

346.0432

RAH

p a

**PERSEPSI BUDAYA SIRI' MASYARAKAT BUGIS MAKASSAR
DI MAKASSAR TERHADAP PENGADAAN TANAH
UNTUK KEPENTINGAN UMUM**



TESIS

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Mencapai Derajat Sarjana S-2

Magister Kenotariatan

ABDUL RAJAB RAHMAN, SH
B4B 001091

**PROGRAM PASCA SARJANA MAGISTER KENOTARIATAN
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2003**

i

UPT-PUSTAK-UNDIP

TESIS

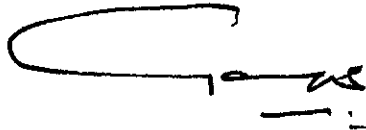
**PERSEPSI BUDAYA SIRI' MASYARAKAT BUGIS MAKASSAR
DI MAKASSAR TERHADAP PENGADAAN TANAH
UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

Disusun Oleh :

ABDUL RAJAB RAHMAN, SH.
B4B001091

Telah Disetujui Oleh :

Dosen Pembimbing,



(Prof. IGN. Sugangga, SH)

NIP. 130 359 063

Tanggal : _____

**PROGRAM PASCA SARJANA MAGISTER KENOTARIATAN
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG**

2003

LEMBAR PENGESAHAN

**PERSEPSI BUDAYA SIRI' MASYARAKAT BUGIS MAKASSAR
DI MAKASSAR TERHADAP PENGADAAN TANAH
UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

Disusun Oleh :

ABDUL RAJAB RAHMAN, SH.
B4B001091

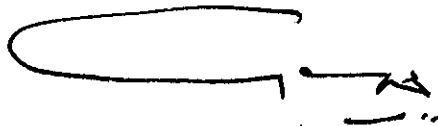
Telah Dipertahankan di Depan Tim Penguji
Pada tanggal 20 Agustus 2003 dan dinyatakan
Telah Memenuhi Syarat untuk Diterima

Tesis ini telah Diterima Sebagai Persyaratan Untuk
Memperoleh Gelar Magister Kenotariatan

Mengetahui :

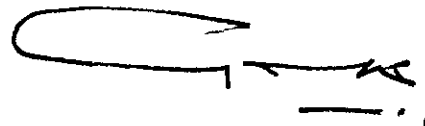
Dosen Pembimbing,

Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan,



Prof. IGN. Sugangga, SH

NIP. 130 359 063



Prof. IGN. Sugangga, SH

NIP. 130 359 063

MOTTO & PERSEMBAHAN

Motto :

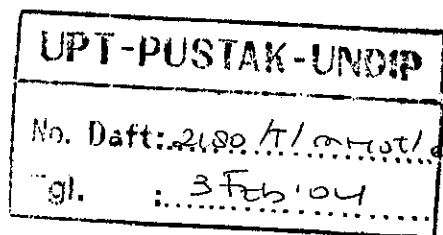
*ALLAH hanya memberikan derajat (kemuliaan)
Kepada orang-orang yang berilmu
Namun harus bertaqwa dan beriman.*

Surah Al-Mujaadalah ayat 11

PERSEMBAHAN

Kupersembahkan untuk:

- *Isteriku tercinta (Ir. Qanita Halim)*
- *Anak-anakku tersayang (Rezeki Aldila & Reeza Aldila)*



PERNYATAAN

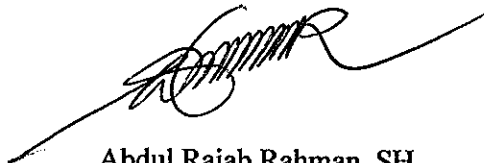
Saya yang bertanda tangan di bawah ini dengan ini saya menyatakan bahwa thesis ini adalah hasil pekerjaan saya sendiri dan di dalamnya tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar pada suatu Perguruan Tinggi dan Lembaga Pendidikan lainnya.

Pengetahuan yang diperoleh dari hasil penerbitan maupun yang belum atau tidak diterbitkan, sumbernya dijelaskan dalam tulisan dan daftar pustaka.

Demikian pernyataan ini dibuat untuk dipergunakan dimana perlu.

Semarang, 20 Agustus 2003.

Yang menyatakan,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Abdul Rajab Rahman', with a long horizontal line extending to the right.

Abdul Rajab Rahman, SH.

ABSTRACT

According to UUPA which is based on the tradition law, a land has social function. In other words that public interest has a big priority to use the land than the owner interest. The right upon the owner land is possibly being released based on the public interest. However in the fast, the implementation of land releasing especially in the town of has influenced by the Siri' tradition perception which professed by the community in Makassar.

Referring to the background, this research has aim to find out the relation between Siri' tradition perception professed by Bugis Makassar community and land providing for public interest.

This research in conducted by using yuridis sosiologis method and the sample is determined by Purposive Sampling method. And the analysis method appired is descriptive qualitative with percent.

The result shows that based on the Siri' tradition perception professed by Bugis Makassar community in Makassar, land providing for public interest is accepted as long as the land is used properly for public interest. The process in getting the land conducts through discussion and honor the owner.

In conclusion, Siri' tradition perception professed by Bugis Makassar community, delivers positive respons upon the land providing for public interest condition that the owner is honored appropriately.

INTISARI

Berdasarkan UUPA yang bersumber pada hukum adat, tanah mempunyai fungsi sosial yang mengandung arti kepentingan masyarakat umum lebih diutamakan jika berbenturan dengan kepentingan pribadi dari pemilik tanah. Oleh karena itu apabila kepentingan umum menghendaki, maka hak atas tanah yang dimiliki oleh pemegang hak dapat dibebaskan. Namun dalam praktek, kelancaran pelaksanaan pembebasan tanah khususnya di Kota Makassar dipengaruhi oleh persepsi budaya siri' yang dianut oleh masyarakat setempat.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui hubungan antara persepsi budaya siri' yang dianut oleh masyarakat Bugis Makassar terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis sosiologis dan sample penelitian ditentukan dengan cara purposive sampling. Sedangkan metode analisis yang dipergunakan adalah analisis deskriptif kualitatif dengan prosentase.

Berdasarkan penelitian diketahui bahwa berdasarkan persepsi Budaya Siri² yang dianut oleh masyarakat Bugis Makassar Di Makassar, Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum dapat diterima sepanjang pengadaan tanah tersebut benar-benar dipakai untuk kepentingan umum, cara pengadaan tanahnya dilakukan dengan jalan musyawarah, dan menghormati pemegang hak atas tanah.

Dengan demikian diperoleh kesimpulan bahwa, persepsi budaya siri' dianut oleh masyarakat Bugis Makassar, memberikan respon yang positif terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum sepanjang keberadaan hak milik atas tanah mendapatkan penghormatan secara layak.

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr.Wb.

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang selalu melimpahkan kasih dan sayangNya sehingga penulisan tesis dengan judul: **“Persepsi Budaya Siri’ Masyarakat Bugis Makassar di Makassar Terhadap Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum”** dapat terselesaikan.

Tesis ini disusun dalam rangka memenuhi sebagian persyaratan untuk mencapai derajat Sarjana S-2 Magister Kenotariatan pada Universitas Diponegoro.

Dengan telah selesainya penulisan tesis ini, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. IGN. Sugangga,SH selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan sekaligus sebagai Dosen Pembimbing.
2. Bapak R.Suharto,SH.,MHum., selaku Sekretaris Program Studi Kenotariatan.
3. Bapak Prof.Ir. Eko Budihardjo, MSc., selaku Rektor UNDIP Semarang.
4. Bapak Prof. Dr. Soeharyo Hadi Saputro, dr.,Sp.PD(K), selaku Direktur Program Pascasarjana UNDIP Semarang.
5. Tim Reviewer proposal penelitian serta Tim Penguji tesis yang telah meluangkan waktu untuk menilai kelayakan proposal penelitian penulis dan bersedia menguji tesis dalam rangka meraih gelar Magister Kenotariatan di UNDIP.

6. Staf Administrasi Program Magister Kenotariatan UNDIP yang telah memberi bantuan selama penulis mengikuti perkuliahan.
7. Rekan-rekan Angkatan 2001 yang telah memberi dorongan moril serta menjadi teman diskusi dalam penulisan tesis ini.
8. Ayah, Ibu, isteri dan anak-anak ku tercinta, beserta seluruh keluarga yang telah memberi dorongan dan doa restu kepada penulis selama mengikuti pendidikan dan penyusunan tesis ini.
9. Serta pihak-pihak lain yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Menyadari betapa dangkalnya kemampuan dan cakrawala dalam penulisan tesis ini, maka dengan segala kerendahan hati penulis mohon koreksi maupun kritik serta saran, guna menyempurnaan tesis ini.

Akhirnya penulis berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat khususnya bagi perkembangan hukum pertanahan dan ilmu hukum pada umumnya.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb.

Semarang, 20 Agustus 2003.

Penulis,



(Abdul Rajab Rahman, SH.)

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	iii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iv
PERNYATAAN	v
ABSTRACT	vi
INTISARI	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	x
BAB I : PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Perumusan Masalah	14
1.3. Tujuan Penelitian	15
1.4. Kegunaan Penelitian	15
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	17
2.1. Pengertian Persepsi	17
2.2. Pengertian Budaya Siri'	22
2.3. Pengaturan Hukum Mengenai Pembebasan Tanah	29
2.3.1. Jaman Sebelum Kemerdekaan	31
2.3.2. Jaman Setelah Kemerdekaan	33
2.4. Pengertian Pengadaan Tanah	37

2.5.	Tinjauan Yuridis Terhadap Keppres No.55/1993	40
2.5.1.	Prinsip Negara Hukum Indonesia	41
2.5.2.	Asas Legalitas	47
2.6.	Pengadaan Tanah Menurut Keppres No.55/1993	52
2.6.1.	Panitia Pengadaan Tanah	52
2.6.2.	Ganti Kerugian	56
2.6.3.	Musyawarah	57
BAB III	: METODE PENELITIAN	61
3.1.	Metode Pendekatan	61
3.2.	Spesifikasi Penelitian	62
3.3.	Lokasi Penelitian	62
3.4.	Populasi, Teknik Sampling, dan Sampel	63
3.5.	Teknik Pengumpulan Data	64
3.6.	Teknik Analisis Data	66
BAB IV	: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	68
4.1.	Gambaran Umum Lokasi Penelitian	68
4.1.1.	Keadaan Wilayah Kota Makassar	68
4.1.2.	Kecamatan-Kecamatan di Kota Makassar	71
4.2.	Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Pembangunan	72
4.2.1.	Pengadaan Tanah Oleh Perusahaan Pengembang	72
4.2.2.	Pengadaan Tanah Oleh Pemerintah	85
4.3.	Penentuan dan Pembayaran Ganti Kerugian	90
4.4.	Musyawarah	94

4.5.	Profil Responden	101
4.6.	Persepsi Masyarakat Bugis Makassar	102
4.6.1.	Terhadap Panitia Pengadaan Tanah	102
4.6.2.	Terhadap Mekanisme Musyawarah	107
4.6.3.	Terhadap Fungsi kepentingan Umum Atas Tanah	111
4.6.4.	Terhadap Ganti Rugi	116
4.6.5.	Terhadap Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dalam Hubungannya Dengan Penganutan Budaya Siri'	119
4.7.	Hubungan Antara Persepsi Masyarakat Bugis Makassar yang Masih Menganut Budaya Siri' Terhadap Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum	121
BAB V	: PENUTUP	127
5.1.	Kesimpulan	127
5.2.	Saran-saran	128
	DAFTAR PUSTAKA	130
	LAMPIRAN-LAMPIRAN	

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG MASALAH

Dalam TAP MPR-RI No.IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam telah diamanatkan tentang perlunya pembaharuan terhadap Hukum Tanah Nasional kita, yang meliputi penyempurnaan terhadap Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan-peraturan pelaksanaannya yang memang memerlukan penyempurnaan dan kejelasan dalam rumusan-rumusan ketentuannya, hingga pelaksanaannya tidak sering menyimpang sebagaimana terjadi selama orde baru yang lalu. Penyempurnaan itu pun diperlukan untuk melengkapi ketentuan-ketentuannya menghadapi akibat kebijakan baru di bidang pertanahan pemerintahan Orde Reformasi.

Tetapi penyempurnaan tersebut kiranya tidak akan berupa penggantian hal-hal yang bersifat pokok dari Hukum Tanah Nasional kita, sebagai yang tersirat dan tersurat dalam Undang-Undang Pokok Agraria, merupakan perwujudan sila-sila Pancasila, yang dilandasi semangat Undang Undang Dasar 1945. Seperti konsepsi, asas-asas, lembaga-lembaga hukum dan sistem pengaturannya, yang bersumber utama pada Hukum Adat sebagai hukum nasional kita yang asli, dilengkapi dengan lembaga-lembaga hukum baru dalam menampung kebutuhan masyarakat nasional dan internasional modern.

Tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti sangat penting kerana sebagian besar dari pada kehidupan kita adalah tergantung pada

tanah. Tanah dapat dinilai sebagai suatu harta yang mempunyai sifat permanent dan dapat dicadangkan untuk kehidupan pada masa mendatang, tanah adalah tempat pemukiman dari sebagian besar umat manusia disamping sebagai sumber kehidupan bagi mereka yang mencari nafkah melalui usaha tani dan perkebunan serta dengan segala aktifitasnya.

Dalam suasana pembangunan sebagaimana di negara kita, sekarang kebutuhan akan tanah semakin meningkat, kegiatan pembangunan terutama sekali pembangunan dibidang materiil baik di kota maupun di desa banyak sekali memerlukan tanah sebagai tempat penampungan kegiatan berbagai aspek pembangunan, antara lain pembangunan gedung-gedung sekolah inpres, pasar inpres, puskesmas, pengadaan berbagai proyek pembuatan dan pelebaran jalan semuanya memerlukan tanah sebagai sarana utamanya. Usaha-usaha perkotaan baik berupa perluasan dengan membuka tempat-tempat pemukiman baru dipinggiran kota maupun usaha-usaha pemekarannya sesuai dengan tata kota senantiasa membutuhkan tanah untuk keperluan tersebut.¹ Persoalan tentang tanah dalam pembangunan merupakan sebuah permasalahan yang cukup peka. Dengan meningkatnya pembangunan dewasa ini kebutuhan akan tanah untuk keperluan berbagai proyek semakin bertambah, sedangkan dilain pihak persediaan tanah untuk itu sangat terbatas sekali, adanya kebutuhan penguasaan tanah yang mendesak khususnya untuk pemukiman baru, jalan dan sarana lainnya serta mengingat persoalan tanah sangat sensitif sifatnya karena tanah bukan sekedar menyangkut aspek ekonomi dan kesejahteraan, tetapi juga

¹ Marmin M. Roosardjo, *Pencabutan Hak Milik Dalam Struktur Tata Bina Kota*, Alumni, Bandung, 1983, hal. 36

menyangkut seluruh aspek kehidupan manusia, maka harus ditangani secara serius. 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 proyek-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 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 masih memiliki kelemahan.

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 pemcapaiannya dilakukan secara bertahap tetapi berkesinambungan.

Pembangunan Pertanahan mempunyai nilai ekonomi dan fungsional 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 hidup.²

Dalam pembukaan Undang Undang Dasar 1945 ditegaskan mengenai tujuan Negara Republik Indonesia adalah “Untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial” (negara kesejahtraan).

Disamping 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

² Tap MPR No. II / MPR / 1998, hlm 55.

kesejahteraan). Negara hukum itu sendiri menurut Freidrich Julius mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia.
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak asasi manusia itu (*Trias Politica*).
- c. Pemerintah yang berdasarkan peraturan-peraturan.³

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, dimana 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 izin, melakukan pencabutan hak dan sebagainya.⁴ 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

³ S.F. Marbun. et.al., *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta 1987, hlm 44.

⁴ *Ibid*, hlm. 46

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 untuk 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. UUD 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 Nomor 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 Nomor 20 Tahun 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 Nomor 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 tidak membawa hasil yang diharapkan.⁵

Pembangunan di bidang pertanahan diarahkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran Rakyat serta untuk memperkokoh persatuan dan kesatuan Nasional, pembangunan dibidang pertanahan bertujuan untuk memanfaatkan tanah secara terpadu antara berbagai sektor pembangunan serta peningkatan kualitas ruang.⁶

Menelaah persoalan di atas, jelas bahwa Undang Undang Pokok Agraria dan Undang Undang Nomor 20 Tahun 1961 menjunjung tinggi hak milik atas tanah kerana 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 Nomor 15 Tahun 1975 tentang ketentuan mengenai tata cara pembebasan tanah yang kemudian diperbaharui dengan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 telah mencabut berlakunya peraturan lama mengenai pembebasan tanah, yaitu Peraturan Menteri Dalam

⁵ AP. Parlindungan, *Komentor Atas UUPA*, CV Mandar Maju, Bandung, 1991, Hal. 101.

⁶ Tap MPR No. II / MPR / 1988, Hal 102.

Negeri Nomor 15 Tahun 1975, Nomor 2 Tahun 1976 dan Nomor 2 Tahun 1985, kehadiran Keputusan Presiden tersebut kiranya dapat memberikan secerah harapan bagi masyarakat pemilik tanah yang sering menjadi korban dalam pelaksanaan pembebasan tanah. Seperti telah diketahui, bahwa pelaksanaan 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 Nomor 2 Tahun 1976, mereka dapat meminjam tangan pemerintah untuk menggusur 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, disamping itu telah digariskan pula bahwa pengadaan tanah selain untuk keperluan pembangunan demi kepentingan umum oleh pemerintah, harus dilakukan sendiri oleh investor dengan cara biasa, yaitu dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan (Pasal 2 ayat (2) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 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. Didalam mengadakan penetapan besarnya ganti rugi, penitia 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.⁷ Sementara ganti rugi itu merupakan suatu hak yang merasa dirugikan untuk menuntut haknya kembali dari orang yang bertanggung jawab atas timbulnya kepentingan itu, ganti rugi adalah suatu kewajiban, apabila orang dirugikan haknya tersebut mengadakan gugatan atas kepentingan itu.⁸

Terjadinya penyunatan bahkan pembayaran atas kompensasi tersebut dibayarkan sampai 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 manusia dari hidup dan kehidupan

⁷ Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1993, hal. 26.

