

**PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN
UNTUK KEPENTINGAN UMUM BERDASARKAN
KEPUTUSAN PRESIDEN No. 55 TAHUN 1993
(Studi Kasus Pembangunan Terminal di Kelurahan Giwangan, Kecamatan
Umbulharjo, Daerah Istimewa Yogyakarta)**



Tesis
Untuk memenuhi sebagian persyaratan
mencapai derajat Sarjana S-2

Magister Kenotariatan

**Andi Rio Idris
B4B.000096**

**PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
SEPTEMBER
2002**

TESIS

**PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN
UNTUK KEPENTINGAN UMUM BERDASARKAN
KEPUTUSAN PRESIDEN No. 55 TAHUN 1993
(Studi Kasus Pembangunan Terminal di Kelurahan Giwangan, Kecamatan
Umbulhardio, Daerah Istimewa Yogyakarta)**

Disusun Oleh

**ANDI RIO IDRIS, S.H
B4B.000096**

Telah dibertahankan di depan tim penguii
Pada tanggal 27 September 2002
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima

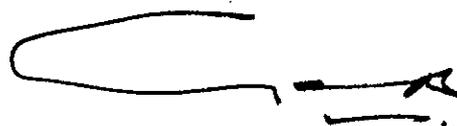
Menvetuiui

Pembimbing Utama



Prof. IGN. SUGANGGA, S.H

Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan



Prof. IGN. SUGANGGA, S.H

PERNYATAAN

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

Semarang, Selasa, 17 September 2002

(Andi Rio Idris,, SH)

ABSTRAK

Keputusan Presiden No.55/1993 telah menghapuskan lembaga pembebasan tanah. Dengan demikian pihak swasta tidak lagi dapat meminjam tangan pemerintah untuk menggusur tanah-tanah rakyat dengan dalih demi kepentingan umum. Dalam Keputusan Presiden lebih dipertegas lagi makna kepentingan umum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan. Di samping itu telah digariskan pula bahwa pengadaan tanah selain untuk keperluan pembangunan demi kepentingan umum oleh pemerintah, harus dilakukan sendiri oleh investor dengan cara yang biasa, yaitu jual beli, tukar menukar, atau cara yang lain yang disepakati secara suka rela oleh pihak-pihak yang bersangkutan (Pasal 2 ayat (2) Keputusan Presiden No.55 tahun 1993).

Banyaknya kasus yang terjadi disekitar pembebasan tanah, tidak lain sebagai pemicu timbulnya sengketa adalah berkisar pada masalah ganti kerugian, baik mengenai besarnya penetapan ganti kerugian maupun pelaksanaan pembayarannya. Di dalam mengadakan penetapan besarnya ganti rugi, panitia diharuskan untuk benar-benar mengusahakan tercapainya persetujuan kedua belah pihak yaitu antara pihak pemerintah dengan pihak masyarakat berdasarkan atas dasar musyawarah dan penetapan ganti rugi haruslah dengan memperhatikan faktor-faktor lain yang mempengaruhi harga tanah.

Sementara itu Undang-Undang Pokok Agraria dan Undang-Undang No. 20 tahun 1961 tidak memuat tentang peraturan pembebasan hak atas tanah. Seperti yang diatur dalam pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria dikenal dengan istilah pencabutan hak atas tanah yaitu pengambilan tanah kepunyaan sesuatu pihak oleh negara secara paksa yang mengakibatkan hak atas tanah menjadi hapus tanpa yang bersangkutan melakukan suatu pelanggaran atau lalai dalam memenuhi suatu kewajiban hukum.

Maka dengan dikeluarkannya Keppres Nomor 55 tahun 1993 tentang pengadaan tanah bagi kepentingan umum, dengan sendirinya pencabutan hak atas tanah tidak dikenal lagi. Namun demikian, pencabutan hak atas tanah merupakan upaya terakhir yang dilakukan apabila pihak pemerintah tidak menemukan jalan keluar dari hasil musyawarah antara pemilik tanah dengan pemerintah. Meskipun demikian upaya-upaya musyawarah menjadi sebuah prasyarat utama bagi pengadaan tanah guna pembangunan bagi kepentingan umum, yang harus dijalankan oleh setiap panitia pengadaan tanah.

ABSTRACT

The President Decision No.55/1993 has erased the land liberation league. So, the private line could not lend government hand to drag the people's lands by excusing of public importance. In President Decision has clarified about the public importance meaning of land procurement to development importance. It also has been lined that land procurement beside to development need for public importance by government, have to do by investor himself with ordinary way, that are trade, barter, or another way which agreed in a voluntary manner by the involvement sides (section 2 subsection (2) President Decision No.55/1993).

Many cases that happened in the land's liberation area, as a trigger of lawsuit causes, either the value of indemnity fulfillment or payment implamantation revolves to indemnity problem. In order to arrange the value of indemnity fulfillment, the committee has to really effort the achieving of the both sides agreement which is between government side and society side based on conference basic and indemnity fulfillment have to cosidered the other factors that effect the land's price.

In a while, the Agrarian Main Ordinance and the Ordinance No.20/1961 doesn't have regulation about right liberation of land. In accordance with the regulation on section 18 of Agrarian Main Ordinanceas known as a right revocation of land is a removal land ownership of certain sideby state in force way resulted right of land become vanished which the involvement without doing anything illegal or carelass to fill law duty.

So The President Decision No.55/1993 has produced about land procurement for public importance, the right revocation kand has no more known automatically. However, the right revocation of land is the last effort to do if the government does not find a way out from conference product between the land ownership and government. Eventhough the society effort become a main prerequisite to land procurement to development to public importance, it has to put in by every committee of land procurement.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrohmanirrohiem

Assalamu'alaikum Wr. Wb

Puji syukur kehadiran Illahi Rabbi, atas segala rahmat, berkah dan hidayah serta taufik yang telah diberikan kepada penulis dengan tidak lupa penulis sampaikan shalawat dan salam kepada junjungan alam Nabi Muhammad SAW.

Seiring dengan meningkatnya kebutuhan terhadap tanah, sebagai sarana yang digunakan untuk mewujudkan pembangunan, tidak serta merta hanya menyangkut kepentingan dari masyarakat saja, tetapi juga kepentingan dari pihak pemerintah, khususnya dalam rangka penyediaan sarana dan prasarana bagi kepentingan umum.

Namun dalam pelaksanaannya, pengadaan tanah oleh pihak pemerintah tidak jarang menimbulkan perselisihan antara pihak masyarakat dengan pihak pemerintah terutama menyangkut masalah ganti kerugian.

Sejalan dengan hal tersebut, maka penulis bermaksud untuk mengkaji dan meneliti lebih dalam tentang pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, dalam sebuah Tesis yang penulis susun dengan judul “ **Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Keppres 55 Tahun 1993 (Studi Kasus Pembangunan Terminal Di Kelurahan Giwangan, Kecamatan Umbulharjo, Daerah Istimewa Yogyakarta)**).

Dari persiapan sampai dengan penyelesaian tesis ini penulis menyadari banyak kekurangan dan kelemahan, dengan segala ketulusan

serta menyadari sepenuhnya bahwa tanpa kerja keras serta bantuan dari berbagai pihak, tidak mungkin tesis ini terselesaikan, hal ini disebabkan keterbatasan penulis miliki, sehingga tesis ini jauh dari sempurna, maka saran dan kritik yang bersifat membangun dari pembaca untuk kesempurnaan tesis ini penulis terima dengan senang hati.

Oleh karenanya dengan segala kerendahan hati, pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada berbagai pihak yang telah membantu dalam penyelesaian penulisan tesis ini kepada,

1. Ibunda yang tercinta Hj. Andi Simpursiah Idris atas dorongan moral dan materiil yang tak terhingga, doa, dukungan, saran, harapan, serta semangat yang telah membesarkan, menyayangi, mendidik, dan mendewasakan pikiran dan perbuatanku hingga memungkinkan untuk meraih cita-cita, dan Ayahanda yang tercinta (Alm) H. Andi Idris Mappasoko, yang selalu membimbing dan mengajarkan akan arti hidup sehingga penulis seperti sekarang ini, dimana penulis belum sempat membalas dan membahagiakan jasa-jasa Bapak, Maaf Bapak dan Mama baru ini yang dapat ananda perbuat dan persembahkan, semoga Bapak dan Mama bahagia, Amien.
2. Bapak Prof. IGN. Sugangga, SH, yang dengan ketulusannya, kejeliannya, kebebasannya dan sifat kebapakan yang telah memberikan kesempatan, meluangkan waktu, tenaga, dan pikirannya kepada penulis untuk berdiskusi dan berkonsultasi selaku Ketua Program Magister Kenotariatan, juga selaku dosen pembimbing tesis.

3. Bapak R. Suharto, SH., MHum selaku Sekretaris Program Magister Kenotariatan, yang telah meluangkan waktu untuk selalu berdiskusi dan berkonsultasi dengan penulis.
4. Tim Preview Proposal Tesis yang telah memberikan pengarahan dan petunjuknya dalam penulisan tesis ini.
5. Puang Anangku dan Puang Besse Pancaku yang penulis anggap orang tua sendiri, yang telah memberikan dorongan moril dan materiil yang tak terhingga, membesarkan, mendidik, dan mendewasakan pikiran dan perbuatanku, hingga memungkinkan seperti sekarang ini.
6. Kakakku A. Ruffin Idris, A. Idriana Idris, A. Murvan Idris dan Adikku A. Ahmad Marsulin Rosadi Idris, serta Kakak Ipar dan keponakan tercinta yang telah banyak memberikan bantuan, dukungan serta dorongan dalam meraih cita-cita.
7. Segenap Dosen Program Magister Kenotariatan yang telah memberikan segala bekal ilmu pengetahuan pada diri penulis.
8. Segenap Staf dan Karyawan Program Magister Kenotariatan
9. Bapak Walikota Yogyakarta Beserta seluruh stafnya yang telah mengizinkan penulis untuk melakukan penelitian.
10. Bapak Drs H. Istianto, Kasub Bagian Perkotaan pada Bagian Tata Pemerintahan DIY, yang telah memberikan data-data dalam penulisan tesisi ini.

11. Bapak Suratmoko, Staf pada Bagian Perkotaan pada Bagian Tata Pemerintahan DIY, yang telah membantu memberikan data-data yang berkaitan dengan penulisan tesis.
12. Bapak Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kota Yogyakarta beserta seluruh stafnya.
13. Bapak Kepala Kantor BPN Kota Yogyakarta beserta seluruh stafnya
14. Bapak Kepala Kantor Statistik Kota Yogyakarta beserta seluruh stafnya
15. Bapak Camat Mergangsan, Kota Yogyakarta beserta seluruh stafnya
16. Bapak Lurah Giwangan, Kota Yogyakarta beserta seluruh stafnya
17. Om dan Tante (Puang Baso dan Puang Besse) atas bantuan dan dukungannya.
18. Lalu Muhammad Sobari, SH atas bantuan dan dorongan dari awal yang telah meluangkan waktu dan tenaga membantu menyumbangkan buah pikirannya dalam penyusunan tesis ini.
19. Atang Irawan, SH, MHum atas bantuan pemikiran dan dorongannya.
20. Kepada perempuan yang masih menjadi tanda tanya (setia dan mengerti kondisiku) hingga saat ini, yakinlah bila saatnya tiba kita tidak lagi sekedar saling mengenal dan memahami, namun kita akan segera menuju proses “menjadi”, Amien.
21. Teman-teman seperjuangan di kota pelajar dalam berbagai suka dan duka, Jack, SH, Danan, SH, Japra, SH, Oheo, SH, Nanang, SH, Drajat, SH, Vanny, SH, Guntur, SH, A. Fafan, SH, Janto, SH, Arbot, SH, Yacob, SH, Haris, SH, Tengku, SH, Jambrong, SH, Doel Anang, SH,

Fredy, SH, Muin, SH, CN, Adi Homo, SH, Ocem, SHi, Nurdin, Imed, SH, Pak Haji, ST, Rauf, Arifin, Ucheng dan Totok, SH, Wawan Bronto, Mr. Eko Tortor, dan Bu Sasro serta Mas Joko, Ngadino-Ngadini, (crew 93 UII Jogja) marilah dan semoga kita dapat bersama-sama membangun bangsa dan negara Republik tercinta ini.

22. Fhanda, SH, Enab, SH, Ema, SH, Eva, SH, Desi, SH, Bu Citra, SH, Bu Diana, SH, Bu Lian, SH, Pak Dugi, SH, Pak Yase, SH, Pak Wayan, SH, Samad, SH, Japar, SH, Lalu Bodong Supriandi, SH, Marli, SH, Darmawan, SH, Dahri, SH, Mitro, SH, Fendri, SH, Ardi, SH, Dama, SH, yang telah memberikan nuansa dan suasana tersendiri dalam diri penulis
23. Masih banyak lagi yang belum penulis sebutkan satu persatu. Secara tulus ikhlas, rasa terima kasih yang sedalam-dalamnya tak bisa penulis sembunyikan. Semoga tesis ini bermanfaat. Amien

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Semarang, Selasa, 17 September 2002

ttd

(Andi Rio Idris, SH)

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
HALAMAN PERNYATAAN	v
ABSTRAK	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	ix
I. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Rumusan Masalah	9
1.3 Tujuan Penelitian	10
1.4 Manfaat Penelitian	11
II. TINJAUAN PUSTAKA	12
2.1 Peraturan Hukum Mengenai Pembebasan Hak Atas Tanah	12
2.1.1. Jaman Sebelum Kemerdekaan	13
2.1.2. Jaman Setelah Kemerdekaan	18
2.2 Pengertian Pembebasan Hak Atas Tanah	28
2.3 Muncul Dan Berkembangnya Lembaga Pembebasan Tanah	36
2.4 Tinjauan Yuridis Terhadap Keputusan Presiden No.55 tahun 1993	41
2.4.1. Prinsip Negara Hukum Di Indonesia	41
2.4.2. Asas Legalitas	47
2.5 Pembebasan Hak Atas Tanah Menurut Keputusan Presiden No.55 Tahun 1993	60
2.5.1. Prosedur Dan Panitia Pembebasan Tanah	60
2.5.2. Penentuan Ganti Rugi	69
2.5.3. Musyawarah	75

III. Metode Penelitian	82
3.1 Tipe Penelitian	82
3.2 Populasi dan Sampel penelitian	82
3.3 Spesifikasi Penelitian	83
3.4 Lokasi Penelitian	83
3.5 Jenis dan Sumber Data	83
3.6 Teknik dan Pengumpulan Data	84
3.7 Teknik Analisa Data	85
IV. HASIL DAN PEMBAHASAN	85
4.1 Keadaan Wilayah	86
4.1.1. Kota Yogyakarta	86
4.1.2. Kecamatan Umbulharjo dan Kelurahan Giwangan	89
4.2 Pelaksanaan pengadaan Tanah	92
4.2.1. Prosedur Pembebasan Tanah	92
4.2.2. Susunan Panitia	101
4.3 Penentuan Dan Pembayaran Ganti Kerugian	113
4.4 Musyawarah	118
4.5 Faktor Pendukung dan Penghambat	125
V. PENUTUP	130
5.1 Kesimpulan	130
5.2 Saran	132
VI. RINGKASAN	134
VII. DAFTAR PUSTAKA	136

DAFTAR TABEL

Nomor	Halaman
1. Nama-nama Kecamatan dan Kelurahan dengan luas di Kotamadya Yogyakarta tahun 2000	87 – 88
2. Kepadatan dan Sex Ratio Penduduk Kota Yogyakarta menurut Kecamatan tahun 2001	89
3. Peruntukan dan Penggunaan Tanah di Kelurahan Giwangan	91 – 92
4. Rencana Kebutuhan Tanah Fasilitas Kota Terminal Type “A” Giwangan tahun 2001	94 - 95
5. Perolehan Tanah dari tahun 1991 – 2001	114

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Bagi masyarakat Indonesia yang sebagian besar bermata pencaharian di sektor agraris, sumber daya tanah merupakan faktor produksi yang sangat penting. Penguasaan tanah yang tidak hanya berarti ekonomi dalam arti sebagian sumber kehidupan, akan tetapi berkaitan juga dengan aspek sosial politik, budaya, dan bahkan cenderung mempunyai arti magis.

Tanah secara geologis agronomis, merupakan lapisan lepas permukaan bumi yang paling atas. Tanah yang dimanfaatkan untuk menanam tumbuhan disebut tanah garapan, tanah pekarangan, tanah perkebunan, dan tanah pertanian, sedangkan tanah yang digunakan untuk mendirikan bangunan dinamakan tanah bangunan. Selaku fenomena yuridis hukum positif kita, tanah itu dikualifikasikan sebagai permukaan bumi, sedangkan di dalam pengertian bumi itu termasuk pula tanah dan tubuh bumi.

Tubuh bumi dibawahnya serta yang berada di bawah air (Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 14 (1) jo Pasal 1 butir (4)). Pembatasan pengertian tanah dengan permukaan bumi itu dapat kita jumpai pula dalam penjelasan pasal demi pasal. Penjelasan Umum Bagian II/(1) menegaskan bahwa dalam pada itu hanya permukaan bumi saja yaitu yang disebut tanah, yang dapat dihaki oleh seseorang.

Hanya saja problem agraria pada saat ini yang berpangkal pada industrialisasi, telah menimbulkan masalah yang lebih serius bagi kaum pemilik

tanah terutama petani, yang secara politik juga lemah. Proyek-proyek pembangunan yang sebagian besar juga dimotori atau disokong oleh pemerintah, mengakibatkan adanya perubahan sikap netralitas pemerintah pusat maupun daerah dalam menghadapi masalah pertanahan. Karena proyek datang atas kehendak pemerintah, maka ada semacam kewajiban politik pemerintah untuk menyediakan tanah bagi proyek tersebut. Dengan dalih bahwa proyek tersebut adalah proyek untuk kepentingan umum, sudah menjadi kewajiban rakyat untuk merelakan haknya demi kepentingan mega proyek itu.

Keberadaan peraturan mengenai pertanahan yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria yang telah berlaku lebih dari 30 tahun itu tidak banyak dilakukan perkembangan dalam usahanya untuk mengembangkan ketentuan-ketentuan yang menyangkut pertanahan di Indonesia. Hal tersebut ditunjukkan dengan peraturan-peraturan pelaksana mengenai pembebasan tanah yang apabila kita lihat dari sudut pandang yuridis mempunyai banyak kelemahan-kelemahan yang mendasar.

Hakekat pembangunan adalah pembangunan manusia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia. Hal ini berarti bahwa pembangunan mencakup, *Pertama*, kemajuan lahiriah seperti pangan, sandang, perumahan, dan lain-lain, *Kedua*, kemajuan batiniah seperti pendidikan, rasa aman, rasa keadilan, rasa sehat, *Ketiga*, kemajuan yang meliputi seluruh rakyat sebagaimana tercantum dalam perbaikan hidup berkeadilan sosial. Oleh karena ruang lingkup pembangunan begitu luas, maka pencapaiannya dilakukan secara bertahap tetapi berkesinambungan.

Pembangunan pertanahan mempunyai nilai ekonomi dan fungsi sosial diarahkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, serta memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa melalui penataan kepemilikan dan penguasaan tanah bagi masyarakat secara adil, didukung oleh tertib hukum dan tertib administrasi, serta tertib pemeliharaan dan penggunaan tanah pada suatu pola berdasarkan rencana tata ruang wilayah yang serasi dan seimbang, serta menjamin pemanfaatan tanah dengan tetap menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup¹

Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 ditegaskan mengenai tujuan Negara Republik Indonesia sebagai berikut, "Untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial" (negara kesejahteraan).

Di samping itu dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar 1945, bahwa negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtstaat*) yang menyebabkan segala tindakan kebijaksanaan harus berlandaskan kepada ketentuan-ketentuan mengenai peraturan perundang-undangan yang sah.

Jelaslah bahwa Indonesia adalah suatu negara hukum yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan umum, membuat suatu masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila (Negara Hukum dan Negara Kesejahteraan). Negara hukum itu sendiri menurut **Freidrich Julius** mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

1. Adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

¹ Tap. MPR No. II/MPR/1998, hlm. 55.

2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak asasi manusia itu (*Trias Politica*).
3. Pemerintah yang berdasarkan peraturan-peraturan.²

Sementara itu dalam perkembangan teori kenegaraan negara hukum sering dikaitkan dengan pengertian demokrasi sehingga merupakan suatu yang ideal dalam bernegara, sehingga membentuk suatu negara hukum yang demokratis. Hal tersebut menjelaskan bahwa hukum harus terumus secara demokratis, artinya hukum memang dikehendaki oleh rakyat, dan aturan hukum merupakan refleksi dari nilai-nilai sosial budaya yang hidup dalam masyarakat, di mana sistem hukum yang berlaku merupakan sub sistem sosial.

Dalam *Freis Ermessen*, yaitu kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kepentingan umum seperti memberi ijin, melakukan pencabutan hak dan sebagainya.³ Dalam hal ini pemerintah juga memiliki kewenangan dalam bidang perundang-undangan seperti yang disebutkan E. Utrecht yaitu, *Pertama*, kewenangan atas inisiatif sendiri yaitu kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan yang setingkat dengan undang-undang, tanpa meminta persetujuan parlemen terlebih dahulu (Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945), *Kedua*, kewenangan karena delegasi perundang-undangan dari Undang-Undang Dasar, yaitu kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih rendah dari undang-undang yang berisi masalah-masalah untuk

² S.F.Marbun, et.al, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1987, hlm.44.

³ *Ibid.* hlm.46.

mengatur ketentuan-ketentuan yang ada dalam satu undang-undang (Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945). Adapun tata urutan (hirarkis) sistem perundang-undangan di Indonesia sesuai dengan Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966 adalah:

1. Undang-Undang Dasar 1945.
2. Ketetapan MPR.
3. Undang-undang, Peraturan pemerintah pengganti undang-undang.
4. Peraturan pemerintah.
5. Keputusan Presiden.
6. Peraturan pelaksana lainnya.

Rumusan diatas menunjukkan tertib hukum di Indonesia dimaksudkan agar dalam pengaturan kebijaksanaan tidak terjadi penyelewengan terhadap peraturan yang menjadi landasan kebijaksanaan tersebut.

Dalam hubungannya dengan peraturan tanah untuk kepentingan umum Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (Undang-Undang Pokok Agraria) mengatur mengenai pencabutan hak atas tanah yang tertuang dalam Pasal 18, dan dalam pelaksanaannya kemudian diatur dalam Undang-Undang No.20/1961 tentang pencabutan hak atas tanah. Dalam pencabutan hak atas tanah tersebut tetap diikat dengan syarat disertai dengan pemberian ganti kerugian yang layak. Tanah yang boleh dicabut haknya dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 adalah:

1. Untuk kepentingan umum termasuk didalamnya kepentingan bersama, negara, serta kepentingan rakyat.

2. Merupakan cara terakhir untuk memperoleh tanah yang diperlukan apabila dalam musyawarah dengan pemilik tanah tidak membawa hasil yang diharapkan.⁴

Pembangunan di bidang pertanahan diarahkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat serta untuk memperkokoh persatuan dan kesatuan nasional. Pembangunan di bidang pertanahan bertujuan untuk memanfaatkan tanah secara terpadu antara berbagai sektor pembangunan serta peningkatan kualitas ruang.⁵

Menelaah persoalan diatas, jelas bahwa Undang-Undang Pokok Agraria dan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 menjunjung tinggi hak milik atas tanah karena wewenang pencabutan hak atas tanah ada pada pemerintah dengan didasarkan pada kepentingan seluruh rakyat Indonesia. Sementara itu istilah pembebasan tanah baru ditemukan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15/1975 tentang ketentuan mengenai tata cara pembebasan tanah yang kemudian diperbaharui dengan Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993 telah mencabut berlakunya peraturan lama mengenai pembebasan tanah, yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975, No. 2 Tahun 1976, dan No. 2 Tahun 1985.

Kehadiran Keputusan Presiden tersebut kiranya dapat memberikan secercah harapan bagi masyarakat pemilik tanah yang sering menjadi korban dalam pelaksanaan pembebasan tanah. Seperti telah diketahui, bahwa pelaksanaan

⁴ A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, CV. Mandar Maju, Bandung, 1991, hlm.101.

⁵ Tap. MPR No. II/MPR/1988, hlm 102.

pembebasan tanah menurut peraturan lama sering mengimbas pada kerugian dan kesengsaraan pemilik tanah, karena dalam peraturan lama memungkinkan pihak swasta untuk melaksanakan pembebasan tanah, dengan bantuan panitia pembebasan tanah sering berkolusi dengan investor yang membutuhkan tanah. Tidak jarang, para pemodal kaya memakai baju kepentingan umum sehingga berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 tahun 1976, mereka dapat meminjam tangan pemerintah untuk menggosur tanah rakyat. Padahal proyek tersebut sebenarnya untuk kepentingan swasta murni, tetapi direkayasa seakan-akan untuk kepentingan umum.

Dalam Keputusan Presiden lebih dipertegas lagi makna kepentingan umum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan. Di samping itu telah digariskan pula bahwa pengadaan tanah selain untuk keperluan pembangunan demi kepentingan umum oleh pemerintah, harus dilakukan sendiri oleh investor dengan cara yang biasa, yaitu jual beli, tukar menukar, atau cara yang lain yang disepakati secara suka rela oleh pihak-pihak yang bersangkutan (Pasal 2 ayat (2) Keputusan Presiden No.55/ 1993).

Apabila kita telaah kembali tata urutan perundangan di Indonesia, seharusnya peraturan yang berada di atasnya menjadi landasan yuridis bagi peraturan yang ada dibawahnya, sementara bila dikaitkan dengan kewenangan pemerintah atas inisiatif dan atas delegasi seperti dalam *Freis Ermessen* bahwa kewenangan tersebut diatur oleh Undang-Undang Dasar 1945, sedangkan untuk Peraturan Menteri Dalam Negeri dan Keputusan Presiden tidak diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 melainkan dalam Tap. MPR No.XX/MPRS/1966.

Banyaknya kasus yang terjadi disekitar pembebasan tanah, tidak lain sebagai pemicu timbulnya sengketa adalah berkisar pada masalah ganti kerugian, baik mengenai besarnya penetapan ganti kerugian maupun pelaksanaan pembayarannya. Di dalam mengadakan penetapan besarnya ganti rugi, panitia hendaknya benar-benar mengusahakan tercapainya persetujuan kedua belah pihak berdasarkan atas musyawarah dan penetapan ganti rugi haruslah dengan memperhatikan faktor-faktor lain yang mempengaruhi harga tanah.⁶ Sementara ganti rugi itu merupakan suatu hak yang merasa dirugikan untuk menuntut haknya kembali dari orang yang bertanggung jawab atas timbulnya kepentingan itu, sedangkan bagi orang yang bertanggung jawab atas timbulnya kepentingan itu, ganti rugi adalah merupakan suatu kewajiban, apabila orang yang dirugikan haknya tersebut mengadakan gugatan atas kepentingan itu.⁷

Terjadinya penyunatan bahkan pembayaran atas kompensasi tersebut dibayarkan bertahun-tahun sehingga pemilik tanah sering menolak untuk menerima ganti kerugian karena dengan alasan telah mengalami fluktuasi. Sesungguhnya sumber masalah terletak pada adanya konflik dua kepentingan atas tanah. Hal tersebut amat strategis selain menyangkut segi ekonomi juga melingkupi bagian asasi dari hidup dan kehidupan masyarakat kebanyakan. Sedangkan menurut **Maria SW. Soemardjono**, masalah yang sering dijumpai dalam proses pembebasan tanah adalah sebagai berikut :⁸

⁶ Abdurrahman, **Masalah Pencabutan Hak-hak Atas Tanah Dan Pembebasan Di Indonesia**, Alumni, Bandung, 1993, hlm.26.

⁷ Subekti, **Aneka Perjanjian**, Pradnya Paramita, Jakarta, 1993, hlm.53.

⁸ Maria SW. Soemardjono, **Tinjauan Kasus Beberapa Masalah Tanah**, Jurusan Hukum Agraria, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 1982, hlm.30.

1. Pelaksanaan keharusan adanya musyawarah.
2. Penetapan ganti rugi yang sering kali dirasakan jauh dari memadai namun terpaksa diterima oleh pihak yang terkena pelepasan tanah.
3. Pembayaran ganti rugi yang lambat.
4. Prosedur pembayaran ganti rugi tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Dalam tradisi Jawa ada pepatah *sadumuk bathuk, senyari bumi, tan makal tinitohan pati*. Persoalan tanah adalah persoalan hidup dan mati dimana heroisme dan harga diri teruji. Tingginya makna tanah membuat hal yang sepadan bila digantikan dengan nyawa. Maka konsepsi ganti rugi saat ini seharusnya merupakan formulasi menuju penyelesaian konflik kepentingan yang lebih demokratis.

Terjadinya kontradiksi seperti hal diatas menyebabkan tidak adanya kepastian hukum bagi masyarakat sehingga seperti yang telah penulis jelaskan diatas, bahwa posisi masyarakat sebagai pemilik hak atas tanah sangat lemah, terutama pada nilai ganti kerugian yang selalu tidak jelas.

