentuk dan jumlah ganti kerugian dalam persoalan pembebasan tanah sebenarnya sudah diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 39 tahun 1973 tentang kewenangan Pengadilan Tinggi dalam mengatur bentuk dan jumlah ganti kerugian dalam acara pembebasan tanah; jadi apabila Mahkamah Agung kenyataannya tetap mengadili dan memutus masalah itu perlu dipertanyakan dasar hukumnya.

Selanjutnya berdasarkan wawancara penulis dengan Rijanto Ketua Pengadilan Tinggi Surabaya, yang pernah juga menjabat sebagai Ketua Pengadilan Tinggi Banjarmasin (1996-1997) dan Ketua Pengadilan Tinggi Semarang (1997-2001)⁴⁷ :

Wawancara penulis dengan Dirwoto Ketua Pengadilan Tinggi Jogjakarta yang pernah menjabat sebagai Ketua Pengadilan Tinggi Bengkulu (1996-1997) dan Ketua Pengadilan Tinggi Jambi (1998-2000) menunjukkan fakta bahwa Peraturan Pemerintah nomor 39 tahun 1973 tentang kewenangan Pengadilan Tinggi untuk menerima permohonan banding terhadap keberatan para pemilik tanah yang merasa kurang/tidak adil atas bentuk maupun jumlah/besarnya ganti kerugian tidak pernah dilaksanakan (setidak-tidaknya untuk daerah tingkat I provinsi Bengkulu, Jambi, Jogjakarta, Jawa Tengah, Jawa Timur dan Kalimantan Selatan); daerah mana dapat dianggap sebagai sampel dalam penelitian penulis.⁴⁸

⁴⁶ Boedi Harsono, "*Pelatihan Hakim Tinggi Bandung*", Bandung, 13-17 Februari 1995.

⁴⁷ Wawancara hari Sabtu, tanggal 27 Juli 2002

⁴⁸ Wawancara hari Rabu, tanggal 7 Agustus 2002

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN :

- I. Dari uraian-uraian dalam bab IV dapat disimpulkan bahwa proses pembebasan tanah dan ganti rugi atas tanah hak milik yang akan dipergunakan untuk proyek Negara dalam rangka Pembangunan Bangsa(khususnya dalam kasus pembebasan tanah untuk kepentingan proyek Kedung Ombo Kabupaten Boyolali Jawa Tengah) belum berjalan dengan efektif, indikasinya adalah :
 - a. Dasar hukum pemberian ganti kerugian kepada pemegang hak atas tanah yang hak atas tanahnya dicabut adalah Undang-undang nomor 20 tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak atas tanah dan Benda-benda di atasnya. Dalam penelitian di Perpustakaan maupun Yurisprudensi yang pernah ada; penulis menemukan fakta bahwa Undang-undang tersebut baru diterapkan satu kali yaitu dalam kasus Yan Pin pada tahun 1971 dan kasus itupun akhirnya berakhir dengan damai. Jadi dapat dikatakan bahwa Undang-undang itu tidak efektif dan akhirnya oleh Pemerintah diupayakan tidak diterapkan lagi untuk melaksanakan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan. Dalam masa dua dasa warsa yang lalu pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan dilakukan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 15 tahun 1975; dalam peraturann mana besarnya ganti kerugian selain ditetapkan dengan berpedoman pada harga umum setempat juga dilakukan secara musyawarah. Tetapi dalam praktek banyak sekali menimbulkan ketidakpastian bagi pemegang hak

atas tanah. Akhirnya dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum; dasar dan tata cara ganti kerugian diperhitungkan dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) tahun terakhir untuk tanah yang bersangkutan, nilai jual bangunan dan nilai jual tanaman dan harus ditetapkan dalam musyawarah.

- b. Dalam praktek besarnya pemberian ganti kerugian sangat tidak memenuhi rasa keadilan; walaupun memang benar kebanyakan ada musyawarah, tetapi dalam keadaan yang tidak berimbang, seperti contoh dalam kasus Kedung Ombo yang telah diuraikan diatas.
- c. Mengenai peristilahan yang berkaitan dengan pengertian penggusuran, masyarakat luas maupun pemberitaan oleh media cetak dan media elektronik dalam tuntutan atau unjuk rasa apabila terjadi pengosongan/pengusiran penghuni/penggarap liar menurut pengamatan penulis sering tidak tepat; harusnya dibedakan antara istilah ganti kerugian yang hanya diberikan kepada para pemegang hak atas tanah yang karena kepentingan umum hak atas tanahnya terpaksa harus dicabut. Sedangkan istilah yang dipergunakan dalam hubungan deengan pengusiran terhadap para penghuni yang bukan pemilik tanah solusinya adalah pemberian uang pesangon/atau santunan. Hal ini dihubungkan dengan kenyataan bahwa sebagian besar masyarakat Indonesia masih beralam pikiran sederhana dan merasa tidak perlu memiliki Sertifikat Hak Milik atau bukti formal tentang kepemilikan hak atas tanah, padahal mereka kenyataannya telah menempati atau menggarap atau menguasai tanah puluhan tahun lamanya