⁸ Subekti, *Aneka Perjanjian*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1993, hal. 53

masyarakat. Sedangkan menurut Maria .SW.Soemardjono, masalah yang sering dijumpai dalam proses pembebasan tanah adalah sebagai berikut :⁹

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

Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dalam Pasal 1 ayat (3) menyebutkan bahwa kepentingan umum menjadi sasaran kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan, makna kepentingan umum dimaksud meliputi seluruh lapisan masyarakat.

Pengadaan tanah sebagai suatu realitas pembangunan, menempatkan konsekuensi penyerahan hak milik atas tanah sebagai suatu keharusan, hal itu akan berarti keberadaan hak milik berhadapan dengan peruntukkan kepentingan umum. Berkaitan dengan hal tersebut, jika dicermati makna penguasaan negara yang menjadi amanat UUD 1945 terhadap potensi kekayaan alam, keberadaan peruntukkan kepentingan umum dalam realitas pembangunan yang seharusnya dijalankan diasumsikan tidak menjadi alasan untuk meniadakan adanya pengakuan atas hak milik.

Bahwa kepentingan umum dan kepentingan perorangan haruslah berada dalam keadaan saling mengimbangi. Kehendak pernyataan itu

⁹ Maria SW. Soemardjono, *Tinjauan Kasus Beberapa Masalah Tanah*, Jurusan Hukum Agraria, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 1982, hal. 30.

meletakkan kepentingan umum dan hak milik selayaknya saling menghormati keberadaan dan kepentingan masing-masing.¹⁰

Sementara di lain pihak konsekuensi penyerahan hak milik atas tanah bagi sebagian rakyat diakui memiliki dampak yang cukup berpengaruh terhadap keberadaan hak milik atas tanah. Bukan saja karena tanah memiliki arti ekonomis yang strategis, melainkan pula ternyata akses rakyat terhadap tanah bermuatan kultural yang mencerminkan adanya inherenitas kepemilikan yang kuat atas tanah sebagai arti bahwa keberadaan hak milik atas tanah memiliki nilai inti bagi seseorang.

Adanya hubungan yang dekat antara tanah dengan pemilik tanah merupakan satu sisi dari sekian banyak aspek yang penting mendapat perhatian dari kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam menempatkan keharusan penyerahan hak milik atas tanah pada kondisi yang obyektif, tanpa tekanan.¹¹

Oleh karena itu, persepsi terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang ada pada para pemegang hak milik merupakan satu tema penting dalam kajian sosiologi hukum terhadap keberadaan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993. Kajian empiris tersebut adalah persepsi masyarakat Bugis Makassar di Kota Makassar.

Penegakan hukum tanah nasional juga sangat dipengaruhi oleh kondisi- kondisi politik, sosial, ekonomi dan struktur tempat dimana hukum itu berlaku, demikian sebaliknya. Hal ini disebabkan karena :

¹⁰ Iman Soetiknyo, *Proses Terjadinya UUPA*, Gajahmada University Press, 1987, hal. 88

¹¹ *Ibid.*, hal.53.

Dalam kedudukannya sebagai suatu institusi yang melakukan pengintegrasian terhadap proses-proses yang berlangsung dalam masyarakat, hukum menerima asupan-asupan dari bidang ekonomi, politik, dan budaya untuk kemudian diolahnya menjadi keluaran-keluaran yang dikembalikan ke dalam masyarakat.¹²

Kondisi-kondisi tersebut diatas sangat menentukan keberhasilan penegakan hukum. Kondisi-kondisi struktur, politik, sosial, ekonomi dan budaya yang tidak mendukung akan menghambat pelaksanaan penegakan hukum, yang akhirnya akan mempengaruhi persepsi masyarakat, hal ini disebabkan karena persepsi sangat dipengaruhi oleh pengetahuan seseorang dalam menangkap segala sesuatu yang ada di sekelilingnya, artinya pandangan atau persepsi orang tentang sesuatu diperoleh melalui proses sosial. Pengetahuan yang dimiliki setiap orang merupakan hasil pengalaman sebagai seorang pribadi dalam lingkungan hidup bersama orang lain dalam masyarakat.

Dalam kaitan dengan hal tersebut, maka yang menjadi latar belakang penelitian dapat dikemukakan sebagai berikut :

1. Budaya siri' sebagai bagian dari budaya daerah merupakan bagian dari budaya nasional. Budaya nasional merupakan salah satu amanat pembangunan nasional yang telah dituangkan di dalam Garis Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Berarti pula, bahwa penelitian tentang budaya siri' termasuk bagian dari amanat Pembangunan Nasional.

¹² Ronny Hanitijo Soemitro, *Masalah-masalah Sosiologi Hukum*, Sinar Baru, Bandung, 1984, hal. 62.

2. Hukum dan masyarakat adalah sesuatu yang tidak bisa dipisahkan. Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa hukum tidak bisa menciptakan sendiri nilai- nilai apa yang harus digarap dan dipertahankannya, yang hanya bisa didapatkan dari sub-sistem budaya.¹³ Pernyataan yang sama dikemukakan oleh Prof.Mr.Sultan Mohammad Syah bahwa hukum adalah karya kebudayaan (keterangan Prof.Dr.A.Z.Abidin Farid.SH).¹⁴ Asumsi tersebut berpijak pada teori Asupan Luaran yang dikembangkan oleh Harry C. Bredemeier yang berpendapat bahwa produk hukum merupakan hasil selektif asupan sub sistem sosial, budaya, ekonomi dan politik.
3. Telaah persepsi diajukan dalam penelitian ini, oleh suatu alasan dengan berpegang pada apa yang dikemukakan oleh Leon Petrazycki (1867-1931) seorang ahli hukum, yang menyatakan bahwa melakukan suatu perbuatan yakni hak-hak kita dan kewajiban-kewajiban kita bukan karena hak dan kewajiban itu tertera dalam peraturan-peraturan hukum, melainkan semata- mata karena keyakinan kita sendiri bahwa kita harus berbuat seperti itu. Ini disebutnya sebagai phantasmata, yakni yang hanya ada dalam pikiran kita.¹⁵ Keyakinan terhadap sesuatu yang dinyatakan Leon Petrazycki tersebut sebagai motivasi yang menentukan perbuatan terhadap obyek tertentu, meletakkan persepsi

¹³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1986, Hal. 8.

¹⁴ Widodo Budidarmo, *Siri' dan Kejahatan*, Makalah Pada Seminar Perkelahian Antar Kelompok di Masyarakat Perkotaan, Makasar, 28 Juli 1997, Diselenggarakan oleh Polda Sulsel dan YJKSJ, 1997.

¹⁵ *Ibid*, Hal. 336

memiliki keterkaitan pada terciptanya kesadaran hukum, yang tentu saja diperlukan dalam kegiatan pengadaan tanah.

4. Kegiatan pengadaan tanah berkaitan langsung dengan keberadaan hak milik atas tanah, sehingga esensialitas kepemilikan tanah bagi pemegang haknya merupakan telaah empiris yang mesti dikedepankan dalam kerangka pelaksanaan pengadaan tanah yang tetap dapat melindungi keberadaan hak milik atas tanah.¹⁶
5. Kota Makassar berdasarkan data statistik tahun 2001, berpenduduk 1.130.384 dengan luas wilayah 175,77 juta Ha, adalah merupakan wilayah perkotaan yang terus mengalami pertumbuhan yang pesat, sebagai daerah tujuan dan transit untuk wilayah Indonesia bagian timur dan didiami oleh orang Bugis – Makassar di Sulawesi Selatan.

1.2. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana persepsi orang Bugis – Makassar di Kota Makassar terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum ?
2. Bagaimana hubungan antara persepsi orang Bugis – Makassar di Kota Makassar terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan keberadaan penganutan budaya siri' ?

1.3. TUJUAN PENELITIAN

Penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui persepsi orang Bugis – Makassar di Kota Makassar terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
2. Untuk mengetahui hubungan antara persepsi orang Bugis – Makassar di Kota Makassar terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan keberadaan penganutan budaya siri’.

1.4. KEGUNAAN PENELITIAN

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan dari dua sisi yaitu :

1. Praktis, hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan jalan keluar yang akurat dan tepat bagi Panitia pengadaan tanah dalam menetapkan ganti kerugian atas dasar musyawarah dan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah.
2. Memberikan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Kota Makassar, yang memiliki arti penting sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan dalam pelaksanaan pembangunan daerah.
3. Teoritis, diharapkan hasil penelitian ini nantinya dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi peningkatan dan pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan khususnya Hukum Tanah Nasional tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, serta dapat dipergunakan sebagai bahan kajian untuk menyempurnakan Keputusan

¹⁶ Marmin M. Roosardjo, *Op.Cit.*, hal.40

Presiden Nomor 55 Tahun 1993 agar lebih akomodatif terhadap perubahan dan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. PENGERTIAN PERSEPSI

Sehubungan dengan adanya asas persamaan kedudukan didalam hukum yang terdapat dalam undang-undang, bahkan dalam Undang Undang Dasar 1945 ialah “Bahwa setiap warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan, serta wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan baik tidak ada kecualinya”, maka jelaslah bahwa penghayatan, pengamalan dan pelaksanaan hak asasi manusia maupun hak serta kewajiban warga negara untuk menegakkan keadilan tidak boleh ditinggalkan oleh setiap warga negara, setiap penyelenggara negara, setiap lembaga kenegaraan baik di pusat maupun di daerah (Penjelasan Umum UUD 1945).

Pada umumnya orang merasa kuat jika ada perlindungan dalam perundang-undangan, yang diharapkan dapat mencegah kesewenang-wenangan tetapi kenyataannya tidaklah demikian. Pelanggaran masih sering terjadi, karenanya dibutuhkan mental petugas yang baik dengan tetap berpegang teguh pada asas-asas hukum yang berlaku.

Memahami fenomena sosial, budaya, dan tingkah laku manusia tidak cukup hanya dengan merekam apa-apa yang nampak secara eksplisit, melainkan juga harus melihatnya secara keseluruhan dalam totalitas

konteksnya. Segenap tingkah laku manusia yang tampak secara eksplisit (sebagai fakta) tidak dapat dilepaskan begitu saja dari segenap konteks yang melatar belakanginya. Sikap dan tingkah laku manusia yang diekspresikan secara eksplisit sesungguhnya merupakan realitas yang sifatnya subyektif-perseptif, sifatnya maknawi dan berada dalam diri manusia itu sendiri. Suatu benda, waktu, tempat, kejadian atau peristiwa tidaklah memiliki makna di dalam dirinya sendiri melainkan diberi makna oleh manusia yang mempersepsinya.

Karena realitas itu bersifat manusiawi yang subyektif-perseptif, maka tingkah laku manusia barulah bisa dimengerti secara baik dan benar bila ditempatkan dalam kerangka makna yang dipersepsi oleh manusia pelakunya. Maka sesuatu dalam pandangan dan persepsi seseorang selamanya bersifat sosial dan kultural (merupakan kesadaran sosial dan budaya) yang diperoleh melalui proses inferensi dari rentangan pengalaman sosial dan budayanya sehari-hari. Keragaman dan intensitas pengalaman tersebut berbeda-beda antara manusia satu dengan manusia yang lainnya, atau antara kelompok manusia satu dengan kelompok manusia lainnya.

Menurut Weber, tingkah laku manusia yang tampak merupakan konsekuensi-konsekuensi dari sejumlah pandangan atau doktrin yang “hidup di kepala” manusia pelakunya. Jadi ada sejumlah pengertian, batasan-batasan, atau kompleksitas makna yang “hidup di kepala” manusia pelaku, yang membawa konsekuensi-konsekuensi pada tingkah laku yang terekspressi secara eksplisit.¹⁷

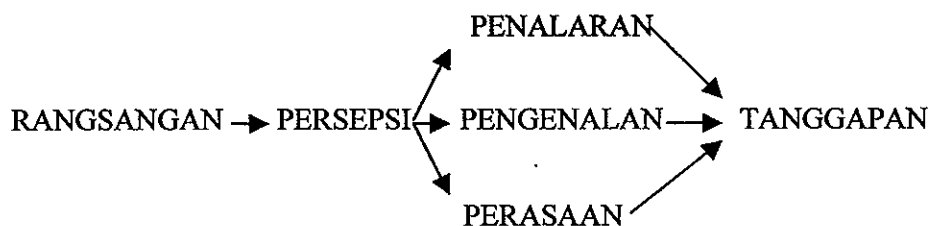
¹⁷ Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif Dasar-dasar dan Aplikasi*, Yayasan Asih Asah Asuh, Malang, 1990, hal. 13.

Suatu teori yang dapat menjelaskan tingkah laku manusia melalui analisis makna ini salah satunya adalah teori Interaksionis simbolik, yang bersandar pada tiga buah premis :

Pertama, manusia itu berbuat ke arah sesuatu atas dasar makna yang melekat pada sesuatu itu, kedua, makna tentang sesuatu berkembang dari atau melalui interaksi antar manusia dalam kehidupan sehari-hari. Ketiga, makna-makna tersebut dipegang, dijadikan acuan, dan diinterpretasikan oleh seseorang dalam berhubungan dengan sesuatu yang dihadapinya. Ia digunakan sebagai acuan untuk menafsirkan suatu situasi, keadaan, benda, atau lainnya dalam kehidupan sehari-hari.¹⁸

Oleh sebab itu, untuk mempelajari tingkah laku manusia, kita harus mempedulikan sistem makna yang diacu oleh manusia pelaku yang sedang diteliti.

Adapun bagaimana proses terbentuknya persepsi, dapat diterangkan melalui salah satu teori psikologi yang dikenal dengan teori rangsangan tanggapan atau "stimulus-respon", yang dapat digambarkan sebagai berikut :¹⁹



¹⁸ *Ibid*, Hal. 15.

¹⁹ Bernard Hannessy, *Pendapat Umum*, Erlangga, Jakarta, 1989, hal. 117-118.

Persepsi merupakan bagian dari keseluruhan proses yang menghasilkan tanggapan setelah rangsangan diterapkan kepada manusia. Persepsi (*Perception*) dapat didefinisikan sebagai cara manusia menangkap rangsangan. Kognisi (*Cognition*) atau pengenalan adalah cara manusia memberikan arti kepada rangsangan. Penalaran (*Reason*) adalah proses dengan mana rangsangan dihubungkan dengan rangsangan lainnya pada tingkat pembentukan psikologis. Perasaan (*feeling*) adalah konotasi emosional yang dihasilkan oleh rangsangan, baik sendiri maupun bersama-sama dengan rangsangan lain pada tingkat kognitif atau konseptual.

Menguraikan persepsi berarti menyetengahkan proses pengolahan informasi yang menempatkan sensasi (penginderaan) sebagai bagian awal yang mengantar timbulnya persepsi. Persepsi itu sendiri adalah proses memberi makna pada sensasi, yang berarti mengubah sensasi menjadi informasi.²⁰

Desiderato menyatakan bahwa yang dimaksud dengan persepsi adalah pengalaman tentang obyek, peristiwa atau hubungan-hubungan yang diperoleh dengan menyimpulkan informasi dan menafsirkan pesan.²¹

Selanjutnya persepsi itu ditentukan oleh faktor fungsional atau personal dan faktor situasional atau struktural. Untuk hal yang pertama oleh Krech dan Crutchfield menyatakan bahwa persepsi memiliki sifat selektif secara fungsional yang akan memberi penekanan pada objek berdasarkan

²⁰ Jalaluddin Rakhmat, *Psikologi Komunikasi*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1992, hal. 49.

²¹ *Ibid*, hal. 51.

pengaruh kebutuhan, kesiapan mental, suasana emosional dan latar belakang budaya terhadap keberadaan persepsi.²²

Adapun faktor situasional atau struktural menurut teori Gezalt, adalah bahwa dalam mempersepsi sesuatu, maka dilakukan persepsi secara keseluruhan dan tidak berdasarkan bagian-bagian. Hal ini berarti bahwa jika kita ingin memahami atau mempersepsi seseorang maka seluruh masalah yang ada beserta latar belakang kehidupan lingkungannya turut menjadi pertimbangan.

Menurut Saparinah (dikutip dalam Bahaking Rama, 1992, 8-9) ada empat karakteristik penting yang dianggap dapat mempengaruhi persepsi seseorang, yakni :

1. Faktor menonjol dari obyek rangsangan :
 - Nilai, yaitu ciri-ciri dari stimulus seperti nilai bagi subyek yang mempengaruhi stimulus dipersepsikan.
 - Arti Emosional, seberapa jauh stimulus tertentu mempengaruhi persepsi yang bersangkutan.
 - Intensitas, yaitu pengenalan yang berkali-kali dari suatu stimulus yang mengakibatkan stimulus tersebut dipersepsikan lebih akurat.
 - Familiaritas, ciri-ciri yang berhubungan dengan derajat kesadaran seseorang mengenai stimulus tersebut.
2. Faktor Pribadi
Faktor pribadi melingkupi ciri khas individu seperti tingkat kecerdasan, atau tingkat pendidikan, minat dan lain-lain.
3. Faktor Pengaruh Kelompok
Faktor ini memberi pernyataan bahwa respon orang lain turut dapat memberi arah timbulnya persepsi seseorang.
4. Faktor Latar Belakang Kultural.
Faktor budaya memberi kontribusi penting dalam persepsi seseorang, sehingga orang dapat memberi persepsi yang berbeda terhadap obyek yang sama karena latar belakang kultural yang tidak sama.

²² *Ibid*, Hal. 51.

Dari paparan tersebut, maka penulis menyimpulkan bahwa penting diajukan status pekerjaan, tingkat pendidikan dan jumlah kepemilikan hak atas tanah sebagai bagian yang inherent dalam keberadaan persepsi terhadap pengadaan tanah sebagai aspek yang mejadi indikator dalam keterwakilan persepsi.