Ketidakpastian hukum bagi masyarakat yang disebabkan adanya ketimpangan nilai-nilai hukum tersebut telah mendorong penulis untuk menyumbangkan buah pikirannya dalam rangka membangun nilai-nilai hukum demi tegaknya keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

1.2 Rumusan Masalah

Sehubungan dengan banyaknya permasalahan yang timbul akibat dari ketimpangan peraturan mengenai pengadaan tanah, maka sering terjadi benturan

antara pemegang hak milik atas tanah (rakyat) dan peminat (pemerintah/swasta). Hal ini telah tergambar dengan keberadaan peraturan mengenai pengadaan tanah ditinjau dari sudut pandang yuridis yang berkaitan dengan kasus tanah di Kelurahan Giwangan Kecamatan Umbulharjo, dan yang akhirnya menimbulkan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum?
2. Bagaimanakah pelaksanaan musyawarah dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum?
3. Apakah faktor penghambat dan faktor pendukung pengadaan tanah untuk kepentingan umum guna pembangunan Terminal Bus Giwangan di Kota Yogyakarta.

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan musyawarah dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum
3. Untuk Mengetahui faktor penghambat dan faktor pendukung pengadaan tanah untuk kepentingan umum guna pembangunan Terminal Bus Giwangan di Kota Yogyakarta.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat dari segi teoritis diharapkan mampu memberikan wacana tambahan bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum pertanahan terutama dalam memberikan pijakan bagi teorisasi pembentukan hukum di Indonesia.
2. Manfaat dari segi praktik dimaksudkan dapat menjadi masukan serta umpan balik setidak-tidaknya mengetahui pelaksanaan pengadaan tanah, pelaksanaan musyawarah dan pelaksanaan ganti rugi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Peraturan Hukum Mengenai Pembebasan Hak Atas Tanah

Tanah tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia, sejak lahir sampai menuju hayatnya. Adanya sebuah negara pun turut ditentukan dengan ada tidaknya tanah (wilayah) yang dimilikinya. Begitu pentingnya tanah bagi sebuah peradaban manusia dan bangsa. Kemerdekaan yang kita proklamirkan pada tanggal 17 Agustus 1945 juga merupakan pembebasan tanah bangsa kita dari penjajahan. Revolusi fisik atau tanah akhirnya tercapai juga, meskipun tidak demikian dengan revolusi hukum atas tanah.

Hubungan hukum antara manusia dengan tanah khususnya di Indonesia memiliki sifat hubungan yang senantiasa berkembang menurut perkembangan budaya terutama oleh pengaruh sosial, politik, dan ekonomi. Sistem penguasaan yang berbenturan dengan kepentingan masyarakat adat menjadikan penguasaan tanah terkait erat dengan kondisi sosial, budaya, dan perekonomian tradisional yang hidup di Indonesia, bahkan telah menimbulkan pertentangan dengan hukum adat yang telah menyatu dalam kehidupan masyarakat. Pertentangan tersebut lebih disebabkan oleh penerapan Hukum Barat yang berdimensi pada eksploitasi lahan untuk kepentingan perekonomian bangsa kolonial.

Akibat dari pertentangan tersebut telah mengakibatkan lemahnya nilai tawar bagi hukum milik rakyat asli dan menyebabkan dualisme pada hukum tanah, dimana Hukum Barat diperuntukkan bagi orang-orang Eropa dan golongan

asing yang dipersamakan dengan golongan Eropa. Di lain pihak berlaku hukum adat bagi golongan Bumi Putra atau orang Indonesia asli, sehingga tidak ada jaminan kepastian hukum bagi rakyat asli dalam bidang agraria pada khususnya.

Dalam bidang pertanahan dikehendaki adanya kepastian tentang:¹

1. Hak atas tanahnya. Tanah yang dipunyai dengan hak milik, yang tidak terbatas jangka waktunya harganya lebih tinggi daripada tanah sewa atau tanah hak guna bangunan,
2. Siapa yang mempunyai tanah itu, ini mengenai subjek haknya. Kepastian tentang hal ini diperlukan, karena perbuatan-perbuatan mengenai tanah tersebut pada dasarnya hanya menimbulkan akibat hukum yang dikehendaki, jika dilakukan oleh yang mempunyai,
3. Tanahnya yang diiliki itu, ini mengenai objek haknya, yaitu dimana letaknya, berapa luasnya, dan bagaimana batas-batasnya. Kiranya mudah dimengerti, orang menginginkan kepastian juga mengenai hal-hal tersebut, karena tidak ada kepastian itu mudah menimbulkan sengketa,
4. Hukumnya yang berlaku, yaitu aturan-aturannya untuk mengetahui wewenang-wewenang dan kewajiban-kewajiban yang mempunyainya.

Berlakunya peraturan hukum mengenai penguasaan tanah, dan pada khususnya mengenai pembebasan tanah di Indonesia, maka dapat kita bedakan dari waktu berlakunya yaitu peraturan hukum tanah pada jaman sebelum kemerdekaan.

1. Jaman Sebelum Kemerdekaan

Pada jaman penjajahan Belanda hukum dibidang agraria sangat tidak menguntungkan bagi rakyat (pribumi). Segala hal kebijaksanaan mengenai pertanahan senantiasa didasarkan atas prinsip-prinsip yang secara nyata harus menguntungkan pihak mereka selaku penjajah. Karena tanah memang salah satu modal dalam mengatur kebijaksanaan pemerintah yang mantap untuk dimanfaatkan bagi kemajuan ekonominya. Sesuai dengan keadaan waktu itu,

¹ Boedi Harsono, *Sedjarah Penyusunan, Isi, Dan Pelaksanaannya Hukum Agraria Di Indonesia*, Djambatan, Djakarta, 1999, hlm.51.

prinsip dagang dalam politik pertanahan kolonial sangat menonjol. *VOC* sebagai embrio pemerintahan Belanda di Indonesia adalah salah satu badan usaha yang bergerak di bidang perdagangan, maka tidak mengherankan kalau pemerintah Belanda selalu menggunakan prinsip dagang dalam mengatur segala hal, termasuk dalam pengaturan mengenai agraria (politik agraria), tidak lain hanya untuk kepentingan akumulasi modal yang pada saat itu merupakan *Kapitalisme Partikelir* (perkebunan).

Kebijakan politik agraria oleh kolonialisme Belanda hanyalah untuk kepentingan bangsa Belanda sendiri dimana perlindungan hukum bukan ditujukan kepada orang-orang Bumi Putra melainkan untuk melindungi pengusaha-pengusaha Belanda yang mayoritas menjadi tuan tanah yang kemudian hasil dari perkebunan tersebut diperuntukkan untuk kemajuan pembangunan kerajaan Belanda.

Untuk mendapatkan lahan agar dapat memiliki pembebasan terhadap tanah milik masyarakat pribumi menjadi suatu hal mutlak dilakukan, penguasaan terhadap tanah pertanian tersebut tidak harus secara langsung dikuasai, melainkan juga penguasaan terhadap sarana pendukungnya seperti pajak yang dipungut dari hasil tanah pertanian tersebut, penjualan bibit tanaman yang sepenuhnya dikuasai oleh Pemerintah Hindia Belanda.

Pada masa ini dibentuklah *VOC (Vereinde Oest Indische Companie)* pada tahun 1602-1799 dengan tujuan untuk menghindari persaingan antara pedagang Belanda. Kebijakanannya dibidang pertanian antara lain:²

² Soetomo, *Politik Dan Administrasi Agraria, Usaha Nasional*, Surabaya, 1986, hlm.18.

A. *CONTINGENTEN*, yaitu pajak dari hasil pertanian yang harus diserahkan kepada penguasa.

B. *VERPILICHTE LEVERENTEN*, yaitu kewajiban menyerahkan seluruh hasil panen yang diputuskan pembayarannya ditetapkan secara sepihak.

C. *ROERENDIENSTEN*, sistem yang menerapkan kerja paksa dan rodi.

Politik pertanahan pada jaman ini juga melakukan penjualan tanah milik rakyat kepada orang-orang yang mempunyai modal besar terutama orang Cina, Arab, dan Belanda, tanah-tanah tersebut disebut juga tanah partikelir.³

Untuk mendapatkan lahan/tanah pemerintah Hindia Belanda mempunyai wewenang untuk melakukan pencabutan terhadap hak atas tanah. Hal tersebut diatur dalam *Oenteigenings Ordonantie* (Stb. 1920 No.574), secara langsung wewenang tersebut mengakibatkan pemerintah Hindia Belanda dapat dengan leluasa memperluas daerah perkebunannya dengan dalih demi pembangunan untuk kepentingan masyarakat.

Secara khusus masalah hukum pertanahan pada jaman Hindia Belanda diatur dalam Undang-Undang Agraria yang dikenal dengan sebutan *Agrarische Wet* (Stb. 1870 No.55) yang lahir karena desakan modal swasta dilatarbelakangi oleh tekanan kaum liberal bahwa perlunya perusahaan swasta diijinkan untuk mengolah tanah, yaitu dengan mengakui hak kepemilikan perseorangan atas tanah yang dimiliki oleh orang Indonesia asli sehingga tanah tersebut dapat disewakan atau dijual oleh mereka, dan menyatakan semua tanah kepemilikannya tidak dapat dibuktikan sebagai tanah negara. Pada waktu tengah giat dilaksanakannya *Stelsel*

³ *Ibid*, hlm.19.

tanaman paksa atau *Cultur Stelsel* sejak tahun 1830, sangatlah terbatas kemungkinannya bagi para pengusaha swasta untuk berusaha di dalam lapangan perkebunan yang besar, sejalan dengan politik monopoli pemerintahan. Maka bagi pengusaha-pengusaha swasta yang belum mempunyai tanah sendiri tidak ada kemungkinan untuk memperoleh tanah yang diperlukannya dengan hak yang kuat dan dengan waktu yang cukup lama.

Agrarische Wet itu adalah untuk memberi kemungkinan dan jaminan kepada modal besar asing agar dapat berkembang di Indonesia, dan dalam sejarah agraria Indonesia ternyata memang berhasil memberi dasar yang utama bagi berkembangnya modal besar asing di Indonesia, didalam lapangan perkebunan besar yang memberikan keuntungan yang bermilyar-milyar, membawa cara eksploitasi baru oleh kapitalisme modern, yang melahirkan imperialisme modern dan yang menjadikan imperialisme di Indonesia itu suatu *Landbouw Industrieel Imperialisme*, tetapi justru kemiskinan dan penderitaan makin menghebat bagi rakyat dan bangsa Indonesia.⁴ Sementara peraturan pelaksanaan *Agrarische Wet* diatur oleh suatu peraturan yang disebut dengan Keputusan Agraria (*Agrarische Besluit*) yang termuat dalam Stb. 1870 No.118.⁵

Sementara itu pada jaman Hindia Belanda ini belum dikenal dengan adanya pembebasan tanah, yang ada pada jaman itu adalah pembelian tanah pada para pemilik tanah yang dilakukan oleh pemerintahan kolonial. Kewenangan untuk membeli juga berdimensi pada wewenang untuk melakukan pencabutan

⁴ Boedi Harsono, *op. cit.* hlm.19.

⁵ Sudikno Mertokusumo, *Perundang-Undangan Agraria Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1988, hlm.6.

terhadap hak atas tanah. Kewenangan melakukan pembelian terhadap tanah tersebut dituangkan dalam Bijblad No.11372 jo Bijblad No.12476 tahun 1927. Peraturan ini mengatur mengenai panitia pembelian tanah untuk kepentingan pemerintah.

Dalam Bijblad tersebut termuat peraturan yang dinamakan dengan *Gouvernement Besluit* tanggal 1 Juli 1927 No.7 yang kemudian diubah dan ditambah dengan *Gouvernement Besluit* tanggal 8 Januari 1932 No.23 yang intinya sama yaitu mengatur tentang pembelian tanah untuk kepentingan pemerintah.⁶

Seperti telah diungkapkan diatas, sistem yang diberlakukan oleh pemerintah Hindia Belanda dalam mendapatkan tanah yang dibutuhkan bukanlah dengan cara membebaskan melainkan dengan cara pengambilalihan hak atas tanah. Dalam pasal 1 Bijblad No.11372 jo Bijblad No.12476 disebutkan bahwa pengambilan tanah untuk kepentingan pemerintah pada prinsipnya harus diselenggarakan dengan persetujuan pemiliknya, yang selanjutnya dijabarkan baik yang berhubungan ataupun tidak adanya suatu ordonansi yang menyatakan bahwa kepentingan umum menghendaki pencabutan hak milik atas suatu benda atau hak, maka maksud itu hendaknya dicapai melalui jalan perundingan para pemilik atau yang berhak.⁷

Ketentuan ini secara tegas menyatakan bahwa untuk pengambilan tanah guna kepentingan pemerintah harus didasarkan atas kesepakatan dengan

⁶ Abdurrahman, *Tebaran Pikiran Mengenai Hukum Agraria*. Ctk pertama, Alumni, Bandung, 1985, hlm 178.

⁷ *Ibid*, hlm.12.

pemegang haknya. Dengan demikian apa yang diatur disini bukanlah yang dimaksud sebagai *onteigening* (pencabutan hak) sebagaimana yang diatur dalam *ordonantie* tanggal 31 Juli 1920 (Stb.1920 No.547) yang lebih dikenal dengan sebutan *Onteigenings Ordonantie*.

Pada tahun 1942 kedudukan Belanda mulai goyah yang kemudian digantikan oleh Fasisme Jepang. Ketika fasisme Jepang berkuasa di Indonesia, masalah pertanahan hampir tidak ada perubahan, artinya peraturan agraria masih menggunakan peraturan yang lama yaitu ketika jaman kolonialisme Belanda, kecuali ada hal-hal yang menyangkut pemindahan hak atas benda tidak tetap yang disebut dengan *Samuscerei* No.2 tahun 1952 tentang peraturan pangkal bagi larangan pemindahan hak atas benda tetap dan juga penghapusan pengusahaan dari tanah-tanah partikelir oleh pemerintah *Dai Nippon*.⁸

2.1.2. Jaman Setelah Kemerdekaan

Kekalahan Jepang dalam Perang Asia Timur Raya dengan ditandainya penjatuhan bom atom dikota Hiroshima dan Nagasaki oleh pihak Sekutu pada bulan Agustus 1945, maka konsekuensi logisnya adalah pihak yang kalah perang harus menyerahkan daerah koloninya terhadap pihak yang menang, dalam hal ini pihak tentara Sekutu yang diboncengi oleh pihak Belanda. Dengan demikian kekuatan fasisme Jepang secara bertahap menurun. Ketika terjadi *Facum of Power* (kekosongan kekuasaan), sangat dimanfaatkan oleh para pejuang Indonesia untuk

⁸ Soetomo, *op. cit.*, hlm.59.

secepatnya memproklamkan diri sebagai negara yang merdeka dan berdaulat penuh atas kekuasaannya yaitu tepatnya pada tanggal 17 Agustus 1945.

Dengan diproklamirkannya bangsa Indonesia maka secara perlahan peraturan mengenai hukum mulai diindonesiakan, yang artinya disesuaikan dengan kondisi realitas objektif yang sesuai dengan nilai-nilai yang ada pada rakyat, walaupun peraturan tersebut tidak sekaligus diganti karena memerlukan waktu yang lama, sementara itu banyak sekali persoalan-persoalan yang harus dihadapi dan harus diselesaikan.

Untuk itulah terpaksa digunakan hukum agraria yang lama tetapi pelaksanaannya didasarkan atas kebijaksanaan yang baru dan dengan memakai tafsir yang baru pula yang sesuai dengan asas-asas Pancasila dan tujuan seperti yang ditegaskan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, tetapi secara bertahap peraturan tersebut disempurnakan misalnya, mengenai hubungan antara domein verklaring dan hak-hak rakyat atas tanahnya, khususnya hak ulayat.

Pada tahun 1955, berdasarkan Keputusan Presiden No.55/1955 dibentuklah Kementerian Agraria yang pada jaman Kolonialisme Belanda masalah agraria ini masuk dalam Kementerian Dalam Negeri.⁹ Tugas Kementerian Agraria ini antara lain adalah sebagai berikut :

- a Mempersiapkan pembentukan perundang-undangan agraria nasional yang sesuai dengan ketentuan-ketentuan pasal 26, 27 ayat (1), dan pasal 38 Undang-Undang Dasar Sementara 1950.
- b Melaksanakan dan mengawasi perundang-undangan agraria pada umumnya serta memberi pimpinan dan petunjuk-petunjuk pelaksanaannya pada khususnya.
- c Menjalankan segala usaha untuk menyempurnakan kedudukan dan kepastian hak atas tanah bagi rakyat.

⁹ Soetomo, *loc. cit.*

Selain dibentuknya Kementerian Agraria, dalam rangka pembenahan peraturan agraria dibentuk pula antara lain :

- a Panitia Agraria Yogyakarta, dibentuk Penetapan Presiden Republik Indonesia 21 Mei 1948 No.16, diketuai oleh Sarimin Reksodihardjo.
- b Panitia Agraria Jakarta, dibentuk dengan Keputusan Presiden RI No.19 Maret tahun 1951 No. 36.
- c Panitia Negara Urusan Agraria, dibentuk dengan Keputusan Presiden RI 14 Januari 1956, tetapi kemudian panitia ini dibubarkan melalui Keppres 6 Mei 1958 No.97/1958, mengingat tugas panitia ini telah selesai berdasarkan surat tanggal 6 Februari 1956 No.1/1956.
- d Rancangan Sunarjo, rancangan ini diajukan oleh Menteri Agraria Soenarjo pada tanggal 14 Maret 1958 kepada Dewan Menteri.
- e Rancangan Sadjarwo, rancangan ini diajukan sebagai langkah penyesuaian dengan Undang-Undang Dasar 1945 yang ternyata memperoleh persetujuan kabinet inti dalam sidangnya tanggal 22 Juli 1960, yang kemudian pada tanggal 1 Agustus 1960 rancangan ini diajukan ke DPR-GR dan pada akhirnya pada tanggal 24 September 1960 lahir Undang-Undang Pokok Agraria (Undang-Undang No.5/1960).¹⁰

Sampai pada pembentukan peraturan agraria seperti tersebut diatas, pelaksanaan hukum pertanahan masih mengalami dualisme penerapan hukum tanah, disatu sisi hak-hak atas tanah yang diatur oleh Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Barat dan disisi lain hak-hak atas tanah bagi golongan Bumi Putra. Terdorong oleh keinginan melakukan penyempurnaan dibidang hukum agraria, maka pada tanggal 24 September 1960 ditetapkan suatu undang-undang yang ketentuan pokoknya mengenai agraria kemudian dituangkan dalam bentuk Undang-Undang No.5/1960 (Undang-Undang Pokok Agraria).

Ditetapkannya Undang-Undang Pokok Agraria menyebabkan terjadinya perubahan besar dalam hukum tanah di Indonesia. Adanya faktor dualisme telah menyebabkan kesimpangsiuran, karena adanya orang yang tunduk pada Hukum

¹⁰ Boedi Harsono, *op.cit.*, hlm.94.

Barat bisa mempunyai tanah hak atas tanah Barat dan bisa juga memiliki tanah Indonesia begitu pula sebaliknya orang Indonesia dapat mempunyai hak atas tanah Barat juga hak atas tanah Indonesia.

Terjadinya pluralisme hukum dilingkungan hukum tanah menyebabkan tidak adanya kepastian hukum bagi rakyat, maka dalam soal hukum tanah ini kita memerlukan suatu unifikasi hukum dan pengkodifikasian segala peraturan ke dalam sistem hukum yang tertulis. Atas keinginan tersebut maka Undang-Undang Pokok Agraria dibentuk agar supaya terdapat kepastian hukum untuk melindungi rakyat Indonesia.

Selain dari pada itu tujuan dibentuknya Undang-Undang Pokok Agraria dapat kita simpulkan sebagai berikut:¹¹

- a Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional.
- b Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
- c Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Pokok Agraria tahun 1960 ini untuk menghindari terjadinya dualisme peraturan mengenai pertanahan maka peraturan perundang-undangan jaman Hindia Belanda dinyatakan dicabut. Adapun peraturan yang dicabut itu adalah :

1. *Agrarische Wet Stb. 1870 No.55.*
2. *Domein Verklaring* dalam pasal 1 *Agrarische Besluit (Stb 1870-188):*

¹¹ Effendi Perangin, **Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum**, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hlm. 27.

- a. *Algemene Domein Verklaring* (Stb.1875-119a).
 - b. *Domein Verklaring* untuk Sumatera (Stb.1874-941).
 - c. *Domein Verklaing* untuk Manado (Stb.1877-58).
 - d. *Domein Verklaring* untuk *zuiden en oosterafdeling van Borneo* (Stb.1888-55).
3. *Koninklijke Besluit* (Stb.1872-177).
 4. Ketentuan-ketentuan dalam Buku II BW sepanjang mengenai bumi, air, ruang angkasa, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Penghapusan terhadap peraturan pertanahan peninggalan pemerintahan Hindia Belanda ini juga menempatkan Undang-Undang Pokok Agraria sebagai satu-satunya landasan terhadap permasalahan mengenai pertanahan yang merupakan wujud implementasi Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, Undang-Undang Pokok Agraria harus ditempatkan sebagai induk dari undang-undang lain yang berkaitan dengan pengaturan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara, yang dimaksudkan untuk kepentingan dan kemakmuran rakyat, serta melindungi pihak-pihak yang secara ekonomi lemah, seperti halnya yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 2 ayat (1) yang memberi wewenang untuk:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Maksud dari pasal tersebut, negara sebagai penyelenggara bukan sebagai pemilik, bahwa negara hanya mengatur dan menyelenggarakan apa yang berhubungan dengan bumi, air, dan ruang angkasa. Dengan demikian negara sebagai organisasi kekuasaan mengatur sehingga membuat peraturan, kemudian menyelenggarakan, yang artinya melaksanakan atas penggunaan/peruntukan, persediaan dan pemeliharaannya.

Maka pada Pasal 2 ayat (3) diperjelas lagi bahwa kalau negara mempunyai hak menguasai negara tersebut, tidak lain digunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan dan kemakmuran rakyat, dalam arti kesejahteraan dan kemerdekaan. Menurut **A.P. Parlindungan**, hak menguasai negara selain pembatasan yang dibuat oleh Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria dapat dikonstruksikan secara politis yaitu:¹²

1. Konstatasi hak seseorang atau badan yaitu melalui lembaga konversi atas tanah-tanah eks BW dan eks hukum adat dan atau tanah-tanah yang dikuasai oleh pemerintah daerah otonom maupun yang dikuasai oleh lembaga-lembaga pemerintahan.
2. Memberikan hak-hak baru yang ditetapkan oleh Undang-Undang Pokok Agraria seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan hak pengelolaan.
3. Mengesahkan suatu perjanjian yang dibuat antara seorang pemegang hak milik dengan orang lain untuk menimbulkan suatu hak lain atasnya, seperti yang kita kenal hak guna bangunan diatas hak milik, dan hak pakai diatas hak milik (Pasal 19 Peraturan Pemerintah No.10 tahun 1961).

Dalam pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur oleh undang-undang. Pada

¹² AP.Parlindungan, **Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria**. CV.Mandar Maju, Bandung, 1991, hlm.40.

pasal ini satu pihak memberi landasan hukum kepada penguasa untuk dapat memperoleh tanah yang diperlukannya guna menyelenggarakan kepentingan umum, pada pihak lain ketentuan ini merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah terhadap tindakan sewenang-wenang dari penguasa.¹³

Dalam melaksanakan ketentuan Pasal 18 segala sesuatunya diatur oleh Undang-Undang No.20/1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya, yang mulai berlaku pada tanggal 26 September 1961, menurut undang-undang ini pencabutan hak atas tanah hanya boleh dilakukan sebagai berikut :

- a Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa, negara, serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan.
- b Sebagai cara terakhir untuk memperoleh tanah yang diperlukan, yaitu jika musyawarah dengan yang empunya tidak dapat membawa hasil yang diharapkan.

Sementara itu dalam pemberian ganti kerugian tidak harus berupa uang tetapi bisa juga berupa rumah atau tanah yang lain sebagai gantinya, sedangkan jumlah ganti kerugian didasarkan atas nilai yang nyata atau nilai sebenarnya dari tanah atau benda yang bersangkutan.

Apabila kita telaah lebih jauh mengenai ketentuan didalam Undang-Undang Pokok Agraria maupun Undang-Undang No.20/1961 maka tidak satupun disebutkan istilah pembebasan tanah, yang ada hanyalah pencabutan tanah. Sementara istilah pembebasan tanah itu sendiri baru diketemukan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15/1975 tentang Tata Cara Pembebasan Tanah.

¹³ Soetomo, *op. cit.*, hlm.18.

Adanya kontradiksi mengenai peraturan pembebasan tanah apabila kita pada pedoman sistem hirarki perundangan Indonesia, maka seharusnya peraturan setingkat undang-undang merupakan landasan yuridis peraturan-peraturan yang ada dibawahnya, dan peraturan pelaksana seharusnya tidak boleh mengatur lain atau menambahkan dan mengurangi dari peraturan induknya melainkan membuat pelaksanaan dari apa yang diatur oleh peraturan induknya, dengan demikian pembebasan tanah menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15/1975 mengandung cacat hukum yang *inheren* karena dalam Undang-Undang Pokok Agraria (Pasal 18) hanya ditentukan bahwa untuk kepentingan umum, hak atas tanah dapat dicabut dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur oleh undang-undang.

Kemudian pada Pasal 27, 34, 40, Undang-Undang Pokok Agraria, menyatakan bahwa hak milik, hak guna usaha, dan hak guna bangunan akan hapus karena dicabut untuk kepentingan umum. Dari pasal-pasal tersebut jelaslah bahwa dalam Undang-Undang Pokok Agraria hanya mengenal istilah pencabutan tanah untuk kepentingan umum dan bukan pembebasan tanah. Oleh karena itu bila kita tinjau secara yuridis, maka Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15/1975 batal demi hukum karena mengandung cacat materiel dimana mengenai pembebasan tanah yang apabila didefinisikan adalah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat diantara pemegang hak/penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi, tidak terdapat peraturan di atasnya.

Masalah pembebasan tanah ini menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15/1975 apabila dilakukan untuk kepentingan pemerintah maka dibentuk

panitia pembebasan tanah yaitu suatu panitia yang bertugas melakukan pemeriksaan atau penelitian dan penetapan ganti rugi dalam rangka pembebasan suatu hak atas tanah dengan atau tanpa bangunan atau tanaman yang tumbuh di atasnya, yang pembentukannya ditetapkan oleh Gubernur Kepala Daerah untuk masing-masing Kabupaten atau Kotamadya dalam suatu wilayah propinsi yang bersangkutan.

Selain Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15/1975 masalah pembebasan tanah ini juga diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.2/1976. Perbedaannya, dalam peraturan ini pembebasan tanah dilakukan oleh pihak swasta yang diperuntukkan untuk kepentingan pembangunan proyek-proyek yang menunjang kepentingan umum. Untuk masalah pengadaan tanah untuk keperluan pembangunan di wilayah kecamatan diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.2/1985.

Walaupun masalah pembebasan tanah secara sudut pandang yuridis bertentangan dengan Undang-Undang Pokok Agraria, akan tetapi permasalahan tersebut cenderung berkelanjutan bahkan semakin disempurnakan keberadaannya. Hal tersebut dibuktikan dengan diberlakukannya Keputusan Presiden No.55 tahun 1993 yang mengatur tentang Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum. Keberadaan Keputusan Presiden ini memang dirasa lebih memiliki kekuatan hukum karena secara hirarki perundang-undangan diatas ketentuan pada tingkat peraturan menteri.

Keputusan Presiden No.55/1993 ini dapat juga dikatakan sebagai langkah penyempurnaan dari peraturan-peraturan mengenai pembebasan tanah, karena

seperti tertuang dalam Pasal 24 Keputusan Presiden No.55/1993 menyebutkan peraturan yang dinyatakan tidak berlaku lagi seperti :

1. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15/1975 tentang Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.2/1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Pemerintah Bagi Pembebasan Tanah Oleh Swasta.
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.2/1985 tentang Tata Cara Pengadaan Tanah Untuk Proyek Pembangunan Di Wilayah Kecamatan.

Penyempurnaan yang lain bahwa menurut peraturan ini prinsip musyawarah dalam acara pembebasan tanah merupakan suatu yang dijunjung tinggi, hal ini dibuktikan adanya tiga pasal yaitu Pasal 9, 10, dan 11 yang mengatur masalah musyawarah, begitu pula apabila dalam musyawarah ternyata belum ada kesepakatan masalah ganti rugi atau pemegang hak atas tanah tidak menerima keputusan panitia pengadaan tanah, dapat diajukan keberatan melalui jalur hukum yang telah ditentukan, dua hal tersebut tidak diatur secara rinci dalam pengaturan sebelumnya.