secara turun temurun; disamping adanya kenyataan anggota masyarakat yang tidak mampu mengurus tanda bukti kepemilikan yang biayanya cukup tinggi. Pertimbangan Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 2263 K/Pdt/1991 tentang bukti kepemilikan hak atas tanah cukup memperjelas dan mengisi kekosongan hukum yang ada, sengaja atau tidak telah diterapkan dalam Hukum Tanah Nasional kita bahwa pembuktian hak kepemilikan atas tanah tidak selalu memerlukan bukti tertulis (bukti formal). Seperti dalam kasus Kedung Ombo adanya pertimbangan hukum “penguasaan tanah secara turun temurun” sudah cukup untuk menjadi dasar adanya kepemilikan tanah (yang dikuasai oleh para Penggugat).

- d. Putusan Mahkamah Agung nomor 2263 K/Pdt/1991 tanggal 20 juli 1993 dalam kasus Kedung Ombo ditinjau dari hukum Agraria patut dijadikan rujukan karena telah menjelaskan dan meluruskan tafsiran yang keliru mengenai beberapa hal yang prinsipil dalam penggunaan acara pembebasan tanah yang pengaturannya di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 15 tahun 1975 kurang jelas; khususnya berkaitan dengan pasal 8 bahwa Keputusan Gubernur menenai bentuk dan besarnya ganti kerugian bukanlah putusan final yang mempunyai kekuatan untuk dipaksakan. Sebab jika keputusan itu ditolak oleh pihak pemilik tanah masih terbuka jalan untuk melaksanakan Pencabutan Hak atas Tanah sebagaimana juga diatur oleh pasal 21 Keputusan Presiden nomor 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum.

e. Dalam Keputusan Presiden nomor 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum pasal 20 disebutkan bahwa pemilik tanah yang tidak dapat menyetujui bentuk maupun besarnya ganti kerugian yang ditawarkan kepadanya dapat mengajukan keberatan kepada Gubernur (pasal 20). Akan tetapi dalam Peraturan Pemerintah nomor 39 tahun 1973 tentang Acara Penetapan ganti rugi oleh Pengadilan Tinggi sehubungan dengan pencabutan hak atas tanah (pasal 1) menunjukkan hal yang berbeda bahwa kewenangan untuk menyelesaikan tuntutan para pemilik tanah yang tidak menyetujui bentuk dan besarnya ganti kerugian yang ditawarkan padanya ada ditangan Pengadilan Tinggi. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa ada peraturan yang saling bertentangan satu sama lain khususnya dalam menyelesaikan masalah tuntutan pemilik tanah yang tidak dapat menyetujui baik mengenai bentuk maupun jumlah ganti kerugian yang ditawarkan kepadanya. Keadaan ini diperparah lagi dengan adanya kenyataan bahwa Pengadilan Negeri (dalam kasus Kedung Ombo perkara nomor 117/Pdt.G/1991/PN Smg) juga menerima pemeriksaan tuntutan ganti rugi pemilik tanah yang jumlah maupun bentuknya tidak sesuai dengan keinginan; putusan mana dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Semarang dan dibatalkan oleh Mahkamah Agung seperti diuraikan dalam Bab terdahulu.

II. Dalam Penelitian baik yang didapat dari data primer maupun sekunder ditemukan fakta bahwa hambatan dalam pelaksanaan proses Pembebasan Tanah dan ganti rugi atas Hak Tanah Milik yang akan dipergunakan untuk proyek Negara dalam rangka Pembangunan Bangsa adalah;

a. Adanya peraturan yang saling bertentangan satu sama lain seperti dimaksud dalam angka 1 huruf d diatas.

b. Kurang profesionalnya Sumber Daya Manusia, dalam menjalankan tugasnya hanya berpegang pada formalitas tanpa memperhatikan substansi permasalahan.

c. Arogansi Aparatur Pemerintah yang kurang memperhatikan asas keseimbangan dalam mengadakan musyawarah dengan anggota masyarakat.

Dapat dilihat dalam kasus Kedung Ombo Aparatur Pemerintah menetapkan ganti rugi pembebasan tanah tanpa musyawarah yang menimbulkan perkara Nomor 117/Pdt.G/1991.