Demikian pula dengan latar belakang budaya yang ada, menempatkan keberadaan budaya masyarakat Bugis-Makassar tidak dapat dilepaskan keterkaitannya dengan keberadaan persepsi dimaksud.

2.2. PENGERTIAN BUDAYA SIRI'

Menurut Walikota Makassar, H.Malik B.Masry saat menerima Piagam Penghargaan Adipura untuk Kota Makassar menyatakan, bahwa "budaya siri'" itu ada dua macam penafsiran yang berkembang. Pertama ada penafsiran yang bersifat negatif, dan Kedua, yang bersifat positif. Siri'" dalam arti yang pertama adalah menafsirkan siri' secara bebas nilai. Bebas nilai artinya bahwa nilai-nilai budaya siri' dapat ditempatkan dalam segala hal kehidupan manusia. Misalnya "main hakim sendiri". Pandangan seperti ini kebanyakan dipunyai oleh masyarakat awam atau masyarakat yang kurang memahami makna hakikat budaya siri' itu sendiri, persepsi-persepsi seperti itu sangat rawan akan munculnya suatu perbuatan tak terpuji, Kedua penafsiran budaya siri' dalam arti yang positif, yaitu meletakkan nilai-nilai (hukum) budaya siri' pada suatu tempat yang sangat bernilai. Penafsiran

seperti ini tetap berpegang kepada acuan-acuan nilai-nilai luhur budaya Bugis Makassar.

Petta Naba, seorang tokoh masyarakat sekaligus sebagai budayawan dari Sulawesi Selatan pada prinsipnya berpendapat, bahwa hakekat pengertian siri' dapat dibedakan atas dua bagian yaitu :

1. Siri' yang positif yang sebaiknya tetap dipertahankan dan ditanamkan ke dalam dada setiap orang, tetapi bukan berarti orang yang mengalami siri' harus bertindak di luar hukum, karena negara kita adalah negara hukum.
2. Siri' yang negatif, yang tidak wajar, yang dibuat-buat. Siri' seperti ini harus disingkirkan dari tengah-tengah masyarakat sebab kecenderungannya adalah melahirkan perbuatan tak terpuji.

Sungguhpun demikian bahwa siri' yang positif sebaiknya ditanamkan ke dalam jiwa setiap orang, tetapi nampaknya bahwa siri' sangat sukar oleh orang yang tidak bersangkutan, artinya tidak semua orang dapat mencerna nilai-nilai budaya siri'. Karena dalam konsepsi siri' banyak sekali hal-hal yang tidak dapat dituturkan dan banyak diantaranya tidak dapat diterima oleh rasio manusia. Tetapi tidak dapat dikesampingkan karena benar-benar besar pengaruhnya dalam menyelesaikan berbagai masalah dalam masyarakat Bugis Makassar.

Selanjutnya mengutip salah satu pesan yang ada di dalam Lontara, bahwa "siri'emmi natotau" (Bugis), siri'emmi nikana tau (Makassar), artinya karena siri'-lah sehingga kita dikatakan manusia, ini pulalah yang

membedakan kita dengan binatang. Artinya di mana ada siri', maka di situ ada manusia, dan jika siri' tidak ada, maka di situ tidak ada manusia, yang ada hanyalah rupa-manusia. Siri' dalam konteks seperti di atas nampaknya mengarah kepada makna filosofis, oleh karena itu siri' adalah pola dasar yang dapat disama artikan dengan kemanusiaan. Siri' tidak lain adalah "harkat dan martabat sebagai manusia", harkat menurut kamus bahasa Indonesia yaitu :

1. Mutu, nilai, harga, taraf, derajat (kemuliaan dan sebagainya).
2. Tenaga, kekuatan, gerakan. Sedangkan "Martabat", disebut juga tingkatan, derajat, pangkat dan gensi.

Dalam Al'quran disebutkan oleh Allah SWT, "Daraajatun" (bahasa Arab) yang sama artinya dengan "derajat" (Surah Al-Mujaadalah ayat 11). Berdasarkan ayat ini, Allah hanya memberikan derajat (kemuliaan) itu kepada orang-orang yang berilmu namun bertaqwa dan beriman, jika sekiranya kita mengidentikkan siri' dengan "derajat" sebagaimana yang disebutkan oleh Allah dalam ayat ini, maka seolah-olah Allah berkata "yang memiliki siri' hanyalah orang-orang yang berilmu atau orang-orang yang menggunakan akalnyanya".

Ada juga yang mengidentikkan siri' dengan malu atau rasa malu yaitu sebagai berikut :

Kata siri' dalam bahasa Bugis atau dalam bahasa Makassar adalah berarti malu atau rasa malu, sekalipun rasa siri' tidak hanya dipahami menurut makna harfiah (leksikal) tersebut.²³

Ada juga yang berpendapat, bahwa kata siri' itu bermakna ganda. Yang berpendapat seperti ini adalah Leonard Y. Andaya (dikutip Hamid Abdullah) antara lain ia mengemukakan sebagai berikut :²⁴

Di dalam istilah siri' ini terkandung dua pengertian yang saling bertentangan. Ia dapat berarti "malu", tetapi juga "rasa kehormatan" atau "harga diri". Sering terdengar seseorang itu dibuat siri' atau "dipermalukan" karena diabaikan, baik sengaja maupun tidak sengaja. Lebih jarang diutarakan mengenai seseorang yang berusaha memperoleh kembali atau memulihkan Siri'nya atau "harga diri". Namun, kedua segi kata tersebut sangat hakiki dalam memenuhi totalitas konsep tersebut. Situasi siri' muncul pada saat seseorang merasa bahwa kedudukan atau wibawa sosialnya dalam masyarakat, atau rasa harga diri dan kehormatannya telah dicemarkan pihak lain secara terbuka. Bisa juga terjadi kalau seseorang yakin, bahwa ia telah dituduh melakukan sesuatu yang tidak ia lakukan, yang berarti dipersalahkan secara tidak adil, dalam Bugis atau Makassar akan menerima dengan rendah hati cacian yang kasar sekalipun kalau ia merasa dirinya bersalah, tetapi ia akan melawan dengan kekerasan terhadap sikap yang demikian itu apabila ia percaya bahwa dirinya benar, dan sebab itu merasa pribadinya terhina di depan masyarakat.

Apa yang dikatakan oleh Andaya tentang mempersama artikan antara siri' dan malu pada dasarnya tidak salah, tetapi menurut hemat penulis antara siri' dan malu tidak selamanya sinonim. Karena antara keduanya, kadang-kala pada waktu dan tempat tertentu sifat malu (rasa malu) dan harkat martabat sebagai hakikat siri' sama sekali tidak sama. Misalnya, sikap malu seseorang untuk tidak melakukan suatu perbuatan tercela karena ada faktor eksternal. Suatu faktor yang mempengaruhi seseorang untuk tidak

²³ Laica Marsuki, *Siri' Bagian Kesadaran Hukum Rakyat Bugis-Makassar (Sebuah Telaah Filsafat Hukum)*, Hasanuddin University, Ujung Pandang, 1995, Hal. 35

²⁴ Hamid Abdullah, *Manusia Bugis-Makassar, Suatu Tinjauan Historis Terhadap Pola Tingkah Laku dan Pandangan Hidup Manusia Bugis-Makassar*, Inti Idayu Press, Jakarta, 1985, Hal. 50.

berbuat tercela yang bersumber dari luar dirinya, sehingga pada waktu dan tempat itu tidak dilakukannya, sekaligus mungkin ia ingin mendapat pengakuan atas faktor eksternal tadi, bahwa “ia tidak melakukan perbuatan yang memalukan”. Namun mungkin sekali pada waktu dan kesempatan yang lain di mana tidak dipengaruhi faktor eksternal yang mempengaruhi, ia sebenarnya cenderung berbuat pelanggaran memalukan.

Berbeda dengan siri’ dalam arti harkat dan martabat manusia benar-benar merupakan suatu konsep nilai yang tidak membedakan antara ada tidaknya suatu faktor yang mempengaruhi dalam setiap tindakan seseorang, karena yang mendahului perbuatan adalah faktor harkat dan martabatnya. Jadi pengertian yang kedua lebih sensitif dibandingkan dengan yang pertama.

Dengan demikian, siri’ dalam arti “malu” masih memungkinkan suatu sikap (attitude) yang ambivalen. Artinya terkadang pada waktu tertentu sikap malu ada tetapi pada waktu dan tempat lain, rasa malu itu lenyap sama sekali. Namun siri’ sebagai harkat dan martabat di mana tempat dan waktu yang sama ataupun berbeda selalu menampilkan perilaku yang khas. Perilaku yang khas itu adalah kejujuran yang berwibawa, yang dalam ilmu administrasi negara disebut energi psikologis.

Siri’ adalah kebanggaan atau keagungan harga diri (*pride*) bagi masyarakat suku Bugis-Makassar diwariskan amanah oleh leluhurnya untuk menjunjung tinggi adat istiadatnya yang di dalamnya terpatri pula sendi-sendi siri’.

Definisi hasil rumusan Seminar Masalah Siri' di Sulawesi Selatan yang diselenggarakan oleh KODAK XVIII Sulselra dan Universitas Hasanuddin dari tanggal 11 sampai dengan 13 Juli 1977 di Kantor Gubernur Sulawesi Selatan yang merumuskan definisi siri' sebagai berikut :

SIRI' ADALAH SUATU SISTEM NILAI SOSIO KULTURAL DAN KEPERIBADIAN YANG MERUPAKAN PRANATA PERTAHANAN HARGA DIRI DAN MARTABAT MANUSIA SEBAGAI INDIVIDU DAN ANGGOTA MASYARAKAT.

Menurut Andi Zainal, ada juga bentuk SIRI' yang (sebagai reaksi) ditimbulkan oleh keadaan, seperti merasa sangat malu karena bodoh, miskin, terbelakang dan sebagainya, hal ini dijelaskan sebagai berikut :²⁵

Bentuk SIRI' tersebut yang mendorong banyak orang-orang Sulawesi Selatan untuk merantau dengan maksud untuk meningkatkan SIRI' di daerah lain. Bentuk SIRI' demikianlah yang terkandung di dalam nilai budaya Jepang yang disebut ON, GIRI GIMU HAJI yang dimotori oleh semangat BUSHIDO yang berhasil mengangkat derajat, harkat dan martabat bangsa Jepang sehingga berhasil dalam pembangunan nasionalnya. SIRI'lah juga yang menyebabkan bangsa Korea Selatan untuk maju dan mengekang nafsu untuk berkorupsi.

Pandangan Andi Zainal tersebut merupakan pandangan yang sangat menarik sekali karena sudah mencakup pelbagai aspek kehidupan sosial, bukan hanya kehidupan sosial secara individu , tetapi juga masyarakat dan negara sekalipun.

Berdasarkan sejarah, konsep siri' barulah dapat dibaca dan diamati dalam bentuk manuskrip Lontara pada awal abad XVI, bersamaan dengan disempurnakannya aksara Makassar oleh Tumarilalang (orang dalam) kerajaan Gowa merangkap Syahbandar, Daeng Pamatte di masa

²⁵ Andi Zainal Abidin Farid, *Persepsi Orang Bugis-Makassar tentang Hukum Negara dan Dunia Luar*, Alumni, Bandung, 1983, Hal. XV.

pemerintahan raja Gowa IX, Daeng Matanre Karaeng Manguntungi yang juga bergelar Karaeng Tumapa'risi Kallonna (1510-1546), (dikutip oleh Laica Marsuki).²⁶

Sepanjang pengetahuan penulis ditemukan pula istilah-istilah Siri' di Sulawesi Selatan, yang sering dijadikan suatu pranata susila sosial di kalangan masyarakat. Istilah-istilah itu ternyata cukup sensitif (sangat peka) dalam pergaulan hidup sehari-hari, seperti :

1. Maega siri' (Bahasa Bugis) artinya, tingkah laku yang berlebihan, sehingga kadangkala orang yang berwatak seperti ini biasanya bertingkah melewati batas norma-norma adat. Ada istilah yang berlawanan dengan istilah maega siri' tetapi mempunyai konotasi yang sama, yaitu makurang siri' (Bahasa Bugis) artinya tidak punya siri'.
2. Mitte siri' (Bahasa Bugis) artinya, memungut (mencontoh) siri' (harkat martabat) orang lain, atau mengambil sifat-sifat yang elok dan mulia dari orang lain yang dilihatnya untuk digunakan pada dirinya sendiri. Siri' disini diartikan sebagai perilaku yang baik, selain dari pada itu, mitte siri' dapat juga bermakna membuang sikap yang jelek.
3. Minreng-inrekko Siri' (Bahasa Bugis) artinya, pinjam-pinjamlah siri', jadi hampir sama dengan yang pertama tersebut.

²⁶ Laica Marsuki, *Op.Cit.*, Hal. 38-39.

2.3. PENGATURAN HUKUM MENGENAI PEMBEBASAN HAK ATAS TANAH

Peraturan hukum mengenai pembebasan hak atas tanah, bahwa tanah tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia, sejak lahir sampai menuju hayatnya. Adanya sebuah negarapun 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. Dilain 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 :²⁷

1. Hak atas tanahnya. Tanah yang dipunyai dengan hak milik, yang tidak terbatas jangka waktunya harganya lebih tinggi dari pada 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 obyeknya, yaitu dimana letaknya berada luasnya, dan bagaimana batas-batasnya. Kiranya sudah mudah dimengerti, orang menginginkan kepastian hukum 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 dan waktu berlakunya yaitu peraturan hukum tanah pada jaman sebelum kemerdekaan.

²⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sedjarah Penyusunan Isi, dan Pelaksanaannya Hukum Agraria di Indonesia*, Djambatan, Djakarta, 1999, Hal. 51.

2.3.1. Jaman Sebelum Kemerdekaan

Pada jaman penjajahan Belanda hukum di bidang 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, 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 putera 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 satu 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 (*Vereende Oest Indische Compagnie*) pada tahun 1602-1799 dengan tujuan untuk menghindari persaingan antara pedagang Belanda. Kebijakan di bidang pertanian antara lain :²⁸

- a. Contingenten, yaitu pajak dari hasil pertanian yang harus diserahkan kepada penguasa.
- b. Verplichte 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.²⁹

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

²⁸ Soetomo, *Politik dan Administrasi Agraria*, Usaha Nasional, Surabaya, 1986, Hal. 18.

²⁹ *Ibid*, Hal. 19.

perkebunannya dengan dalih 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.

2.3.2. Jaman Setelah Kemerdekaan

Kekalahan Jepang dalam perang Asia Timur Raya dengan ditandainya penjatuhan bom atom di kota Hiroshima dan Nagasaki oleh 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 secepatnya memproklamirkan 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 lama, sementara itu banyak persoalan-persoalan yang harus dihadapi dan harus diselesaikan.

Untuk itulah terpaksa digunakan hukum agraria yang lama tetapi pelaksanaannya didasarkan atas kebijaksanaan yang baru dengan memakai tafsir yang baru pula yang sesuai dengan asas-asas Pancasila dengan tujuan seperti yang ditegaskan dalam Pasal 33 UUD 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 Kementrian Agraria yang pada jaman kolonialisme Belanda masalah Agraria ini masuk dalam Kementrian Dalam Negeri.³⁰

Tugas kementrian 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 UU Dasar sementara 1950.

³⁰ Soetomo, *Loc.Cit.*, hal. 63.

- 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.

Selain dibentuknya kementerian agraria, dalam rangka membenahan peraturan agraria dibentuk pula antara lain :

- a. Panitia agraria Yogyakarta, dibentuk Penetapan Presiden Republik Indonesia, 21 Mei 1948 Nomor 16 diketuai oleh Sarimin Reksodihardjo.
- b. Panitia Agraria Jakarta, dibentuk dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia, 19 Maret 1951 No. 36.
- c. Panitia Negara Urusan Agraria, dibentuk dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia, 14 Januari 1956, tetapi kemudian panitia ini dibubarkan melalui Keputusan Presiden 6 Mei 1958 No. 97 / 1958 mengingat tugas panitia ini telah selesai berdasarkan Surat tanggal 6 Pebruari 1956 No. 1 / 1956.
- d. Rancangan Sunarjo, rancangan ini diajukan oleh Menteri Agraria Sunarjo pada tanggal 14 Maret 1958 kepada Dewan Menteri.
- e. Rancangan Sadjarwo, rancangan ini diajukan sebagai langkah penyesuaian dengan UUD 1945 yang ternyata memperoleh persetujuan kabinet inti dalam sidangnya 22 Juli 1960 yang kemudian pada tanggal 1 Agustus 1960 rancangan ini diajukan ke

DPR-GR yang pada akhirnya pada tanggal 24 September 1960 lahirlah Undang-Undang Pokok Agraria (UU No. 5 / 1960).³¹

Sampai pada pembentukan peraturan agraria seperti tersebut di atas, pelaksanaan hukum pertanahan masih mengalami dualisme penerapan hukum tanah, di satu sisi hak-hak atas tanah bagi golongan bumi putera. Terdorong oleh keinginan melakukan penyempurnaan di bidang hukum agraria maka pada tanggal 24 September 1960 ditetapkan suatu Undang-Undang yang ketentuan pokoknya mengenai agraria kemudian dituangkan dalam bentuk UU No. 5 / 1960 (Undang-Undang Pokok Agraria).

Ditetapkannya UUPA menyebabkan terjadinya perubahan besar dalam hukum tanah di Indonesia, adanya faktor dualisme telah menyebabkan kesimpangsiuran, karena adanya orang yang tunduk pada hukum barat bisa mempunyai tanah hak atas tanah barat dan bisa juga memiliki tanah Indonesia. Begitu pula sebaliknya dapat mempunyai hak atas tanah barat juga hak atas tanah Indonesia.

Terjadinya pluralisme hukum, di lingkungan 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

³¹ Boedi Harsono, *op.cit*, hal. 94.

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 :³²

- 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.

2.4. PENGERTIAN PENGADAAN TANAH

Sebutan tanah dalam bahasa Indonesia bisa digunakan dalam berbagai arti, sehingga penggunaannya perlu diberi batasan istilah untuk dapat digunakan. Dalam hukum tanah kita sebut "tanah" digunakan dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh Undang-Undang Pokok Agraria, Pasal 4 UUPA menyatakan bahwa :³³

"Atas dasar menguasai dari negara ... ditentukan adanya macam hak atas tanah permukaan bumi yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama serta badan-badan hukum".

³² Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, Hal. 27.

³³ Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria Pasal 4 ayat 1.

Dengan demikian, jelas bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak sebagian tertentu sebagian bumi yang berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.³⁴

Tanah diberikan dan dipunyai oleh orang dengan hak hak yang disediakan oleh Undang Undang Pokok Agraria untuk digunakan atau dimanfaatkan, diberikannya dan dipunyainya tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja. Untuk keperluan apapun tidak bisa tidak, pasti diperlukan juga penggunaan sebagian tubuh yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 menyatakan :³⁵

“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”

Betapa pentingnya fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam usaha pembangunan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur perlu dilakukan kegiatan-kegiatan pembangunan, dimana dalam penyelenggaraan pembangunan fisik tersebut selalu diperlukan tanah bahkan bagi pembangunan dalam bidang-bidang tertentu memerlukan tanah yang luas (seperti perusahaan, perkebunan, industrial estate dan perusahaan pembangunan perusahaan), tersedianya tanah merupakan unsur untuk menentukan apakah usaha yang direncanakan akan dapat

³⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Cet. 6, Jakarta, Djambatan, 1995, hal. 16.

³⁵ Undang-undang Dasar 1945 Pasal 33 Ayat 3.

dilaksanakan atau tidak. Untuk dapat memenuhi kebutuhan akan tanah bagi keperluan pembangunan itu, secara memuaskan dengan mengingat pula penyediaan tanah untuk keperluan-keperluan lain, sehingga tanah yang tersedia itu dapat dipergunakan secara efisien, diperlukan juga pengaturan, pengendalian dan pembinaan oleh Pemerintah, di samping jaminan kepastian hukum dan kepastian hak bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

Pasal 4 ayat 2 UUPA menyatakan :

“Hak-hak atas tanah... memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi”.

Dengan demikian, maka yang dipunyai dengan hak atas tanah itu adalah tanahnya dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi, tetapi wewenang menggunakan yang bersumber dari hak tersebut diperluas hingga meliputi juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di dalam tanah dan air serta ruang yang ada di atasnya.³⁶ Seberapa jauh tubuh bumi itu boleh digunakan dan setinggi apa ruang yang ada di atasnya boleh digunakan, ditentukan oleh tujuan penggunaannya dalam batas-batas kewajaran, perhitungan teknis kemampuan tubuh bumi itu sendiri, kemampuan pemegang haknya serta kemampuan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Penggunaan tubuh harus ada hubungannya langsung dengan gedung yang dibangun atas tanah tersebut misalnya untuk pemancangan

³⁶ Boedi Harsono, *Op.cit*, Hal. 16

tiang-tiang pondasi, ruang parkir dan keperluan lain yang langsung berhubungan dengan pembangunan dan penggunaan gedung yang dibangun.

Apabila kita berbicara tentang pembangunan dan kehidupan selalu bertitik tolak pada tanah oleh karena itu dapat dikatakan tanah adalah suatu benda yang bernilai ekonomis dan sering menimbulkan hambatan dalam pembangunan.

2.5. TINJAUAN YURIDIS TERHADAP KEPUTUSAN PRESIDEN No.55 TAHUN 1993

Pengadaan tanah untuk pembangunan boleh dikatakan identik dengan kebutuhan akan tanah hanya dibedakan antara sifatnya yang aktif dan pasif, dikatakan aktif sebab dilakukan kegiatan untuk mengadakan tanah sedangkan dikatakan pasif karena walaupun kita membutuhkan tanah akan tetapi belum diwujudkan dalam suatu tindakan atau kegiatan. Tanah tersebut diadakan karena kita memerlukannya, keperluan akan tanah yang dimaksud adalah dalam rangka pembangunan fisik yang dilaksanakan oleh Pemerintah maupun pihak swasta Dalam Pasal 1 butir 1 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dinyatakan :

“Pengadadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut”.

Pasal 1 butir 7 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993

menyatakan :

“Ganti kerugian adalah penggantian atas nilai tanah berikut bangunan, tanaman dan atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.”

Selanjutnya Pasal 1 butir 2 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993

menyatakan :

“Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasai dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah.”

Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah bagi pelaksanaan pembangunan ini harus dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan hak atas tanah. Pengadaan dan rencana pemenuhan kebutuhan tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan tersebut hanya dapat dilakukan apabila penetapan rencana pembangunan untuk kepentingan umum tersebut sesuai dengan dan berdasarkan pada Rencana Umum Tata Ruang yang telah ditetapkan terlebih dahulu oleh Pemerintah Daerah setempat.

Tinjauan yuridis terhadap Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun-1993.

2.5.1. Prinsip Negara Hukum Indonesia.

Latar belakang yang bersifat ekonomis didasarkan pada kebijakan Pemerintah orde baru yang tampil di panggung kekuasaan dengan model pertumbuhan ekonomi yang dianut di 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 di jalankan 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.

Bagi Pemerintah sendiri memerlukan tanah guna kepentingan pembangunan seperti jalan raya, jembatan, waduk dan sebagainya, penyediaan tanah untuk pembangunan menjadikan pemerintah mengeluarkan kebijaksanaan 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 diperkenankan ke dalam sistem hukum pertanahan Indonesia.

Dalam perkembangannya sistem pembebasan tanah kemudian diatur dalam Keputusan Presiden karena peraturan ditingkat menteri dirasakan kurang memiliki dasar hukum yang kuat, untuk masalah pembebasan tanah yang diperuntukkan bagi kepentingan umum diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 55/1993. Kepentingan umum menurut Keppres 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 Nomor 20/1961 maupun instruksi Presiden Nomor 9/1973.

Menurut Undang Undang Nomor 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 Nomor 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.³⁷

Pembebasan tanah yang dilakukan oleh pemerintah haruslah diperuntukkan bagi pembangunan yang tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Bidang-bidang tersebut tertuang dalam Pasal 5 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 yang menyebutkan antara lain :

- a. Jalan umum, saluran pembuangan air;
- b. Waduk, bendungan dan bangunan pengairan lainnya termasuk saluran irigasi;
- c. Rumah sakit umum dan Pusat-Pusat Kesehatan Masyarakat;
- d. Pelabuhan atau bandar udara atau terminal;
- e. Peribadatan;
- f. Pendidikan dan sekolah;
- g. Pasar Umum atau Pasar Inpres;
- h. Fasilitas Pemakaman umum;
- i. Fasilitas keselamatan umum seperti antara lain tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar dan lain-lain bencana;
- j. Pos dan Telekomunikasi;
- k. Sarana olah raga;
- l. Stasiun penyiaran radio, televisi beserta sarana pendukungnya;
- m. Kantor Pemerintah;
- n. Fasilitas Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.

Adanya rincian tentang kriteria pembangunan yang mengakibatkan terjadinya pembebasan tanah untuk kepentingan

³⁷ Abdurrahman, *Tebaran Pikiran Mengenai Hukum Agraria*, Cet. Pertama, Alumni, Bandung, 1985, hal. 33.

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 pengadaaan 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.

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 di bidang 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 enorde*) 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) kenegaraan hukum material yang pada saat ini ialah negara hukum kemakmuran yang dikenal dengan sebutan Wohlfahrstaat, Social Service Staat, Sociale Verzorgingsstaat, Welvaarstaat dan sebagainya.³⁸

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. Pemerintah berdasarkan dengan Undang-undang (Wetmatiq Besturr) dalam Rechtstaat Materiel dan ditambah prinsip Doelmatiq Besturr di dalam Sociale Verzorgingstaat.
4. Apabila di dalam menjalankan pemerintahan masih dirasa melanggar hak asasi manusia, harus diadili dengan suatu pengadilan administrasi-Politik Pembangunan Hukum Nasional.³⁹

Di dalam batang tubuh UUD 1945 tidak ditentukan pernyataan eksplisit bahwa Indonesia adalah negara hukum, tetapi dengan demikian bukan berarti bahwa negara Indonesia bukan negara

³⁸ Soetomo, *Op.Cit.*, hal.25.

³⁹ Busyro Moqodas, et.al, *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, UII Press, Yogyakarta, 1992, hal. 40-41.

hukum, sebab dalam Penjelasan Umum UUD 1945 (Bagian Sistem Pemerintahan Negara) secara tegas menyebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum bukan negara kekuasaan, serta Indonesia berdasarkan konstitusional bukan absolutisme.⁴⁰

Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum bukan berdasarkan atas kekuasaan belaka, pernyataan tersebut terdapat dalam penjelasan UUD 1945 yang secara implisit mengajarkan bahwa kekuasaan tertinggi terletak pada hukum atau tidak ada kekuasaan lain terkecuali kekuasaan hukum dalam hal ini bersumber pada Pancasila dari segala sumber hukum.⁴¹

Jika dikaitkan dengan ruang lingkup tugas pemerintah, maka secara filosofis konstitusional jelas dinyatakan bahwa Indonesia menganut prinsip negara yang dinamis atau *Welfare Satt* (Negara Kesejahteraan) sebab negara wajib menjamin kesejahteraan sosial. Pernyataan ini dapat diberikan landasannya dari Pembukaan UUD 1945 dalam Alenia 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 dalam melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Sila kelima dari Pancasila juga tercantum di dalam Alenia IV

⁴⁰ S. F. Marbun, et .al, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1987, hal. 51.

⁴¹ Sjachran Basjah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindakan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hal. 1.

Pembukaan UUD 1945 menegaskan prinsip “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia” begitu juga ketentuan pasal 33 dan Pasal 34 UUD 1945 mengharuskan pemerintah untuk menjamin setinggi-tingginya kemakmuran rakyat serta memelihara fakir miskin dan anak terlantar, sehingga bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta yang menjadi hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara untuk digunakan oleh pemerintah dalam melaksanakan tugas dalam membangun kesejahteraan sosial.⁴²

2.5.2. Asas Legalitas.

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 hukum yang telah ada, untuk mengamankan ketentuan tersebut maka Indonesia telah membentuk berbagai badan peradilan untuk memberi pemutusan (peradilan) terhadap hal-hal yang dianggap melakukan yang tidak dibenarkan oleh hukum.⁴³

⁴² S. F. Marbun, et.al, *op.cit*, hal. 52.

⁴³ Moh. Mahfud MD., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1993, hal. 97

Dalam upaya mencapai tujuan negara yang dirumuskan dalam paragraf 4 Pembukaan UUD 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, Majelis Permusyawaratan Rakyat diberi tugas dan wewenang yang sangat penting diantaranya menetapkan Undang Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), akan tetapi yang mempunyai peranan penting dalam pemerintahan adalah Presiden yang dalam menjalankan tugasnya 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 UUD (dalam hal ini adalah UUD 1945), baik mengenai bentuk, jenis dan isi maupun kelembagaannya. Kedua, sistem konstitusional (Indonesia) ialah sistem bernegara yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan yang

disebut dalam UUD 1945, tidak menyimpang, tidak berdasarkan kepada kekuasaan belaka.⁴⁴

Seperti yang telah kita ulas di bagian depan, peraturan mengenai pembebasan hak atas tanah lahir atas kebijakan pemerintah dengan mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 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 pencampuran 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 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

⁴⁴ Padmo Walidjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hal. 7.

Nomor 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, dimana 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 lingkupnya 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.⁴⁵

Keputusan Presiden disini merupakan peraturan yang bersifat delegasian / limpahan yang kewenangannya terletak / diatur dalam Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah, sehingga Keppres disini

⁴⁵ *Ibid.*, hal.16.

hanya mengatur lebih lanjut saja, tidak membentuk kebijaksanaan baru.

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 membentuk peraturan-peraturan mengikat yang bersifat umum, kecuali jika pada pemberian kewenangan itu dilengkapi dan pemberian mandat itu.
2. Untuk mengambil suatu keputusan dimana ditentukan bahwa keputusan itu harus diambil 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.⁴⁶

Oleh karena itu secara yuridis baik segi formal maupun materiel, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15/1975 batal demi hukum karena secara material, Menteri Dalam Negeri tidak

⁴⁶ *Ibid.*, hal.27.

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 diatas para warga maka kewenangan tersebut harus ditemukan dalam Undang Undang, dengan kata lain bahwa kewenangan membuat putusan harus didasarkan pada suatu Undang-Undang formal setidaknya-tidaknya 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 Nomor 5/1960 (UUPA) 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.

2.6. PENGADAAN TANAH MENURUT KEPUTUSAN PRESIDEN No. 55 TAHUN 1993

2.6.1. Panitia Pengadaan 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 di atasnya.

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 kepanitian 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 perubahan komposisi anggotanya.⁴⁷ 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

⁴⁷ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hal. 158.

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 11372 jo 12746.

Dengan demikian usaha untuk meninjau bahkan mencabut ketentuan tersebut tidak ditindak lanjuti. Menurut Keppres No. 55/1993 bahwa prosedur yang ditempuh apabila suatu instansi pemerintah memerlukan suatu areal tanah untuk keperluan tertentu dalam pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yaitu :

1. Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan.
2. Mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan dari dokumen yang mendukungnya.

3. Menaksir dan mengusulkan besarnya ganti kerugian atas tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan.
4. Memberikan penjelasan dan penyuluhan kepada pemegang hak atas tanah mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut.
5. Mengadakan musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah dan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan / atau besarnya ganti kerugian.
6. Menyaksikan pelaksanaan penyerahan uang ganti kerugian kepada para pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang ada di atas tanah.
7. Membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Tugas yang diemban panitia seperti yang tersebut di atas 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 yudisial (militer) dalam setiap melakukan pembebasan tanah rakyat.

2.6.2. Ganti Kerugian.

Dari berbagai kasus yang terjadi, jika diperhatikan 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 sajarah. Jika dilacak lebih jauh bermula dari masalah tanah dengan kolonialisme Belanda, 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 lompatan formulasi dalam menuju penyelesaian konflik kepentingan yang lebih demokratik, dalam Pasal 1 angka (7) Keppres 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 Keppres 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) Keppres 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) UUPA.

2.6.3. 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 mengambil keputusannya, berada dalam lingkup benar, adil atau baik, sesuatu yang bersifat tidak adil, tidak benar dan tidak baik bila dirundingkan, atau proses untuk diambil keputusannya, tidaklah dapat dikatakan dimusyawarahkan. Istilah yang tepat untuk perbuatan yang seperti itu adalah 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 pengadaan 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 pengadaan tanah mutlak adanya musyawarah antara pemegang hak dengan pihak yang membebaskan.⁴⁸

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 memberikan ganti kerugian yang layak, kebutuhan yang bersifat layak akan terlihat dalam

⁴⁸ Soetomo, *Pembebasan, Pencabutan, Permohonan Hak Atas Tanah*, Usaha Nasional, Surabaya, 1994, hal. 26.

musyawarah antara kedua belah pihak. Musyawarah untuk menentukan nasib dari tanah yang akan dibebaskan ini diatur secara tegas dalam Keppres No. 55 Tahun 1993, Pasal 9 yang menyebutkan bahwa pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah.

Mekanisme musyawarah tersebut kemudian diatur dalam Pasal.10 Keppres 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 sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilaksanakan panitia pengadaan tanah dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan wakil-wakil yang ditunjuk di antara dan oleh para pemegang hak atas tanah, yang sekaligus bertindak selaku kuasa mereka.
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 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 yang menjadi seimbang, artinya hal tersebut membuka peluang bagi pihak yang berkepentingan untuk mengadakan tawar menawar mengenai besarnya ganti rugi. Penegasan yang disebutkan dalam Keppres No. 55 / 1993 itu dapat terlaksana apabila para pihak terutama pihak yang memerlukan tanah betul-betul mentaati asas musyawarah dengan benar dalam praktek sering kita jumpai musyawarah yang tidak dilaksanakan dilaksanakan secara baik karena para pihak yang bermusyawarah tidak tergambar dalam kedudukan yang sama sehingga hal tersebut lebih condong bersifat pengarah, dan pihak warga masyarakat diarahkan untuk menerima apa yang diinginkan oleh panitia.

BAB III

METODE PENELITIAN

1.1. Metode Pendekatan.

Dalam penelitian ini dipergunakan pendekatan yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis dimaksudkan untuk mengkaji aspek-aspek hukum budaya siri' yang sampai saat ini masih tetap dipertahankan oleh masyarakat Bugis Makassar, yang secara khusus dikaitkan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Sedangkan kajian dari sudut sosiologisnya digunakan untuk mengkaji lebih jauh aspek-aspek budaya siri' yang senyatanya terjadi di dalam masyarakat Bugis Makassar.

Disebut sebagai metode pendekatan yuridis atau doktriner, karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan pada data sekunder berupa peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum tertulis lainnya untuk menganalisis Persepsi Budaya Siri' Masyarakat Bugis Makassar Terhadap Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.

Pendekatan Yuridis Sosiologis, dipergunakan untuk menganalisa praktek pelaksanaan terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagai suatu yang berkaitan dengan realitas yang ada dalam masyarakat. Artinya pendekatan ini dimaksudkan untuk melakukan penjelasan atas permasalahan yang diteliti dengan hasil penelitian yang diperoleh dalam hubungannya dengan aspek-aspek hukumnya, serta mencoba melihat apa yang senyatanya terjadi dalam proses pelaksanaan terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam kaitannya dengan budaya siri'.

1.2. Spesifikasi Penelitian.

Menurut Bambang Waluyo, pada umumnya suatu penelitian sosial termasuk penelitian hukum, dapat ditinjau dari segi dan sudut-sudut : sifat, bentuk, tujuan dan penerapan serta dari sudut disiplin ilmu.⁴⁹

Dari sudut sifatnya, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif (*descriptive research*) karena bertujuan untuk menggambarkan tentang sesuatu hal di daerah tertentu dan pada saat tertentu, dan biasanya dalam penelitian ini, peneliti sudah mempunyai data awal tentang permasalahan yang akan diteliti.