Dengan demikian Keputusan Presiden No.55/1993 merupakan langkah pembaharuan dibidang hukum pertanahan, akan tetapi dalam peraturan yang di atasnya baik itu Undang-Undang Pokok Agraria maupun Undang-Undang No.20/1961 tidak terdapat istilah pembebasan tanah melainkan pencabutan tanah. Masalah pencabutan tanah ini dalam Keputusan Presiden No.55/1993 dipakai dalam ketentuan apabila dalam penyelesaian peralihan hak terdapat kendala, maka Gubernur Kepala Daerah Tingkat I yang bersangkutan dapat mengajukan usul

penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No.20/1961.

2.2 Pengertian Pembebasan Hak Atas Tanah

Dalam Undang-Undang No.5/1960 (Undang-Undang Pokok Agraria) hak atas tanah diatur dalam Bab II yang memuat juga ketentuan-ketentuan mengenai pendaftaran tanah, hak atas air, dan ruang angkasa. Sementara itu yang dimaksud dengan hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang hak untuk mempergunakan atau mengambil manfaat tanah yang dihakinya.

Adapun macam dari hak atas tanah menurut Pasal 16 jo Pasal 53 Undang-Undang Pokok Agraria adalah hak, milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian. Apabila kita telah kembali mengenai rumusan hak atas tanah, maka membuka tanah dan hak memungut hasil hutan bukan termasuk hak atas tanah, dicantumkan didalam Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria karena untuk menyelaraskan sistematikanya dengan sistematika hukum adat, kemudian apabila kita kelompokkan hak-hak atas tanah tersebut dapat dibedakan antara hak atas tanah yang bersifat tetap dan hak atas tanah yang bersifat sementara.

Hak atas tanah yang bersifat tetap yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa bangunan, dan hak pengelolaan. Sementara hak atas tanah yang bersifat sementara adalah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian. Dalam pencabutan hak atas tanah menurut Undang-Undang No.20/1961 pencabutan hanya dilakukan untuk

kepentingan umum dan pada umumnya tanah yang dicabut adalah hak milik. Bila kita melihat dalam Undang-Undang Dasar 1945 tak satu pun pasal yang memberikan landasan hukum terhadap perbuatan melakukan pencabutan hak milik, hanya saja dalam Pasal II Aturan Peralihan disebutkan bahwa segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. Bila kita telaah lebih jauh lagi mengenai isi Pasal II Aturan Peralihan tersebut dalam hubungannya dengan pencabutan hak milik, maka peraturan yang masih berlaku adalah Pasal 27 Undang-Undang Dasar Sementara 1950 atau Pasal 26 Konstitusi Republik Indonesia Serikat, sedang secara khusus diatur dalam *Onteigenings Ordonnantie* Stb.1920-574.¹⁴

Masalah pembebasan tanah pada zaman dahulu dikenal dengan berbagai nama seperti *prijsgeving*, *ontheffing*, atau *afkoop*. Pencabutan hak (*Onteigening*) dan pembebasan tanah (*Prijsgeving*) diatur secara terpisah antara satu dengan yang lainnya. Masalah pencabutan hak diatur dalam Stb.1920 No.574 yang mulai berlaku sejak tanggal 1 September 1920 yang kemudian ditambah dan diubah terakhir dengan Stb.1947 No.96. Pada zaman kemerdekaan *Onteigenings Ordonantie* dicabut dan diganti dengan Undang-Undang No.20/1961 (Lembaran Negara No.288) tentang pencabutan hak atas tanah dan benda yang ada di atasnya, sedangkan Bijblad No.11372 dan 12746 telah dicabut pula dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15/1975 tentang ketentuan mengenai tata cara pembebasan tanah.

¹⁴ Marmin M.Rosadi, **Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di atasnya**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1979, hlm.10.

Namun dalam Pasal 27, 34, 40 Undang-Undang Pokok Agraria dapat disimpulkan bahwa hak atas tanah dapat hapus antara lain karena:

1. Pencabutan hak berdasarkan Pasal 18.
2. Penyerahan hak dengan suka rela oleh pemiliknya.
3. Diterlantarkan.
4. Dihentikan haknya (untuk hak guna usaha dan hak guna bangunan).

Sehubungan dengan hapusnya hak atas tanah dengan penyerahan hak dengan suka rela oleh pemiliknya, inilah kiranya pembebasan tanah dapat dikategorikan sebagai bentuk penghapusan hak dan dijadikan dasar bagi pembentukan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15 tahun 1975.

Menurut **Boedi Harsono**, yang dimaksud dengan pembebasan tanah yaitu melepaskan hubungan yang semula terjadi diantara pemegang hak/penguasa tanahnya dengan cara memberi ganti rugi.¹⁵

Istilah pembebasan tidak terdapat dalam Undang-Undang Pokok Agraria, namun dalam Pasal 27 UU No. 5 tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria yang mengatur tentang hapusnya hak milik disebutkan bahwa salah satu diantara sebab hapusnya hak tersebut adalah karena diserahkan dengan suka rela dari pemiliknya. Pengertian tersebut kemudian terkenal dengan istilah *Pembebasan*. Pelepasan Hak Atas Tanah, hanya disebutkan dalam pasal Undang-Undang Pokok Agraria bahwa, "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial" dapat ditafsirkan merupakan dasar hukum dari adanya usaha untuk mengadakan

¹⁵ Boedi Harsono, **Himpunan Peraturan Hukum Tanah**, Djambatan, Bandung, 1980, hlm.590.

pembebasan tanah.¹⁶ Didukung oleh **Abdurrahman**, bahwa apa yang dimaksud dengan pembebasan tanah pada pokoknya, didasarkan atas penyerahan suka rela dari si pemegang hak, setelah ia diyakinkan bahwa kepentingan umum lebih memerlukan dari kepentingan pribadinya sendiri. Setelah ia diyakinkan bahwa kepentingan umum lebih memerlukan dari pada kepentingan pribadi, penyerahan suka rela ini tidak bertentangan dan dimungkinkan oleh Undang-Undang Pokok Agraria.¹⁷

Berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria, bahwa untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang. Kalau kita penggal Pasal 18 tersebut maka dapat kita katakan adanya:¹⁸

1. Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat. Kepentingan ini termasuk kepentingan negara dan kepentingan bersama dari rakyat sebagai syarat pertama dan utama dalam pencabutan hak ini untuk dapat diperlakukan Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria, sehingga tidak mungkin untuk pembebasan kepentingan perorangan. Kepentingan swasta yang berdampak pada kepentingan umum, ataupun kepentingan negara dan kepentingan bersama dapat juga dikategorikan memenuhi syarat pertama ini.
2. Hak-hak atas tanah dapat dicabut. Dengan pencabutan hak ini, maka terjadilah tindakan sepihak yaitu dari yang mencabut dengan suatu ketetapan sepihak. Hanya dalam beberapa literatur, seyogyanya orang yang dicabut haknya itu dapat menjadi miskin dari sebelumnya.
3. Ganti rugi. Ganti rugi ini jelas baik berupa uang atau fasilitas lainnya, ataupun pemukiman kembali dan sebagainya.
4. Layak. Pengertian layak ini harus yang obyektif, dan harga dasar adalah berdasarkan ketetapan pemerintah menurut klasemennya, bukan harga

¹⁶ Maria SW. Sumarjono, **Tinjauan Kasus Beberapa Masalah Tanah**, Jurusan Hukum Agraria, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 1982, hlm.30-34

¹⁷ Abdurrahman, **Tebaran Pikiran Mengenai Hukum Agraria**, Cetakan Pertama, Alumni, Bandung, 1985, hlm. 178.

¹⁸ AP.Parlindungan, *op. cit.*, hlm. 101-102

menurut orang yang dicabut haknya, ataupun sekedar diberi uang pindah atau pesangon dan sebagainya.

5. Cara yang diatur dengan undang-undang. Harusnya ada suatu produk undang-undang mengenai hal ini.

Mengenai pembebasan tanah ini kita jumpai beberapa peraturan, Surat Edaran, dan Instruksi dari Departemen Dalam Negeri antara lain :

1. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15/1975 tentang Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.2/1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Pemerintah Bagi Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Swasta.
3. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. Ba. 12/108/12/75.
4. Surat Edaran Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri No. BTU 2/568/2-76.

Dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Sementara 1950 dan/atau Pasal 26 Konstitusi Republik Indonesia Serikat, disebutkan bahwa pencabutan hak milik untuk kepentingan umum atas sesuatu benda atau hak tidak dibolehkan kecuali dengan mengganti kerugian menurut aturan undang-undang.

Pengertian hak milik itu sendiri menurut Pasal 20 Undang-Undang Pokok Agraria merupakan hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. Sedangkan isi dari Pasal 6 tersebut adalah bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.¹⁹ Menurut **Effendi Perangin** bahwa fungsi sosial berarti tanah harus digunakan

¹⁹ AP. Parlindungan, *op.cit.*, hlm.59.

sedemikian rupa sehingga memberi manfaat bagi pemiliknya dan masyarakat umum, tanah tidak semata-mata untuk kepentingan si pemiliknya tetapi juga untuk kepentingan umum.²⁰

Adanya pengertian terhadap fungsi sosial tersebut menunjukkan bahwa tujuan dari pencabutan hak atas tanah tersebut adalah untuk menyelenggarakan kepentingan umum, maka elemen kepentingan umum inilah yang harus menjadi pedoman yaitu sampai dimanakah sesuatu perbuatan itu memenuhi adanya persyaratan kepentingan umum yang dimaksud.²¹

Menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15/1975 bahwa yang dimaksud dengan pembebasan hak atas tanah ialah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat diantara pemegang hak/penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi yang harus diusahakan dengan asas musyawarah antara pihak-pihak yang bersangkutan dengan mempertimbangkan atau memperhatikan harga dasar setempat yang ditetapkan secara berkala oleh suatu panitia. Sedangkan dalam Surat Keputusan Gubernur DKI Jakarta No. Da/11/3/11/1972 dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan pembebasan tanah ialah pembelian, pelepasan hak, pemberian ganti rugi dan atau dengan nama apapun atas tanah beserta benda-benda yang ada di atasnya dengan maksud dipergunakan serta dimohon suatu hak.

Kalau kita melihat masalah ini dari satu sudut, yaitu dari pihak penguasa maka pengambilan tanah seseorang adalah sebagai pembebasan (hak) tanah,

²⁰ Effendi Perangin, *Pertanyaan Dan Jawaban Tentang Hukum Agraria*, Rajawali, Jakarta 1986, hlm.188.

²¹ Marmin M.Rosadi, *op. cit.*, hlm.13.

dimana pihak pemerintah membebaskan tanah yang bersangkutan dari hak kekuasaan si pemegang haknya, sehingga tanah yang diinginkan benar-benar bebas dari kekuasaannya, sedangkan dilihat dari sudut si pemegang hak, maka perbuatannya adalah berupa pelepasan hak atas tanah, yaitu si pemegang hak atas tanahnya, secara suka rela melepaskan haknya, setelah ia mendapat ganti rugi yang layak atas tanah tersebut.

Dengan semakin meningkatnya peranan swasta dalam sektor pembangunan kebutuhan akan tanah yang cepat tidak hanya diperlukan oleh instansi pemerintah, akan tetapi juga oleh pihak swasta. Untuk itu ditetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.2/1976 tentang penggunaan cara pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah bagi pembebasan tanah oleh pihak swasta. Dengan adanya Peraturan Menteri ini telah mengalami pergeseran pengertian pembebasan tanah yang tidak hanya sekedar sebagai upaya untuk pengadaan tanah untuk pemerintah, akan tetapi juga untuk kepentingan swasta. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No.2/1976 bahwa dalam pembebasan tanah untuk kepentingan swasta memerlukan ijin tertulis dari Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan dengan memperhatikan manfaat dari proyek yang dimaksud dan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I secepatnya menyampaikan laporan kepada Menteri Dalam Negeri setiap kali dilaksanakan pembebasan tanah rakyat menurut tata cara sebagaimana yang diatur dalam peraturan ini.

Ada dua cara untuk pelaksanaan pembebasan tanah yaitu :

1. Pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah dilakukan sekaligus dihadapan panitia Pembebasan Tanah Kabupaten/Kotamadya yang

bersangkutan sebagaimana dimaksud dalam Surat Edaran Dirjen. Agraria No. Ba.12/108/12/1975 tanggal 3 Desember 1975, dengan tidak memerlukan lagi pembuatan akte pelepasan hak secara khusus.

2. Pelaksanaan hak untuk kepentingan swasta harus dilakukan dengan pembuatan akte pelepasan yang dibuat dihadapan Kepala Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya, Camat (Kepala Kecamatan) atau Notaris setempat.

Sehubungan dengan Keputusan Presiden No.55/1993 tidak digunakannya lagi istilah pembebasan tanah sebagaimana lazimnya dikenal dalam praktek sebagai salah satu pranata hukum alternatif dari pencabutan hak atas tanah yang secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria. Di dalam Keputusan Presiden tersebut istilah pembebasan tanah diganti dengan pengadaan tanah sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini, yang maksudnya adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut (Pasal 1 butir (1)).

Keppres ini semata-mata hanya digunakan untuk pemenuhan kebutuhan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, selain untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau dengan cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

2.3 Muncul Dan Berkembangnya Lembaga Pembebasan Tanah

Seperti telah kita bahas diatas bahwa istilah dari pembebasan tanah baru ditemukan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15/1975 yang didefinisikan sebagai melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat diantara pemegang hak atau penguasa atas tanah dengan memberi ganti rugi.

Latar belakang adanya pembebasan tanah adalah sebagai pemenuhan kebutuhan tanah yang dilakukan oleh pemerintah karena keterbatasan lahan tanah negara. Apabila pembebasan tanah dilakukan oleh pihak swasta, maka agar didapatkan tanah dengan harga yang lebih murah, maka alasan untuk membangun kepentingan umum telah membuat harga tanah dinilai jauh lebih rendah dibandingkan dengan harga standar.

Konsep pembebasan tanah pada dasarnya mirip dengan pembelian tanah oleh negara pada jaman Hindia Belanda. Hal tersebut seperti yang diatur dalam Bijblad No.11372 jo Bijblad No.12746 yang atas dasar peraturan tersebut apabila pemerintah membutuhkan tanah, sementara tidak tersedianya tanah-tanah negara maka pemerintah dapat membeli tanah-tanah milik rakyat guna memenuhi kepentingannya.

Dengan konsep tersebut setiap kali pemerintah menghadapi kesulitan seperti itu, maka Gubernur Jenderal atau Residen membentuk panitia pembelian tanah untuk dinas yang berfungsi untuk membantu pemerintah dalam mengambil alih tanah-tanah rakyat dengan cara membeli. Dalam Bijblad No.11372 tahun 1927 maupun Bijblad No. 12746 tahun 1932 telah memberi dasar legitimasi bagi

pemerintah kolonial untuk memperoleh tanah milik rakyat yang secara langsung membuka jalan bagi pemerintah untuk menjadi pemilik baru atas tanah rakyat.

Konsep pemerintah sebagai pemilik atas tanah tersebut memang sejalan dengan asas hukum agraria kolonial yang membenarkan negara mempunyai hak atas tanah (*Domein Verklaring*). Konsep negara sebagai pemilik tanah tersebut diatur dalam Hukum Agraria Kolonial (*Agrarische Wet*).

Karena konsep tersebut tidak sesuai dengan kondisi sosial masyarakat Indonesia, maka setelah diberlakukannya Undang-Undang Pokok Agraria pada tahun 1960, peraturan dalam bentuk *Bijblad* otomatis gugur karena tidak ada lagi landasan yuridisnya. Disebutkan pula dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria yang menentukan kewenangan negara atas tanah hanyalah untuk :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Hal tersebut diperkuat pula dalam Pasal 2 ayat (3) yang menerangkan bahwa kewenangan negara dilaksanakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur.

Dalam perjalanan kemudian pada tahun 1975 pemerintah Orde Baru memperkenalkan lembaga pembebasan tanah melalui Surat Edaran Direktorat

Jenderal Agraria No. Ba. 12/108/12/75, yang kemudian dikuatkan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15/1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.

Peraturan ini tampaknya lebih dilatarbelakangi oleh kepentingan-kepentingan yang bersifat ekonomis jika dibandingkan dengan kepentingan yang bersifat yuridis. Hal ini terkesan dengan dikeluarkannya peraturan berbagai upaya untuk memfasilitasi para pemilik modal dan pemerintah untuk memperoleh tanah-tanah rakyat dengan cara membebaskan.

Latar belakang yang bersifat ekonomis didasarkan pada kebijakan pemerintah Orde Baru yang tampil di panggung kekuasaan dengan model pertumbuhan ekonomi yang dianut Indonesia adalah sistem ekonomi yang cenderung kapitalistik, yang membuka peluang bagi pemodal besar untuk memanfaatkan sumber daya pedesaan. Model pembangunan yang dianut bersifat *developmentalis*, *teknokratik*, dan *birokratik*, dan dijalankan dari atas. Sistem politik yang dianut bersifat *otoriter*, *monolitik*, dengan memakai pendekatan keamanan dan kekerasan terhadap rakyat.

Untuk mewujudkan tekad itulah maka pemerintah memberi peluang kepada pemilik modal baik domestik maupun asing untuk menanamkan investasinya di Indonesia. Pemberian peluang tersebut dengan cara menyediakan berbagai fasilitas, antara lain perpajakan dan tanah.

Tanah merupakan faktor produksi yang sangat dibutuhkan oleh pemilik modal disamping untuk para pemilik modal swasta yang memerlukan tanah untuk kegiatan investasi antara lain sektor industri, jasa, pertambangan, dan lain-lain.

Bagi pemerintah sendiri memerlukan tanah guna kepentingan pembangunan seperti jalan raya, jembatan, waduk, dan sebagainya. Penyediaan tanah untuk pembangunan menjadikan pemerintah mengeluarkan kebijakan dengan cara pembebasan tanah milik rakyat. Hal ini tampak jelas karena didorong oleh desakan kepentingan ekonomi para pemilik modal dan pemerintah, maka kebijakan pembebasan tanah diperkenalkan ke dalam sistem hukum pertanahan Indonesia.

Dalam perkembangannya sistem pembebasan tanah kemudian diatur dalam Keputusan Presiden karena peraturan di tingkat menteri dirasakan kurang memiliki dasar hukum yang kuat. Untuk masalah pembebasan tanah yang diperuntukkan bagi kepentingan umum diatur dalam Keputusan Presiden No.55/1993. Kepentingan umum menurut Keputusan Presiden, ini sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat (Pasal 1 angka 3), perumusan tersebut sangat sederhana sifatnya bila kita bandingkan dengan perumusan yang sama dalam Undang-Undang No.20/1961 maupun Instruksi Presiden No.9/1973.

Menurut Undang-Undang No.20/1961 perumusan kepentingan umum dalam konteks pencabutan hak atas tanah yang tercantum dalam Pasal 1 menyebutkan bahwa kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat. Sementara dalam Instruksi Presiden No.9/1973 terdapat dalam Pasal 1 butir (1) menyebutkan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan yang menyangkut kepentingan bangsa dan negara, masyarakat luas, rakyat banyak, dan pembangunan.²²

²² Abdurrahman, *Tebaran....op. cit.*, hlm.33.

Pembebasan tanah yang dilakukan oleh pemerintah haruslah diperuntukkan bagi pembangunan yang tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Bidang-bidang tersebut seperti tertuang dalam Pasal 5 Keputusan Presiden No.55/1993 yang menyebutkan antara lain :

- a Jalan umum, saluran pembuangan air.
- b Waduk, bendungan, dan pembangunan pengairan.
- c Rumah Sakit Umum dan PUSKESMAS (Pusat Kesehatan Masyarakat).
- d Pelabuhan, bandara udara, terminal.
- e Tempat peribadatan.
- f Tempat pendidikan dan sekolahan, pasar umum, atau pasar Inpres.
- g Fasilitas pemakaman umum.
- h Fasilitas keselamatan umum, seperti antara lain tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan bencana yang lain.
- i Pos dan telekomunikasi.
- j Sarana dan olah raga.
- k Stasiun penyiaran radio, televisi, beserta sarana pendukungnya.
- l Kantor pemerintah.
- m Fasilitas militer.

Adanya rincian tentang kriteria pembangunan yang mengakibatkan terjadinya pembebasan tanah untuk kepentingan umum tersebut membatasi pengertian dari kepentingan umum itu sendiri sehingga diharapkan dalam segi operasionalnya tetap berpedoman pada kriteria-kriteria tersebut. Seperti yang telah sering kita saksikan bahwa definisi dari kepentingan umum sering dibuat mengambang oleh pihak pemerintah maupun pemilik modal yang membutuhkan

tanah, hal ini dilakukan agar dalam pembebasan tanah dapat ditekan pengadaan ganti ruginya sebagai dalih pembangunan untuk kepentingan umum.

Dengan adanya praktek manipulasi kepentingan umum tersebut menjadikan keberadaan lembaga pembebasan tanah hanya digunakan untuk kepentingan pihak yang membutuhkan tanah, sementara pemegang hak atas tanah tidak terjangkau peraturan-peraturan yang melindungi hak mereka.

2.4 Tinjauan Yuridis Terhadap Keputusan Presiden No.55/1993

2.4.1. Prinsip Negara Hukum Di Indonesia

Negara hukum adalah suatu konsep teoritik yang berkembang di daratan Eropa Barat (Kontinental). Di dalam kehidupan bernegara berdasarkan pemusatan kekuasaan tidak populer lagi di Eropa Barat, maka **Montesquieu** memperkenalkan ide *Trias Politica* dibidang ketatanegaraan, sedangkan **Immanuel Kant** mulai menggali lagi ide negara hukum yang sudah dikenal sejak zaman **Plato** di Yunani (purba) dengan istilah *Nomoi*. Namun Immanuel Kant pada saat itu berpendapat bahwa negara hukum hanya sekedar untuk menegakkan keamanan dan ketertiban pada masyarakat (*rust en orde*) sehingga idenya dikenal dengan istilah *Negara Jaga Malam (Nachtwakerstaat)* dimana pencapaian kesejahteraan masing-masing terserah pada warga masing-masing sesuai dengan prinsip liberalisme. Kemudian ide negara hukum liberal (formal) ke negara hukum materiel yang pada saat ini ialah negara hukum kemakmuran yang dikenal dengan sebutan *Wohlfahrstaat*, *Social Service Staat*, *Sociale Verzorgingsstaat*, *Welvaarstaat*, dan sebagainya.

Paham yang terkenal pada sekitar Perang Dunia II ialah paham **Julius Stahl** yang mengemukakan bahwa pokok-pokok utama negara hukum (Barat) yang mendasari konsep negara hukum yang demikian itu ialah :

1. Berdasarkan hak asasi sesuai dengan pandangan individual (John Locke cs).
2. Untuk melindungi hak asasi perlu Trias Politika Montesqueiu dengan segala variasi perkembangannya.
3. Pemerintahan berdasarkan dengan undang-undang (*Wetmatig Besturr*) dalam *Rechtstaat Materiel* dan di tambah prinsip *Doelmatig Bestuur* di dalam *Sociale Verzorgingsstaat*.
4. Apabila di dalam menjalankan pemerintahan masih dirasa melanggar hak asasi manusia, harus diadili dengan suatu pengadilan administrasi. Politik pembangunan hukum nasional.²³

Di dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 tidak ditemukan pernyataan eksplisit bahwa Indonesia adalah negara hukum, tetapi dengan demikian bukan berarti bahwa negara Indonesia bukan negara hukum, sebab dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar 1945 (bagian Sistem Pemerintahan Negara) secara tegas menyebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum bukan negara kekuasaan, serta Indonesia berdasarkan *Konstitusional* bukan *Absolutisme*.²⁴

Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum bukan berdasarkan atas kekuasaan belaka, pernyataan tersebut terdapat dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 yang secara implisit mengajarkan bahwa kekuasaan tertinggi terletak pada hukum atau tidak ada kekuasaan lain terkecuali kekuasaan hukum yang dalam hal ini bersumber pada Pancasila dari segala sumber hukum.²⁵

²³ Busyro Muqodas, et.al, *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, UII Pres, Yogyakarta, 1992, hlm.40-41.

²⁴ S.F.Marbun, et.al., *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1987, hlm 51.

²⁵ Sjachran Basjah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindakan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 1

Jika dikaitkan dengan ruang lingkup tugas pemerintah, maka secara filosofis konstitusional jelas dinyatakan bahwa Indonesia menganut prinsip negara hukum yang dinamis atau *Welfare Staat* (Negara Kesejahteraan), sebab negara wajib menjamin kesejahteraan sosial. Pernyataan ini dapat diberikan landasannya dari Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dalam alinea IV yang antara lain memuat 4 macam tujuan negara yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa, melindungi kesejahteraan umum, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Sila Kelima dari Pancasila juga tercantum di dalam alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan prinsip "Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia." Begitu juga ketentuan Pasal 33 dan Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945 mengharuskan pemerintah untuk menjamin setinggi-tingginya kemakmuran rakyat serta memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar, sehingga bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya serta yang menjadi hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara untuk digunakan oleh pemerintah dalam melaksanakan tugas dalam membangun kesejahteraan sosial.²⁶

Pengertian dasar negara hukum menurut **Muhammad Yamin** terdapat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea ke-4 yang berbunyi, "Maka disusunlah Kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu didalam suatu undang-undang negara Indonesia."²⁷

²⁶ S.F.Marbun, et.al, *op. cit.*, hlm.52.

²⁷ Muhammad Yamin, *Proklamasi Dan Konstitusi Republik Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1954, hlm.68.

Kalau kita telaah dari latar belakang sejarahnya, baik konsep "*The Rule of Law*" maupun konsep "*Rechtstaat*" lahir dari suatu usaha atau perjuangan menentang kesewenangan penguasa, sedangkan negara Republik Indonesia sejak dalam perencanaan berdirinya jelas-jelas menentang segala macam bentuk kesewenangan atau absolutisme. Oleh karena itu jiwa dan isi negara hukum Pancasila seyogyanya tidaklah dengan begitu saja mengalihkan konsep "*The Rule of Law*" atau konsep "*Rechtstaat*", bagi negara Indonesia yang menjadi titik sentral adalah keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan.

Dari asas tersebut akan berkembang elemen lain dari konsep negara hukum Pancasila, yaitu terjalinnya hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara, penyelesaian sengketa secara musyawarah, sedangkan peradilan merupakan saran terakhir, dan tentang hak asasi manusia tidaklah hanya menekankan hak dan kewajiban tetapi terjalinnya suatu keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Secara riil prinsip negara hukum mengandung unsur-unsur yang sangat penting yaitu:

1. Pemerintahan dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar pada hukum/peraturan perundang-undangan (asas legalitas).
2. Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia.
3. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara.
4. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan

Dalam keempat unsur tersebut nampak jelas bahwa negara hukum Indonesia menganut paham negara hukum dengan rumusan *rechtstaat* dengan anggapan bahwa pola yang diambil tidak menyimpang dari pengertian negara hukum pada umumnya yang disesuaikan dengan keadaan di Indonesia.²⁸

Konsepsi negara hukum tersebut tidak akan terlepas dari perbuatan atau kewenangan dari aparatur negara yang dalam Hukum Administrasi Negara disebut administrasi negara yang secara langsung sebagai pihak yang menentukan kebijakan. Sikap tindakan administrasi negara dalam Hukum Administrasi Negara dapat berujud tri fungsi yaitu:²⁹

1. Membentuk peraturan perundang-undangan dalam arti materiel pada satu pihak dan lain pihak membuat ketetapan (*Beschikking*).
2. Menjalankan pemerintahan dalam kehidupan bernegara dalam rangka mencapai tujuan.
3. Menjalankan fungsi peradilan.

Kewenangan administrasi negara dalam membuat suatu keputusan dalam lingkungan Hukum Administrasi Negara hanya dapat diperoleh dengan dua cara yaitu dengan atribusi dan dengan delegasi.³⁰

Atribusi merupakan suatu wewenang yang melekat pada suatu jabatan, menurut Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No.5/1986 menyebutkan bahwa wewenang yang ada pada badan/pejabat tata usaha negara atau yang dilimpahkan

²⁸ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm.7.

²⁹ Sjachran Basjah, *Beberapa Hal Tentang Hukum Acara Administrasi, Penataran Peradilan Administrasi*, Kerjasama Indonesia Belanda, Bandung, 1987, hlm.6-8.

³⁰ Philipus M.Hadjon, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, hlm.128.

kepadanya, sedangkan delegasi adalah suatu pengalihan atau pemindahan suatu kewenangan yang ada.

Pengertian mendasar dari atribusi adalah kewenangan yang ditemukan dalam suatu undang-undang, dalam hal ini Presiden di dalam kekuasaan pemerintahan itu termasuk pula fungsi mengatur dan memutus, dimana fungsi ini dapat dilaksanakan dengan membentuk suatu peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah pembentukan suatu Keputusan Presiden.

Konsepsi dari negara hukum Indonesia telah pula dirumuskan oleh rakyat melalui wakilnya di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang di dalam ketetapanannya tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) khususnya tentang Wawasan Nusantara dimana antara lain dirumuskan, "Bahwa seluruh kepulauan Nusantara merupakan satu kesatuan hukum dalam arti bahwa hanya ada satu hukum nasional yang mengabdikan kepada kepentingan nasional."