B. SARAN:

a. Oleh karena harga tanah terutama di kota besar akan selalu meningkat sedangkan pemerintah untuk memberikan kesejahteraan kepada rakyat harus selalu menambah sarana dan prasarana untukantisipasi perkembangan dimaksud, yaitu harus terus menerus melaksanakan pembangunan, menambah ruas jalan, menambah gedung sekolah, rumah-rumah sakit, pasar, tempat pemukiman dan sebagainya sedangkan harga tanah tidak menentu penulis berpendapat sudah saatnya dibentuk semacam Bank Tanah; maksudnya mempersiapkan tanah untuk proyek-proyek yang akan datang dan sekaligus mengurus surat-surat hak kepemilikannya serta memberi pengamanan agar tidak diserobot orang seperti halnya kasus tanah Pertamina di Plumpang dan tanah IKIP di Ciputat yang sudah dibebaskan tetapi diduduki kembali oleh orang-orang yang tidak bertanggung jawab.

b. Perlu diadakan penyuluhan intensif dari Panitia Pembebasan Tanah sebelum mengadakan musyawarah untuk ganti rugi atas pelepasan hak yang bersangkutan dengan mengikut sertakan tokoh-tokoh informal dengan menjelaskan secara transparan semua hal yang berkaitan dengan masalah Pembebasan Tanah maupun proyek yang bersangkutan.

c. Diperlukan suatu mekanisme yang jelas antara Instansi Pemerintah yang terkait agar saling memberikan informasi yang akurat sesuai dengan situasi di lapangan; bila perlu dibentuk semacam lembaga yang mirip SAMSAT (Kerjasama satu atap seperti halnya pengurusan STNK Kendaraan Bermotor) yang ternyata sukses dan mempermudah pelayanan.

d. Bahwa pengertian musyawarah dalam setiap perundingan yang membicarakan ganti rugi pembebasan tanah untuk kepentingan proyek harus diartikan sebagai suatu perjanjian yang mengacu pada Hukum Perdata, yaitu pada dasarnya harus memenuhi empat syarat yang diatur dalam Kitab Undang-undang Perdata Pasal 1320:

1. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
2. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
3. Suatu hal tertentu;
4. Suatu sebab yang halal.

Selain itu juga harus diperhatikan agar masing-masing pihak memiliki posisi tawar (*bargaining power*) yang sama kuat. Bila salah satu pihak memiliki posisi tawar yang lemah maka besar kemungkinan pihak yang kuat akan menentukan isi kontrak (perjanjian) untuk kepentingannya sendiri dengan merugikan pihak yang lemah.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Atmasasmita Romli, "*Tindak Pidana Narkotika dan sistim Hukum Pidana Indonesia*", Bandung : Citra Aditya Bakti, 1994.

Abdurrachman, H, "*Beberapa Aspek tentang Pembangunan Hukum Nasional*", Bandung : PT.Citra Aditya Bakti, 1995

Abdurrachman, H, "*Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum*", Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 1995

Ali, Chidir, "*Yurisprudensi Indonesia tentang Hukum Agraria*"; Bandung : Bina Cipta, 1979

Adhie, Brahmana, Hasan Basri Nata Menggala, "*Reformasi Pertanahan*", Bandung : Mandar Maju, 2002

Faisal, Sanafiah, "*Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar dan Aplikasi*", Malang : Yayasan Asih Asuh, 1990

Harsono, Boedi, "*Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan Hukum Tanah*", Jakarta : Djambatan, 1996

Harsono, Boedi, "*Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*", Jakarta : Djambatan, 1999

Harsono, Boedi, "*Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*", Jakarta : Percetakan Tri Sakti, 2002

Hatta, Mohammad, "*Pengertian Pancasila*", Jakarta : Inti Dayu Press, 1978.

Hartono, Sunaryati, "*Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad 20*", Bandung : Alumni, 994

Hatta, Mohammad, dkk, "*Penjabaran Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945*," Jakarta : Mutiara, 1980

Hatta, Sri Gambir Melati, "*Sewa Beli Sebagai Perjanjian Tak Bernama : Pandangan Masyarakat dan Sikap Mahkamah Agung Indonesia*," Bandung : Alumni, 1999.

Kansil, CST, "*Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum*", Jakarta : Balai Pustaka, 1990

Kuntjaraningrat, "*Metode-metode Penelitian Masyarakat*", Jakarta :PT.Gramedia, 1981

Kartohadiprodo, Sudirman, "*Pengantar Tata Hukum Indonesia*", Jakarta : PT Pembangunan, 1955.

Moekijat, "*Kamus Agraria*", Bandung : Mandar Maju, 1996

Marhaenis, Abdulhay, "*Hukum Perdata Materiel*", Jakarta :Pradnya Paramita, 1982.