Dari sudut bentuknya, penelitian ini adalah penelitian preskriptif karena penelitian ini bertujuan untuk merumuskan masalah sesuai dengan keadaan / fakta yang ada.

Sedangkan dari sudut tujuannya, penelitian ini adalah penelitian problem identification, karena penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi masalah-masalah yang ada untuk kemudian diklasifikasikan dan selanjutnya dicarikan suatu jalan keluar.

1.3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian yang dipilih oleh peneliti adalah Wilayah Kota Makassar, lokasi ini dipilih karena Kota Makassar merupakan Ibukota Propinsi Sulawesi Selatan yang merupakan wilayah perkotaan yang terus mengalami pertumbuhan yang pesat, sebagai daerah tujuan dan transit untuk wilayah Indonesia bagian timur yang didiami oleh masyarakat Bugis Makassar.

⁴⁹ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1991, hal. 7-11.

1.4. Populasi, Teknik Sampling dan Sampel

a. Populasi.

Populasi dalam penelitian ini adalah masyarakat Bugis Makassar di Kota Makassar yang terdiri dari 14 Kecamatan, Kantor Pertanahan Kota Makassar dan Kantor Kecamatan.

b. Sampel

Sampel dalam penelitian ini, khususnya terhadap masyarakat Bugis Makassar, ditentukan secara Purposive Sampling, dimana tidak semua populasi akan diteliti tetapi dipilih yang dianggap mewakili populasi secara keseluruhan dengan kriteria utama, masyarakat tersebut telah mengalami pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Agar sample yang dipilih dapat mewakili populasi secara keseluruhan maka selanjutnya sample dipilih sample berdasarkan :

1. Tingkat pendidikan.
2. Status Pekerjaan.
3. Jumlah hak milik atas tanah.

Adapun sample yang akan diambil dari populasi tersebut adalah 5 Kecamatan, dan dari setiap Kecamatan akan dipilih 10 orang sebagai responden, sehingga yang akan diteliti adalah :

1. Masyarakat Bugis Makassar yang berada di :
 - a. Kecamatan Tallo 10 orang
 - b. Kecamatan Ujung Tanah 10 orang
 - c. Kecamatan Tamalate 10 orang
 - d. Kecamatan Panakkukang 10 orang
 - e. Kecamatan Biringkanaya 10 orang

2. Kepala Kantor Pertanahan Kota Makassar.
3. Kepala Kantor Kecamatan yang dilalui proyek pengadaan tanah untuk kepentingan umum yaitu Kepala Kantor Kecamatan Tallo.

1.5. Teknik Pengumpulan Data

Data yang diperlukan untuk penulisan tesis ini terdiri dari data Data Sekunder dan Data Primer.

- a. Penelitian Data Sekunder dilakukan melalui studi kepustakaan, yang terdiri dari :
 1. Bahan Hukum Primer, merupakan bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah baru atau muktahir, ataupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui mengenai suatu gagasan (ide), yang terdiri dari :
 - (a) Undang Undang Dasar 1945.
 - (b) Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR).
 - (c) Undang Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (UUPA).
 - (d) Undang Undang No.20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak Hak Atas Tanah dan Benda Benda yang Ada di Atasnya.
 - (e) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 39 Tahun 1973 Tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Di Atasnya.
 - (f) Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

- (g) Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994 Tentang ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993.
 - (h) Peraturan Perundang-Undangan lain yang berkaitan dengan pelaksanaan Pengadaan tanah.
2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu :
- (a) Buku-buku hasil karya para sarjana.
 - (b) Hasil-hasil penelitian.
 - (c) Berbagai hasil pertemuan ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.
3. Bahan Hukum Tersier yaitu :
- (a) Kamus Hukum.
 - (b) Kamus-kamus lainnya yang menyangkut penelitian ini.
- b. Penelitian Data Primer.

Untuk memperoleh data primer tersebut, maka akan dilakukan wawancara dengan menggunakan pedoman wawancara, wawancara dilakukan terhadap sumber informasi yang telah ditentukan sebelumnya berdasarkan pedoman wawancara, sehingga wawancara yang dilakukan merupakan wawancara yang terfokus (*focused interview*).⁵⁰

Metode wawancara dianggap sebagai metode yang paling efektif dalam pengumpulan data primer di lapangan, karena interview dapat bertatap muka langsung dengan responden untuk menanyakan

⁵⁰ Ronny Hanitijo Soemitro, *Op. Cit*, Hal. 60-61.

fakta-fakta yang ada dan pendapat (*opinion*) maupun persepsi diri responden dan bahkan saran-saran responden.⁵¹

Dalam wawancara ini, responden yang diwawancarai mempunyai pengalaman tertentu atau terjun langsung pada obyek tertentu yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini. Dari hasil wawancara ini diharapkan dapat memberikan gambaran dalam praktek tentang pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Mula-mula kepada subyek penelitian diajukan pertanyaan yang sudah terstruktur, kemudian beberapa butir pertanyaan tersebut diperdalam untuk mendapat informasi lebih lanjut, dengan demikian diperoleh jawaban yang lengkap dan mendalam atas permasalahan yang diteliti, dan hasil yang diperoleh dari wawancara ini merupakan data primer untuk mendukung data sekunder.

3.6. Teknik Analisis Data

Setelah semua data yang berkaitan dengan penelitian ini dikumpulkan, kemudian dilakukan abstraksi dan rekonstruksi terhadap data tersebut, selanjutnya disusun secara sistematis sehingga akan diperoleh gambaran yang komprehensif mengenai cara penyelesaian permasalahan yang dibahas.

Dalam menganalisis data penelitian ini dipergunakan metode Analisis Deskriptif Kualitatif dengan prosentase, terhadap data sekunder yang dikomplementerkan dengan data yang diperoleh dari penelitian lapangan.

⁵¹ Bambang Waluyo, *Op.Cit.* hal. 57.

Untuk mengecek keandalan dan keakuratan data, maka digunakan teknik Triangulasi Data, yakni teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu, untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu. Dalam penelitian ini yang digunakan adalah Triangulasi sumber, yakni membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda.⁵²

⁵² Lexy J. Maleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hal.178.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

4.1. Gambaran Umum Lokasi penelitian

4.1.1. Keadaan Wilayah Kota Makassar

Letak geografis Kota Makassar terletak diantara $5^{\circ} 8' 6'' 19''$ Lintang Selatan dan $119^{\circ} 24' 17' 38''$ Bagian Timur.

Kota Makassar terletak pada Propinsi Sulawesi Selatan dengan batas-batas :

Sebelah Utara : Kabupaten Pangkajene Kepulauan

Sebelah Timur : Kabupaten Maros

Sebelah Selatan : Kabupaten Gowa

Sebelah Barat : Selat Makassar

Wilayah Kota Makassar dibagi menjadi 14 (empat belas) wilayah Kecamatan dan 143 Kelurahan.⁵³

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 Makassar sebagai Ibukota Propinsi Daerah Propinsi Sulawesi Selatan.⁵⁴

⁵³ Sumber Data Badan Pusat Statistik Kota Makassar.

⁵⁴ Hasil Wawancara dengan Bapak Camat Tallo pada tanggal 10 Juli 2003.

Tabel 1
Jumlah Desa / Kelurahan Menurut Kecamatan di Kota Makassar
Tahun 2001

No	Kecamatan	Kelurahan	Luas Area (Km ²)	RW	RT
1.	Mariso	9	1,82	44	285
2.	Mamajang	13	2,25	55	310
3.	Tamalate	10	20,21	92	487
4.	Rappocini	10	9,23	83	430
5.	Makassar	14	2,52	63	444
6.	Ujung Pandang	10	2,63	38	148
7.	Wajo	8	1,99	44	181
8.	Bontoala	12	2,10	56	251
9.	Ujung Tanah	12	5,94	50	246
10.	Tallo	15	5,83	65	427
11.	Panakkukang	11	17,05	128	437
12.	Manggala	6	24,14	53	275
13.	Biringkanaya	7	48,22	60	280
14.	Tamalanrea	6	31,84	54	245
	Makassar	143	175,77	885	4.446

Sumber Data : Badan Pusat Statistik Kota Makassar

Berdasarkan hasil sensus penduduk tahun 2001 jumlah penduduk Kota Makassar sebanyak 1.130.384 orang yang terdiri dari 557.050 orang laki-laki dan 573.334 perempuan dengan laju pertumbuhan penduduk sekitar 1,65 persen pada periode 1998-2001, jumlah penduduk Kota Makassar tahun 1998 tercatat sebanyak 1.112.688 jiwa.

Ditinjau dari kepadatan penduduk per km persegi, Kecamatan Makassar yang terpadat yaitu 32.675 jiwa per km persegi, disusul kecamatan Mariso 28.797 jiwa per km persegi, Kecamatan Bontoala 27.831 jiwa per km persegi, sedang kecamatan Biringkanaya merupakan kecamatan dengan kepadatan penduduk terendah yaitu

sekitar 2.031 jiwa per km persegi, kemudian kecamatan Tamalanrea 2.634 jiwa per km persegi, Manggala 3.283 jiwa per km persegi, Kecamatan Ujung Tanah 7.622 jiwa per km per segi, dan Kecamatan Rappocini 6.381 jiwa per km persegi. Wilayah- wilayah yang kepadatan penduduknya masih rendah tersebut masih memungkinkan untuk pengembangan daerah pemukiman terutama di 5 (lima) kecamatan yaitu Biringkanaya, Tamalanrea, Manggala, Panakkukang dan Kecamatan Tamalate.

Tabel 2

Luas Wilayah, Jumlah Rumah Tangga, Penduduk dan Rata-Rata Anggota Rumah Tangga menurut Kecamatan di Kota Makassar Tahun 2001.

No	Kecamatan	Luas Area (Km2)	Rumah Tangga	Penduduk	Rata-arata ART/RT
1.	Mariso	1,82	11.251	52.411	5
2.	Mamajang	2,25	13.883	60.475	4
3.	Tamalate	9,23	31.785	131.871	4
4.	Rappocini	20,21	2.918	128.962	4
5.	Makassar	2,52	17.804	82.341	5
6.	Ujung Pandang	2,63	5.908	28.523	5
7.	Wajo	1,99	7.432	35.055	5
8.	Bontoala	2,10	11.648	58.445	5
9.	Ujung Tanah	5,94	8.879	45.272	5
10.	Tallo	6,83	26.291	118.716	5
11.	Panakkukang	17,05	30.824	127.238	4
12.	Manggala	24,14	17.902	79.251	4
13.	Biringkanaya	48,22	24.790	97.951	4
14.	Tamalanrea	31,84	27.549	83.873	3
	Makassar	175,77	265.133	1.130.384	4

Sumber Data : Registrasi Penduduk Tahun 2001.

4.1.2. Kecamatan-Kecamatan di Kota Makassar

Sementara itu objek penelitian berada :

- a. Kecamatan Tallo dengan luas wilayah 5,83 Ha, yang terbagi atas 15 (lima belas) wilayah kelurahan .
- b. Kecamatan Ujung Tanah dengan luas wilayah 5,94 Ha, yang terbagi atas 12 (dua belas) wilayah kelurahan.
- c. Kecamatan Tamalate dengan luas wilayah 20,21 Ha, yang terbagi atas 10 (sepuluh) wilayah kelurahan.
- d. Kecamatan Panakkukang dengan luas wilayah 17,05 Ha, yang terbagi atas 11 (sebelas) wilayah kelurahan.
- e. Kecamatan Biringkanaya dengan luas wilayah 48,22 Ha, yang terbagi atas 7 (tujuh) wilayah kelurahan.

Tabel 3

Persentase Luas Daerah Menurut Kecamatan di Kota Makassar.

No	Kecamatan	Luas Area (Km2)	Prosentase Terhadap Luas Kota Makassar
1.	Mariso	1,82	1,04
2.	Mamajang	2,25	1,28
3.	Tamalate	20,21	11,50
4.	Rappocini	9,23	5,25
5.	Makassar	2,52	1,43
6.	Ujung Pandang	2,63	1,50
7.	Wajo	1,99	1,13
8.	Bontoala	2,10	1,19
9.	Ujung Tanah	5,94	3,38
10.	Tallo	5,83	3,32
11.	Panakkukang	17,05	9,70
12.	Manggala	24,14	13,72
13.	Biringkanaya	48,22	27,43
14.	Tamalanrea	31,84	18,12
	Makassar	175,77	100,00

Sumber Data : Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar

4.2. Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Pembangunan

4.2.1. Pengadaan Tanah Oleh Perusahaan Pengembang

Akhir-akhir ini masalah pengadaan tanah atas tanah milik mulai banyak mendapatkan sorotan dari berbagai mass media, terutama bagaimana untuk menentukan harga patokan atas tanah yang terkena pengadaan, disebabkan karena adanya perbedaan persepsi antara Pemerintah dan pemegang hak atas tanah tentang nilai tanah yang sebenarnya. Pemegang hak atas tanah cenderung meninggikan harga tanah disamping munculnya spekulasi-spekulasi tanah akibat akan adanya pembangunan. Hal tersebut sangat berpengaruh terhadap harga tanah, sedang pihak pengembang berpihak pada nilai tanah (harga dasar) sebelum proyek diketahui oleh masyarakat. Oleh sebab itu hal tersebut sangat menyulitkan pihak pengembang untuk menentukan harga yang ideal.

Pasal 6 Undang Undang Pokok Agraria menyatakan :

“Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.

Ini berarti, bahwa hak atas tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat dari haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya bagi masyarakat dan negara.

Ketentuan tersebut tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak oleh kepentingan umum. Kepentingan

masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok, yaitu kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi seluruh rakyat.

Berhubung dengan fungsi sosial, maka suatu hal yang wajar jika tanah hak tersebut harus dipelihara baik-baik, agar bertambah kesuburannya serta bisa dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemilik atau pemegang hak yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula bagi setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah tersebut sesuai dengan pasal 15 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Badan Hukum tidak dapat mempunyai hak milik atas tanah dengan pertimbangan karena badan hukum tersebut tidak perlu mempunyai hak milik tetapi cukup hak hak lainnya, asal saja ada jaminan yang cukup bagi keperluan khusus. Satu-satunya jalan agar badan hukum bisa memperoleh tanah hak tersebut adalah dengan cara pembebasan hak atas tanah, maka perlu diadakan penelitian terlebih dahulu terhadap segala keterangan dan data-data yang diajukan untuk mendapatkan ijin pengadaan tanah.⁵⁵

Dalam hal ini Badan Hukum Indonesia (*developer*) harus melakukan pengadaan tanah karena acara pengadaan tanah harus digunakan jika pihak yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat sebagai subyek hak atas tanah yang bersangkutan. Misalnya tanah

⁵⁵ Boedi Harsono, *Op.cit*, Hal. 20.

yang tersedia berstatus Hak Milik, sedangkan yang memerlukan tanah berstatus Badan Hukum Indonesia yang tidak memenuhi syarat sebagai subyek Hak Milik, oleh karena itu dilarang membeli tanah hak milik dan jika dilakukan juga jual beli tersebut, maka akan mengakibatkan jual-belinya batal demi hukum dan hak miliknya hapus dan tanah tersebut menjadi tanah negara serta harga tanah yang sudah diterima oleh penjual tidak bisa dituntut kembali.⁵⁶

Jika yang memerlukan tanah tersebut adalah Warga Negara Indonesia, maka ia tidak perlu melakukan pembebasan hak, karena boleh membeli hak milik tersebut.

Penyediaan dan pemberian tanah untuk keperluan perusahaan harus memperhatikan tiga hal, yaitu :⁵⁷

a. Proyek.

Hal ini berkaitan dengan proyek yang akan dibangun, apakah proyek tersebut memerlukan tanah yang luas atau tidak.

b. Lokasi.

ialah tanah tempat proyek itu akan dibangun dan dioperasikan hal ini berkaitan dengan Rencana umum tata Ruang Daerah /RUTD. Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan yang terkandung di dalamnya.

⁵⁶ Achmad Chulaemi, *Diktat Agraria*, Fakultas Hukum Undip, Semarang, TA. 1995/1996, Hal. 55.
⁵⁷ John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Cet 3, Sinar Grafika, 1994, Hal. 23.

c. Status tanah yang tersedia.

1. Tanah negara.

- Belum pernah sama sekali dikuasai oleh pemegang hak.
- Dikuasai secara legal oleh seseorang.
- Berasal dari tanah hak yang sudah dibebaskan.

2. Tanah Hak.

- Tanah Hak Primer (HM, HGU, HGB, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan).

Berdasarkan ketiga hal inilah, pemerintah daerah setempat memutuskan apakah tanah tersebut bisa dibebaskan oleh pengembang atau tidak. Dalam pembebasan hak atas tanah oleh pengembang atau developer, jika musyawarah sudah mencapai kata sepakat mengenai besarnya ganti kerugian dan pemilik tanah bersedia mengosongkan tanahnya, maka dilaksanakan pembayaran ganti ruginya. Dengan demikian, pembebasan hak pada hakekatnya merupakan suatu perjanjian atau perikatan, oleh karena itu pembebasan hak atas tanah termasuk perbuatan perdata seperti halnya pada jual beli tanah, dengan demikian ganti kerugian pada pembebasan tanah pada hakekatnya sama besarnya dengan harga bidang tanah Hak Milik tersebut jika di jual kepada pihak lain.

Pembayaran ganti kerugian tersebut hendaklah dilakukan secara langsung kepada yang berhak, sesuai dengan kesepakatan yang diambil pada saat dilakukan musyawarah.

Pasal 1 butir 5 Keppres Nomor 55 Tahun 1993, menyatakan :

“Musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang di dasarkan atas sukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah, untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian”.