Konsep dari negara hukum Indonesia tersebut mencerminkan konsep kemasyarakatan (sosial) sebagaimana ditunjukkan di dalam sejarah yang erat kaitannya dengan masyarakat di mana konsep tersebut tumbuh dan ditetapkannya.

Dengan memahami konsep atau teori tersebut, maka hukum harus menjangkau seluruh lapisan masyarakat termasuk administrasi negara, dan hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat, artinya harus memperhatikan nilai-nilai yang mewarnai dalam sebuah struktur masyarakat, jadi bukan hanya sebatas untuk menjaga kepentingan segelintir orang karena beberapa kepentingan baik itu kepentingan politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Karena bukan rahasia lagi justru sikap dan tindak administrasi negara terkadang

menimbulkan kerugian terhadap masyarakat. Jadi fungsi hukum itu sendiri sebagai suatu mekanisme pengendali sosial (*Social Control*). Mekanisme pengendalian sosial berupa suatu proses yang direncanakan yang bertujuan untuk menganjurkan, mengajak, menyuruh, bahkan memaksa anggota masyarakat agar mematuhi norma-norma hukum atau tertib hukum yang sedang berlaku.³¹

Dilema yang terjadi terhadap produk peraturan perundang-undangan dapat menjadikan tidak adanya kepastian hukum, padahal adanya kepastian hukum merupakan unsur yang dituju dari berlakunya asas legalitas sebagai asas yang harus dijunjung tinggi dalam negara hukum terutama terhadap keputusan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang bersifat membebaskan rakyat yaitu perbuatan hukum publik yang dilakukan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang dapat melanggar kebebasan atas hak milik perseorangan/lebih.

Adanya asas legalitas sebagai komponen penting dalam konsep negara hukum menjadikan adanya perlindungan hukum pada warga masyarakat dan bagi administrasi negara dapat menjauhkan diri dari segala bentuk penyalahgunaan wewenang (*Abuse of Power*), ketidakadilan, dan ketidakjujuran (*Unfairness*).

2.4.2. Asas Legalitas

Satu asas yang merupakan pasangan logis dari asas demokrasi adalah asas negara hukum, artinya bagi satu negara demokrasi pastilah menjadikan pula "hukum" sebagai salah satu asasnya yang lain. Alasannya, jika suatu negara diselenggarakan dari, oleh, dan untuk rakyat, maka untuk menghindari hak rakyat

³¹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Permasalahan Hukum Di Dalam Masyarakat*, Alumni Bandung, 1984, hlm. 35

dari kesewenang-wenangan dan untuk melaksanakan kehendak rakyat bagi kekuasaan negara haruslah segala tindakannya dibatasi atau dikontrol oleh hukum sebagai pemegang kekuasaan tertinggi yang sebenarnya tak lain hanyalah memegang kekuasaan rakyat, sehingga tidak boleh sewenang-wenang. Bahkan negara hukum dalam menentukan alat-alat perlengkapan negara yang bertindak menurut dan terikat oleh alat-alat yang ditetapkan terlebih dahulu oleh alat-alat perlengkapan negara yang dikuasakan untuk mengadakan peraturan-peraturan.

Salah satu ciri dari negara hukum adalah adanya asas legalitas dalam arti hukum segala bentuknya. Ini dimaksudkan bahwa untuk segala tindakan seluruh warga negara, baik rakyat maupun penguasa haruslah dibenarkan oleh hukum. Di Indonesia berbagai peraturan untuk segala tindakan sudah ada ketentuannya, sehingga untuk setiap tindakan itu harus sah menurut aturan hukum yang telah ada. Untuk mengamankan ketentuan tersebut maka Indonesia telah dibentuk berbagai badan peradilan untuk memberi putusan (peradilan) terhadap hal-hal yang dianggap melakukan hal-hal yang tidak dibenarkan oleh hukum.³²

Seperti yang telah ditentukan dalam Undang-Undang Dasar 1945, dalam upaya mencapai tujuan negara yang dirumuskan dalam paragraf 4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 telah dibentuk alat-alat perlengkapan negara, seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden, Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Mahkamah Agung (MA), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Sesuai dengan kedudukannya, MPR diberi tugas dan wewenang yang sangat penting diantaranya menetapkan Undang-

³² Moh.Mahfud MD., *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1993, hlm.97.

Undang Dasar dan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), akan tetapi yang mempunyai peranan penting dalam pemerintahan adalah Presiden yang dalam menjalankan tugas dan kewajibannya harus selalu berpijak pada Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal ini dapat diberikan beberapa ilustrasi lebih lanjut yang menunjukkan perkembangan konsep-konsep yang disesuaikan dengan keadaan di Indonesia. *Pertama*, negara berdasarkan hukum ialah negara yang diatur dengan peraturan-peraturan yang dibuat berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Dasar (dalam hal ini adalah Undang-Undang Dasar 1945), baik mengenai bentuk, jenis, dan isi maupun kelembagaannya. *Kedua*, sistem Konstitusional (Indonesia) ialah sistem bernegara yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan yang disebut dalam Undang-Undang Dasar 1945, tidak menyimpang, tidak berdasarkan kepada kekuasaan belaka.³³

Seperti yang telah kita ulas di bagian depan, peraturan mengenai pembebasan hak atas tanah lahir atas kebijakan pemerintah dengan mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15/1975 tentang tata cara pembebasan tanah. Dalam peraturan ini disebutkan bahwa pengambilan tanah untuk keperluan pemerintah pada dasarnya harus diselenggarakan dengan persetujuan pemiliknya kecuali jika dilakukan pencabutan hak milik untuk kepentingan umum.

Kebijakan mengenai pembebasan tanah bukan hanya diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15/1975 melainkan juga Peraturan Menteri Dalam Negeri No.2/1976 tentang pembebasan tanah untuk kepentingan

³³ Padmo Wahjono, *op. cit.*, hlm.111.

pemerintah yang dilakukan oleh pihak swasta dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.2/1985 tentang pengadaan tanah untuk keperluan proyek pembangunan di wilayah kecamatan.

Apabila kita tinjau menurut asas legalitas maupun menurut wewenang pendelegasian administrasi negara (*atribusi*) jelas bahwa Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15/1975, Peraturan Menteri Dalam Negeri No.2/1976, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.2/1985 tidak memberikan adanya kepastian hukum pada rakyat, padahal prinsip negara hukum pada dasarnya untuk memberikan adanya kepastian hukum pada rakyat.

Pengertian mendasar dari atribusi adalah kewenangan yang ditemukan dalam suatu undang-undang dalam hal ini Presiden, di dalam kekuasaan pemerintah itu termasuk pula fungsi mengatur dan memutus, di mana fungsi ini dapat dilaksanakan dengan membentuk suatu peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah pembentukan suatu Keputusan Presiden. Keputusan Presiden dalam hal ini merupakan "sisa" dari peraturan perundang-undangan yang tertentu batas lingkungannya yaitu Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Keputusan Presiden yang merupakan pengaturan yang delegasian diantaranya:

1. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam peraturan pemerintah yang tegas-tegas menyebutnya.
2. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam peraturan pemerintah meskipun tidak tegas-tegas menyebutnya.

Keputusan Presiden di sini merupakan peraturan yang bersifat delegasian/limpahan yang kewenangannya terletak/di atur dalam undang-undang dan Peraturan Pemerintah, sehingga Keputusan Presiden di sini hanya mengatur lebih lanjut saja, tidak membentuk kebijaksanaan baru.

Delegasi adalah wewenang oleh suatu organ pemerintahan kepada pihak lain untuk mengambil keputusan atau tanggung jawab sendiri, dan merupakan alat-alat yang membantu atau memeriksa apakah suatu badan berwenang atau tidak. pengertian tersebut merupakan konsekuensi dari konsepsi negara hukum yang menyebabkan apabila penguasa ingin meletakkan kewajiban-kewajiban diatas para warga (masyarakat), maka kewenangan itu harus ditemukan dalam suatu undang-undang. Delegasi tidak berlaku terhadap pemberian wewenang untuk menentukan peraturan-peraturan yang mengikat umum.

Kewenangan yang diberikan oleh suatu organ pemerintah kepada organ lain untuk atas namanya mengambil keputusan. Suatu organ pemerintah dapat memberikan mandat kecuali dengan peraturan perundang-undangan ditentukan lain atau karena sifat kewenangan itu bertentangan dengan pemberian mandat. Bagaimanapun juga mandat itu tidak diberikan jika itu mengenai kewenangan:

1. Untuk menentukan peraturan-peraturan mengikat yang bersifat umum, kecuali jika pada pemberian kewenangan itu dilengkapi dengan pemberian mandat itu.
2. Untuk mengambil suatu keputusan dimana ditentukan bahwa keputusan itu harus diambil dengan suara terbanyak bersyarat (*Qualified Majority*) atau

berdasarkan ketentuan tentang prosedur pembentukan keputusan, bertentangan dengan pemberian mandat itu.

3. Untuk memutus atas suatu surat permohonan banding.
4. Untuk membatalkan atau untuk tidak memberikan persetujuan suatu keputusan dari suatu organ pemerintah.

Oleh karena itu secara yuridis baik dari segi formal maupun materiel Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15/1975 batal demi hukum karena secara materiel, Menteri Dalam Negeri tidak mempunyai wewenang membuat peraturan yang mengikat umum tanpa adanya pendelegasian wewenang yang melekat pada suatu badan yang menurut Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No.5/1986 merupakan wewenang yang ada pada Badan/Pejabat Tata Usaha Negara. Dalam atribusi tersirat kewenangan penguasa yang apabila ingin meletakkan kewajiban di atas para warga maka kewenangan tersebut harus ditemukan dalam undang-undang, dengan kata lain bahwa kewenangan membuat keputusan harus didasarkan pada suatu undang-undang formal setidaknya apabila keputusan tersebut memberikan kewajiban-kewajiban terhadap rakyat, sementara peraturan mengenai pembebasan tanah untuk kepentingan umum tidak terdapat dalam peraturan perundang-undangan baik Undang-Undang No.5/1960 (Undang-Undang Pokok Agraria) maupun Undang-Undang No.20/1961. Secara materiel, Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut mengatur aturan yang bertentangan dengan isi dan maksud dari Undang-Undang Pokok Agraria maupun Undang-Undang No.20/1961.

Menurut sumber tertib hukum yang tertuang dalam Ketetapan MPR No.XX/MPRS/1966, pada hakekatnya mengatur bahwa peraturan yang berada dibawahnya harus mengacu pada peraturan yang berada pada tingkatan yang lebih tinggi. Dalam konteks Undang-Undang Pokok Agraria yang merupakan landasan hukum dan politik pertanahan di Indonesia tidak memuat ketentuan yang menyebutkan adanya wewenang untuk melakukan pembebasan tanah. Di dalam Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat, hak atas tanah dapat dicabut dengan memberikan kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur oleh undang-undang.

Dari peraturan tersebut maka dibentuk Undang-Undang No.20/1961 yang mengatur mengenai pencabutan hak atas tanah di mana dalam salah satu pasalnya yaitu Pasal 1 menyebutkan bahwa Presiden sebagai pihak yang berwenang melakukan pencabutan hak atas tanah, sementara prosedur pencabutan diatur dalam pasal-pasal selanjutnya tanpa melibatkan instansi Menteri Dalam Negeri.

Selain mengandung cacat yuridis secara inheren Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15/1975 tampaknya memang dibuat untuk memfasilitasi pemilik modal atau pemerintah, dengan kata lain sejak awal Peraturan Menteri Dalam Negeri ini telah berpihak. Padahal suatu peraturan harus menjamin keadilan, kepastian, dan berfaedah bagi seluruh rakyat tanpa kecuali. Dari sudut mekanisme dan prosedur yang mengaturnya, proses pembebasan hak atas tanah tersebut tidak memberikan tempat bagi peran serta rakyat untuk turut serta memberikan kontribusinya dalam proses pengambilan keputusan. Hal tersebut

disebabkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15/1975 tidak memberikan jalan keluar seandainya tidak terjadi kesepakatan dalam proses pembebasan tanah.

Karena banyaknya kelemahan secara inheren dalam pembebasan hak atas tanah, maka pemerintah kemudian mengeluarkan Keputusan Presiden No.55/1993 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepastian hukum. Adanya Keputusan Presiden ini tampaknya lebih memberikan kepastian hukum pada masyarakat. Keputusan Presiden walaupun tidak disebut secara tegas dalam Undang-Undang Dasar 1945, tetapi merupakan kewenangan dari Presiden yang melekat secara inheren pada kedudukannya sebagai pemegang kekuasaan pemerintah (Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945).

Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, Presiden dengan sendirinya dilekati berbagai wewenang untuk membuat dan menetapkan keputusan, baik yang bersifat umum maupun yang bersifat khusus konkrit individual berupa Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*).³⁴ Dalam prakteknya ada dua macam Keputusan Presiden, yaitu *Pertama*, yang materi muatannya masih bersifat umum sehingga termasuk satu jenis peraturan perundang-undangan. *Kedua*, yang bersifat konkrit individual yang merupakan Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*).³⁵ Melihat uraian tersebut, maka Keputusan Presiden No.55/1993 merupakan semacam Keputusan Presiden yang disebutkan dalam bagian pertama.

Keputusan Presiden No.55/1993 menjadi satu-satunya peraturan mengenai pembebasan tanah untuk kepentingan umum, karena menurut Pasal 24 dalam Keputusan Presiden ini dinyatakan tidak berlaku lagi:

³⁴ Philipus M. Hadjon, et. al. *op. cit.*, hlm.88.

³⁵ *Ibid*, hlm.88-89.

1. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15/1975 tentang ketentuan mengenai tata cara pembebasan tanah.
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.2/1976 tentang penggunaan acara pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah bagi pembebasan tanah oleh pihak swasta.
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.2/1985 tentang tata cara pengadaan tanah untuk keperluan proyek pembangunan di wilayah Kecamatan.

Dalam Keputusan Presiden ini ketentuannya hampir sama dengan pembebasan tanah seperti yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15/1975, hanya ada sedikit perbedaan tapi bukan merupakan perbedaan yang essensial. Menurut Keputusan Presiden No.55/1993 ini istilah pembebasan tanah diganti dengan pelepasan/penyerahan hak atas tanah, yang didefinisikan sebagai kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberi ganti kerugian atas dasar musyawarah (Pasal 1 ayat (2)).

Bila kita bandingkan dengan definisi dari pembebasan tanah menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15/1975 memang serupa. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri, ini pembebasan tanah merupakan kegiatan melepaskan hubungan antara pemegang hak atas tanah dengan cara memberikan ganti rugi (Pasal 1 butir (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15/1975). Apabila kita perhatikan secara seksama dari kedua istilah dalam Keputusan Presiden No.55/1993 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15/1975, tampak perbedaannya dalam penambahan kalimat "...atas dasar musyawarah..." pada Keputusan Presiden No.55/1993. Hal itu berarti bahwa dari segi istilah memang ada perbedaan kata yaitu pelepasan/penyerahan hak atas tanah dengan

pembebasan tanah. Akan tetapi secara esensial mengandung pengertian yang sama.

Tampaknya Keputusan Presiden No.55/1993 merupakan peraturan pembebasan tanah yang dimodifikasi dengan peraturan pencabutan hak atas tanah. Maksud dari pernyataan tersebut adalah dalam Keputusan Presiden No.55/1993 mengatur atau memperbaharui ketentuan yang belum diatur dalam peraturan sebelumnya. Keputusan Presiden ini difokuskan bahwa sebelum terjadinya pelepasan hak atas tanah terlebih dahulu diadakan musyawarah dengan maksud sebagai proses atau kegiatan saling mendengarkan dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pemegang hak atas tanah dengan pihak yang memerlukan tanah untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi (Pasal 1 ayat (4) Keputusan Presiden No.55/1993).

Dalam Keputusan Presiden ini, musyawarah merupakan satu kunci yang nantinya dalam pelaksanaannya mendapat porsi yang cukup banyak, bahkan dalam Pasal 9 disebutkan bahwa pengadaan tanah bagi pelaksanaan kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah.³⁶ Asas musyawarah tersebut dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15/1975 tidak diatur secara tegas dan mendetail.

Perbedaan lainnya, yaitu dalam Keputusan Presiden ini pelepasan hak atas tanah dengan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum

³⁶ Abdurrahman, **Masalah Pencabutan Hak-hak atas Tanah, Pembebasan dan Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Indonesia**, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm.51.

dan juga mengenai susunan kepanitiaan pengadaan tanah. Panitia pengadaan tanah tersebut lebih mengacu kepada kebijaksanaan politik pemerintah mengenai struktur dan kedudukan pembantu-pembantu presiden sehingga ada perbedaan antara Keputusan Presiden No.55/1993 dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15/1975.

Langkah pembaharuan yang dilakukan oleh Keputusan Presiden ini adalah apabila tidak terjadi kesepakatan antara kedua belah pihak yang berkepentingan dalam masalah pemberian ganti rugi, maka pemegang hak atas tanah dapat mengajukan keberatan terhadap Gubernur, dan setelah penyelesaian yang ditempuh Gubernur tetap tidak diterima, maka Gubernur dapat mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No.20/1961 (Pasal 21 Keputusan Presiden No. 55/1993).

Dari sudut pandang yuridis, Keputusan Presiden No.55/1993 mengandung cacat yuridis baik dari segi formal maupun materiel, karena dari segi materiel Keputusan Presiden tersebut tidak sejalan dengan ketentuan Undang-Undang No.20/1961. Sementara dari sudut formal bahwa pemerintah mengandung kekuasaan memutus dan kekuasaan mengatur. Dengan adanya kekuasaan pemerintah tersebut, presiden mempunyai kekuasaan untuk mengatur segala sesuatu, hanya saja kekuasaan mengatur ini mempunyai suatu batasan sesuai dengan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, yang menyebutkan bahwa apabila Presiden akan membuat undang-undang, harus dengan persetujuan DPR, yaitu dalam membentuk undang-undang, sedangkan apabila Presiden hendak mengatur dengan jalur eksekutif, dapat dilaksanakan dengan pembentukan suatu Keputusan

Presiden. Pemberian delegasi hanya dapat dilakukan apabila wewenang untuk mendelegasikan tersebut diatur dalam peraturan perundang-undangan, karena sifat Keputusan Presiden tersebut adalah peraturan pelaksana dari undang-undang yang mengaturnya.

Memang dalam Keputusan Presiden No.55/1993 disebutkan bahwa apabila prosedur musyawarah tidak berhasil dilakukan, maka dapat dimintakan pencabutan hak atas tanah yang disampaikan kepada Presiden oleh Menteri Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN), akan tetapi prosedur untuk sampai pada ketentuan pencabutan hak atas tanah berdasarkan pada prosedur yang hampir sama dengan prosedur pembebasan tanah sebagaimana pernah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15/1975, bukan pada prosedur seperti yang diatur dalam Undang-Undang No.20/1961.

Seperti yang telah kita uraikan diatas bahwa proses pembebasan tanah tidak diatur dalam Undang-Undang No.20/1961 walaupun dalam Keputusan Presiden ini istilahnya pelepasan hak atas tanah. Ada beberapa pendapat yang mengemukakan bahwa pelepasan hak atas tanah ini sesuai dengan beberapa pasal dalam Undang-Undang Pokok Agraria (Pasal 27, 34, dan 40) yang menyatakan hak-hak atas tanah dapat menjadi hapus di samping dicabut untuk kepentingan umum, dapat juga karena penyerahan dengan suka rela oleh pemiliknya (Pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria) atau dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir (Pasal 34 dan Pasal 40) yang berarti pemegang hak boleh menyerahkannya secara suka rela. Apabila kita telaah bersama pendapat tersebut berarti dalam pelepasan hak, pemegang hak atas tanahlah yang aktif

untuk melepas haknya karena sifatnya suka rela, akan tetapi seperti yang telah kita ketahui bersama bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum pihak pemerintah yang aktif membebaskan tanah milik rakyat.

Di dalam Undang-Undang No.20/1961 tentang pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya, tidak memberikan wewenang kepada Presiden untuk mengeluarkan Keputusan Presiden (delegasi). Pembentukan Keputusan Presiden No.55/1993 tidak didasarkan atas atribusi, karena atribusi itu sendiri merupakan penyerahan suatu wewenang (baru) oleh rakyat melalui wakil-wakilnya di parlemen kepada pemerintah, di mana wewenang tersebut sebelumnya tidak dimiliki oleh pemerintah. Dengan adanya pemberian wewenang itu berarti tindakan pemerintah menjadi sah (halal) dan secara yuridis mempunyai kekuatan mengikat secara umum, karena telah memperoleh persetujuan dari rakyat melalui wakilnya di parlemen yang kemudian dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun di daerah.³⁷ Keputusan Presiden No.55/1993 merupakan peraturan kebijaksanaan yang dituangkan dalam bentuk *Freis Ermessen*, yaitu wewenang yang diberikan kepada pemerintah untuk mengambil tindakan guna menyelesaikan masalah yang penting dan mendesak. Kebijakan tersebut diambil tanpa dilandasi oleh peraturan umum yang memberi kewenangan kepada administrasi negara untuk membuat kebijaksanaan tersebut.

Mengingat dengan semakin banyaknya kasus-kasus pembebasan tanah selalu menimbulkan keributan dan masalah sehingga banyak yang mempersoalkan

³⁷ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm.158.

apakah hal ini terjadi karena kekurangberesan peraturan, ataukah karena ketidakpastian aparat, ataukah hanya sebuah akses yang memang lumrah terjadi. Tetapi apapun alasannya, yang umum dirugikan oleh keadaan tersebut adalah rakyat, sehingga perlu diadakan usaha perbaikan terhadap peraturan mengenai pembebasan tanah. Dari **Jellineck** diketahui bahwa pemerintah mengandung dua segi yaitu secara formal dan materiel. Pemerintah dalam arti formal mengandung kekuasaan mengatur dan memutus, dan pemerintah dari segi materiel berisi unsur memerintah dan melaksanakan. Sebagai pemegang kekuasaan memerintah, Presiden dengan sendirinya dilekati berbagai wewenang untuk membuat dan menetapkan keputusan, baik yang bersifat umum maupun yang bersifat khusus konkrit individual berupa Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*).

2.5 Pembebasan Hak Atas Tanah Menurut Keputusan Presiden No.55/1993

2.5.1. Prosedur Dan Panitia Pembebasan Tanah

Dalam melakukan pembebasan tanah rakyat dengan maksud membangun untuk kepentingan umum akan dilakukan oleh suatu panitia pembebasan tanah, yaitu suatu panitia yang bertugas melakukan pemeriksaan atau penelitian dan penetapan ganti rugi dalam rangka pembebasan suatu hak atas tanah dengan atau tanpa bangunan atau tanaman yang tumbuh diatasnya.

Pembentukan panitia pembebasan tanah tersebut pernah diatur dalam Bijblad No.11372 jo Bijblad No.12746 yang kemudian pada tanggal 27 Januari 1958 Menteri Agraria mengeluarkan Surat Edaran yang ditujukan kepada semua Kementerian.

Dalam Surat Edaran, Menteri Agraria menetapkan komposisi kepanitiaan yang dimaksud dengan susunan keanggotaan sebagai berikut:

1. Jawatan gedung-gedung cq pekerjaan umum dan tenaga.
2. Jawatan/instansi yang hendak memiliki tanah itu.
3. Jawatan agraria/pamong praja/swatantra.
4. Kantor jawatan pajak.

Sehingga dengan demikian panitia yang dimaksud tetap bertahan terus sekalipun dengan perubahan komposisi anggotanya.³⁸ Dalam perkembangannya karena dirasakan tidak sesuai dengan alam kemerdekaan di Indonesia, keberadaan panitia pembebasan tanah diperintahkan untuk ditinjau kembali dan dicabut, yang kemudian diadakan suatu peraturan baru agar sesuai dengan kondisi pada saat itu, perintah tersebut tertuang dalam Surat Edaran Menteri Pertama Republik Indonesia dengan No.32391/61 tanggal 30 Desember 1961 yang ditujukan kepada Menteri Agraria dan Menteri Pekerjaan Umum Dan Tenaga.

Kemudian Dirjen Agraria dalam Surat Edarannya pada tanggal 28 Mei 1969 No.Ba.5/282/5 yang ditujukan kepada para Gubernur tetap berpedoman pada prosedur dimana apabila instansi pemerintah atau suatu badan hukum pemerintah bermaksud mengadakan jual beli atau pembebasan tanah, maka harus melalui panitia pembebasan tanah untuk keperluan dinas sebagaimana dimaksud dalam Bijblad No.11372 jo 12746.

Dengan demikian usaha untuk meninjau bahkan mencabut ketentuan tersebut tidak ditindaklanjuti. Menurut Keputusan Presiden No.55/1993 bahwa

³⁸ *Ibid*, hlm.38.

prosedur yang ditempuh apabila suatu instansi pemerintah memerlukan suatu areal tanah untuk keperluan tertentu dalam pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yaitu:

1. Instansi pemerintah yang memerlukan tanah permohonan untuk mendapatkan tanah yang diperlukan kepada Gubernur Daerah Tingkat I yang bersangkutan, yang kemudian menunjuk Bupati/Walikota untuk memproses lebih lanjut, sedangkan tanah yang menyangkut antar Kabupaten/Kotamadya ditangani sendiri oleh Gubernur. Permohonan tersebut harus dilengkapi dengan keterangan mengenai lokasi tanah yang diperlukan, luas dan gambar kasar yang diperlukan, penggunaan tanah pada saat permohonan diajukan dan uraian tentang rencana proyek yang akan dibangun, serta keterangan mengenai aspek pembiayaan, lamanya pelaksanaan pembangunan.
2. Apabila setelah dinilai pemohon adalah instansi yang benar-benar memerlukan tanah tersebut guna pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, maka pemerintah setempat dalam rangka pemenuhannya, apabila penetapan rencana pembangunan untuk kepentingan umum tersebut sesuai dan berdasarkan rencana tata ruang telah ditetapkan terlebih dahulu, oleh karena itu kewenangan untuk menilai itu tidak diserahkan kepada panitia maka penilaiannya diserahkan kepada pemerintah daerah setempat.
3. Apabila rencana pembangunan tanahnya sudah sesuai dengan dan berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) atau perencanaan ruang wilayah atau kota dan Bupati/Walikota atau Gubernur memberikan persetujuan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum yang dipersiapkan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi atau Kepala Kantor Kabupaten/Kotamadya setempat.
4. Setelah permohonan, panitia mengundang instansi pemerintah yang memerlukan tanah untuk persiapan pelaksanaan pengadaan tanah. Panitia bersama-sama instansi pemerintah yang memerlukan tanah memberikan penyuluhan kepada masyarakat yang terkena lokasi pembangunan mengenai maksud dan tujuan pembangunan agar masyarakat memahami dan menerima pembangunan yang bersangkutan, penyuluhan dilaksanakan ditempat yang ditentukan panitia dan dipandu oleh Ketua Panitia atau Wakil Ketua serta dihadiri oleh anggota panitia dan pimpinan instansi pemerintah yang terkait. Penyuluhan dapat dilaksanakan lebih dari satu kali sesuai keperluan, kemudian panitia bersama instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan instansi terkait menetapkan batas lokasi tanah yang

terkena pembangunan dan selanjutnya panitia melakukan inventarisir diantaranya:

- a Inventarisasi tanah-tanah yang akan terkena proyek, sesuai dengan beberapa luas areal yang diperlukan.
 - b Inventarisasi bangunan-bangunan yang ada diatas tanah tersebut dan perlu pula ditentukan kriteria jenis bangunan yang bersangkutan. Untuk ini diperlukan sekali kriteria yang berguna untuk kriteria jenis bangunan ini dalam peraturan pelaksana dan Keputusan Presiden No.55/1993.
 - c Inventarisasi tanaman yang tumbuh diatas tanah yang bersangkutan, disini perlu ketegasan mengenai jenis tanaman apa yang perlu diganti rugi dan yang bagaimana pula yang tidak diganti.
 - d Inventarisasi benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah tersebut misalnya bagaimana kalau diatas tanah tersebut terdapat beberapa kuburan.
5. Apabila berdasarkan inventarisasi tersebut tampak bahwa proyek yang bersangkutan mempunyai dampak potensial yang terhadap lingkungan dibuat Penyajian Informasi Lingkungan (PIL) dan atau Analisis Dampak Lingkungan (ANDAL) sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No.29/1986. Satu diantara pertimbangan untuk itu dan hal ini jarang dilakukan bahwa ANDAL dapat dilakukan kalau kegiatan tersebut mengenai jumlah orang banyak dan dapat mengundang ketegangan sosial yang serius. Berdasarkan hasil inventarisasi dan dukungan oleh studi PIL dan ANDAL panitia sudah dapat memberikan pertimbangan apakah proyek tersebut diijinkan atau tidak.
6. Apabila tidak ada halangan yang disebutkan di atas, barulah kegiatan selanjutnya diteruskan. Langkah berikutnya ialah sesuai dengan panitia lalu mengadakan penelitian mengenai:
- a Luas, status, pemegang hak dan penggunaan tanah dilakukan pengukuran dan pemetaan, penyelidikan riwayat, penguasaan, dan penggunaan tanah oleh petugas dari kantor Pertanahan Kotamadya/Kabupaten setempat.
 - b Untuk mengetahui pemilik, jenis, luas, kondisi bangunan, dilakukan pengukuran dan pendataan oleh petugas dari instansi Pemerintah Daerah Tingkat II yang bertanggung jawab di bidang bangunan.
 - c Untuk mengetahui pemilik, jenis, umur, dan kondisi tanaman dilakukan pendataan oleh ptugas dari instansi Pemerintah Daerah Tingkat II yang bertanggung jawab dibidang pertanian atau perkebunan.
 - d Untuk mengetahui pemilik, jenis, ukuran, dan kondisi benda-benda lain yang terkait dengan tanah dilakukan pendataan oleh petugas dari instansi Pemerintah Daerah Tingkat II yang bertanggung jawab mengenai benda-benda yang akan di data.