Mertokusumo, Sudikno, "*Mengenal Hukum*", Jogjakarta : Liberty, 1988

Natsir Muhamad, "*Metode Penelitian*", Ghalia Indonesia

Perangin-angin, Effendi, "*401 Pertanyaan dan Jawaban tentang Hukum Agraria*", Jakarta : Rajawali Pers, 1986

Praptodihardjo, Singgih, "*Sendi-sendi Hukum Tanah di Indonesia*", Jakarta : Pustaka Sarjana, 1953

Parlindungan, AP, "*Pencabutan dan Pembebasan Hak-hak Atas Tanah*", Bandung :Mandar Maju, 1993

Parlindungan, AP, "*Komentar atas UUPA*", Bandung : Mandar Maju, 1991.

Parlindungan, AP, "*Beberapa Masalah dalam UUPA*", Bandung : CV Mandar Maju, 1993

Parlindungan, AP, "*Bunga Rampai Hukum Agraria serta Landreform*", Bandung : CV Mandar Maju, 1994

Parlindungan, AP, "*Berakhirnya Hak-hak Atas Tanah*", Bandung : Mandar Maju, 1989

Soemardjono, Maria.SW, "*Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*", Jakarta : Penerbit Kompas, 2001

Soemardjono, Maria.SW, "*Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*", Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 1997

Suandra, I Wayan, "*Hukum Pertanahan Indonesia*", Jakarta : Rineka Cipta, 1991

Soerjono, Soekanto, "*Penelitian Hukum Normatif*", Jakarta, CV Rajawali, 1985

Soimin, Soedaryo, "*Status Hak dan Pembebasan Tanah*", Jakarta, Sinar Grafika, 2001

Supratiknya P.J., "*Pokok Pokok Hukum Benda, Seksi Hukum Perdata*", Semarang : UNDIP, 1983

Soebekti R, Tjitrosoedibjo, "*Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*", Jakarta, Pradnya Paramita, 1975

Soebekti R, Tjitrosoedibjo, "*Kamus Hukum*", Jakarta, Pradnya Paramita, 1980

Soebekti R, Tjitrosoedibjo, "*Pokok-pokok Hukum Perdata*", Jakarta : Intermedia, 1980

Soemitro, Ronny Hanitio, "*Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*", Jakarta, Ghalia, 1998

Soemitro, Ronny Hanitio, "*Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Hukum*", Semarang : UNDIP, 2001.

Satrio, J, "*Hukum Perdata, Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian*", Bandung : Citra Aditya Bakti, 1995

Vander Tas H, "*Kamus Hukum, Belanda-Indonesia*"

B. Ketetapan MPR

TAP Nomor 11/MPR/1993

TAP Nomor 11/MPR/1998 tentang GBHN

TAP Nomor 1X/MPR/2001 tentang GBHN Bab IV huruf F Ekonomi, nomor 19 Pertanahan

C. Undang-undang

Undang Undang Dasar 1945

Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-pokok Agraria.

Undang-undang Nomor 20 tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda Yang Ada Diatasnya.

Undang-undang Nomor 74 tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya.

Undang-undang Nomor 51 Prt tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin.

Undang-undang Nomor 4 tahun 1960 tentang Wilayah Perairan

Undang-undang Nomor 9 tahun 1985 tentang Perikanan

Undang-undang Nomor 5 tahun 1987 jo. Undang-undang nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan.

Undang-undang Nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang

Kitab Undang-undang Hukum Perdata.

D. Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah Nomor 39 tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Rugi Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pecabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Di atasnya.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang nomor 23 tahun 1959 tentang Pengambilan Tanah untuk Penguasa Perang.

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

Instruksi Presiden Nomor 9 tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak Atas Tanah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor nomor 15 tahun 1975 tentang Tatacara Pembebasan Tanah.

E. Lain-lain

Kumpulan Ceramah, Masalah Pertanahan, Mahkamah Agung, 1996

Kasus-kasus Pengadaan Tanah dalam Putusan Pengadilan, Mahkamah Agung, 1997

“Informasi Peraturan Perundang-undangan Mahkamah Agung”, Direktorat Hukum dan Peradilan, Edisi 2000

Kumpulan Surat Edaran Mahkamah Agung , 1991

Kumpulan Putusan Mengenai Agraria, Jakarta : Mahkamah Agung, 2001

Majalah Hukum dan Pembangunan, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, nomor 4, tahun XXVII, Agustus 1998

Koran Kompas, 11 Oktober 1994

Koran Kompas, 3 Desember 1994

Putusan Pengadilan Negeri Semarang nomor 117/Pdt.G/1990/PN Smg, tanggal 20 Desember 1991.

Putusan Pengadilan Tinggi Semarang nomor 143/Pdt/1991/PT Smg, tanggal 9 April 1991

Putusan Mahkamah Agung nomor 2263 K/Pdt./1991, tanggal 28 Juli 1993

Harnani, Ketua Pengadilan Negeri Boyolali, Wawancara.