Pada saat pemberian ganti kerugian tersebut, pemilik tanah melepaskan hak atas tanahnya yang dibuktikan dengan “Akta Pelepasan Hak” atau “Surat Pernyataan Pelepasan Hak” yang dibuat oleh Notaris, Camat atau dihadapan Kepala Kantor Pertanahan Nasional BPN setempat. Melalui surat tersebut dibuktikan telah di laksanakan pembayaran ganti rugi oleh pihak yang melaksanakan pembebasan hak kepada pemilik tanah dan selanjutnya pemilik tanah melaksanakan pelepasan haknya menjadi Tanah Negara. Setelah selesai pembebasan hak, developer wajib mengajukan permohonan hak baru yang sesuai dengan keperluannya supaya dapat menguasai dan menggunakan tanah tersebut secara legal.⁵⁸

Langkah-langkah yang biasa ditempuh oleh pengembang atau developer dalam pengadaan tanah untuk keperluan proyek pembangunan perumahan adalah :

1. Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No.2 Tahun 1999 tentang Tata Cara Memperoleh Izin Lokasi dan Hak Atas Tanah Bagi perusahaan Dalam rangka Penanaman Modal.

⁵⁸ Ediwarman, *Victimologi Kaitannya Dengan Pelaksanaan Ganti Rugi Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 1999, hal. 52.

Berdasarkan peraturan ini sebelum dilakukan kegiatan perolehan tanah untuk keperluan proyek pembangunan, pengembangan, developer terlebih dahulu harus mengajukan permohonan ijin lokasi.

Pasal 1 butir 1 peraturan tersebut, menyatakan bahwa :

“Izin lokasi adalah izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah sesuai dengan tata ruang wilayah, yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak”.

Selanjutnya Pasal 1 butir 4, peraturan tersebut menyatakan :

“Perusahaan adalah perusahaan yang berbadan hukum Indonesia dan perusahaan perorangan warga negara Indonesia”.

Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 268 Tahun 1982 tentang Pokok-Pokok Kebijakan Penerbitan / Pemanfaatan Tanah Yang Dicadangkan Bagi dan/atau Dikuasai oleh Perusahaan-Perusahaan Bab II Pasal 2 ayat 1 dan 2 : Untuk mendapatkan ijin lokasi, perusahaan mengajukan permohonan kepada kepala Kantor Pertanahan. Dalam mengajukan tersebut, pemohon melampirkan rekaman surat persetujuan presiden bagi Penanaman modal Asing, atau surat persetujuan prinsip dari Departemen Teknis bagi non PMA/PMDN.

Tembusan surat permohonan di atas disampaikan kepada (ayat 3) :

- a. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional.
- b. Badan Koordinator PMD untuk PMA/PMDN, instansi vertikal Departemen tehnik di Dati II untuk non PMA/PMDN.

c. Badan Perencanaan Pembangunan daerah Tingkat II.

Dalam mempersiapkan ijin lokasi, Kepala Kantor Pertanahan mengadakan koordinasi dengan instansi terkait. Keputusan Kepala Kantor Pertanahan atas permohonan ijin lokasi sudah harus dikeluarkan dalam waktu selambat-lambatnya 12 (dua belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya permohonan secara lengkap (Pasal 3 Kep.Menteri Dalam Negeri No.268/1982).

Tahap-tahap pelaksanaan pembebasan tanah:⁵⁹

- a. Tata cara pengajuan permohonan ijin lokasi.
- b. Pemohon mengajukan permohonan lokasi dengan mengisi formulir permohonan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat.
 1. Permohonan ijin lokasi tersebut disertai dengan :
 - Perusahaan PMA.
 - Rekaman surat pemberitahuan persetujuan Presiden.
 - Perusahaan PMDN.
 - Ijin / surat persetujuan dari Bupati/Walikota/Kotamadya kepala daerah TK.II.
 2. Dalam surat permohonan tersebut harus disebutkan :
 - a. Nama dan alamat orang yang menanda-tangani permohonan sesuai dengan Kartu Tanda Penduduk

⁵⁹ Ediwarman, *Op.cit*, hal. 80.

dan bahwa yang bersangkutan bertindak untuk dan atas nama perusahaan.

- b. Tujuan ijin lokasi secara jelas yang menunjukkan rencana penggunaan lahan yang akan dimohon.
- c. Keterangan tentang perusahaan yang menjadi permohonan secara jelas dan meliputi :
 - Nama PT sebagai Badan Hukum.
 - Alamat perusahaan.
 - Rekaman akta pendirian perusahaan.
 - Rekaman Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP).
- d. Keterangan tentang tanah yang dimohon diberikan ijin lokasi :
 - Luas areal tanahnya.
 - Letak atau lokasi tanah.
 - Sketsa atau gambar kasar
 - Status tanah, yaitu informasi mengenai status penguasaan tanah.
 - Penggunaan tanah sekarang.
- e. Kelengkapan pemohon
 - Pernyataan kesanggupan akan memberikan ganti rugi dan atau menyediakan tempat penampungan bagi pemilik atau berhak atas tanah, dibuat dan ditanda- tangani oleh pemohon di atas materai Rp.6000,
 - Uraian rencana Proyek yang akan dibangun, sebagaimana tercantum dalam Proyek Proposal

yang diajukan pada saat pemohon mengajukan permohonan ijin prinsip pada Pemda setempat.

c. Perpanjangan ijin lokasi.⁶⁰

1. Perpanjangan ijin lokasi diberikan 1 (satu) kali untuk jangka waktu 12 bulan.
2. Perpanjangan ijin lokasi diterbitkan, setelah dilakukan koordinasi dengan instansi terkait.
3. Hal-hal yang perlu dipertimbangkan dalam persetujuan/penolakan perpanjangan izin lokasi.
 - Minimal 25% areal tanah telah dikuasai.
 - Kemampuan perusahaan untuk menjalankan usahanya.

Berdasar Surat Keputusan izin lokasi inilah, perusahaan dapat memulai kegiatan perolehan tanah, yang biasanya digunakan cara pembebasan hak atas tanah milik atau hak milik adat.

2. Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.21 Tahun 1994 tentang Tata Cara Perolehan Tanah Bagi Perusahaan Dalam Penanaman Modal.

Pasal 1 butir 1 peraturan ini, menyatakan :

“Perolehan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah melalui pemindahan hak atas tanah atau dengan cara penyerahan atau pelepasan hak atas tanah dengan pemberian ganti kerugian kepada yang berhak”.

⁶⁰ PMNA / Kepala BPN No. 2 Tahun 1993, hal. 20.

Selanjutnya Pasal 1 butir 11 peraturan ini, menyatakan :

“Perusahaan adalah perusahaan penanaman modal yang sudah memperoleh izin lokasi dalam rangka penanaman modal”.

Perolehan tanah oleh perusahaan, hanya boleh dilaksanakan di area yang telah ditetapkan dalam ijin lokasi. Perolehan tanah dalam rangka pelaksanaan ijin ini dapat dilakukan melalui cara pemindahan hak atas tanah atau melalui penyerahan atau pelepasan hak atas tanah yang diikuti dengan pemberian hak. Perolehan tanah melalui pemindahan hak dilakukan apabila tanah yang bersangkutan sudah dipunyai dengan hak atas tanah yang sama jenisnya dengan hak atas tanah yang diperlukan oleh perusahaan dalam menjalankan usahanya dengan ketentuan bahwa jika perusahaan yang bersangkutan menghendaki hak atas tanah tersebut dapat juga dilepaskan untuk kemudian dimohonkan hak sesuai dengan peruntukannya.

Perolehan tanah melalui penyerahan atau pelepasan hak dilakukan apabila tanah yang diperlukan dipunyai dengan hak milik atas hak lain yang tidak sesuai dengan jenis hak yang diperlukan oleh perusahaan, maka apabila perusahaan yang bersangkutan menghendaki perolehan haknya dapat dilakukan melalui pemindahan hak dengan mengubah hak atas tersebut menjadi HGB.

Pasal 3 ayat 3 peraturan ini menyatakan : Perolehan tanah tersebut dilakukan dengan pemindahan hak yang terlebih dahulu mengubah hak yang bersangkutan menjadi HGB, maka

untuk kepentingan para pihak sebelum pembuatan akta jual beli HGB oleh PPAT, dapat dilakukan penguasaan tanah dengan membayar harga yang disepakati oleh kedua belah pihak.

a. Perolehan Tanah Asal Hak Milik Melalui Pemindahan Hak.

Hak milik atas tanah yang diperlukan oleh perusahaan dengan Hak Guna Bangunan yang berlaku sampai dengan 24 September tahun ketiga puluh, terhitung dari dikeluarkannya izin lokasi yang menjadi dasar perolehan tanah yang bersangkutan dengan ketentuan bahwa jangka waktunya tidak lebih dari 30 tahun.⁶¹

Pasal 1 butir 9 peraturan tersebut menyatakan :

“Perubahan hak adalah penetapan Pemerintah mengenai penegasan bahwa sebidang tanah yang semula dipunyai dengan sesuatu hak, atas permohonan pemegang haknya, menjadi tanah negara dan sekaligus memberikan tanah tersebut kepadanya dengan yang lain jenisnya dari pada hak semula”.

Permohonan perubahan Hak Milik menjadi Hak Guna Bangunan, diajukan kepada kepala Kantor Pertanahan setempat dengan menyertakan sertipikat Hak Milik yang bersangkutan. Perubahan status menjadi HGB tersebut dicatat pada buku tanah hak milik yang bersangkutan dan sertipikatnya maupun daftar umum lainnya dengan mencantumkan catatan pada halaman pendaftaran peralihan dengan tinta merah sesuai Pasal 5 ayat 2 berbunyi sebagai berikut :

“BERDASARKAN KEPUTUSAN MENTERI NEGARA AGRARIA/KEPALA BADAN PERTANAHAN

⁶¹ SE. Menteri Negara Agraria / Kepala BPN No. 500-3827 tanggal 12 Desember 1994 tentang Kept. Menteri Negara Agraria / Kepala BPN No. 21 tahun 1994.

NASIONAL NO. 21 TAHUN 1994 TANGGAL 7 DESEMBER 1994 HAK MILIK NOMOR DESA ... HAPUS DAN BERUBAH MENJADI HAK GUNA BANGUNAN NOMOR YANG BERAKHIR TANGGAL 24 SEPTEMBER TAHUN DENGAN UANG ADMINISTRASI SEBESAR Rp

Untuk hak milik yang belum bersertipikat, setelah diterima permohonan perubahan hak, Kepala Kantor Pertanahan menyelesaikan inventarisasi mengenai tanah tersebut dan membuat pengumuman.

Inventarisasi adalah kegiatan identifikasi mengenai nama milik, status tanah, letak tanah, batas pemilikan, serta luas dari bidang atau bidang-bidang tanah yang terletak di dalam areal izin lokasi yang dituangkan dalam peta dan daftar inventarisasi.

Pengumuman adalah pemberitahuan resmi kepada masyarakat luas tentang hasil-hasil inventarisasi mengenai bidang atau bidang-bidang tanah yang belum bersertipikat diareal yang termasuk dalam izin lokasi yang ditempatkan pada papan pengumuman di kantor kelurahan / Desa, Kecamatan dan Kantor Pertanahan selama 2 (dua) bulan sesuai Pasal 1 butir 4 dan 5 peraturan tersebut.

Apabila setelah diadakan pengumuman dan tidak ada keberatan mengenai hasil inventarisasi tersebut, Kepala Kantor Pertanahan mengeluarkan perihal setor uang administrasi pendaftaran.

Setelah pemohon menyerahkan bukti penyetoran pungutan dan surat-surat asli bukti haknya, perubahan Hak

Milik menjadi HGB tersebut dilaksanakan dengan pembuatan buku tanah dan sertipikat HGB. Selanjutnya pemindahan HGB yang bersangkutan dilaksanakan dengan akta PPAT dan dicatat dalam buku tanah dan sertipikat.

b. Perolehan Tanah Melalui Penyerahan atau Pelepasan Hak Atas Tanah.

Penyerahan atau pelepasan hak atas tanah untuk keperluan perusahaan dalam rangka pelaksanaan izin lokasi dilakukan oleh pemegang hak atau kuasanya dengan pernyataan penyerahan atau pelepasan hak atas tanah yang dibuat di hadapan Kepala Kantor Pertanahan. Apabila diperlukan, sebelum dilaksanakan penyerahan atau pelepasan hak atas tanah yang berisi kesepakatan bahwa dengan menerima ganti kerugian pemegang hak bersedia :⁶²

1. Menyerahkan tanah hak miliknya sehingga tanah tersebut jatuh pada negara.
2. Melepaskan HGU, HGB, atau Hak Pakainya sehingga tanah tersebut menjadi tanah negara, untuk kemudian diberikan kepada perusahaan dengan hak atas tanah yang sesuai dengan keperluan perusahaan untuk menjalankan usahanya.

Penyerahan atau pelepasan hak atas tanah tersebut dilakukan setelah diserahkan kepada Kantor Pertanahan

⁶² Surat Edaran Menteri Negara Agraria / Kepala BPN. No. 500-3827.

setempat sertipikat tanah yang bersangkutan ataupun jika tanah yang bersangkutan belum bersertipikat, setelah dilakukan inventarisasi dan pengumuman serta penyerahan surat-surat asli bukti pemilikan tanah yang bersangkutan. Setelah dibuat pernyataan penyerahan atau pelepasan hak atas tanah lalu Kepala Kantor Pertanahan mencatat hapusnya hak atas tanah tersebut pada buku tanah dan sertipikatnya, perusahaan wajib segera mengajukan permohonan hak yang sesuai dengan keperluan usahanya atas tanah yang sudah diserahkan atau dilepaskan haknya.

4.2.2. Pengadaan Tanah oleh Pemerintah

Langkah-langkah yang biasanya ditempuh oleh Pemerintah dalam melakukan pengadaan tanah untuk keperluan pembangunan, adalah didasarkan pada Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Ketentuan tentang pengadaan tanah dalam Keputusan Presiden ini, semata-mata hanya digunakan untuk pemenuhan kebutuhan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Pengadaan dan rencana pemenuhan kebutuhan tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum tersebut, hanya dapat dilakukan apabila penetapan rencana

pembangunan untuk kepentingan umum tersebut sesuai dengan dan berdasar pada Rencana Umum Tata Ruang, pengadaan tanah oleh pemerintah dilakukan dengan bantuan panitia pengadaan tanah yang dibentuk setiap Kabupaten atau Kotamadya Daerah Tingkat II.

Panitia pengadaan tanah tersebut bertugas :⁶³

1. Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan, tanaman, benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang hak atas tanahnya akan dilepaskan atau diserahkan.
2. Mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah.
3. Menaksir dan mengusulkan.
4. Memberi penjelasan atau penyuluhan kepada pemegang hak atas tanah mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut.
5. Mengadakan musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah dan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah tersebut.
6. Menyaksikan pelaksanaan penyerahan uang ganti kerugian kepada para pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang ada di atas tanah tersebut.
7. Mengadakan berita acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Pengadaan tanah oleh Pemerintah, dilakukan melalui musyawarah, khususnya musyawarah mengenai ganti kerugian. Ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah, diberikan untuk hak

⁶³ Sudaryo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hal. 87.

atas tanah, bangunan, tanaman serta benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Bentuk ganti kerugian tersebut, berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, atau berupa bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Dasar dan cara perhitungan ganti kerugian ditetapkan atas dasar :⁶⁴

- a. Harga tanah yang didasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) Bumi dan Bangunan yang terakhir untuk tanah yang bersangkutan.
- b. Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan.
- c. Nilai jual tanaman yang ditaksir oleh Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian.

Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum kepada Bupati/Walikota melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat.

Permohonan tersebut dilengkapi dengan keterangan sesuai Pasal 6 ayat 1 dan 2 Keppres Ri. No. 55 1993 yaitu mengenai :

- Lokasi tanah yang diperlukan.
- Luas dan gambar kasar tanah yang diperlukan.
- Penggunaan tanah pada saat permohonan diajukan.

⁶⁴ Edimarwan, *Op.cit*, hal. 17.

- Uraian rencana proyek yang akan dibangun, disertai dengan keterangan mengenai aspek pembiayaan dan lamanya pelaksanaan pembangunan.

Setelah permohonan disetujui, panitia pengadaan tanah bersama instansi Pemerintah yang memerlukan tanah serta instansi terkait menetapkan batas lokasi tanah yang terkena pembangunan, lalu selanjutnya panitia melakukan kegiatan inventarisasi mengenai bidang tanah, termasuk bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan.

Jika tidak ada keberatan mengenai inventarisasi atas tanah yang bersangkutan, lalu diadakan musyawarah secara langsung antara instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan.

Pemberian ganti kerugian dalam bentuk uang dibayarkan secara langsung kepada yang berhak di lokasi yang telah ditentukan oleh panitia dengan disaksikan sekurang-kurangnya 3 orang anggota panitia. Pemberian ganti kerugian dibuktikan dengan tanda penerimaan. Pemberian ganti kerugian selain berupa uang, dituangkan dalam berita acara pemberian ganti kerugian yang ditanda tangani oleh penerima ganti kerugian yang bersangkutan dan ketua atau wakil ketua panitia serta sekurang-kurangnya 2 orang anggota panitia sesuai dengan Pasal 29 ayat 1 Keppres Nomor 55 Tahun 1993.

Bersama dengan pemberian ganti kerugian, dibuat surat pernyataan pelepasan hak atau penyerahan tanah yang ditanda tangani oleh pemegang hak atas tanah dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya serta disaksikan oleh sekurang-kurangnya 2 orang anggota panitia. Pada saat pembuatan surat pernyataan pelepasan hak atau penyerahan tanda bukti pemegang hak atas tanah wajib menyerahkan sertipikat dan/atau asli surat-surat tanah yang berkaitan dengan tanah yang bersangkutan kepada panitia.

Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya mencatat hapusnya hak atas tanah yang dilepaskan atau diserahkan pada buku tanah dan sertipikatnya. Apabila tanah yang dilepaskan haknya belum bersertipikat, maka penghapusan hak atas tanah tersebut dicatat pada asli surat-surat tanah yang bersangkutan. Selanjutnya panitia membuat berita acara pengadaan tanah setelah pelepasan hak atau penyerahan tanah, lalu diserahkan pada instansi Pemerintah yang memerlukan tanah tersebut.