- e Petugas inventarisasi merupakan satu tim yang melaksanakan tugasnya secara bersamaan berdasarkan surat tugas dari panitia. Dan kemudian hasil inventarisasi ditandatangani oleh petugas yang melaksanakannya, diketahui oleh atasannya dan pimpinan instansi yang bersangkutan untuk selanjutnya disampaikan kepada panitia.
 - f Panitia mengumumkan hasil inventarisasi di Kantor Badan Pertanahan Kabupaten/Kotamadya, Kantor Camat, dan Kantor Kelurahan/Desa setempat selama 1 (satu) bulan, untuk memberikan kesempatan kepada yang berkepentingan untuk mengajukan keberatan. Pengumuman ini dibuat dalam bentuk daftar peta, ditandatangani oleh ketua, wakil ketua, sekretaris dan para anggota panitia.
7. Melakukan penafsiran ganti rugi dan mengusulkan ganti kerugian yang harus diberikan. Penegasan ini dilakukan dalam musyawarah dengan masyarakat tentang ganti kerugian akan dibicarakan secara khusus.
 8. Dilaksanakan musyawarah antar panitia, pemegang hak dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah secara langsung, yang dipimpin oleh ketua panitia.
 9. Pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan serta tanaman dapat mengajukan keberatan Gubernur terhadap keputusan panitia dengan disertai alasan keberatan. Panitia segera melapor kepada Gubernur mengenai pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan serta tanaman yang dianggap keberatan.
 10. Setelah menerima keberatan, Gubernur meminta pertimbangan panitia pengadaan tanah propinsi, dan kemudian panitia pengadaan tanah propinsi meminta penjelasan kepada panitia mengenai proses pelaksanaan pengadaan tanah terutama mengenai penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian. Gubernur mengupayakan agar pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, serta tanaman menyetujui bentuk dan besarnya ganti kerugian yang diusulkan oleh panitia pengadaan tanah, apabila masih belum ada kata sepakat maka Gubernur dapat mengajukan usulan pencabutan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 Keputusan Presiden No.55/1993. Apabila telah terjadi kesepakatan, maka instansi pemerintah membuat daftar normatif pemberian ganti kerugian dengan dibuktikan melalui surat tanda penerimaan.
 11. Bersamaan dengan pemberian ganti kerugian dibuat surat pernyataan pelepasan hak atas tanah dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya dan disaksikan sekurang-kurangnya oleh dua orang anggota panitia. Apabila tanah tersebut belum bersertifikat, maka penyerahan tersebut disaksikan oleh Camat dan Lurah/Kepala desa setempat dan pada saat itu juga pemegang hak atas tanah diwajibkan

menyerahkan sertifikat/surat-surat tanah yang berkaitan dengan tanah-tanah yang bersangkutan.

12. Panitia membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, kemudian panitia melakukan pemberkasan dokumen pengadaan tanah untuk setiap bidang tanah.

Apabila kita kembali membandingkan dengan tugas yang diemban oleh panitia pembebasan tanah oleh panitia pembebasan tanah menurut Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15/1975 yang menyebutkan:

1. Mengadakan inventarisasi serta penelitian setempat terhadap keadaan tanahnya, tanaman, tumbuhan, dan bangunan.
2. Mengadakan perundingan dengan pemegang hak atas tanah dan bangunan atau tanaman.
3. Menaksir besarnya ganti rugi yang akan dibayarkan kepada yang berhak.
4. Membuat berita acara pembebasan tanah disertai fatwa atau pertimbangan.
5. Menyaksikan pelaksanaan pembayaran ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah, bangunan, tanaman tersebut.

Tugas yang diemban panitia seperti yang tersebut diatas memang memiliki dimensi yang sangat luas, tetapi peran yang dilakukannya sering tidak sesuai dengan keberadaan aturan tersebut. Dalam beberapa hal poin-poin peraturan mengenai tugas panitia pembebasan hak atas tanah terdapat beberapa yang tidak secara jelas menyebutkan wewenang hingga batasan-batasannya, seperti masalah menaksir dan mengusulkan besarnya ganti kerugian, kepada siapa usul tersebut harus disalurkan. Kemudian mengenai musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah, dalam hal ini sering kita temukan adanya campur tangan pihak luar lingkup musyawarah

tersebut, sebagai contoh keterlibatan lembaga *ekstra yudicial* (militer) dalam setiap melakukan pembebasan tanah rakyat.

Keberadaan panitia pembebasan tanah baru mengalami perubahan setelah Direktorat Jenderal Agraria mengeluarkan Surat Edaran No.Ba.12/108/12/1975 yang menyebutkan bahwa ketentuan-ketentuan yang mengatur tata cara pembelian tanah untuk kepentingan negara ataupun susunan keanggotaan panitia yang bertugas dalam bidang ini sebagaimana dimuat dalam Bijblad No.11372 jo Bijblad No.11746 sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan dan keadaan sehingga perlu diadakan penyesuaian dan penyempurnaan.

Untuk memperkuat landasan yuridis mengenai keberadaan kepanitiaan tersebut maka dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15/1975 masalah kedudukan, komposisi, dan wewenang kepanitiaan tersebut, begitu pula dalam Keputusan Presiden No.55/1993. Dalam Keputusan Presiden No.55/1993, panitia pengadaan tanah ini yang dibentuk oleh Gubernur terdapat di setiap Kabupaten/Kotamadya tingkat II, hal tersebut diatur dalam Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2), sedangkan dalam ayat (3) ditentukan bahwa pengadaan tanah berkenaan dengan tanah yang terletak di dua wilayah kabupaten atau kotamadya atau lebih dilakukan dengan bantuan panitia pengadaan tanah tingkat propinsi yang diketuai oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I yang bersangkutan, yang susunan keanggotaannya sejauh mungkin mewakili instansi-instansi yang terkait di tingkat I tersebut.

Mengenai komposisi atau susunan panitia pengadaan tanah ini dalam Keputusan Presiden No.55/1993 diatur dalam Pasal 7 yang terdiri dari :

1. Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II sebagai ketua merangkap anggota.
2. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya sebagai wakil ketua merangkap anggota.
3. Kepala Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan sebagai anggota.
4. Kepala Instansi Pemda yang bertanggung jawab di bidang bangunan sebagai anggota.
5. Kepala Instansi Pemda yang bertanggung jawab di bidang pertanian sebagai anggota.
6. Camat yang wilayahnya meliputi bidang tanah di mana rencana dan pelaksanaan pembangunan akan berlangsung sebagai anggota.
7. Lurah/Kepala Desa yang wilayahnya meliputi bidang tanah di mana rencana dan pelaksanaan pembangunan akan berlangsung sebagai anggota.
8. Asisten Sekretaris Wilayah daerah bidang pemerintahan sebagai sekretaris I bukan anggota.
9. Kepala seksi pada kantor pertanahan Kabupaten/Kotamadya sebagai sekretaris II bukan anggota.

Dalam Pasal 7 terlihat jelas bahwa keberadaan panitia bukan merupakan *ad hoc*, melainkan panitia tetap hanya pada keanggotaan Camat dan Lurah atau Kepala Desa saja yang disesuaikan dengan wilayah di mana tanah tersebut berada.

Apabila kemudian kita bandingkan dengan komposisi atau susunan panitia pembebasan tanah menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15/1975 yang disebutkan dalam Pasal 2, maka dalam peraturan tersebut kepanitiaannya antara lain terdiri dari:

1. Kepala Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya sebagai ketua merangkap anggota.
2. Seorang pejabat dari kantor Pemda tingkat II yang ditunjuk oleh Bupati/Walikota Kepala Daerah yang bersangkutan sebagai anggota.
3. Kepala kantor IPEDA/IREDA atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota.

4. Seorang pejabat yang ditunjuk oleh instansi yang memerlukan tanah sebagai anggota.
5. Kepala Dinas Pekerjaan Umum Daerah Tingkat II atau pejabat yang ditunjuknya apabila mengenai tanah bangunan dan/atau Kepala Dinas Pertanian Daerah Tingkat II atau pejabat yang ditunjuk akan mengenai tanah pertanian sebagai anggota.
6. Kepala kecamatan yang bersangkutan sebagai anggota.
7. Kepala desa yang dipersamakan dengan itu sebagai anggota.
8. Seorang pejabat dari kantor Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya yang bersangkutan sebagai sekretaris bukan anggota.

Perbedaan yang terdapat dalam kepanitiaan menurut Keputusan Presiden No.55/1993 dengan kepanitiaan menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15/1975 bahwa dalam Keputusan Presiden pihak yang memerlukan tanah tidak terdapat dalam susunan kepanitiaan walaupun mereka juga dilibatkan dalam perundingan, dengan demikian lebih menjamin objektivitas. Sedangkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15/1975 pihak yang memerlukan tanah duduk sebagai anggota panitia dengan maksud untuk memudahkan prosedur terutama dalam penyelesaian keuangan.

Mengenai biaya panitia diatur dalam Pasal 4 Peraturan Menteri yaitu biaya panitia yang terdiri dari honorarium sebesar 1% dari jumlah tafsiran ganti kerugian, biaya administrasi 1% dari jumlah tafsiran ganti kerugian, biaya operasional sebesar 2% dari jumlah pelaksanaan ganti kerugian. Penggunaan biaya panitia ini dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Mengenai biaya ini diatur lebih lanjut dalam Surat Edaran Menteri Negara tanggal 29 Juni 1994 No.500-1988 yang pada angka (4) disebutkan bahwa biaya pengadaan tanah terdiri atas

honorarium penitia sebesar 1%, biaya administrasi 1%, dan biaya operasional 2% dihitung dari jumlah tafsiran.

Hal lain yang ditegaskan dalam Peraturan Menteri ini adalah yang berkenaan dengan penyuluhan. Dalam Pasal 10 Peraturan Menteri mengenai penyuluhan yang dilakukan oleh panitia bersama-sama instansi pemerintah dijelaskan maksud dan tujuan pembangunan terhadap masyarakat yang terkena lokasi. Penyuluhan dilaksanakan di tempat yang telah ditentukan oleh panitia. Apabila lokasi yang bersangkutan mempunyai dampak yang penting dan mendasar pada kehidupan masyarakat, penyuluhan dilakukan dengan melibatkan peran serta tokoh masyarakat dan pimpinan informal setempat, dan penyuluhan dilakukan lebih dari satu kali.

Mengenai kegiatan inventarisasi apabila telah selesai, maka seperti halnya yang diatur dalam Pasal 13 Peraturan Menteri yaitu panitia mengumumkan hasil inventarisasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kodya, kantor camat dan kantor kelurahan/desa selama satu bulan yaitu untuk memberi kesempatan terhadap yang berkepentingan untuk mengajukan keberatan. Penggunaan yang sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) dibuat dalam bentuk daftar dan peta, ditandatangani oleh ketua, wakil ketua, dan para anggota panitia.

2.5.2. Penentuan Ganti Kerugian

Dari berbagai kasus yang terjadi, jika dikuliti, sesungguhnya sumber masalah terletak pada adanya konflik dua kepentingan atas tanah yang tidak

menemukan titik temu. Sulit diingkari bahwa kepentingan akan tanah adalah hal yang teramat strategis. Selain menyangkut segi ekonomi, juga meliputi bagian asasi dari hidup dan kehidupan karena persoalan tanah adalah persoalan hidup dan mati dimana heroisme dan harga diri teruji.

Konflik kepentingan itu sendiri tentu saja bukan hal yang baru sekarang muncul sepanjang sejarah bangsa kita, sengketa atas tanah adalah bagian dari segi-segi yang menggerakkan sejarah. Perjalanan Ontowiryo atau Pangeran Diponegoro yang penuh patriotik, jika dilacak lebih jauh bermula dari masalah tanah dengan Kolonialisme Belanda. Begitu pula halnya dengan perang-perang heroik lainnya, yang menjadi bata merah Kebangkitan Nasional. Nilai penting dari peristiwa sejarah itu, bahwa soal tanah bukanlah hal yang sepele. Tingginya makna tanah, membuat sepadan digantikan dengan nyawa (hidup).

Untuk itulah kehadiran konsep ganti rugi dalam sengketa tanah masa kini, merupakan hal yang harus dilihat sebagai sebuah lompatan formulasi dalam menuju penyelesaian konflik kepentingan yang lebih demokratis. Ganti rugi sebagai sebuah konsepsi, bukan saja memuat segi-segi teknis (prosedural) dalam pengambilalihan tanah, namun juga mengandung pemahaman baru atas tanah. Sejak konsepsi ganti kerugian digunakan dalam berbagai bentuk perundangan, sebenarnya telah terjadi pendegradasian makna yang cukup penting, di mana tanah telah dilihat sebagai bentuk benda biasa, yang tidak lagi sakral, sehingga dapat dipertukarkan dengan benda lain.

Dalam Pasal 1 angka (7) Keputusan Presiden No.55/1993 pengertian ganti kerugian adalah penggantian atas nilai tanah berikut bangunan dan/atau

tanaman dan/atau benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Menurut Pasal 12 Keputusan Presiden No.55/1993 yang dapat menerima ganti kerugian sebagai akibat dari pembebasan tanah adalah hak atas tanah, bangunan, tanaman, benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Mengenai hak atas tanah seperti yang disebutkan dalam Pasal 1 angka (6) Keputusan Presiden tersebut adalah hak atas sebidang tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria yang menyebutkan bahwa hak atas tanah berkaitan dengan hak milik, hak guna bangunan, hak pakai, dan sebagainya seperti yang tertuang dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria.

Untuk masalah yang berkaitan dengan hak atas tanah ini perlu adanya pengertian yang mendetail, karena seperti yang tertuang dalam Pasal 16 tersebut adanya hak pengelolaan termasuk dalam hak atas tanah, juga hak yang belum didaftarkan sehingga tidak memiliki sertifikat sebagai alat bukti haknya. Kemudian untuk masalah bangunan seperti yang sudah kita kenal ada bangunan darurat, semi permanen, dan permanen harus disesuaikan dengan lingkungan masyarakat yang bersangkutan, sedangkan untuk masalah tanaman, ganti rugi pada dasarnya diperuntukkan pada tanaman yang keras, sementara untuk tanaman musiman dapat ditunggu sampai waktu panen.

Hal-hal di atas yang perlu diperhatikan dalam penetapan ganti kerugian supaya rakyat sebagai pemegang hak atas tanah tidak merasa dirugikan antara

lain:³⁹ untuk tanah nilainya didasarkan pada nilai nyata dengan memperhatikan nilai jual objek pajak tahun terakhir:

1. Sembilan faktor yang mempengaruhi harga tanah.
2. Nilai taksiran bangunan, tanaman, benda-benda lain yang relevan.

Sementara itu menurut Pasal 15 Keputusan Presiden No.55/1993 penetapan ganti kerugian harus memenuhi:

1. Harga tanah yang didasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan nilai jual objek Pajak Bumi dan Bangunan yang terakhir untuk lahan yang bersangkutan.
2. Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh instansi Pemda yang bertanggung jawab di bidang bangunan.
3. Nilai jual tanaman diatur oleh instansi Pemda yang bertanggung jawab di bidang pertanian.

Adanya ketentuan mengenai klasifikasi harga tanah yang didasarkan atau dikaitkan dengan nilai jual objek pajak dapat dikatakan sebagai kemajuan yuridis karena pada peraturan sebelumnya belum diatur.

Sementara itu mengenai klasifikasi dan besarnya nilai jual, ketentuannya mengacu pada ketentuan Menteri Keuangan tanggal 23 Februari 1993 No.174/KMK/04/93 tentang penentuan klasifikasi dan besarnya nilai jual objek pajak sebagai dasar pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan. Ketentuan klasifikasi mengenai nilai jual tersebut hanya sebagai pedoman dalam penentuan ganti kerugian, sedangkan inti dari pemberian ganti rugi adalah kesepakatan musyawarah antara pemegang hak atas tanah dengan pihak yang memerlukan tanah.

³⁹ Maria SW. Sumarjono, *Penetapan Ganti Kerugian*, Kompas, Edisi 3 Desember 1994.

Dalam pemberian ganti rugi atas tanah ada berbagai macam bentuk, tidak hanya berbentuk uang melainkan ada berbagai macam seperti yang diatur dalam Pasal 13 Keputusan Presiden No.55/1993 yaitu dapat berupa:

1. Uang.
2. Tanah pengganti.
3. Pemukiman kembali.
4. Gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti rugi sebagaimana yang dimaksud dalam angka (2) dan angka (3).
5. Bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Adanya alternatif yang dapat dipilih dalam penetapan bentuk ganti kerugian ini dengan kata lain juga memaksimalkan musyawarah antara kedua belah pihak. Konsekuensi lain dari adanya alternatif tersebut bahwa bentuk dari ganti kerugian haruslah seimbang nilainya antara tanah yang dilepaskan dengan nilai penggantianannya, misalnya, ganti rugi berupa pemukiman kembali di suatu lokasi tertentu yang cukup layak ditinjau dari perkembangan sosial, ekonomi, dan budaya ditambah dengan uang penggantian apabila diperhitungkan jumlah nilai antara pemukiman barunya, ditambah dengan penggantian uang tidak jauh berbeda dari nilai jual tanah dan rumah yang diserahkan.

Sementara itu ganti kerugian yang diberikan dapat diserahkan kepada pemegang hak atas tanah atau ahli warisnya yang sah apabila tanah tersebut merupakan tanah wakaf, maka diserahkan nadzir, atau apabila kepemilikan tanah adalah milik bersama, sedangkan satu orang atau lebih tersebut tidak diketahui domisilinya, maka ganti kerugian dikonsinyasikan (dititipkan) melalui Pengadilan Negeri setempat, hal ini seperti yang diatur dalam Pasal 37 Keputusan Presiden

No.55/1993. Dalam konsinyasi ini sering dimanfaatkan oleh pihak yang memerlukan tanah untuk memaksakan nilai ganti rugi, sementara musyawarah belum mencapai kata sepakat, misalnya di saat musyawarah sedang berlangsung pihak yang memerlukan tanah sudah memberikan konsinyasi melalui Pengadilan Negeri setempat dengan jumlah uang yang ditaksir secara sepihak sehingga timbul kesan adanya unsur paksaan bagi pemegang hak atas tanah dalam menerima ganti rugi.

Dalam pelaksanaan ganti rugi ini sering kali terjadi penyunatan atas besarnya pembayaran, bahkan kadang kala ganti kerugian dibayarkan bertahun-tahun sehingga pemilik tanah sering kali menolak untuk menerima uang dengan alasan mengalami fluktuasi. Lumanya pembayaran uang ganti kerugian dapat menimbulkan kesan pada pemilik tanah seakan-akan uang ganti kerugian untuk sementara dimanfaatkan oleh panitia. Ambil contoh penantian 340 Kepala Keluarga (KK) warga desa Wonorejo, kecamatan Pagerwojo, Tulung Agung yang terkena proyek waduk Wonorejo, harus menunggu pembayaran ganti kerugian sejak tahun 1982 yang hingga tahun 1993 belum terealisasikan. Warga desa meminta ganti kerugian dibayar 10 kali lipat dari yang telah disepakati.

Padahal apabila kita tinjau kembali bahwa inti dari persoalan pembebasan tanah tidak akan terlepas dari adanya kesepakatan dalam musyawarah antar pemegang hak atas tanah dengan pihak yang memerlukan tanah dalam menentukan nilai ganti rugi atas tanah yang akan diterima oleh pemegang hak atas tanah.⁴⁰

⁴⁰ M. Khoidin, **Masalah Ganti Rugi Dalam Pelepasan Hak Atas Tanah**, Suara Karya, Edisi 24 September 1993

2.5.3. Musyawarah

Dalam sistem pemerintahan demokratis di negeri Republik Indonesia dinyatakan sebagai “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan” sebagaimana yang termaktub dalam Sila Keempat Pancasila. Pengertian kata *permusyawaratan* yang berasal dari kata musyawarah mengandung sesuatu yang lebih dari sekedar berunding atau berdialog atau proses mengambil keputusan.

Musyawarah baru dapat terjadi bila sesuatu yang dirundingkan, didialogkan atau diproses untuk diambil keputusannya, berada dalam lingkup benar, adil, atau baik. Sesuatu yang bersifat tidak adil, tidak benar, dan tidak baik bila dirundingkan, didialogkan, atau diproses untuk diambil keputusannya, tidaklah dapat dikatakan dimusyawarahkan. Istilah yang tepat untuk perbuatan seperti itu adalah maka, atau biasa diterjemahkan dalam bahasa Indonesia sebagai sekongkol untuk melakukan kejahatan. Jadi musyawarah pada intinya terletak pada materi yang dirundingkan, didialogkan, atau diproses untuk diambilkan keputusannya haruslah sesuatu yang benar adil dan/atau baik.

Dalam masalah pembebasan tanah untuk kepentingan umum baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun oleh swasta, hal yang terpenting adalah pemberian ganti rugi yang sebelumnya tentu saja harus adanya kesepakatan antara kedua belah pihak yang dirumuskan atau dihasilkan dalam musyawarah.

Asas musyawarah ini merupakan suatu prinsip yang terkandung dalam pengertian pembebasan tanah, berbeda dengan pencabutan hak atas tanah yang mengandung unsur sepihak sehingga tidak diperlukan persetujuan atau

musyawarah dengan pemilik tanah. Dalam pembebasan tanah mutlak adanya musyawarah antara pemegang hak dengan pihak yang membebaskan.⁴¹

Dengan mutlaknya keberadaan asas musyawarah dalam pembebasan hak atas tanah, maka pemegang atau pemilik tanah dapat menerima atau menolak jumlah ganti rugi yang diusulkan panitia. Masalah ganti rugi telah ditegaskan dalam Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 18 yang menyebutkan bahwa, "Untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur oleh undang-undang."

Penegasan dari Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria tersebut adalah adanya kewajiban memberi ganti kerugian yang layak, kebutuhan yang bersifat layak akan terlihat dalam musyawarah antara kedua belah pihak. Musyawarah untuk menentukan nasib dari tanah yang akan dibebaskan ini diatur secara tegas dalam Keputusan Presiden No.55/1993, Pasal 9 yang menyebutkan bahwa pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah.

Mengenai mekanisme musyawarah tersebut kemudian diatur dalam Pasal 10 Keputusan Presiden No.55 tahun 1993 yang menyebutkan:

1. Musyawarah dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah.
2. Dalam hal jumlah pemegang hak atas tanah tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara efektif, maka musyawarah sebagai mana yang dimaksud dalam ayat (1) dilaksanakan oleh panitia pengadaan tanah dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan wakil-wakil

⁴¹ Soetomo, **Pembebasan, Pencabutan, Permohonan Hak Atas Tanah**, Usaha Nasional, Surabaya, 1994, hlm.26.

yang ditunjuk diantara dan oleh pemegang hak atas tanah yang sekaligus bertindak selaku kuasa hukum.

3. Musyawarah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dipimpin oleh ketua panitia pengadaan tanah.

Apabila kita bandingkan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15/1975, maka dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut, asas musyawarah tidak secara detail diatur didalamnya. Hal ini ditunjukkan bahwa adanya musyawarah hanya disebutkan dalam Pasal 6 ayat (1) yang berbunyi, "Dalam mengadakan atau penetapan mengenai besarnya ganti rugi, panitia pembebasan tanah harus mengadakan musyawarah dengan para pemilik/pemegang hak atas tanah dan/benda atau tanaman yang di atasnya berdasarkan harga umum setempat."

Penegasan mutlak asas musyawarah dalam pemberian ganti kerugian menempatkan posisi kedua belah pihak menjadi seimbang, artinya hal tersebut membuka peluang bagi pihak yang berkepentingan untuk mengadakan tawar menawar mengenai besarnya pemberian ganti rugi. Penegasan seperti yang disebutkan dalam Keputusan Presiden No.55/1993 itu dapat terlaksana apabila para pihak terutama pihak yang memerlukan tanah betul-betul mentaati asas musyawarah dengan benar, karena dalam praktek sering kita jumpai musyawarah yang tidak dilaksanakan secara baik, karena para pihak yang bermusyawarah tidak tergambar dalam kedudukan yang sama, sehingga hal tersebut lebih cenderung bersifat pengarah, dan pihak warga masyarakat diarahkan untuk menerima apa yang diinginkan oleh panitia.

Kemudian dalam Pasal 11 Keputusan Presiden No.55/1993 menyebutkan bahwa musyawarah dilakukan ditempat yang ditentukan dalam surat undangan. Dengan tidak menyebutkan secara tegas tempat diadakannya musyawarah, hal tersebut menunjukkan tidak konsistennya peraturan mengenai musyawarah ini karena sering yang terjadi adalah pemanggilan pemegang hak atas tanah di kantor pejabat bahkan institusi ekstra yudicial pun sering dijadikan tempat pemanggilan seperti Kodim dan Koramil.

Menurut putusan Mahkamah Agung Reg. No.2263 K/Pdt/1991 pengertian musyawarah tidak hanya secara formal tetapi juga secara keadilan dan kebenaran materiel seperti dalam pertimbangannya hukumnya **Asikin** yang berpendapat :

“Diulang tegaskan bahwa secara formal memang telah dinyatakan, para penggugat telah melaksanakan pembebasan tanah proyek irigasi Kedung Ombo berdasarkan asas musyawarah. Namun secara keadilan dan kebenaran materiel tidak diperinci dan tidak dapat dibuktikan bagaimana caranya. Hal mana merupakan unsur penting dalam perkara ini antara tukar pikiran dan pengambilan suara (Putusan Kasasi Mahkamah Agung halaman 122).”

Konsekuensi dari adanya musyawarah sebelum pemberian ganti kerugian dalam pembebasan tanah tersebut mengandung dua kemungkinan, yaitu adanya kata sepakat dan tidak adanya kata sepakat dalam pemberian ganti kerugian. Adanya dua kemungkinan tersebut diatur dalam Pasal 18 dan Pasal 19 Keputusan Presiden No.55 tahun 1993.

Menurut Pasal 18 apabila dalam musyawarah telah dicapai kesepakatan antara kedua belah pihak, maka panitia pengadaan tanah mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya pemberian ganti kerugian sesuai dengan kesepakatan tersebut, sedangkan menurut Pasal 19 apabila dalam musyawarah

telah diupayakan berulang kali dan kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian tidak tercapai juga, maka panitia pengadaan tanah mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dengan sejauh mungkin memperhatikan pendapat, keinginan, saran, dan pertimbangan yang berlangsung dalam musyawarah.

Adanya ketentuan tersebut menunjukkan pentingnya kesepakatan dalam musyawarah, hal itu ditunjukkan bahwa musyawarah tidak hanya dilakukan sekali saja melainkan berulang kali sehingga mewujudkan suatu bentuk kesepakatan antar kedua belah pihak.

Kelanjutan dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 19 dimana secara *implisit* panitia dapat menetapkan secara sepihak mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian bukanlah suatu keputusan yang final karena dalam Pasal 20 pada Keputusan Presiden tersebut pemegang hak atas tanah dapat mengajukan keberatan kepada Gubernur dan dapat mengupayakan penyelesaian mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dengan mempertimbangkan, mendengar, dan mempelajari pendapat serta keinginan pemegang hak atas tanah. Keputusan Gubernur tersebut dapat dikukuhkan atau mengubah keputusan panitia pengadaan tanah mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian yang diberikan.

Dalam hal pemegang hak atas tanah tetap berkeberatan dengan keputusan Gubernur, maka dalam Keputusan Presiden No.55/1993 diatur apabila upaya yang dilakukan oleh Gubernur tersebut tetap tidak diterima oleh pemegang hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No.29/1961, ketentuan tersebut

terdapat pula dalam Pasal 21 Keputusan Presiden No.55/1993 yang secara lengkap isinya adalah sebagai berikut:

1. Apabila upaya penyelesaian yang ditempuh oleh Gubernur tidak diterima oleh pemegang hak atas tanah dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan, maka Gubernur mengajukan usulan penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.
2. Usul sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diajukan oleh Gubernur kepada Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Menteri Dalam Negeri dengan tembusan menteri dari instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Kehakiman.
3. Setelah menerima usulan penyelesaian sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2), Menteri Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri atau menteri dari instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Kehakiman.
4. Permintaan untuk melakukan pencabutan hak atas tanah disampaikan kepada Presiden oleh Menteri Negara Agraria yang ditandatangani oleh Menteri Dalam Negeri atau menteri dari instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Kehakiman.

Apabila Presiden menyetujui diadakannya pencabutan hak, maka akan dikukuhkan dalam suatu Keputusan Presiden yang berisi ketentuan mengenai pelaksanaan pencabutan hak atas tanah dan ganti kerugian yang diberikan kepada pemilik tanah. Keputusan Presiden mengenai besarnya ganti rugi itu pun tidak mengikat pemilik tanah. Pemilik tanah dapat menolak besarnya ganti kerugian yang ditetapkan dalam Keputusan Presiden jika di nilai tetap kurang atau tidak layak yaitu dengan jalan mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi (Pasal 8 Undang-Undang No.20/1961).

Jadi sebenarnya perangkat hukum kita telah memberikan rambu-rambu untuk melindungi tanah rakyat dari penggusuran secara liar. Dengan adanya deregulasi di bidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, kiranya tertutup kemungkinan adanya penyalahgunaan kekuasaan untuk

menggusur tanah-tanah rakyat, baik itu oleh pemerintah maupun oleh investor yang berlindung di bawah kekuasaan.

Masalahnya sekarang, beranikah para pemilik tanah untuk menolak keputusan yang dikeluarkan oleh Gubernur atau Presiden, apalagi sampai menggugat ke pengadilan karena rakyat yang menolak seringkali dicap sebagai anti pembangunan atau menghambat pembangunan? Lebih ironis lagi ada yang mengkaitkan keterlibatan pemilik tanah dalam suatu organisasi terlarang, tidak bersih diri, dan lain-lain dengan julukan yang menyakitkan.

Kalau sudah demikian keadaannya, maka alat kekuasaan yang sering kali muncul untuk memaksa pemilik tanah agar melepaskan hak atas tanahnya, sedangkan aturan-aturan hukum yang bermaksud melindungi kepentingan rakyat seringkali dilecehkan dan disimpangi, dan justru malah pemerintah melanggengkan praktek-praktek kekerasannya yaitu dengan lewat pola *represipitas* dan *barbarian* aparat keamanan. Akhirnya rakyat berbondong-bondong dan berpawai ke DPR, Menteri, LSM, dan Pers guna mengadakan dan memperjuangkan nasibnya.

Prosedur pencabutan hak atas tanah tersebut jauh berbeda dengan prosedur pencabutan hak atas tanah menurut Undang-Undang No.20/1961, padahal dalam Keputusan Presiden tersebut disebutkan bahwa pencabutan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No.20/1961. Adanya perbedaan tersebut disebabkan banyaknya perubahan dalam sistem administrasi pemerintahan terutama yang berhubungan dengan administrasi pertanahan.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Tipe Penelitian

Penetapan Tipe penelitian yang dipilih memerlukan kecermatan, sebab memiliki dimensi serta berimplikasi pada pendekatan yang digunakan untuk menyelesaikan serta menjawab masalah atas substansi yang diteliti, dengan harapan memiliki nilai ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan.

Dengan demikian memperhatikan judul penelitian ini serta rumusan masalahnya, maka digunakan tipe penelitian yuridis normatif guna menganalisa substansi peraturan perundang-undangan yang terkait, termasuk landasan teori serta bahan-bahan dokumenter lainnya.

Di samping menganalisa fakta gejala sosial dalam implementasinya, sehingga digunakan pendekatan yang sifatnya akumulasi melalui tipe penelitian yuridis sosiologis.

3.2 Populasi dan Sampel Penelitian

3.2.1. Populasi

Adapun populasi penelitian ini terdiri dari :

1. Panitia Pengadaan Tanah, sebanyak 10 Orang
2. Masyarakat atau pihak-pihak yang terkena pembebasan tanah sebanyak 58 orang

Jadi total populasi dalam penelitian ini adalah 68 orang

3.2.2. Sampel Penelitian

Oleh karena populasi terdiri dari 2 kelompok maka dalam penelitian sampling perlu mempertimbangkan masing-masing kekhasan populasi secara proporsional.

Menurut Gay dalam Sevilla dkk (1993, 163), bahwa sampel dalam penelitian deskriptif ditetapkan minimal 10 % dari populasi. Agar datanya lebih valid terwakili maka jumlah sampel dalam penelitian ini sebesar 11 % dari 68 orang, berarti 7 orang yang diperoleh dari populasi dengan rincian :

Anggota Panitia Pengadaan Tanah ;

$$\frac{10}{68} \times 68 = 1$$

Masyarakat yang terkena pembebasan tanah

$$\frac{58}{68} \times 68 = 6$$

3.3 Spesifikasi Penelitian

Dilakukan secara kualitatif deskriptif karena hanya menggambarkan obyek yang menjadi pokok permasalahan.

3.4 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kelurahan Giwangan, Kecamatan Umbulhardjo, Kotamadya Daerah Istimewa Yogyakarta.

3.5 Jenis dan Sumber Data

Data yang diperoleh dalam penelitian ini, terdiri atas data primer dan data sekunder. Kedua jenis data ini diperoleh melalui sumber yang digunakan yaitu ;

1. Data Primer, adalah data pokok yang diperoleh dari lapangan (bersifat empiris). Jenis data ini, diperoleh dari sumber data yang berasal dari responden yang ditetapkan berdasarkan teknik sampling.
2. Data Sekunder, adalah data yang diperoleh melalui hasil penelusuran serta penelaahan maupun studi kepustakaan, dokumen dan informasi dari pejabat instansi yang berwenang.

3.6 Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data yang akurat dan mendalam sesuai yang diinginkan dengan mengacu pada sifat pengajian yang dikembangkan dalam penelitian ini, maka digunakan beberapa teknik pengumpulan data yaitu :

1. Observasi, adalah suatu teknik pengamatan yang dilakukan untuk mengetahui kondisi obyektif dan paradigma yang ada padalingkungan obyek penelitian.
2. Studi Kepustakaan (*library research*), teknik ini dipergunakan untuk mengetahui sebanyak mungkin pendapat serta konsep para ahli dan dokumen-dokumen yang ada relevansinya, sebagai bahan inspirasi dalam membahas serta menyelesaikan penelitian ini.
3. Kuesioner, adalah suatu teknik pengumpulan data berisi daftar pertanyaan secara tertulis yang ditujukan kepada responden, dengan kata lain adalah

suatu daftar yang memuat sejumlah pertanyaan dengan atau tanpa jawaban.¹ Kuesioner yang berbentuk tertutup dalam arti telah disiapkan jawaban yang ada, dan tinggal responden memilihnya. Sedangkan yang berbentuk terbuka, maka diberi kesempatan kepada responden mengemukakan pendapatnya sendiri.

4. Wawancara, sebagai teknik pengumpulan data melalui tanya jawab secara langsung dengan nara sumber yang dilakukan secara berstruktur sesuai pedoman yang telah disiapkan secara tertulis. Baik sebagai pelengkap kuesioner pada responden, maupun sebagai pedoman wawancara.

3.7. Teknik Analisa Data

Teknik analisa data dilakukan secara kualitatif, yaitu sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif terdiri dari kata-kata tertulis maupun lisan dari orang-orang atau perilaku yang diamati pada studi lapangan.² Dan data yang diungkapkan bertalian dengan tatanan hukum / peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, data yang diperoleh dalam kegiatan penelitian, diidentifikasi dan dikelompokkan menurut karakteristik tujuan penelitian, kemudian dianalisa secara kualitatif deskriptif. Jadi analisa kualitatif, akan digunakan sebagai instrumen untuk menjawab permasalahan yang diajukan.

¹ Soekanto S, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986

² Moleong, L.J., *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Remaja Rosdakarya. Bandung. 2000

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Keadaan Wilayah

4.1.1. Kota Yogyakarta

Letak geografis Kota Yogyakarta terletak di antara $7^{\circ} 33'$ sampai $8^{\circ} 12'$ Lintang Selatan $110^{\circ} 50'$ Bujur Timur.

Kota Yogyakarta terletak di tengah-tengah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan batas-batas:

Sebelah Utara : Kabupaten Dati II Sleman

Sebelah Selatan : Kabupaten Dati II Bantul

Sebelah Timur : Kabupaten Dati II Sleman dan Bantul

Sebelah Barat : Kabupaten Dati II Sleman dan Bantul

Wilayah Kota Yogyakarta dibagi menjadi 14 wilayah kecamatan dan 45 kelurahan yang dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No.104-263 tentang pembentukan kelurahan-kelurahan di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.¹

Luas lahan pertanian semakin lama semakin sempit, karena perubahan fungsi dan lahan pertanian menjadi suatu pemukiman, maupun bangunan lain yang sesuai dengan perkembangan pembangunan wilayah Kota Yogyakarta sebagai Ibukota Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.²

¹ Sumber Data Bagian Perkotaan Pada Bagian Tata Pemerintahan Kota Yogyakarta.

² Hasil Wawancara dengan Bapak Camat UmbulHarjo, Kota Yogyakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta pada tanggal 11 Juni 2002.

**NAMA-NAMA KECAMATAN DAN KELURAHAN DENGAN LUAS
DI KOTAMADYA YOGYAKARTA
TAHUN 2000**

Tabel 1

No.	Kecamatan	Kelurahan	Luas/Km ²	Jumlah RW	Jumlah RT
1	Mantrijeron	Gedongkiwo	0,90	18	86
		Suryodiningratan	0,85	17	68
		Mantrijeron	0,86	20	76
		Jumlah	2,61	55	230
2	Kraton	Patehan	0,40	10	44
		Kraton	0,66	18	78
		Kadipaten	0,34	15	53
		Jumlah	1,40	43	175
3	Mergangsan	Brontokusuman	0,93	23	83
		Keparakan	0,53	12	58
		Wirogunan	0,85	24	78
		Jumlah	2,31	60	219
4	Umbulharjo	Giwangan	1,26	13	34
		Sorosutan	1,68	14	51
		Pandeyan	1,38	11	47
		Warungboto	0,83	9	38
		Tahunan	0,78	11	45
		Mujamuju	1,53	12	55
		Semaki	0,66	10	39
		Jumlah	8,12	80	309
5	Kotagede	Prenggan	0,99	13	58
		Purbayan	0,83	14	58
		Rejowinangun	1,25	13	45
		Jumlah	3,07	40	161
6	Gondokusuman	Baciro	1,06	21	89
		Demangan	0,74	12	44
		Klitren	0,68	16	63
		Kotabaru	1,71	4	21
		Terban	0,80	12	59
		Jumlah	3,99	65	276
7	Danurejan	Suryatmajan	0,28	15	45
		Tegalpanggung	0,35	16	66
		Bausasran	0,47	12	49
		Jumlah	1,10	43	160
8	Pakualaman	Purwokinanti	0,30	9	37
		Gunungketur	0,33	10	47
		Jumlah	0,63	19	84
9	Gondomanan	Prawirodirjan	0,67	13	61

		Ngupasan	0,45	18	49
		Jumlah	1,12	31	111
10	Ngampilan	Notoprajan	0,37	8	50
		Ngampilan	0,45	13	70
		Jumlah	0,82	21	120
11	Wirobrajan	Patangpuluhan	1,44	10	51
		Wirobrajan	0,67	12	58
		Pakuncen	0,65	12	56
		Jumlah	1,76	34	165
12	Gedongtengen	Pringgokusuman	0,46	25	92
		Sosromenduran	0,50	19	71
		Jumlah	0,96	44	163
13	Jetis	Bumijo	0,58	12	56
		Gowongan	0,46	13	51
		Cokrodiningratan	0,66	11	61
		Jumlah	1,70	36	168
14	Tegalrejo	Tegalrejo	0,82	12	46
		Bener	0,82	7	24
		Kricak	0,57	13	59
		Karangwaru	2,91	14	183
		JUMLAH	45	32,50	617
					2.532

Sumber Data: Kantor Statistik Kodya Yogyakarta

Berdasarkan hasil sensus penduduk 2000, jumlah penduduk Kota Yogyakarta sebanyak 397,398 orang yang terdiri dari 194.530 orang (48,95 persen) laki-laki dan 202.868 orang (51,05) perempuan. Jumlah penduduk berdasarkan hasil sensus penduduk tahun tahun 1990 sebanyak 412,059 orang. Dengan demikian rata-rata pertumbuhan penduduk periode 1990 – 2000 sebesar – 0,37 persen.

Berdasarkan hasil registrasi, jumlah penduduk tahun 2001 tercatat 503 orang dengan komposisi penduduk berdasarkan jenis kelamin adalah 51,63 persen laki-laki dan 48,37 persen perempuan. Secara keseluruhan jumlah penduduk perempuan lebih rendah dibandingkan dengan penduduk laki-laki seperti tampak

dari rasio jenis kelamin penduduk yang lebih besar dari 100. Dengan luas wilayah 32.50 Km, kepadatan penduduk Kota Yogyakarta 15.506 jiwa per Km.

**KEPADATAN DAN SEX RATIO PENDUDUK KOTA YOGYAKARTA
MENURUT KECAMATAN
2001**

Tabel 2

NO.	KECAMATAN	KEPADATAN (JIWA/KM)	SEX RATIO
	(1)	(2)	(3)
1	Mantrijeron	15.035	101.28
2	Kraton	22.909	103.06
3	Mergangsan	18.091	111.63
4	Umbulharjo	8.244	107.13
5	Kotagede	9.253	101.115
6	Gondokusuman	18.248	113.85
7	Danurejan	27.856	113.19
8	Pakualaman	23.476	95.22
9	Gondomanan	18.332	112.06
10	Ngampilan	28.112	100.19
11	Wirobrajan	17.124	101.50
12	Gedongtengen	27.550	100.82
13	Jetis	22.329	113.77
14	Tegalrejo	13.446	103.91
Jumlah/total		15.506	106.75
2000		15.314	106.67
1999		15.090	106.74

Sumber Data: Registrasi Penduduk BPS Kota Yogyakarta.

4.1.2. Kecamatan Umbulharjo dan Kelurahan Giwangan

Sementara itu objek penelitian berada di Kecamatan Umbulharjo Kelurahan Giwangan. Kecamatan Umbulharjo memiliki batas-batas sebagai berikut:

Sebelah Utara : Kecamatan Gondokusuman

Sebelah Selatan : Kecamatan Banguntapan

Sebelah Timur : Kecamatan Banguntapan dan Kotagede

Sebelah Barat : Kecamatan Mergangsan

Kecamatan Umbulharjo yang memiliki luas wilayah 18.881,45 Ha yang terbagi atas 7 (tujuh) wilayah Kelurahan diantaranya Kelurahan Giwangan, Kelurahan Sorosutan, Kelurahan Pandeyan, Kelurahan Warungboto, Kelurahan Tahunan, Kelurahan Mujamuju, dan Kelurahan Semaki. Tinggi pusat pemerintahan wilayah Kecamatan Umbulharjo dari permukaan laut 113,00 m, suhu maksimum/minimum 34°C/21°C, yang memiliki bentuk wilayah datar sampai berombak 100%.³

Sementara itu Kelurahan Giwangan, dengan luas 125.5324 Ha dan batas wilayah sebagai berikut:

Sebelah Utara : Kel. Pandeyan, Kec. Umbulharjo, Yogyakarta

Sebelah Selatan : Desa Tanaman, Kec. Banguntapan, Bantul

Sebelah Timur : Kel. Sorosutan, Kec. Umbulharjo, Yogyakarta

Sebelah Barat : Desa Jagalan, Kec. Banguntapan, Bantul

Adapun hal lain menyangkut kondisi Grafis, Orbitan, Kelurahan Giwangan dapat digambarkan sebagai berikut.⁴

a) Grafis Kelurahan Giwangan

- Ketinggian tanah dari permukaan laut : 114 M
- Banyaknya curah hujan : 758 mm/th
- Tofografi (Dataran Rendah, Tinggi, Pantai) : Dataran rendah
- Suhu Udara rata-rata : 23 C

b) Orbitan (Jarak Pusat Pemerintahan desa/kelurahan):

Jarak dari Pusat Pemerintahan Kecamatan	: 3	Km
Jarak dari Ibukota kabupaten/Kotamadya	: 4	Km
Jarak dari Ibukota Propinsi	: 6	Km
Jarak dari Ibukota Negara	: 565	Km

³ Sumber Data Kantor Kecamatan UmbulHarjo, Kota Yogyakarta Daerah Istimewa Yogyakarta.

⁴ Sumber Data Kantor Kelurahan Giwangan Kecamatan Umbulharjo, Kota Yogyakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta.

c) Pertanahan

- Sertifikat hak Milik : 2,187 buah : 87,357 Ha
- Sertifikat hak Guna Usaha : -----
- Sertifikat Hak Guna Bangunan : 173 Buah : 3,9216 Ha
- Sertifikat Hak Pakai : 25 buah : 0,25 Ha
- Tanah Kas Desa : -----
- Tanah Bengkok : -----
- Tanah Titisara : -----
- Tanah Panganon : -----
- Tanah Desa Lainnya : 34,0038 Ha
- Tanah bersertifikat : 2,424 buah : 99,87772 Ha
- Tanah melalui PRONA : 73 buah
- Tanah yang belum bersertifikat : -----

Peruntukkan dan penggunaan tanah pada Kelurahan Giwangan adalah sebagai berikut:

PERUNTUKAN DAN PENGGUNAAN TANAH DI KELURAHAN GIWANGAN

Tabel 3

No.	Penggunaan	Luas/Ha		Peruntukan	Luas/Ha	
1	Industri	1.0000	Ha	Industri	18,1450	Ha
2	Pertokoan/Perdagangan	1.5000	Ha	Sawah dan ladang	21,3734	Ha
3	Perkantoran	0.0300	Ha	Bangunan Umum	7,0900	Ha
4	Pasar Desa	0.7000	Ha	Empang	1,2000	Ha
5	Tanah Wakaf	0.3200	Ha	Pemukinan/Perumahan	74,8016	Ha
6	Tanah Sawah			Jalur Hijau	-	Ha
	Irigasi Teknis	-	Ha	Pekuburan	1,5700	Ha
	Irigasi Setengah Tekhnis	54,0600	Ha	Lain-lain	1,3400	Ha
	Irigasi Sedcrhana	-	Ha			
	Irigasi Tadah Hujan	-	Ha			
	Sawah Pasang Surut	-	Ha			
7	Tanah kering					
	• Pekarangan	58.0039	Ha			
	• Perladangan	-	Ha			
	• Tegalan	-	Ha			

yang ditegaskan dalam Pasal 5 ayat (1 dan 2) Keppres No. 55 tahun 1993, dengan catatan bahwa tentulah penentuannya didasarkan pada pemenuhan ketiga unsur di atas tersebut.

Kegiatan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, dalam pembuatan Terminal di daerah Kota Yogyakarta yang pelaksanaan pengadaan tanahnya terletak di Dusun Mrican Kelurahan Giwangan Kecamatan Umbulharjo Kota Yogyakarta, sebagai lokasi penetapan. Hal tersebut didasarkan pada ketentuan Surat Menteri Negara Agraria/KepalaBPN Nomor 500-1988 tanggal 29 Juni 1994.

Berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 1 tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keppres Nomor 55 tahun 1993, dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dalam hal ini pihak yang berkepentingan/instansi yang membutuhkan pengadaan tanah mengajukan permohonan. Permohonan pengadaan tanah untuk terminal bus di Yogyakarta, yang letak lokasinya berada di dusun Mrican, diajukan oleh instansi Perkotaan Kota Yogyakarta.

Sebagai dasar pertimbangan dari pembangunan terminal yang pemilihan lokasinya di Dusun Mrican Kelurahan Giwangan, didasarkan pada suatu pemikiran untuk menciptakan pemerataan pembangunan di Kota Yogyakarta, khususnya bagian selatan yang mana selama ini pembangunan lebih banyak terpusat di Yogyakarta bagian utara. Untuk itulah Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta berkeinginan agar pembangunan di Kota Yogyakarta juga dapat tersebar ke bagian selatan sehingga nantinya diharapkan dapat meningkatkan laju

pertumbuhan ekonomi masyarakat sekitarnya dan masyarakat Yogyakarta bagian selatan khususnya serta masyarakat Yogyakarta pada umumnya.⁵

Lebih lanjut, berdasarkan Pasal 6 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria tersebut di atas, Instansi Perkotaan mengajukan permohonan untuk penetapan lokasi kepada Bupati/Walikota Yogyakarta melalui Kepala Kantor Pertanahan Kotamadya Yogyakarta, dengan dilengkapi keterangan mengenai lokasi tanah yang diperlukan, luas dan gambar kasar tanah yang diperlukan, penggunaan tanah pada saat permohonan diajukan, uraian rencana proyek yang akan dibangun, disertai keterangan mengenai aspek pembiayaan, dan lamanya pelaksanaan pembangunan.

Adapun rencana kebutuhan tanah dan pembiayaan yang diperkirakan dikeluarkan untuk pembebasan tanah tersebut berasal dari anggaran pemerintah Yogyakarta, antara lain:

**RENCANA KEBUTUHAN TANAH FASILITAS KOTA
TERMINAL TYPE "A" GIWANGAN
TAHUN : 2001**

Tabel 4

No	Nama pemilik tanah	Luas tanah (M)	Ganti rugi/M (rp)	Perkiraan jumlah ganti rugi	Keterangan
A 1	Mulyo Sudarno	± 1.317	700.000	921.900.000	Utara ring road
	Redjosutrisno	± 829	700.000	580.300.000	Utara ring road
	Ny. Pawiroredjo	± 740	700.000	518.000.000	Utara ring road
	Guntoro	± 166	700.000	116.200.000	Utara ring road
	Mudjikaryo/karyomudji	± 500	700.000	350.000.000	Utara ring road
2	Margono	± 350	700.000	245.000.000	Jl. Imogiri sisi timur
3	Sumaryanto	± 500	600.000	300.000.000	Jl. Imogiri sisi timur
4	Pelebaran jalan imogiri sisi timur	± (6 x 250)	700.000	1.050.000.000	Jl. Imogiri sisi timur
5	Pelebaran jalan imogiri sisi barat	± (6 x 250)	700.000	1.050.000.000	Jl. Imogiri sisi timur
6	Margono BSc	± 200	600.000	120.000.000	
7	Tikungan jalan imogiri sisi barat	± 525	700.000	367.500.000	Utara ring road (pojokan)

⁵ Hasil Wawancara dengan H. Istianto, Kepala Sub Bagian Perkotaan Pada Bagian Tata Pemerintahan Kota Yogyakarta pada tanggal 1 Juli 2002.

			± 8.027		5.618.900.000	Lima milyar enam ratus delapan belas juta sembilan ratus ribu rupiah
B	1	Perluasan RSUD Kota YK.	+ 541	400.000	216.400.000	
C	1	Optimalisasi Simpang Jalan Lowano (perempatan sebelah timur jembatan tunggak)	1.190	1.000.000	1.190.000.000	
				JUMLAH	7.025.300.000	
	1	Administrasi Proyek			4.650.000	
				TOTAL KEBUTUHAN DANA	7.029.950.000	

Sumber Data: Bagian Perkotaan Kantor Walikota Yogyakarta

Sesuai dengan tata cara pengadaan tanah berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 1 tahun 1994 sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 6 tersebut di atas, pembangunan terminal bus di Dusun Mrican Kelurahan Giwangan Kecamatan Umbulharjo Kota Yogyakarta Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) telah dilengkapi dengan keterangan mengenai lokasi yang diperlukan yaitu gambar kasar yang diperlukan, penggunaan tanah pada saat permohonan diajukan yaitu untuk pembangunan terminal dan uraian rencana proyek yang akan dibangun, disertai dengan keterangan mengenai aspek pembiayaan, lamanya pelaksanaan pembangunan.

Setelah Bupati/Walikota menerima permohonan sebagaimana dimaksud di atas, kemudian Bupati/Walikota memerintahkan Kepala

Kantor Pertanahan untuk mengadakan koordinasi dengan ketua Bappeda Tingkat II, Asisten Sekretaris Wilayah Daerah Bidang Ketataprajaan dan instansi terkait untuk bersama-sama melakukan penelitian mengenai kesesuaian peruntukkan tanah dan mohon dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) atau perencanaan ruang wilayah, maka Gubernur/Bupati memberikan persetujuan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum yang dipersiapkan oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional Propinsi/Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat.

Setelah menerima permohonan di maksud di atas, kemudian Bupati/Walikota untuk mengadakan koordinasi dengan Kepala Bappeda Tingkat II, Asisten Sekretaris Wilayah Daerah Bidang Ketataprajaan dan Instansi terkait untuk bersama-sama melakukan penelitian mengenai kesesuaian peruntukkan tanah yang dimohon dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada. Apabila rencana penggunaan tanahnya sudah sesuai dengan dan berdasar Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) atau perencanaan ruang wilayah atau kota, kemudian Bupati/Walikota atau Gubernur memberikan persetujuan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum yang dipersiapkan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat.

Pemohon dalam hal ini instansi Perkotaan Kota Yogyakarta, di mana pengadaan tanah tersebut akan dipergunakan untuk pembangunan fasilitas

kota/terminal Type "A", telah ditetapkan dan disetujui oleh Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Yogyakarta tanggal 7 Maret 1996 Nomor 590/532.

Kalau dilihat dari tahun persetujuan oleh Walikotamadya Yogyakarta, dimana tahun persetujuan terhadap permohonan tanah oleh pihak instansi perkotaan baru dikeluarkan tahun 1996, padahal kegiatan pelaksanaan pengadaan tanah dengan pembebasan sudah dilakukan mulai tahun 1991/1992, artinya pembebasan tanah tersebut belum menggunakan standar aturan seperti yang dipergunakan oleh Keppres 55 tahun 1993.

Pengadaan tanah yang rencananya dimohonkan untuk dibebaskan seluas 63.952 M² (enam puluh tiga ribu sembilan ratus lima puluh dua meter persegi) namun setelah diadakan pengukuran secara kadasteral luas tanah dimaksud menjadi 58.850 M² (lima puluh delapan ribu delapan ratus lima puluh meter persegi). Perubahan luas tersebut karena sebagian dari tanah yang dibebaskan dipergunakan untuk pelebaran jalan dan fasilitas umum sesuai surat pernyataan menerima hasil pengukuran yang dibuat oleh Sekreteris Daerah Kota Yogyakarta tanggal 23 Mei 2000 Nomor 593/1998. ✓

Permohonan penggunaan tanah oleh pihak pemerintah Kotamadya Yogyakarta guna pembuatan terminal bus, telah diusulkan untuk dikabulkan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sesuai Suratnya tanggal 30 Mei 2000 Nomor 560/1121/BPN/2000. Namaun keputusan Menteri Perhubungan terhadap penentuan lokasi terminal tersebut sudah dikeluarkan tahun 1996 dengan SK 4/A.J.101/DPJD-96 tentang

pelaksanaan penentuan lokasi terminal Type "A" di Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Berdasarkan atas berbagai pertimbangan, maka Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35/HPL/BPN/2000 tentang Pemberian Hak Pengelolaan Atas nama Pemerintah Kota Yogyakarta Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, memutuskan untuk menerima pelepasan tanah Hak Milik (HM), Hak Guna Bangunan (HGB), Milik Adat (*Verponding*), tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.

Berdasarkan hasil data yang ada, jumlah Hak Guna Bangunan yang dimiliki oleh pihak masyarakat hanya berjumlah 1 (satu) orang dan telah dibebaskan pada tahun 1992. Sedangkan untuk jumlah Hak Milik yang dikuasai sejumlah 292 (dua ratus sembilan puluh dua) Hak Milik, dengan perincian waktu pembebasan tahun 1992 sebanyak 30 (tiga puluh) Hak Milik, tahun 1993 sebanyak 9 (sembilan) Hak Milik, tahun 1995 sebanyak 99 (sembilan puluh sembilan) Hak Milik, tahun 1996 sebanyak 99 (sembilan puluh sembilan) Hak Milik, dan tahun 1997 sebanyak 55 (lima puluh lima) Hak Milik. Sedangkan untuk Milik Adat (*verponding*) telah dibebaskan sebanyak 44 (empat puluh empat) dengan perincian tahun tahun 1992 sebanyak 22, tahun 1995 sebanyak 1 (satu), tahun 1996 sebanyak 20 (dua puluh), dan tahun 1997 sebanyak 1 (satu). Sehingga total keseluruhan tanah dengan hak penguasaan yang ada telah dibebaskan sebanyak 337 (tiga ratus tiga puluh tujuh) Hak Penguasaan, dengan luas 63.952 M² (enam puluh tiga ribu sembilan ratus lima puluh dua meter

persegi). Jadi jumlah yang terkena pembebasan tanah sebanyak 58 Kepala keluarga.⁶

Pelaksanaan pengadaan tanah di Kecamatan Umbulharjo, Kelurahan Giwangan Dusun Mrican, dengan peruntukan tanah untuk pembangunan terminal bus Giwangan, tanah seluas 58.850 m² telah diterbitkan hak pengelolaan kepada pemerintah Kota Yogyakarta dengan sertifikat hak pengelolaan No. 1/2000 Surat Ukur tanggal 17 – 5 – 2000 sedangkan untuk luas 5.102 m² digunakan untuk fasilitas jalan dan fasilitas umum lainnya. Pembebasan tanah untuk tahun anggaran 2001 seluas 879 m².