Instansi pemerintah yang memerlukan tanah tersebut, bertanggung jawab atas penguasaan dan pemeliharaan tanah yang sudah diperoleh/dibayar ganti kerugiannya. Setelah menerima berkas dokumen yang berhubungan dengan pelepasan hak atau penyerahan tanah, instansi Pemerintah yang memerlukan tanah wajib segera mengajukan permohonan sesuatu hak atas tanah sampai memperoleh sertipikat atas tanah instansi induknya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.⁶⁵

⁶⁵ Ediwarmam, *Op.cit*, hal 40.

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 Kecamatan Ujung Tanah dan Kecamatan Tallo 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 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 Obyek Pajak Bumi dan Bangunan yang terakhir untuk tanah yang bersangkutan berkisar Rp.200.000 sampai Rp.500.000 (kepala BPN Kodya Makassar. 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 dibidang 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 pembangunan jalan tol yang melewati Kecamatan Ujung Tanah dan Kecamatan Tallo berkisar Panjang jalan 20 Km, 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. SP1(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/berupa fondasi.

7. Bangunan sementara 2, bangunan yang berdinding papan gedek yang sejenis, berlantani tanah dan beratap kajang/yang sejenis.

Bangunan yang terdapat pada lokasi pelepasan hak atas tanah peruntukan untuk jalan tol terdiri dari :

1. P1A (permanen) kurang dari satu (1) batu/lebih dengan konstruksi beton bertulang adalah Rp.400.000/m.
2. SP1 (bangunan semi permanen I) bangunan kotongan berdinding papan/yang sejenis adalah Rp.200.000/m.
3. Bangunan sementara, bangunan yang berdinding papan gedek/yang sejenis lantai tanah/tanpa pondasi adalah Rp.125.000/m.(Sumber data bagian perkotaan Kantor Walikota Makassar).

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 semusim. Sedangkan untuk ganti kerugian tanaman terdiri dari :⁶⁶

1. Kelapa Rp.50.000,
2. Pisang Rp.40.000,
3. Pepaya Rp.10.000,
4. Tanaman Rp.150.000,

⁶⁶ Sumber Data Bagian Perkotaan Tata Pemukiman Kota Makassar.

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 panitia pengadaan hak atas tanah agar uang ganti kerugian situ 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 jalan tol tersebut seharusnya tanah mereka harus dinilai dengan harga tinggi.⁶⁷

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.⁶⁸

Meskipun demikian, sebagian besar dari tanah dibutuhkan telah dibebaskan dan telah dipenuhi biaya ganti ruginya, tetapi ada dua (2) orang pemilik tanah yang tidak mau menerima ganti rugi atas tanahnya seharga Rp.1 juta / per meter.⁶⁹

Padahal sebagian dari tanah masyarakat telah dibebaskan tidak tidak ada yang seharga tersebut. Jika hal ini dipenuhi otomatis akan membuat

⁶⁷ Hasil Wawancara dengan Abdul Samad pada tanggal 12 Juli 2003.

⁶⁸ Hasil Wawancara Pribadi dengan Kepala Staf Sub Bagian Perkotaan Merangkap Bendahara pada tanggal 13 Juli 2003.

⁶⁹ Hasil Wawancara dengan Bapak Arsyad dan Bapak Rahim pada tanggal 12 Juli 2003.

ketidakadilan terhadap masyarakat lainnya yang sudah menerima harga pembayaran ganti rugi dibawah Rp.1 juta/per meter. Untuk itulah maka pihak panitia tidak mengabdikan keinginan dari dua (2) orang warga tersebut, sehingga sampai saat ini tanah tersebut belum dibebaskan sama sekali. Namun demikian masyarakat sangat berharap agar pembangunan jalan tol tersebut sempurna pelaksanaannya karena harapan mereka nantinya dengan adanya jalan tol dapat menambah lancar transportasi dan sekaligus menambah pendapatan 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 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 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 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 dan tidak menutup kemungkinan musyawarah dilakukan di Kantor Badan Pertanahan Nasional setempat.

Setelah terjadi kesepakatan antara pemegang hak atas tanah dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah, panitia pengadaan tanah mengeluarkan 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 sesuai dengan mekanisme musyawarah dalam Pasal 10 Keppres No. 55/1993 yaitu :

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 sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilaksanakan panitia pengadaan tanah dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan wakil-wakil yang ditunjuk di antara dan oleh para pemegang hak atas tanah, yang sekaligus bertindak selaku kuasa mereka.
3. Musyawarah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dipimpin oleh Ketua Panitia Pengadaan Tanah.

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 yang dimaksud oleh Keppres No.55 Tahun 1993.

Berdasarkan komposisi panitia pengadaan tanah yang telah dijelaskan diatas, maka panitia ini merupakan panitia daerah yang berada dibawah tanggung jawab Pemerintah Daerah setempat, sedangkan Badan Pertanahan Nasional hanya berkewajiban membantu pelaksanaan tugas di maksud, 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 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 Kecamatan Ujung Tanah dan Kecamatan Tallo Walikota Makassar tidak banyak terlibat karena dengan kesibukan dan tugas-tugasnya, sehingga tugasnya sebagai ketua panitia pengadaan tanah lebih dilimpahkan pada wakil ketua yaitu Kepala Kantor Pertanahan Kotamadya. 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.⁷⁰

⁷⁰ Hasil Wawancara dengan Bapak Abdullah selaku Staf Bagian Tata Kota merangkap Bendahara Proyek pada tanggal 14 Juli 2003.

Berdasarkan tugas rincian panitian 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 belah pihak yang berkepentingan yaitu kepentingan pihak pemegang hak atas tanah dan yang membutuhkan tanah. Seharusnya untuk lebih menjamin objektivitas pelaksanaan tugas panitia diatas, memasukkan pemilik hak atas tanah ke dalam struktur kepanitiaan, namun dalam panitia pelepasan hak atas tanah ini didominasi oleh lembaga-lembaga pemerintah, sebaiknya ada perwakilan dari warga masyarakat sebagai pemilik tanah untuk duduk pada panitiaan tersebut agar lebih menjamin keobjektivitasnya.

Mengenai biaya panitia sebesar 1% (satu persen) dari jumlah tafsiran ganti kerugian, biaya operasional 2% (dua persen) dari jumlah pelaksanaan ganti kerugian. Penggunaan biaya panitia ini dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Menteri Agraria/Kepala BPN 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 terjadi 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 Keppres 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 Keppres ini pengaturan masalah ganti kerugian diatur secara khusus dalam Bab III Pasal 15-20, selain itu juga ada Pasal 12 dan Pasal 14. Ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah dalam hal pembangunan jalan tol di Kecamatan Ujung Tanah dan Kecamatan Tallo diberikan untuk hak atas tanah, bangunan dan tanaman, serta benda-benda yang lain yang berkaitan dengan tanah.

Dalam Keppres No.55 Tahun 1993 yang diberikan pengertian sehubungan dengan persoalan ini hanya mengenai hak atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka (6) dimana dinyatakan hak atas tanah adalah hak atas sebidang tanah sebagaimana diatur dalam Undang Undang No.5 Tahun 1960 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 beberapa macam bangunan, tanaman bagaimana yang bisa diganti, dan apa pula yang dimaksud dengan benda-benda lain.⁷¹

⁷¹ 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, hal. 143.

Taksiran nilai tanah didasarkan pada faktor-faktor, lokasi tanah, jenis hak atas tanah, status penggunaan 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 Keppres No.55 Tahun 1993 penetapan ganti kerugian itu harus memenuhi :

1. Harga tanah yang didasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak Bumi dan Bangunan yang terakhir untuk lahan yang bersangkutan.
2. Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian.
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 Pebruari 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 Kecamatan Ujung Tanah dan Kecamatan Tallo ditetapkan atas dasar, pertama, harga tanah yang didasarkan atas nilai nyata atau nilai sebenarnya, dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak Bumi dan Bangunan yang terakhir untuk tanah yang bersangkutan berkisar Rp.200.000 sampai dengan Rp.500.000,- 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 dan lain-lain yang mempengaruhi harga tanah.

Tabel 4
Jumlah Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Menurut Jenis Hak di Kota Makassar Tahun 1999 / 2000 – 2001

No	Jenis Hak	1999 / 2000		2000		2001	
		SK	Luas (M2)	SK	Luas (M2)	Sk	Luas (M2)
1.	Hak Milik	799	570.839	674	198.517	635	237.384
2.	Hak Pengelolaan	-	-	-	-	-	-
3.	Hak Guna Bangunan	40	38.570	57	66.431	7	34.969
4.	Hak Pakai	17	11.992	13.	327.837	14	434.353
	Jumlah	856	621.401	744	592.785	1.669	706.706

Sumber Data : Kantor BPN Kota Makassar

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 penitia pengadaan tanah agar uang 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 ditanda tangani oleh pemegang hak atas tanah dan Kepala kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya serta disaksikan oleh sekurang-kurangnya dua (2) anggota panitia, pemegang hak atas tanah wajib menyerahkan sertipikat dan atau asli surat-surat tanah yang berkaitan dengan tanah yang bersangkutan

- Kecamatan Panakkukang 10 orang
- Kecamatan Biringkanaya 10 orang

Responden tersebut selanjutnya dipilih atas dasar tiga aspek terkait, yakni :

a. **Tingkat Pendidikan**

Berdasarkan tingkat pendidikan, responden terbagi atas sarjana sebanyak 25 orang (50%) sedangkan 25 Orang (25%) berpendidikan setingkat Sekolah Menengah Atas.

b. **Status pekerjaan**

Berdasarkan status pekerjaan, responden dibedakan atas status sebagai pegawai Negeri 50% (25 orang) dan pegawai swasta 50% (25 orang).

c. **Jumlah Hak Milik atas Tanah**

Berdasarkan jumlah hak milik atas tanah, bagi yang hanya mempunyai satu hak milik 50% (25 orang), sedangkan yang mempunyai lebih dari satu hak milik atas tanah 50% (25 orang).

4.6. Persepsi Masyarakat Bugis Makassar

4.6.1. Terhadap Panitia Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan Pasal 6 ayat 1, adalah dilakukan oleh panitia pengadaan yang dibentuk oleh gubernur. Susunan panitia pengadaan dimaksud hanyalah terdiri dari unsur pemerintah Pasal 6 ayat 2 Keppres No.55 Tahun 1993.

Komposisi panitia pengadaan tanah yang hanya terdiri atas unsur pemerintah, dinilai tidak representatif karena hanya melibatkan satu pihak saja, sementara pemegang hak milik sebagai pihak yang harus menyerahkan hak miliknya tidak turut dilibatkan

dalam kepanitian, hasil penelitian terhadap urgensi keterlibatan warga masyarakat dalam kepanitiaan, bagi masyarakat Bugis Makassar di Kota Makassar dapat dikemukakan sebagai berikut :

Tabel 5 : Persepsi terhadap keterlibatan warga dalam panitia pengadaan tanah untuk kepentingan umum (N=50)

Persepsi	F	%
Setuju	45	90
Tidak berpendapat	3	6
Menolak	2	4

Sumber : Hasil pengolahan data primer 2003

Data pada tabel tersebut menunjukkan besarnya prosentase (90%) yang menghendaki keterlibatan warga pemilik tanah sebagai pemegang hak, kehendak ini berdasarkan alasan, karena akan menyangkut penyerahan hak milik atas tanah sebagai sesuatu yang amat strategis bagi setiap masyarakat Bugis Makassar.

Adapun alasan yang memandang urgensi keterlibatan warga, dalam panitia pengadaan tanah dikemukakan pada hasil penelitian berikut :

Tabel 6 : Alasan untuk melibatkan warga pemilik tanah dalam panitia pengadaan tanah (N=45)

Alasan Keterlibatan Warga	F	%
Upaya melindungi kepentingan pemilik tanah	39	86,67
Agar kegiatan pengadaan tanah dilakukan secara transparan	5	11,11
Membantu kelancaran tugas panitia pengadaan tanah	1	2,22

Sumber : Hasil pengolahan data primer 2003

Data pada tabel tersebut di atas memperlihatkan tingginya prosentase (86,67%) yang menempatkan perlindungan atas kepentingan pemilik tanah sebagai alasan keterlibatan dalam kepantiaan. Hal ini menunjukkan pula betapa besarnya arti tanah bagi masyarakat Bugis Makassar yang dipahami sebagai sesuatu yang harus dilindungi dari intervensi atas keberadaannya secara tidak wajar.

Selanjutnya diketengahkan alasan keterlibatan warga dalam panitia pengadaan tanah dalam cakupan tiga aspek yakni, tingkat pendidikan, status pekerjaan, dan jumlah pemilikan hak atas tanah.

Berdasarkan tingkat pendidikan, persepsi terhadap pentingnya keterlibatan warga dalam panitia pengadaan tanah dapat dikemukakan sebagai berikut :

Tabel 7 : Persepsi terhadap keterlibatan warga dalam panitia pengadaan tanah, berdasarkan tingkat pendidikan (%)

Alasan Keterlibatan Warga	Sarjana	Tamat SMA
Upaya melindungi kepentingan pemilik tanah	43,9	44,5
Agar kegiatan pengadaan tanah secara keseluruhan diketahui	3,5	5,7
Membantu kelancaran tugas panitia pengadaan tanah	0,9	1,5

Sumber : Hasil pengolahan data primer 2003

Data pada tabel di atas menunjukkan bahwa upaya melindungi kepentingan pemilik tanah sebagai alasan utama yang menghendaki keterlibatan warga, yang diajukan baik oleh yang pendidikan sarjana maupun yang berpendidikan sederajat Sekolah

Menengah Atas, disamping terdapat pula keinginan untuk menjadikan pengadaan tanah secara transparan.

Data tersebut juga ternyata tidak menunjukkan adanya hubungan antara persepsi pentingnya keterlibatan warga dalam kepanitiaan dengan tingkat pendidikan.

Berdasarkan status pekerjaan, persepsi terhadap pentingnya keterlibatan warga dapat dikemukakan sebagai berikut :

Tabel 8 : Persepsi terhadap pentingnya keterlibatan warga berdasarkan status pekerjaan (%)

Alasan Keterlibatan Warga	Peg. Negeri	Peg. Swasta
Upaya melindungi kepentingan pemilik tanah	42,3	46,5
Agar kegiatan pengadaan tanah secara keseluruhan diketahui	5	4,1
Membantu kelancaran tugas panitia pengadaan tanah	1,5	0,6

Sumber : Hasil pengolahan data primer 2003

Data pada tabel di atas memperlihatkan bahwa status sebagai pegawai negeri begitu pula dengan yang berstatus bukan sebagai pegawai negeri menunjukkan prosentase persepsi yang menempatkan upaya melindungi kepentingan pemilikan tanah sebagai alasan utama pentingnya keterlibatan pemilik tanah dalam panitia pengadaan tanah.

Sementara terdapat pula keinginan untuk menjadikan kegiatan pengadaan tanah secara transparan meskipun dengan prosentase terhadap keterlibatan warga dalam panitia pengadaan

tidak menunjukkan adanya hubungan dengan status pekerjaan pemilik tanah.

Berdasarkan jumlah pemilikan hak atas tanah, persepsi terhadap pentingnya keterlibatan warga dalam panitia pengadaan tanah dapat dikemukakan sebagai berikut :

Tabel 9 : Persepsi terhadap pentingnya keterlibatan warga berdasar- kan jumlah kepemilikan hak atas tanah (%).

Alasan Keterlibatan Warga	Satu H. Milik	> Satu H. Milik
Upaya melindungi kepentingan pemilik tanah	46,1	43,3
Agar kegiatan pengadaan tanah secara keseluruhan diketahui	4,4	4,1
Membantu kelancaran tugas panitia pengadaan tanah	0,9	1,2

Sumber : Hasil pengolahan data primer 2003

4.6.2. Terhadap Mekanisme Musyawarah

Sejak dahulu kala masyarakat Bugis Makassar telah mengenal musyawarah sebagai suatu cara pengambilan keputusan. Hal itu dapat terlihat dari adanya berbagai perjanjian yang dilakukan antara raja dan rakyatnya, dalam mengatur berbagai hal, terutama berhubungan dengan batasan hak dan kewajiban dalam keberadaannya masing-masing. Musyawarah dikenal dalam bahasa Bugis disebut “assipetanggareng”. Syarat-syarat assipetanggareng tersebut ialah peserta musyawarah harus menghormati harkat dan martabat seluruh peserta musyawarah dan takut pada Tuhan yang Maha Esa. Semua pendapat di dalam musyawarah dikomunikasikan atau diadu, yang diambil sebagai keputusan ialah “warekkada maegae” situruk” yakni pendapat-pendapat yang paling banyak yang bersesuaian (keterangan A.Z.Abidin Farid, tanggal 15 Juli 2003).

Kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum menetapkan musyawarah sebagai suatu mekanisme yang mesti ada, dalam pengambilan keputusan, berdasarkan penelitian yang telah dilakukan pada masyarakat Bugis Makassar di Kota Makassar dengan hasil yang dapat dikemukakan sebagai berikut :

Tabel 10 : Mekanisme pengambilan keputusan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum .

Cara Pengambilan Keputusan	F	%
Musyawarah dengan pemegang hak	40	80
Musyawarah diwakili tokoh masyarakat	8	16
Menyerahkan kepercayaan kepada panitia pengadaan tanah	2	4

Sumber : Hasil pengolahan data primer 2003

Data pada tabel menunjukkan bahwa masyarakat Bugis Makassar di Kota Makassar, menghendaki mekanisme pengambilan keputusan dalam kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dilakukan hanya dengan cara musyawarah.

Di dalam Keppres No. 55 / 1993 dinyatakan bahwa musyawarah adalah mekanisme awal, yakni Pasal 19 memberikan kemungkinan kepada panitia pengadaan tanah untuk melakukan penetapan (secara sepihak) apabila musyawarah tidak berhasil menemukan kesepakatan. Hal ini berarti musyawarah bukanlah satu-satunya mekanisme pengambilan keputusan seperti yang dipahami oleh masyarakat Bugis Makassar di Kota Makassar.