Dari kebutuhan tanah untuk pembangunan terminal bus Kota Yogyakarta semula seluas 8 Ha, sampai tahun anggaran 2001 tanah yang telah dibebaskan secara keseluruhan seluas 63.952 m² + 879 m² = 64.831 m². Adapun perincian keseluruhan pelaksanaan pengadaan tanah/pembebasan di Kecamatan Umbulharjo terhitung sampai 1 Januari 2001 tanah untuk pembangunan terminal giwangan adalah: tahun 1991/1992 dengan luas tanah 7.712 M² (11 bidang), 1993/1994 2.977 M² (2 bidang), tahun 1994/1995 luas tanah 7.414 M² (7 bidang), 1995/1996 luas 14.879 M² (14 bidang), 1996/1997 luas tanah 14.545 M² (9 bidang), tahun 1997/1998 11.251 (13 bidang), tahun 1998/1999 luas tanah yang dibebaskan seluas 5.156 (8 bidang), dan Per 1 Januari luas tanah yang dibebaskan seluas 879 M² (2 bidang).

Menurut rencana, pembangunan terminal Giwangan akan dilengkapi dengan beberapa sarana dan prasarana seperti tempat penitipan barang, Bank

⁶ Hasil Wawancara dengan Bapak Istianto Kepala Sub Bagian Perkotaan pada Bagian Tata Pemerintahan Kota Yogyakarta pada tanggal 1 Juli 2002.

Money Changer, Wartel/telpon, Pos dan Giro, Pos PSK dan PMI, Kantor Perwakilan Perusahaan Bus, Keamanan, Kantor Travel, Informasi/pengumuman, Telepon umum, Peron, Pos TPR, Pemadam Kebakaran, Mushola, Tempat Servis Bus, Gudang dan lain-lainnya.⁷

Pengadaan tanah yang direncanakan untuk pembangunan terminal induk type "A" dan diperkirakan akan dilaksanakan tahun 2003, yang mana pada saat ini baru sampai tahap penandatanganan MOU dengan pihak PT Perwita Karya sebagai calon investor. Keberadaan PT. Perwita Karya sebagai calon Investor pengganti dari investor sebelumnya yaitu PT. Gugus Rimba, akan diberikan hak pengelolaan sebagian oleh Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta selama kurang lebih 30 tahun. Artinya Pengelolaan dari terminal Giwangan akan bersama-sama dikelola oleh PT. Perwita Karya dengan Pemerintah Kota Yogyakarta, yang menyangkut pembagian hasil, perekrutan pekerja akan ditentukan dalam klausula yang sampai saat ini masih dalam proses. Setelah jangka waktu 30 tahun itu, maka hak pengelolaan tersebut akan kembali kepada Pemerintah Kota Yogyakarta.⁸

Karena sampai saat ini belum juga selesai pembangunan terminal Giwangan tersebut maka berdasarkan Bagian Tata Pemerintahan Kota Yogyakarta meminta Perpanjangan izin penetapan lokasi pembangunan fasilitas kota kepada Walikota Yogyakarta pada tanggal 18 Juni 2001 dengan Surat Nomor 590/384. Kemudian pada tanggal 27 Juni 2001 Walikota Yogyakarta memberikan

⁷ Data dari Dinas Pekerjaan Umum Kota Yogyakarta.

⁸ Hasil Wawancara dengan H. Istianto, selaku Kepala Sub Bagian Perkotaan Pada Bagian Tata Pemerintahan Kota Yogyakarta pada tanggal 1 Juli 2002.

perpanjangan ijin penetapan lokasi pembangunan fasilitas kota dengan Surat Nomor 645/1708.

4.2.2. Susunan Panitia

Pasal 1 butir (4) Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993 menyatakan bahwa panitia pengadaan tanah adalah panitia yang di bentuk untuk pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Dengan demikian panitia pengadaan tanah hanya bisa terlibat untuk membantu pengadaan tanah jika untuk kepentingan umum dilakukan melalui cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Berarti panitia pengadaan tanah hanya boleh membantu pengadaan tanah yang dilakukan lewat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah seperti dimaksud oleh Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993.

Setiap pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dibentuk sebuah kepanitian, seperti yang tertuang dalam ketentuan pasal 8 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 1 tahun 1994, di mana untuk pengadaan tanah yang luasnya lebih dari 1 (satu) Hektar, setelah diterimanya persetujuan penetapan lokasi pembangunan, instansi pemerintah yang memerlukan tanah segera mengajukan permohonan pengadaan tanah kepada panitia dengan melampirkan persetujuan penetapan tersebut. Kecuali seperti yang diatur dalam Pasal 23 Keppres Nomor 55 tahun 1993, di mana pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan yang umum memerlukan tanah yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) Ha, dapat dilakukan langsung oleh instansi yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah, dengan cara jual beli

atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati. Namun karena pengadaan tanah guna pembuatan terminal di Kota Yogyakarta, yang pengadaan tanahnya memerlukan kurang lebih 8 Ha tanah, maka sudah sepantasnyalah harus dijalankan oleh sebuah panitia.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dengan bantuan panitia pengadaan tanah yang dibentuk oleh Gubernur.⁹ Di samping itu panitia pengadaan tanah dibentuk disetiap Kabupaten atau Kotamadya daerah Tingkat II.¹⁰

Panitia pengadaan tanah untuk kepentingan terminal bus di Kelurahan Giwangan di bentuk berdasarkan pembentukan panitia pelepasan hak atas tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta diatur dengan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 57/PAN/KPTS/1994 tentang pembentukan Panitia Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk kepentingan Umum di Wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Adapun Susunan Panitia Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Tingkat Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, adalah sebagai berikut:

1. Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai ketua merangkap anggota
2. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi DIY sebagai wakil ketua merangkap anggota

⁹ Lihat Ketentuan Pasal 6 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

¹⁰ Lihat Ketentuan Pasal 6 ayat (2) Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

3. Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak sebagai anggota
4. Kepala Kantor Dinas Pekerjaan Umum dan atau Kepala Dinas Pertanian dan Tanaman Pangan Propinsi DIY sesuai dengan status tanahnya sebagai anggota
5. Ketua BAPPEDA Propinsi DIY sebagai anggota
6. Kepala Biro Tata Pemerintahan Setwilda Propinsi DIY sebagai sekretaris I bukan anggota
7. Kepala Biro Hak-hak Atas Tanah pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi DIY sebagai sekretaris II bukan anggota

Sedangkan berdasarkan pada Keputusan Gubernur DIY tersebut di atas, tentang Susunan Panitia Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk kepentingan Umum Tingkat Kabupaten/Kotamadya se - Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, adalah sebagai berikut:

1. Bupati/Walikota/Kotamadya Kepala Daerah TK II sebagai ketua merangkap anggota
2. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya sebagai wakil ketua merangkap anggota
3. Kepala Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan sebagai anggota
4. Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan atau Kepala Dinas Pertanian TK II sesuai dengan keadaan dan status tanahnya sebagai anggota
5. Camat yang Wilayahnya meliputi bidang tanah di mana rencana dan pelaksanaan pembangunan akan berlangsung sebagai anggota

6. Lurah/Kepala Desa yang wilayahnya meliputi bidang tanah dimana rencana dan pelaksanaan pembangunan akan berlangsung sebagai anggota
7. Asiten Sekretaris Wilayah Daerah Bidang Pemerintahan atau Kepala Bagian Pemerintahan pada Kantor Bupati/Walikota sebagai sekretaris I bukan anggota
8. Kepala Seksi Hak-hak Atas Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya sebagai sekretaris II bukan anggota.

Sedangkan Panitia pengadaan tanah untuk kepentingan umum di wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta tanggal 17 Februari 1997 Nomor 6/PAN/KPTS/1997 tentang Perubahan Pertama Keputusan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 57/PAN/KPTS/1994 tentang pembentukan Panitia Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum Di Wilayah propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Susunan panita ini menyangkut tanah milik desa/kelurahan di Propinsi DIY adalah sebagai berikut:

1. Panitia Pengawas (Propinsi)
 - a Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai pelindung
 - b Sekretaris Wilayah/Daerah Propinsi DIY sebagai penasehat
 - c Asisten Ketataprajaan Setwilda Propinsi DIY sebagai ketua merangkap anggota
 - d Kepala Biro Pemerintahan Desa Setwilda Propinsi DIY sebagai wakil ketua merangkap anggota

- e Kepala Bidang Hak-Hak Atas Tanah Pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi DIY sebagai sekretaris I merangkap anggota
 - f Kepala Bagian Pendapatan dan Kekayaan Desa pada Biro Pemerintahan Desa Setwilda Propinsi DIY sebagai sekretaris II merangkap anggota
 - g Inspektur Wilayah Propinsi DIY sebagai anggota
 - h Kepala Kanwil Badan Pertanahan Nasional DIY sebagai anggota
 - i Kepala Biro Hukum Setwilda Propinsi DIY sebagai anggota¹¹
2. Panitia Pelaksana (Kotamadya)
- a Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II sebagai pembina.
 - b Sekretaris Wilayah Daerah Tingkat II sebagai ketua merangkap anggota.
 - c Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya sebagai wakil ketua I merangkap anggota.
 - d Asisten ketataprajaan Sekretaris Wilayah Daerah Tingkat II sebagai wakil ketua II merangkap anggota.
 - e Kepala Seksi Hak-hak atas tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya sebagai sekretaris I
 - f Kepala Bagian Pemerintahan Desa Setwilda Tingkat II Kabupaten/Kotamadya sebagai sekretaris II
 - g Kepala Dinas Pertanian atau Kepala Dinas Pekerjaan Umum sesuai dengan keadaan dan status tanahnya sebagai anggota

¹¹ Lihat Ketentuan Pasal 6 ayat (3) Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

h Camat Kepala Wilayah Kecamatan yang wilayahnya menjadi obyek sebagai anggota

i Lurah/Kepala Desa yang wilayahnya menjadi obyek sebagai anggota

Berdasarkan komposisi panitia pengadaan tanah di atas, maka panitia ini merupakan panitia daerah yang berada di bawah tanggung jawab Pemerintah Daerah setempat, sedangkan Badan Pertanahan Nasional hanya berkewajiban membantu pelaksanaan tugas yang dimaksud, baik dalam kepemimpinan maupun kesekretariatan. Oleh karena itu, maka yang menjadi ketua panitia adalah Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II.

Keberadaan panitia pengadaan tanah ini bukan merupakan panitia adhoc, melainkan panitia yang tetap hanya pada keanggotaan Camat dan Lurah atau Kepala Desa saja yang disesuaikan dengan wilayah dimana tanah tersebut berada.

Berdasarkan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 57/PAN/KPTS/1994 tentang pembentukan Panitia Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk kepentingan Umum di Wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, tugas-tugas dari panitia pengadaan tanah, baik tingkat Propinsi, Kabupaten, maupun yang menyangkut tanah milik desa bertugas sebagai berikut:

1. Panitia pengadaan tanah Tingkat Propinsi bertugas:

a Mengkoordinasikan pelaksanaan tugas panitia apabila lokasi pembangunan terletak di 2 (dua) wilayah kabupaten/kotamadya atau lebih.

- b Membantu Gubernur dalam mengambil keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dalam hal ada keberatan terhadap keputusan panitia.
2. Panitia pengadaan tanah kabupaten/kotamadya bertugas:
- a Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan.
 - b Mengadakan penelitian mengenai status tanah hukum tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan dan dokumen yang mendukungnya.
 - c Menaksir dan mengusulkan besarnya ganti kerugian atas tanah yang hak atasnya dilepaskan atau diserahkan.
 - d Memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada pemegang hak atas tanah mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut.
 - e Mengadakan musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian.
 - f Menyaksikan pelaksanaan penyerahan uang ganti kerugian kepada para pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang ada di atas tanah.
 - g Membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.
3. Panitia pengadaan tanah yang menyangkut tanah milik desa bertugas :

- a Mengadakan penelitian, inventarisasi pengukuran/pemetaan atas tanah dan bangunan serta benda-benda lain yang ada di atas tanah milik desa.
- b Mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah milik desa dan riwayat asal usul tanah milik desa tersebut.
- c Menaksir dan mengusulkan besarnya ganti kerugian atas tanah milik desa yang hak atas tanahnya dilepaskan atau diserahkan
- d Memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada pemerintah desa mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut
- e Mengadakan musyawarah dengan pemerintah desa maupun instansi pemerintah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan besarnya ganti kerugian.
- f Menyaksikan pelaksanaan penyerahan uang ganti rugi tanah kepada pemerintah desa setempat/pemilik bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada di atasnya.
- g Membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.
- h Panitia tersebut di atas baru dapat melaksanakan tugas-tugasnya setelah pemohon dapat menunjukkan ijin pengalihan tanah milik desa dari pejabat yang berwenang.

Berdasarkan tugas rincian panitia pengadaan tanah di atas dapat disimpulkan bahwa panitia pengadaan tanah hanya sebagai mediator yang membantu pelaksanaan pengadaan tanah, bukan sebagai pihak yang mengadakan tindakan perolehan tanah, sehingga dalam menjalankan tugasnya panitia pengadaan tanah berada ditengah-tengah kedua pihak yang berkepentingan yaitu

kepentingan pihak pemegang hak atas tanah dan yang membutuhkan tanah. Seharusnya untuk lebih menjamin objektivitas pelaksanaan tugas panitia di atas, memasukkan pemilik hak atas tanah ke dalam struktur kepanitiaan. Namun dalam panitia pelepasan hak atas tanah ini didominasi oleh lembaga-lembaga pemerintahan, sebaiknya ada perwakilan dari warga masyarakat sebagai pemilik hak atas tanah untuk duduk pada kepanitiaan tersebut agar lebih terjamin keobjektivasannya.

Mengenai biaya panitia sebesar 1% (satu persen) dari jumlah tafsiran ganti kerugian, biaya administrasi 1% (satu persen) dari jumlah tafsiran ganti kerugian, biaya operasional sebesar 2% dari jumlah laksana ganti kerugian, penggunaan biaya panitia ini dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional dan Surat Edaran Menteri Negara tanggal 29 Juni No.500-1988 pada angka (4) disebutkan bahwa biaya pengadaan tanah terdiri atas honorarium panitia sebesar 1%, biaya administrasi 1%, dan biaya operasional 2% dihitung dari jumlah tafsiran.

Sehubungan dengan biaya panitia yang berjumlah 4 % (empat persen) tersebut, di mana biaya yang telah dikeluarkan mulai dari pengadaan tanah tahun perolehan 1995/1996 sampai 1998/1999 berjumlah Rp. 220.983.680 (dua ratus dua puluh juta sembilan ratus delapan puluh tiga ribu enam ratus delapan puluh rupiah). Dan dari perolehan tahun 1999/2000 sampai per 1 Januari 2001 biaya

panitia berjumlah 24.084.600 (dua puluh empat juta delapan puluh ribu enam ratus rupiah).¹²

Dalam pelaksanaannya terdapat panitia pengawas yang bertugas memberikan petunjuk dan pembinaan untuk kelancaran pelaksanaan pembebasan tanah, memonitor persiapan-persiapan pembebasan tanah di daerah, dan mengawasi pelaksanaan pembebasan tanah di daerah. Susunan anggota panitia pengawas ini terdiri dari:

1. Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta selaku ketua panitia pengawas.
2. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta selaku wakil ketua merangkap anggota panitia pengawas.
3. Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak selaku anggota panitia pengawas.
4. Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan atau Kepala Dinas Pertanian Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sesuai dengan status tanahnya selaku anggota panitia pengawas.
5. Ketua Bappeda Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta selaku anggota panitia pengawas.
6. Kepala Biro Tata Pemerintahan Sekretaris Wilayah Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta selaku Sekretaris I panitia pengawas.

¹² Hasil Wawancara dengan Bapak Suratmoko selaku Staf Sub Bagian Perkotaan pada Bagian Tata Pemerintahan dan juga merangkap sebagai Bendahara proyek pembangunan terminal, pada tanggal 2 Juli 2002.

7. Kepala Bidang Hak-Hak Atas Tanah pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta selaku Sekretaris II panitia pengawas.

Sedangkan untuk tanah milik desa dikeluarkan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No.6/PAN/KPTS/1997 agar panitia pelaksanaan pengadaan tanah melakukan tugas-tugas sebagai berikut:

1. Mengadakan penelitian, inventarisasi, pengukuran/pemetaan atas tanah dan bangunan serta benda-benda lain yang ada di atas milik desa.
2. Mengadakan penelitian mengenai status hak atas tanah milik desa dan riwayat atas asal-usul tanah desa tersebut.
3. Menaksir dan mengusulkan besar ganti kerugian atas tanah milik desa yang atasnya dilepas.
4. Memberikan penjelasan/penyuluhan kepada pemerintah desa mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut.
5. Mengadakan musyawarah dengan pemerintah desa maupun instansi pemerintahan yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan besarnya ganti kerugian.
6. Menyaksikan pelaksanaan penyerahan uang ganti kerugian tanah kepada pemerintah desa setempat/pemilik bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang ada di atasnya.
7. Membuat berita pelepasan/penyerahan hak atas tanah.

8. Panitia pengadaan tanah baru dapat melaksanakan tugasnya setelah permohonan dan dapat mengajukan ijin pengalihan tanah milik desa dari pejabat yang berwenang.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya terutama melakukan perundingan dengan pihak warga yang terkena pembebasan tanah, dalam prakteknya tidak hanya dilakukan secara formal belaka, tetapi juga dengan cara informal dengan mendatangi masing-masing warga ke rumah mereka masing-masing, terutama pada waktu malam hari. Sedangkan jadwal rutin kegiatan yang dilakukan oleh pihak panitia dalam rangka memberikan pengertian dan perundingan dengan pihak warga berkaitan dengan tanah mereka yang terkena pengadaan tanah, dilakukan kurang lebih sebanyak 3 kali dalam seminggu.¹³

Panitia mengundang instansi pemerintah yang memerlukan tanah untuk mengadakan persiapan dalam rangka mengadakan penyuluhan kepada masyarakat Kelurahan Giwangan, RW IX dan RW X mengenai maksud dan tujuan pembangunan agar masyarakat memahami dan menerima pembangunan yang bersangkutan. Penyuluhan dilakukan dibalai Kelurahan Giwangan yang dilakukan lebih dari satu kali.

Kalau dilihat dari tahun pembentukan panitia pengadaan tanah yang mulai ditetapkan pada tahun 1994 sedangkan kegiatan pengadaan dengan

¹³ Hasil Wawancara dengan Bapak Suratmoko selaku Staf Sub Bagian Perkotaan pada Bagian Tata Pemerintahan dan juga merangkap sebagai bendahara proyek pembangunan terminal, pada tanggal 2 Juli 2002. Hasil wawancara ini coba ditanyakan kembali kepada beberapa warga yang terkena pembebasan tanah (Ex: bapak Samsudi), mengatakan panitia tersebut kadang datang sendiri dan kadang datang berombongan. Kalau rombongan biasanya dilakukan di Balai Desa tapi kalau sendiri biasanya datang langsung ke rumah warga terutama malam hari. Hasil Wawancara pada tanggal 12 Juli 2002

pembebasan tanah tersebut mulai dilaksanakan pada tahun 1991/1992 dan persetujuan atas permohonan dari Instansi Perkotaan Yogyakarta oleh Walikota Yogyakarta pada tahun 1996 maka sudah jelas pembebasan tanah pada tahun 1991/1992 tersebut tidak dijalankan oleh sebuah kepanitian. Padahal berdasarkan Keppres 55 tahun 1993 mengisyaratkan setiap pembebasan tanah harus dijalankan berdasarkan sebuah kepanitian.

4.3 Penentuan Dan Pembayaran Ganti Kerugian

Perencanaan dan pelaksanaan kegiatan untuk kepentingan umum tidak dapat dilakukan bila tidak sesuai dan didasarkan pada Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) yang telah ditetapkan lebih dahulu.

Penentuan pembayaran ganti kerugian dalam pelaksanaan pelepasan hak atas tanah yaitu bisa berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian, dan bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan dan dalam pelaksanaan pelepasan hak atas tanah pada Kelurahan Giwangan ganti kerugiannya berbentuk uang. Dalam pelaksanaannya disesuaikan dengan bentuk dana yang ada pada instansi yang memerlukan tanah sebagai pihak yang berkepentingan, artinya tidak secara langsung tetapi secara bertahap. Dalam penentuan ganti rugi ini ada beberapa kriteria penggantian yaitu terhadap hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang lain yang berkaitan dengan tanah.

Penghitungan pemberian ganti kerugian ditetapkan atas dasar, *Pertama*, harga tanah yang didasarkan atas nilai nyata atau nilai sebenarnya, dengan

memperhatikan nilai jual objek Pajak Bumi dan Bangunan yang terakhir untuk tanah yang bersangkutan berkisar Rp 48.000,00 sampai dengan Rp 82.000,00 (Kepala BPN Kodya Yogyakarta). Faktor-faktor yang mempengaruhi harga tanah adalah lokasi tanah, jenis hak atas tanah, status penguasaan hak atas tanah, peruntukkan tanah, kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah, prasarana yang tersedia, fasilitas dan utilitas, lingkungan, dan lain-lain yang mempengaruhi harga tanah.

Kedua, nilai jual bangunan yang ditaksir oleh instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan dalam hal ini Dinas Pekerjaan Umum, pemberian ganti kerugian terhadap bangunan ini disesuaikan dengan kondisi bangunan tersebut apakah bangunan itu permanen, semi permanen, atau bangunan sederhana.

Dalam rencana pembangunan terminal Umbulharjo, tanah yang diperlukan ± 8 Hektar, perolehan tanah untuk pembangunan terminal dari tahun 1991 sampai dengan 2001 beserta ganti kerugian yang telah dikeluarkan adalah sebagai berikut:

PEROLEHAN TANAH DARI TAHUN 1991 – 2001

TABEL 5

No.	TAHUN	Luas	HARGA SATUAN (Rp)	JUMLAH (Rp)	TANAMAN/BANGUNAN
1	1991/1992	7.712 M ²	33.000 s/d 50.00	316.374.000	5.350.000
2	1993/1994	2.977 M ²	45.000	133.965.000	
3	1994/1995	7.414 M ²	60.000	444.840.000	32.778.385
	1995/1996	14.879	80.000 s/d 125.000	1.449.112.500	55.500.000
4	1996/1997	14.545 M ²	90.000 s/d 135.000	1.798.285.000	3.104.000
5	1997/1998	10.733 M ²	95.000 s/d 158.000	1.348.200.000	112.820.000
	1998/1999	5.156	132.500	682.170.000	
	Per 1 Januari 2001	58.850	333.000 400.000	19.597.050.000 23.540.000.000	
	JUMLAH	122.282			209.592.385

Sumber Data: Bagian Perkotaan Kantor Walikota Yogyakarta

Untuk pemberian ganti kerugian bangunan berdasarkan pada jenis bangunan dan pemberian ganti kerugian dengan mengalami penyusutan atas taksiran bangunan yang berkelipatan sepuluh tahun sebanyak 2%. Klasifikasi bangunan adalah sebagai berikut:

- 1) P1A (permanen): kurang dari satu (1) batu/lebih dengan konstruksi beton bertulang/sejenis.
- 2) P1B: kurang dari satu (1) batu dengan konstruksi kotor bertulang dan yang berkonstruksi sejenis dengan bahan yang berkualitas baik.
- 3) Bangunan permanen 2: kurang dari satu (1) batu dengan konstruksi beton bertulang/sejenis.
- 4) SPI (bangunan semi permanen I): bangunan kotongan berdinding papan/yang sejenis.
- 5) SP2 (bangunan semi permanen II): bangunan kotongan berdinding gedek.
- 6) Bangunan sementara: bangunan yang berdinding gedek/yang sejenis, lantai tanah/tanpa fondasi.
- 7) Bangunan sementara 2: bangunan yang berdinding papan gedek/yang sejenis, berlantai tanah dengan beratap kajang/yang sejenis.

Bangunan yang terdapat pada lokasi pelepasan hak atas tanah peruntukkan terminal Umbulharjo terdiri dari:

- 1) P1A (permanen): kurang dari satu (1) batu/lebih dengan konstruksi beton bertulang/sejenis adalah Rp 300.000,00/m
- 2) SPI (bangunan semi permanen I): bangunan kotongan berdinding papan/yang sejenis adalah Rp 175.000,00/m

3) Bangunan sementara: bangunan yang ber dinding papan gedek/yang sejenis, lantai tanah/tanpa fondasi adalah Rp 125.000,00/m

Dalam pemberian ganti kerugian untuk bangunan ini disesuaikan dengan tahun pembuatan bangunan tersebut dan kualitas bangunan, dalam hal ini digunakan untuk penghitungan nilai susut dari bangunan tersebut yaitu 2% pertahun.

Ketiga, adalah mengenai tanaman, yaitu disesuaikan dengan jenis tanaman dan besar kecilnya tanaman tersebut, di samping apakah tanaman itu tanaman keras atau tanaman semusim. Sedangkan untuk ganti kerugian tanaman terdiri dari:¹⁴

1. Bambu apus : Rp 1.250.000,00-
2. Mlinjo : Rp 25.000,00-
3. Randu alas : Rp 15.000,00-
4. Sukun : Rp 5.000,00-
5. Serut : Rp 2.000,00-
6. Kelapa : Rp 40.000,00-
7. Pisang : Rp 15.000,00-
8. Pepaya : Rp 1.000,00-
9. Mangga : Rp 1.000,00-
10. Jambu klutuk : Rp 5.000,00-
11. Tanaman : Rp 350.000,00-

Pelaksanaan pembayaran ganti kerugian setelah terjadi kesepakatan dalam musyawarah antara kedua belah pihak yaitu panitia pengadaan tanah dan pihak pemilik hak atas tanah, maka dilakukan pembayaran sesuai dengan jumlah yang harus dibayarkan kepada pemilik hak atas tanah, dalam hal ini pembayaran dilakukan lewat bank atas anjuran panitia pengadaan hak atas tanah dalam musyawarah dan pemilik hak atas tanah menyepakatinya, dengan harapan dari

¹⁴ Sumber Data Bagian Perkotaan Pada Bagian Tata Pemerintahan Kota Yogyakarta.

panitia pengadaan hak atas tanah agar uang ganti kerugian itu dapat disimpan dengan aman.

Meskipun bagi pihak yang terkena pembebasan tanah, nilai ganti rugi yang diberikan oleh pihak panitia terkadang tidak sesuai, karena menurut pendapat mereka ketika ada pembangunan terminal tersebut seharusnya tanah mereka harus dinilai dengan harga tinggi.¹⁵ Pendapat yang dilontarkan oleh pihak warga ini, bagi pihak panitia sudah dianggap tinggi karena harga tanah jika dibandingkan dengan harga tanah masyarakat lainnya khususnya yang berada disekitar daerah tersebut, masih jauh lebih tinggi.¹⁶

Meskipun demikian, sebagian besar dari tanah dibutuhkan telah dibebaskan dan telah dipenuhi biaya ganti ruginya, tetapi ada satu orang pemilik tanah yang tidak mau menerima harga dari ganti rugi tersebut. Hal ini karena pemilik tanah tersebut meminta ganti rugi atas tanahnya seharga Rp. 2.000.000,00-permeter.¹⁷ Padahal sebagian dari tanah masyarakat yang telah dibebaskan tidak ada yang seharga tersebut. Jika hal ini dipenuhi otomatis akan membuat ketidakadilan terhadap masyarakat lainnya yang sudah menerima harga pembayaran ganti rugi di bawah Rp.2.000.000,00-. Untuk itulah maka pihak panitia tidak mengabulkan keinginan dari salah satu pihak tersebut. Sehingga sampai saat ini tanah tersebut belum dibebaskan sama sekali.

¹⁵ Hasil Wawancara dengan Ny. Sulasmiyati pada tanggal 11 Juli 2002.

¹⁶ Hasil Wawancara dengan Bapak Suratmoko selaku Staf Sub Bagian Perkotaan pada Bagian Tata Pemerintahan dan juga merangkap sebagai Bendahara proyek pembangunan terminal, pada tanggal 2 Juli 2002.

¹⁷ Hasil Wawancara dengan Bapak Margono pada tanggal 11 Juli 2002

Namun demikian masyarakat sangat berharap, agar terminal tersebut segera mungkin dapat diwujudkan, karena harapan mereka nantinya terminal tersebut dapat menambah pendapat dan mata pencaharian bagi mereka.

4.4 Musyawarah

Dalam pelaksanaan asas musyawarah dilakukan oleh panitia pengadaan tanah dan sering menghadirkan Dewan yang berkompeten dalam pertanahan yaitu Komisi A secara langsung dengan pemilik hak atas tanah yang dipimpin oleh panitia pengadaan tanah. Musyawarah ini dilakukan di balai Kelurahan Giwangan dengan memberikan undangan terlebih dahulu kepada pemilik hak atas tanah, materi-materi yang dibicarakan dalam musyawarah mengenai besarnya pemberian ganti kerugian. Musyawarah dilakukan berkali-kali.¹⁸ Musyawarah ini dilakukan berdasarkan jumlah dana yang tersedia, artinya apabila jumlah dana pada saat itu hanya mencukupi untuk satu hektar areal tanah, maka musyawarah dilakukan dengan pemilik hak atas tanah sekitar luas areal tanah tersebut, jadi secara bertahap.

Dalam hal kesulitan penentuan kesepakatan ganti kerugian tersebut, panitia pengadaan tanah meminta bantuan kepada tokoh masyarakat diantaranya lurah dan ketua RW setempat, tidak menutup kemungkinan musyawarah dilakukan dikantor BPN.

Setelah terjadi kesepakatan antara pemegang hak atas tanah dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah, panitia pengadaan tanah mengeluarkan

¹⁸ Hasil Wawancara dengan Bapak Lurah Giwangan, Kecamatan Umbulharjo, Kota Yogyakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta, pada tanggal 6 Juni 2002.

keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian sesuai dengan kesepakatan tersebut yaitu berupa uang pengganti yang diserahkan langsung kepada pemegang hak atas tanah atau ahli warisnya.

Pasal 1 butir (4) Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993 menyatakan bahwa panitia pengadaan tanah adalah panitia yang dibentuk untuk membentuk pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Dengan demikian panitia pengadaan tanah hanya bisa terlibat untuk membantu pengadaan tanah, jika dilakukan untuk kepentingan umum dilakukan melalui cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Berarti panitia pengadaan tanah hanya boleh membantu pengadaan tanah yang dilakukan lewat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah seperti dimaksud oleh Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993.

Berdasarkan komposisi panitia pengadaan tanah yang telah dijelaskan di atas di atas, maka panitia ini merupakan panitia daerah yang berada di bawah tanggung jawab Pemerintah Daerah setempat, sedangkan Badan Pertanahan Nasional hanya berkewajiban membantu pelaksanaan tugas yang dimaksud, baik dalam kepemimpinan maupun kesekretariatan. Oleh karena itu, maka yang menjadi ketua panitia adalah Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II.

Keberadaan panitia pengadaan tanah ini bukan merupakan panitia adhoc melainkan panitia yang tetap hanya pada keanggotaan Camat dan Lurah atau Kepala Desa saja yang disesuaikan dengan wilayah dimana tanah tersebut berada. Dalam pelaksanaan pelepasan hak atas tanah di Kelurahan Giwangan Bupati/Walikota/Kepala Daerah Yogyakarta tidak banyak terlibat karena dengan

kesibukkan dengan tugas-tugasnya, sehingga tugasnya sebagai ketua panitia pengadaan tanah lebih dilimpahkan pada wakil ketua yaitu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya. Namun dengan adanya pergantian walikota yang baru sekitar tahun 2001 maka secara otomatis ketua diserahkan kepada Walikota yang baru. Berkaitan dengan pelaksanaan tugas yang dilakukan oleh Walikota sebagai ketua Panitia, memang tidak terlalu optimal, tetapi cukup sering melakukan pemantauan kepada masyarakat untuk mengecek kebenaran dan tugas yang dilakukan oleh panitia.¹⁹

Berdasarkan tugas rincian panitia pengadaan tanah di atas dapat disimpulkan bahwa panitia pengadaan tanah hanya sebagai mediator yang membantu pelaksanaan pengadaan tanah, bukan sebagai pihak yang mengadakan tindakan perolehan tanah, sehingga dalam menjalankan tugasnya panitia pengadaan tanah berada di tengah-tengah kedua pihak yang berkepentingan yaitu kepentingan pihak pemegang hak atas tanah dan yang membutuhkan tanah. Seharusnya untuk lebih menjamin objektivitas pelaksanaan tugas panitia di atas, memasukkan pemilik hak atas tanah ke dalam struktur kepanitiaan. Namun dalam panitia pelepasan hak atas tanah ini di dominasi oleh lembaga-lembaga pemerintahan, sebaiknya ada perwakilan dari warga masyarakat sebagai pemilik hak atas tanah untuk duduk pada kepanitiaan tersebut agar lebih terjamin keobjektivasannya.

¹⁹ Hasil Wawancara dengan Bapak Suratmoko, selaku Staf pada Bagian Tata Pemerintahan Kota Yogyakarta sekaligus merangkap sebagai Bendahara Panitia Proyek Pembangunan terminal, pada tanggal 20 Juni 2002.

Mengenai biaya panitia sebesar 1% (satu persen) dari jumlah tafsiran ganti kerugian, biaya administrasi 1% (satu persen) dari jumlah tafsiran ganti kerugian, biaya operasional sebesar 2% dari jumlah pelaksanaan ganti kerugian. Penggunaan biaya panitia ini dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional dan Surat Edaran Menteri Negara tanggal 29 Juni No.500-1988 pada angka (4) disebutkan bahwa biaya pengadaan tanah terdiri atas honorarium panitia sebesar 1%, biaya administrasi 1%, dan biaya operasional 2% dihitung dari jumlah tafsiran.

Dalam kasus pembebasan hak atas tanah yang sering menjadi pemicu konflik antara kedua belah pihak adalah mengenai ganti kerugian yang menurut pemilik hak atas tanah tidak dirasakan adil, ganti kerugian itu sendiri bukanlah sebuah konsepsi, artinya hanya memuat segi-segi teknis (prosedural), tetapi lebih pada nilai, artinya bagaimana dalam pelaksanaannya telah terjadi kesesuaian kehendak yang saling menguntungkan.

Menurut Pasal 7 Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993, pengertian ganti kerugian adalah penggantian atas nilai tanah berikut bangunan dan atau tanaman atau benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Dalam Keputusan Presiden ini pengaturan masalah ganti kerugian diatur secara khusus dalam Bab III Pasal 15-20, selain itu juga ada dalam Pasal 12 dan Pasal 14.

Ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah dalam hal pembangunan terminal pada kelurahan Giwangan diberikan untuk hak atas tanah, bangunan, dan tanaman, serta benda-benda yang lain yang berkaitan dengan tanah.

Dalam Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993 yang diberikan pengertian sehubungan dengan persoalan ini hanyalah mengenai hak atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka (6) di mana dinyatakan hak atas tanah adalah hak atas sebidang tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No.5 tahun 1961 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, sedangkan mengenai bangunan, tanaman atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah sama sekali tidak disinggung dalam ketentuan ini. Apa yang dimaksud dengan bangunan, ada berapa macam bangunan, tanaman bagaimana yang bisa diganti, dan apa pula yang dimaksud dengan benda-benda lain.²⁰

Taksiran nilai tanah didasarkan pada faktor-faktor, lokasi tanah, jenis hak atas tanah, status penguasaan tanah, peruntukkan tanah, kesesuaian peruntukkan tanah dan rencana tata ruang wilayah, prasarana yang tersedia, fasilitas dan utilitas, dan lain-lain yang mempengaruhi harga tanah.

Sementara itu menurut Pasal 15 Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993 penetapan ganti kerugian itu harus memenuhi:

1. Harga tanah yang didasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak Bumi dan Bangunan yang terakhir untuk lahan yang bersangkutan.
2. Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh instansi Pemerintah Daerah yang bertanggungjawab di bidang pertanian.

²⁰ Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Pembebasan Dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 143.

- 3 Nilai tanaman yang diatur oleh Instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian.

Klasifikasi dan besarnya nilai jual mengacu pada ketentuan Keputusan Menteri Keuangan tanggal 23 Februari 1993 No.174/KMK 04/1993 tentang penentuan klasifikasi dan besarnya nilai jual objek pajak sebagai dasar pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan. Ketentuan klasifikasi mengenai nilai jual tersebut hanya sebagai pedoman saja dalam penentuan ganti kerugian. Sedangkan inti dari pemberian ganti kerugian ini adalah kesepakatan musyawarah antara pemegang hak atas tanah dengan pihak yang memerlukan tanah.

Dalam penghitungan ganti kerugian di Kelurahan Giwangan ditetapkan atas dasar, *Pertama*, harga tanah yang didasarkan atas nilai nyata atau nilai sebenarnya, dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak Bumi dan Bangunan yang terakhir untuk tanah yang bersangkutan berkisar Rp 48.000,00 sampai dengan Rp 82.000,00. faktor-faktor yang mempengaruhi harga tanah yaitu lokasi tanah, jenis tanah, status penguasaan hak atas tanah, peruntukkan tanah, kesesuaian penggunaan tanah dengan tata ruang wilayah, prasarana yang tersedia, fasilitas dan utilitas, lingkungan dan lain-lain yang mempengaruhi harga tanah.

Status tanah pada kelurahan Giwangan pada umumnya bersertifikat yaitu sebanyak 2.424 buah dengan luas tanah 99,8772 Ha, yang tersedia dari sertifikat Hak Milik 2.187 buah dengan luas tanah 87,3571 Ha, sertifikat Hak Guna Bangunan 173 buah dengan luas tanah 3,9216 Ha, dan sertifikat Hak Pakai 64 buah dengan luas tanah 8,5985 Ha.

Dalam pembayaran ganti kerugian dilakukan lewat lembaga Bank dengan memberikan rekening pada pihak yang melepaskan hak atas tanahnya. Hal ini merupakan hasil dari kesepakatan antara pemilik hak atas tanah dan panitia pengadaan tanah agar uang dari ganti kerugian tersebut dapat disimpan dengan aman dan untuk menghindari penghambur-hamburan dalam penggunaannya.

Bersamaan dengan pemberian ganti kerugian dibuat surat pernyataan pelepasan hak atau penyerahan yang ditandatangani oleh pemegang hak atas tanah dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya serta disaksikan oleh sekurang-kurangnya dua anggota panitia. Pada saat pembuatan surat pernyataan pelepasan hak atau penyerahan tanah, pemegang hak atas tanah wajib menyerahkan sertifikat dan atau asli surat-surat tanah yang berkaitan dengan tanah yang bersangkutan pada panitia. Kemudian panitia membuat berita acara pengadaan tanah setelah pelepasan hak atau penyerahan tanah; panitia melakukan pemberkasan dokumen pengadaan tanah untuk setiap bidang tanah dan kemudian asli surat-surat dan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan pengadaan tanah diserahkan kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah.

Pemberian ganti kerugian dapat diserahkan kepada pemegang hak atas tanah atau ahli warisnya yang sah, apabila tanah itu wakaf diserahkan nadzir atau apabila kepemilikan tanah adalah milik bersama, sedangkan satu atau lebih orang tersebut tidak diketahui domisilinya, maka ganti kerugian dapat dikonsinyasikan (dititipkan) melalui Pengadilan Negeri setempat. Hal ini diatur dalam Pasal 37 Keputusan Presiden No.55 tahun 1993.

4.5 Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat

Persoalan tentang tanah dalam pembangunan adalah persoalan yang sangat menarik dan sekaligus unik mengingat pembangunan nasional sangat membutuhkan tanah tetapi kebutuhan tanah tersebut tidak terlalu mudah untuk dipenuhi. Hal demikian sudah disadari oleh semua pihak.

Dalam ketentuan hak pengadaan atas tanah demi kepentingan umum yang patut diingat adalah dimana didalamnya terdapat hak pengelolaan dan penguasaan oleh negara. Dalam hak pengelolaan dapat diserahkan dan diberikan oleh negara kepada pihak lain termasuk swasta.

Berdasarkan pasal 4, dan pasal 1 UUPA dapatlah kiranya dikemukakan bahwa hak penguasaan oleh negara ini menjadi suatu yang kuat. Namun disamping itu penguasaan ini tidak boleh melupakan hak penguasaan oleh individu atau oleh masyarakat yang oleh memperoleh haknya atas tanah dengan cara yang sah seperti hak guna usaha, hak milik, hak bangunan maupun oleh sebuah lembaga seperti tanah kas milik desa. (verponding).

Dalam hal pengadaan tanah oleh negara, hal tersebut harus tetap dilakukan dengan cara yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku yaitu dengan tetap menghormati hak-hak- penguasaan oleh masyarakat. Maka dari itu tanah-tanah penduduk yang dimiliki maupun dikuasai secara individu maupun secara kelompok yang terkena pengadaan atas tanah demi kepentingan umum harus mendapatkan ganti kerugian yang sesuai.

Dalam mencapai kesepakatan mengenai biaya dan ganti kerugian atas tanah penduduk tersebut, pihak pemerintah harus menempuh jalur musyawarah.

Jalur musyawarah ini dilakukan oleh panitia pengadaan tanah yang sengaja dibentuk oleh pemerintah dalam rangka pengadaan tanah demi kepentingan umum. Musyawarah ini harus selalu berpatokan pada prinsip-prinsip objektivitas, dalam arti harus melihat kepentingan masyarakat yang lainnya yang menguasai tanah tersebut.

Kiranya tidak terlalu berlebihan jika kita akan melihat dan mengadakan pemetaan atas berbagai permasalahan yang menjadi titik fokus dari penelitian ini menyangkut beberapa hal seperti ganti kerugian, musyawarah, dan pembentukan panitia pengadaan tanah oleh pemerintah.

Adalah menjadi tanggungjawab dari pemerintah khususnya pemerintah Kotamadya Yogyakarta untuk mengusahakan pengadaan tanah yang memenuhi kriteria seperti yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Kiranya tidak akan menjadi suatu pembatas atas beberapa hal yang menjadi kategori dari berbagai ketentuan yang menjadi perhatian dari kategori tersebut.

Permasalahan pengadaan tanah dalam rangka pembangunan untuk kepentingan umum, seperti pembuatan terminal bus di Kelurahan Giwangan DIY, yang berpedoman pada ketentuan UU No. 55 tahun 1993, khusus menyangkut ganti kerugian, jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUPR No. 42 tahun 1992, di mana setiap orang berhak untuk menikmati hasil yang layak dari pembangunan tersebut. Ketentuan yang tercantum dalam UUPR tersebut tidak selalu berkaitan dengan ganti kerugian yang semata-mata hanya berdasar pada hal yang bersifat materiel belaka tetapi juga berkaitan dengan hal-hal yang berkaitan dengan immateriel dalam pengertian kesejahteraan untuk rakyat.

Kecendrungan yang terjadi dalam kasus pembangunan terminal bus Yogyakarta, di mana kelayakan yang tercantum dalam ketentuan UUPR maupun dalam UU No. 55 tahun 1993 khusus yang berkaitan dengan ganti kerugian sangat sulit sekali untuk menemukan titik temu atau kesepakatan antara pihak pemerintah yang dalam hal ini diwakili oleh pihak panitia pengadaan tanah dengan pihak masyarakat yang memiliki hak atas tanah yang akan dipergunakan untuk pembangunan terminal tersebut. Hal ini disebabkan karena masing-masing pihak bertahan pada standarisasi harga yang dimilikinya.

Faktor ini semata-mata disebabkan karena belum adanya kesesuaian mengenai masalah harga yang harus dipenuhi oleh pihak panitia dan tingginya tawaran yang diinginkan oleh para pemegang hak (masyarakat) kepada pihak panitia. Padahal dana yang tersedia untuk pembagunan tersebut sangat minim sekali atau dengan kata lain tidak sanggup untuk memenuhi segala permintaan dari masyarakat atas keinginan-keinginan dari masyarakat pemegang hak atas tanah tersebut.

Ketentuan Undang-undang Penataan Ruang (UUPR). pasal 4 ayat (1), menyebutkan bahwa setiap orang berhak untuk mengetahui rencana pemanfaatan tata ruang yang telah ditetapkan oleh pihak pemerintah. Dengan mengetahui adanya rencana dari pemerintah berdasarkan tata ruang yang telah ada dan hal tersebut telah diketahui oleh pihak masyarakat bahwa pada suatu saat nanti tanah yang mereka miliki tersebut, di atasnya akan dibangun sebuah terminal bus, secara kontan mereka mulai untuk memasang tarif dan harga yang pantas bagi mereka dan bisa dikatakan sangat tinggi sekali.

Namun demikian, disatu sisi tingginya tingkat pendidikan dan kesadaran dari masyarakat sekitarnya terhadap arti penting sarana dan prasarana bagi mereka khususnya yang berkaitan dengan kebutuhan terminal yang pada akhirnya nanti akan mampu meningkatkan pendapatan perkapita mereka jika terminal tersebut dibangun, sedikit memberikan dorongan sehingga kesepakatan-kesepakatan yang dilakukan antara pihak panitia dengan pihak pemilik hak tidak terlalu menampakkan permasalahan yang begitu serius. Hal ini dibuktikan dari adanya berbagai penjelasan yang diberikan oleh panitia terhadap para pihak masyarakat, dengan cepat dapat dimengerti oleh mereka.

Faktor pendukung lainnya yang mampu memberikan adanya kesepahaman dan kelancaran dalam pelepasan hak oleh para pemilik hak tanah tersebut karena adanya dukungan dan bantuan dari pihak-pihak perangkat desa khususnya yang mampu memberikan pandangan-pandangan yang terbaik kepada masyarakatnya sehingga mereka dapat mengerti dan memahami mengapa tanah yang mereka miliki tersebut sangat dibutuhkan oleh pihak pemerintah.

Keseriusan dari pihak pemerintah khususnya para perangkat desa setempat dan panitia pengadaan tanah dalam memberikan pandangan terhadap para pihak yang tanah mereka terkena pembebasan tanah dibuktikan dengan berulang kalinya mereka melakukan pertemuan-pertemuan dengan para pihak baik secara formal maupun informal.

Peranan yang besar yang ditunjukkan oleh para perangkat desa, juga didukung oleh adanya kesadaran dari para panitia khususnya pemerintah dalam memahami tuntutan yang diinginkan oleh masyarakat atas nilai ganti kerugian

yang dimintakan oleh masyarakat kepada pihak pemerintah atas tanah mereka yang akan dipakai untuk pembangunan terminal tersebut. Sehingga kebuntuan-kebuntuan dalam melakukan negosiasi oleh pihak panitia dengan pihak masyarakat senyatanya lebih lancar, dan dapat dinilai baik.

BAB V

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

1. Status yuridis pengaturan mengenai pengadaan tanah di Indonesia, di mana 15 (lima belas) tahun setelah Kemerdekaan Indonesia dikeluarkan undang-undang yang mengatur tentang masalah pertanahan (Agraria) yang dituangkan dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1960 yang memberi wewenang melakukan pencabutan tanah untuk kepentingan umum (Pasal 18) dan prosedur atau tata caranya diatur dalam Undang-Undang No. 20 tahun 1961. Sementara istilah pembebasan tanah baru termuat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15 tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 tahun 1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Pemerintah Bagi Pembebasan Tanah Oleh Pihak Swasta, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 tahun 1985 tentang Tata Cara Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Proyek Pembangunan Di Wilayah Kecamatan. Dengan keluarnya Keppres No. 55 Tahun 1993, maka Permendagri No.15 Tahun 1975, Permendagri No. 2 Tahun 1976 dan Permendagri No.2 Tahun 1985 di cabut.
2. Pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, yang berkaitan dengan pembangunan terminal bus di Kelurahan Giwangan Kota Yogyakarta, dilakukan melalui penetapan lokasi

pembangunan, permohonan ijin kepada Walikota, yang kemudian dilanjutkan dengan pembebasan tanah oleh pihak pemerintahan kota Yogyakarta.

3. Pelaksanaan musyawarah dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan Terminal di Kota Yogyakarta dilakukan oleh sebuah panitia yang kemudian panitia tersebut melakukan dialog-dialog dengan pihak-pihak yang tanahnya terkena pembebasan tanah untuk keperluan pembangunan terminal tersebut. Dialog ini berkaitan dengan kegiatan pembangunan terminal dan masalah ganti kerugian yang akan diberikan oleh pihak Pemerintah Daerah kepada para pihak.
4. Faktor penghambat dan faktor pendukung pengadaan tanah untuk kepentingan umum guna pembangunan Terminal Bus Giwangan di Kota Yogyakarta berbagai ragam bentuk dan unsurnya. Adanya usaha yang keras dari panitia dan perangkat desa dalam melakukan pendekatan dengan para warga yang terkena pembebasan dan adanya kesadaran yang dimiliki oleh masyarakat merupakan faktor pendukung berjalannya usaha pengadaan tanah. Sedangkan faktor penghambat yang muncul dari kegiatan pengadaan tanah untuk pembangunan terminal di Yogyakarta disebabkan karena begitu mereka mengetahui adanya proyek pembangunan terminal yang nantinya akan berlangsung di atas tanah mereka, menimbulkan tingginya harga tanah yang diminta oleh pihak masyarakat. Sedangkan satu sisi jumlah dana yang tersedia untuk mencukupi kebutuhan ganti kerugian tersebut tidak dimiliki secara penuh oleh pihak pemerintah sehingga terpaksa pembebasan tanah

tersebut dilakukan secara berangsur-angsur dan bertahap hingga sampai saat ini.

5.2 Saran

1. Kepada pihak pemerintah atau kepada pihak yang akan melakukan pengadaan tanah guna pembangunan kepentingan umum, dalam melakukan pembebasan tanah sebaiknya tetap menjalankan prinsip-prinsip musyawarah meskipun itu dilakukan secara terus menerus, sehingga hak-hak dari masyarakat tetap terjaga dan dihormati.
2. Kepada para pihak, baik pihak pemerintah maupun swasta yang akan mengadakan pembebasan tanah sebaiknya melibatkan unsur-unsur masyarakat lainnya untuk berpartisipasi khususnya para pemuka dan pemegang adat yang ada di lingkungan di mana tanah tersebut berada, sehingga pendekatan secara psikologis dapat menjaga pilihan yang efektif guna pembebasan tanah.
3. Kepada masyarakat dalam hal adanya pembebasan tanah yang menyangkut tanah maupun bangunan hak mereka sebaiknya berpegang pada prinsip l'tikad baik. Artinya tidak dengan tiba-tiba dan adanya unsur aji mumpung sehingga tanah yang mereka miliki dipatok dengan harga yang tidak masuk akal. Meskipun mereka mempunyai hak untuk menikamati hasil dari adanya kebijakan tersebut tetapi demi mendukung suatu proses pembangunan dapat berjalan dengan lancar sebaiknya mereka juga harus memegang prinsip l'tikad baik tersebut. Demikian juga halnya dengan

pihak pemerintah juga harus tetap memegang prinsip I'tikad baik dan kebersamaan dengan pihak masyarakat.

4. Mengingat pentingnya pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka harus terdapat kemauan politik untuk memperbaiki Undang-Undang No.20 tahun 1961 terutama harus adanya musyawarah terlebih dahulu sebelum dilakukan pencabutan hak atas tanah agar peraturan tersebut lebih transparan, dan juga harus ada kejelasan kriteria tentang kepentingan umum sebagai alasan pencabutan hak atas tanah serta kemauan politik untuk mempergunakan undang-undang tersebut. Dengan menggunakan undang-undang tersebut sebagai perbuatan administrasi negara, maka masyarakat lebih mempunyai kepastian hukum bukan negara kebijaksanaan.
5. Pemberian ganti kerugian hendaknya didasarkan atas realitas yang ada dalam masyarakat, artinya besarnya nilai tersebut diprediksikan bahwa masyarakat yang tanahnya dibebaskan dapat membangun kembali kehidupannya dengan lebih baik. Dalam hal penentuan tempat musyawarah seharusnya Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993 ini lebih menjelaskan mengenai tempat diadakannya musyawarah, karena seperti halnya dalam Pasal 11 Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993, bahwa musyawarah dilakukan ditempat yang ditentukan dalam surat undangan.

RINGKASAN

Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, melahirkan konsekuensi untuk menciptakan tata aturan hukum yang sesuai dengan kedudukan negara Indonesia sebagai negara merdeka.

Dengan lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria, terjadilah suatu perombakan hukum yang sangat fundamental di bidang pertanahan, karena sebelum berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria ada 2 hukum tanah diantaranya, hukum tanah yang bersumber dari Hukum Barat dan hukum tanah yang bersumber dari Hukum Adat, jadi terdapat dualisme dalam hukum tanah, dengan berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria diadakan pencabutan dan penggantian berbagai peraturan-peraturan lama yang sudah dianggap tidak sesuai lagi, karena aturan hukum seyogyanya merupakan refleksi dari nilai-nilai sosial budaya yang hidup dalam masyarakat, dimana sistem hukum yang berlaku merupakan sub sistem sosial.

Undang-Undang Pokok Agraria 1960 adalah merupakan wujud dari implementasi Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, Undang-Undang Pokok Agraria harus ditempatkan sebagai induk dari undang-undang yang lain yang berkaitan dengan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.

Undang-Undang Pokok Agraria memiliki tujuan untuk meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, sekaligus berniat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi rakyat, meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum

pertanahan, dan meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Dalam hal ini unsur yang paling essential dan universal dalam sebuah negara hukum adalah asas legalitas yaitu dengan meletakkan undang-undang sebagai sumber kekuasaan. Dalam hukum administrasi badan atau pejabat administrasi tidak berwenang melaksanakan hukum administrasi tanpa didasarkan atas undang-undang, dan wewenang tersebut harus dicantumkan secara tegas.

Dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 wewenang mengatur mengenai tanah untuk kepentingan umum adalah dengan cara pencabutan hak atas tanah, bukan pembebasan hak atas tanah. Sedangkan dalam Keputusan Presiden No.55 tahun 1993 mengatur permasalahan mengenai pembebasan hak atas tanah, di mana Keputusan Presiden tersebut menjadi satu-satunya acuan bagi pembebasan hak atas tanah untuk kepentingan umum. Pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah, tindak lanjutnya dilakukan oleh sebuah panitia yang sengaja dibentuk untuk melakukan pengadaan tanah dengan pembebasan terhadap suatu proyek pembangunan kepentingan umum yang luas tanahnya lebih dari 1 hektar. Pelaksanaan pengadaan tanah dengan melakukan pembebasan tanah oleh pihak panitia, harus dilaksanakan dengan jalan musyawarah, terutama menyangkut ganti kerugian kepada para pihak yang terkena pembebasan tanah.

DAFTAR PUSTAKA

I. Buku-buku

- Abdurrahman, **Tebaran Pikiran Mengenai Hukum Agraria**, Cetakan Pertama, Alumni Bandung, 1985.
- , **Masalah Pencabutan Hak-hak Atas Tanah Dan Pembebasan Di Indonesia**, Alumni, Bandung, 1993.
- , **Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Pembebasan Dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia**, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Basjah, Sjachran, **Beberapa Hal Tentang Hukum Acara Administrasi, Penataran Peradilan Administrasi**, Kerjasama Indonesia Belanda, Bandung, 1987.
- , **Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindakan Administrasi Negara**, Alumni, Bandung, 1992.
- Hadjon, Philipus M., et.al., **Pengantar Hukum Administrasi Indonesia**, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993.
- Harsono, Boedi, **Sedjarah Penyusunan, Isi, Dan Pelaksanaannya Hukum Agraria Di Indonesia**, Djambatan, Djakarta, 1970.
- , **Himpunan Peraturan Hukum Tanah**, Djambatan, Bandung, 1980.
- Indroharto, **Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara**, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1991.
- Khoidin, M., **Masalah Ganti Rugi Dalam Pelepasan Hak Atas Tanah**, Suara Karya, Edisi 24 September 1993.
- Mahfud, MD Moh., **Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia**, UII Press, Yogyakarta, 1993.
- Marbun, S.F., **Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara**, Liberty, Yogyakarta, 1987.
- , **Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia**, Liberty, Yogyakarta, 1997

- Mertokusumo, Sudikno, **Perundang-Undangan Agraria Di Indonesia**, Liberty, Yogyakarta, 1988.
- Muqodas, Busyro, et.al, **Politik Pembangunan Hukum Nasional**, UII Pres, Yogyakarta, 1992.
- Moleong, L.J., **Metodologi Penelitian Kualitatif**, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000
- Parlindungan, A.P., **Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria**, CV. Mandar Maju, Bandung, 1991.
- Perangin, Effendi, **Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum**, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994.
- , **Pertanyaan Dan Jawaban Tentang Hukum Agraria**, Rajawali, Jakarta 1986.
- Rosadi, Marmin M., **Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1979.
- Soemardjono, Maria SW., **Tinjauan Kasus Beberapa Masalah Tanah**, Jurusan Hukum Agraria, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 1982.
- , **Penetapan Ganti Kerugian**, Kompas, Edisi 3 Desember 1994.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, **Permasalahan Hukum Di Dalam Masyarakat**, Alumni, Bandung, 1984.
- Soetomo, **Politik Dan Administrasi Agraria**, Usaha Nasional, Surabaya, 1986.
- , **Pembebasan, Pencabutan, Permohonan Hak Atas Tanah**, Usaha Nasional, Surabaya, 1994.
- Subekti, **Aneka Perjanjian**, Pradnya Paramita, Jakarta, 1993
- Soekanto S, **Pengantar Penelitian Hukum**, UI Pres, Jakarta, 1986.
- Wahjono, Padmo, **Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.
- Warta Perundangan-Undangan RI, No. 1679/TH. XX, 1997.

Yamin, Muhammad, **Proklamasi Dan Konstitusi Republik Indonesia**,
Djambatan, Jakarta, 1954.

II. Peraturan Perundang Undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Tap MPR No. II / MPR / 1998.

Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961

Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960

Undang-Undang Penataan Ruang Nomor 24 tahun 1992

Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 1 tahun 1994

Keputusan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor
6/PAN/KPTS/1997

Keputusan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor
57/PAN/KPTS/1994