Perbedaan persepsi juga terlihat pada substansi pelaksanaan musyawarah, yang bagi masyarakat Bugis Makassar di kota Makassar ditemukan hasil sebagai berikut :

Tabel 11 : Persepsi dalam pelaksanaan musyawarah yang dikehendaki dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum (N = 45)

Persepsi	F	%
Menyetujui tawaran panitia pengadaan tanah	2	4,4
Menyatakan keinginan untuk dipenuhi sebagai keputusan	8	17,8
Saling mengemukakan harapan untuk dimusyawarahkan.	40	88,9

Sumber : Hasil pengolahan data primer 2003

Data yang berhasil dihimpun menunjukkan bahwa persepsi masyarakat Bugis Makassar di Kota Makassar terhadap pelaksanaan musyawarah yang dikehendaki adalah mekanisme untuk saling mengemukakan harapan dan menyatakan kondisi masing-masing dalam bentuk dialog untuk mencapai kemufakatan yang ditemukan dalam prosentase.

Persepsi masyarakat Bugis Makassar di Kota Makassar terhadap pelaksanaan musyawarah ternyata berbeda dengan kehendak Pasal 16 Keputusan Presiden No.55 Tahun 1993, yang menempatkan musyawarah sebagai tempat penetapan hasil perhitungan panitia pengadaan tanah. Hal ini dapat diinterpretasikan bahwa musyawarah adalah hanya merupakan suatu mekanisme penetapan, pernyataan berbeda terlihat pada Pasal 1 ayat 5 yang menyatakan bahwa musyawarah adalah kegiatan saling menerima dan saling memahami kepentingan masing-masing dalam mencapai kesepakatan.

Adanya ketidak konsistenan terhadap pelaksanaan musyawarah yang dianut oleh Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, sehingga terjadi dualisme pemahaman terhadap pelaksanaan musyawarah, yang bukan tidak mungkin akan melemahkan tujuan kepastian hukum. Selain itu, yang terpenting adalah akan mengakibatkan terhambatnya pelaksanaan kegiatan pengadaan tanah, yang berarti pula akan mengganggu kelancaran pelaksanaan pembangunan secara menyeluruh.

Adanya perbedaan persepsi terhadap mekanisme musyawarah mencerminkan terdapatnya kepentingan masing-masing pihak secara mendasar tentu tidak dapat disalahkan begitu saja. Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 memiliki perspektif yang mengedepankan kelancaran pelaksanaan pembangunan nasional dengan suatu asumsi bahwa pembangunan adalah menjadi tanggung jawab semua pihak yang pada hakekatnya diperuntukkan untuk kesejahteraan rakyat banyak, oleh karena itu mesti mendapatkan prioritas.

Di lain pihak kepentingan masyarakat Bugis Makassar di Kota Makassar sebagai pemilik tanah juga memiliki alasan yang dapat dibenarkan, bahwa kegiatan pengadaan tanah meskipun untuk kepentingan umum seharusnya tetap memberikan perlindungan jaminan keadilan kepada warga negara atas hak miliknya, sebagai suatu komitmen atas pengakuan negara hukum.

Menurut penulis, hal ini tidak berarti bahwa masyarakat Bugis Makassar di Kota Makassar tidak memiliki wawasan kebangsaan yang baik atau tidak memiliki kepedulian terhadap kepentingan banyak orang, akan tetapi hak setiap orang tetap harus mendapatkan pengakuan.

4.6.3. Terhadap Fungsi Kepentingan Umum atas Tanah

Fungsi kepentingan umum atas tanah, secara eksplisit tercantum dalam Pasal 18 Undang Undang Pokok Agraria sebagai alasan dibenarkannya pencabutan hak atas tanah yang dilakukan dengan ganti rugi, begitu pula kepentingan umum dalam perspektif Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 memberikan batasan sebagai kepentingan pembangunan, yang non profit dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah, yang diinterpretasikan sebagai sasaran kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Konsekuensi penyerahan hak milik dalam pengadaan tanah itulah yang menempatkan pembicaraan tentang hubungan antara kepentingan umum dengan keberadaan hak milik atas tanah menjadi polemik. Menurut penulis kemungkinan adanya perbedaan persepsi terhadap arti hubungan keduanya.

Untuk itulah keberadaan fungsi kepentingan umum atas tanah dalam persepsi masyarakat Bugis Makassar akan diketengahkan dalam hasil penelitian sebagai berikut :

Tabel 12 : Persepsi terhadap kedudukan fungsi kepentingan umum atas hak milik

Persepsi	F	%
Kepentingan umum atas hak milik	3	6
Hak milik atas kepentingan umum	15	30
Kepentingan umum dan hak milik sejajar	32	64

Sumber : Hasil pengolahan data primer 2003

Data pada tabel menunjukkan bahwa prosentase terbesar dicapai oleh persepsi yang menempatkan kepentingan umum sejajar dengan keberadaan hak milik atas tanah, kesejajaran dimaksud, bahwa kepentingan umum dan hak milik adalah sama derajatnya dan harus seimbang dan selaras. Bukan justru kepentingan umum menghapuskan kepentingan orang perseorangan hal ini merupakan khas pemikiran masyarakat Bugis Makassar di Kota Makassar.

Dalam realitas pembangunan disadari fungsi kepentingan umum mendapatkan prioritas, namun tidak berarti keberadaan hak milik menjadi terdesak tanpa adanya penghormatan yang selayaknya terhadap hak milik tersebut. Oleh karena hak milik adalah sebagai hak yang terkuat dan terpenuh tentu sangat layak untuk mendapatkan perlindungan dari segala kegiatan pembangunan yang mengatasnamakan kepentingan umum.

Pada hakekatnya, Keppres No. 55 / 1993 menempatkan prioritas kepentingan umum atas tanah dengan tetap mengakui keberadaan hak milik atas tanah hal itu dapat ditunjukkan dengan :

1. Menempatkan ganti rugi sebagai syarat pelepasan hak milik atas tanah.
2. Tersedianya mekanisme musyawarah sebagai upaya memberikan kesempatan pemilik tanah untuk melakukan dialog sehubungan dengan konsekuensi penyerahan hak atas tanah miliknya.

Akan tetapi jika dicermati lebih lanjut, komitmen pengakuan terhadap hak milik diragukan kesungguhannya sebagaimana ternyata :

1. Pasal 16 yang menyatakan bahwa jumlah ganti rugi hanya berdasarkan hasil taksiran perhitungan panitia pengadaan tanah yang selanjutnya dijadikan ketetapan dalam musyawarah. Hal itu merupakan petunjuk bahwa musyawarah seolah-olah hanyalah dijadikan mekanisme penetapan atau musyawarah semu.
2. Pasal 19 yang menyediakan upaya lain terhadap pengambilan keputusan selain mekanisme musyawarah. Pasal tersebut memungkinkan upaya pengambilan keputusan oleh panitia pengadaan tanah di luar musyawarah. Sementara persepsi yang dianut oleh masyarakat Bugis Makassar menempatkan musyawarah sebagai satu-satunya mekanisme pengambilan keputusan.

Selanjutnya disebutkan pula dalam cakupan tiga aspek yaitu : tingkat pendidikan, status pekerjaan, dan jumlah kepemilikan hak atas tanah terhadap persepsi dimaksud untuk lebih mendapatkan gambaran yang lebih menyeluruh.

Tabel 13 : Persepsi terhadap kedudukan fungsi kepentingan umum atas hak milik berdasarkan tingkat pendidikan (%).

Persepsi	Sarjana	Tamat SMU
Kepentingan umum atas hak milik	0,9	0,3
Hak milik atas kepentingan umum	21,5	25,2
Kepentingan umum sejajar dengan hak milik	27,6	24,5

Sumber : Hasil pengolahan data primer 2003

Data pada tabel menyajikan bahwa baik yang berpendidikan sarjana, begitu pula yang menyatakan berpendidikan sederajat sekolah menengah atas menolak keberadaan fungsi kepentingan umum yang berada di atas hak milik.

Hal ini berarti, persepsi yang menempatkan kepentingan umum harus sejajar dengan hak milik tidak berhubungan dengan tingkat pendidikan.

Berdasarkan status pekerjaan, persepsi masyarakat Bugis Makassar di kota Makassar terhadap kedudukan fungsi kepentingan umum atas hak milik atas tanah dikemukakan sebagai berikut :

Tabel 14 : Persepsi terhadap kedudukan fungsi kepentingan umum atas hak milik berdasarkan status pekerjaan (%).

Persepsi	Peg. Negeri	Peg. Swasta
Kepentingan umum di atas hak milik	0,6	0,6
Hak milik atas kepentingan umum	21,8	24,6
Kepentingan umum dan hak milik sejajar	28,2	24,2

Sumber : Hasil pengolahan data primer 2003

Demikian pula terhadap status pekerjaan pegawai negeri ternyata dalam taraf persepsi, memberikan pula penolakan terhadap keberadaan kepentingan umum atas hak miliknya. Penolakan itu

terlihat dari besarnya prosentase yang menunjukkan pilihan pada persepsi yang menempatkan kesejajaran kedudukan antara fungsi kepentingan umum dengan hak milik atas tanah.

Dengan jumlah prosentase yang tidak jauh berbeda, ternyata responden yang berstatus bukan pegawai negeri memberikan persepsi yang sama. Hal ini menunjukkan tidak adanya hubungan antara status pekerjaan dengan keberadaan persepsi terhadap kedudukan fungsi kepentingan umum atas tanah.

Berdasarkan jumlah pemilikan hak atas tanah, persepsi masyarakat Bugis Makassar terhadap kedudukan fungsi kepentingan umum dapat dikemukakan sebagai berikut :

Tabel 15 : Persepsi terhadap kedudukan fungsi kepentingan umum atas hak milik (%).

Persepsi	Satu Hak Milik	> Satu Hak Milik
Kepentingan umum atas hak milik	0,3	0,9
Hak milik atas kepentingan umum	23,6	23
Kepentingan umum dan hak milik sejajar	25,8	26,1

Sumber : Hasil pengolahan data primer 2003

Data pada tabel di atas memberikan petunjuk bahwa sebenarnya jumlah pemilikan hak milik atas tanah tidak berhubungan dengan persepsi terhadap kedudukan fungsi kepentingan umum atas hak milik. Oleh karena baik yang hanya mempunyai satu persil hak milik begitu pula dengan yang mempunyai lebih dari satu hak milik ternyata menunjukkan prosentase yang dapat dikategorikan tidak berbeda dalam menyatakan persepsi yang menolak keadaan kedudukan fungsi kepentingan umum.

Persepsi yang menonjol adalah yang menginginkan kesejajaran kedudukan antara fungsi kepentingan umum dengan hak milik atas tanah.

4.6.4. Terhadap Ganti Rugi

Pasal 1 ayat 1 jo. Pasal 16 Keppres No. 55 / 1993 menegaskan bahwa kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, menempatkan ganti rugi sebagai cara dalam upaya pelepasan hak milik atas tanah. Adapun bentuk dan jumlah ganti rugi adalah merupakan hasil perhitungan instansi pemerintah terkait sebagai panitia pengadaan tanah, untuk selanjutnya dijadikan ketetapan dalam musyawarah.

Terhadap keberadaan ganti rugi masyarakat Bugis di Makassar di Kota Makassar memiliki persepsi yang tidak berbeda, untuk menjadikannya sebagai syarat timbulnya kesediaan penyerahan hak milik atas tanah, namun hal itu dinyatakan sangat belum cukup, jika tidak disertai keharusan akan kelayakan bentuk dan jumlah ganti rugi seperti terungkap dalam hasil penelitian sebagai berikut :

Tabel 16 : Alasan penolakan penyerahan hak milik atas tanah.

Alasan Penolakan	F	%
Ganti rugi yang tidak layak	41	82
Dapat mematikan usaha	2	4
Telah betah di atas tanah miliknya	6	12
Lain-lain	1	2

Sumber : Hasil pengolahan data primer 2003

Data pada tabel memperlihatkan bahwa ganti rugi yang tidak layak telah menjadi alasan penolakan yang cukup serius. Kenyataan ini selanjutnya berkorelasi dengan kehendak untuk tidak dapat menerima secara begitu saja, hasil perhitungan yang hanya dilakukan oleh panitia pengadaan tanah untuk dijadikan ketetapan, hal ini tercatat pada hasil penelitian sebagai berikut :

Tabel 17 : Persepsi terhadap penetapan ganti rugi.

Persepsi	F	%
Menyerahkan kepada hasil perhitungan panitia pengadaan tanah	3	6
Hanya berdasar keinginan warga pemegang hak atas tanah	2	4
Kesepakatan antara panitia pengadaan tanah dengan pemegang hak atas tanah	45	90

Sumber : Hasil pengolahan data primer 2003

Hasil ini menunjukkan adanya perbedaan persepsi terhadap keputusan penetapan ganti rugi, yang terletak pada kehendak Pasal 16 Keppres No. 55 / 1993 yang melegitimasi hasil taksiran instansi pemerintah sebagai ketetapan ganti rugi. Sebaiknya masyarakat Bugis Makassar di Kota Makassar hanya membenarkan ketetapan ganti rugi apabila telah merupakan hasil kesepakatan antara panitia pengadaan tanah (yang terdiri hanya dari unsur pemerintah) dengan warga pemilik tanah sebagai pemegang hak, sebagai upaya tercapainya ganti rugi yang layak.

Pada saat prediksi panitia pengadaan tanah mengasumsikan bahwa warga pemilik tanah berkeras untuk menolak jumlah ganti rugi yang ditawarkan oleh panitia pengadaan tanah, Pasal 19

Keppres No. 55 / 1993 memberikan legitimasi kepada panitia pengadaan tanah untuk melakukan keputusan atau ketetapan terhadap bentuk dan jumlah ganti rugi.

Pada tahap inilah perbedaan persepsi semakin tidak dapat disembunyikan pada adanya perlindungan yang justru diberikan pada Pasal 19 Keppres No. 55 / 1993 terhadap panitia pengadaan tanah dalam melakukan penetapan ganti rugi secara sepihak.

Untuk mendapatkan gambaran terhadap persepsi masyarakat Bugis Makassar tersebut maka hasil penelitian berikut menunjukkan :

Tabel 18 : Alasan penolakan penyerahan hak milik atas tanah berdasarkan tingkat pendidikan (%).

Alasan Penolakan	Sarjana	Tamat SMU
Ganti rugi yang tidak layak	48,8	44,9
Dapat mematikan usaha	1,5	1,2
Telah betah di atas tanah miliknya	2,5	2,2
Lain-lain	0,3	0,6

Sumber : Hasil pengolahan data primer 2003

Baik yang berpendidikan sarjana maupun yang berpendidikan sederajat sekolah menengah atas, dengan prosentase yang dapat dinyatakan sama menempatkan ganti rugi yang tidak layak sebagai alasan utama penolakan penyerahan hak milik atas tanah.

Adapun berdasarkan status pekerjaan, alasan penolakan adalah sebagai berikut :

Tabel 19 : Alasan penolakan penyerahan hak milik atas tanah berdasarkan status pekerjaan (%).

Alasan Penolakan	Peg. Negeri	Peg. Swasta
Ganti rugi yang tidak layak	46,1	45,2
Dapat mematikan usaha	1,8	0,9
Telah betah di atas tanah miliknya	2,1	3,0
Lain-lain	0,9	0,3

Sumber : Hasil pengolahan data primer 2003

Dalam taraf persepsi ternyata ditemukan bahwa yang berstatus pegawai negeri pun akan menolak dengan alasan yang tidak berbeda dengan yang berstatus bukan pegawai negeri pada prosentase yang tidak berbeda.

Prosentase yang dapat dikatakan sama tersebut menunjukkan bahwa status pekerjaan tidak memiliki hubungan terhadap alasan penolakan penyerahan hak milik atas tanah dalam kegiatan pengadaan untuk kepentingan umum.

4.6.5. Terhadap Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dalam Hubungannya Dengan Penganutan Budaya Siri'

Mengemukakan persepsi masyarakat Bugis Makassar terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam hubungannya dengan penganutan budaya Siri' berarti terlebih dahulu diketengahkan hasil penelitian yang menunjukkan penganutan terhadap budaya Siri'.

Dari kuesioner yang disebarkan, teridentifikasi jawaban terhadap penganutan budaya Siri' dimaksud sebagai berikut :

Tabel 20 : Penganutan budaya Siri' masyarakat Bugis Makassar di Kota Makassar (N=50)

Penganutan Budaya	F	%
Menganut	43	86
Ragu-ragu	3	6
Tidak peduli	4	8

Sumber : Hasil pengolahan data primer 2003

Data yang berhasil dihimpun menunjukkan prosentase masyarakat Bugis Makassar di Kota Makassar tertinggi yaitu (86 %) yang masih menghayati dan mengamalkan budaya Siri', di samping itu terdapat pula yang menyatakan tidak berpendapat, yang diidentifikasi sebagai ragu-ragu yaitu (3%) dan ditemukan pula kategori yang tidak peduli terhadap keberadaan budaya siri' (4%).

Selanjutnya persepsi terhadap panitia pengadaan tanah seperti telah disebutkan sebelumnya, (90%) menyatakan kehendak untuk turut melibatkan warga pemilik tanah dalam panitia pengadaan tanah, sedangkan yang menyatakan penolakan hanya didapatkan (2 %).

Dalam hubungan dengan penganutan budaya siri' persepsi terhadap keterlibatan warga dalam panitia pengadaan tanah tersebut dapat dijelaskan dalam tabel sebagai berikut :

Tabel 21 : Persepsi terhadap keterlibatan warga dalam panitia pengadaan tanah dalam hubungannya dengan penganutan budaya siri' (%).

Penganutan Budaya	Menganut	Ragu-ragu	Tidak Peduli
Persepsi			
Setuju	94,7	0,9	0,9
Tidak berpendapat	0,3	0,9	0,6
Menolak	0,3	0,3	0,9

Sumber : Hasil pengolahan data primer 2003

4.7. Hubungan Antara Persepsi Masyarakat Bugis Makassar yang masih Menganut Budaya Siri' terhadap Pengadaan tanah Untuk kepentingan Umum

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

Dalam ketentuan hak pengadaan 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 termasuk swasta.

Berdasarkan Pasal 4 dan Pasal 1 Undang Undang Pokok Agraria dapatlah kiranya dikemukakan bahwa hak penguasaan ini tidak boleh melupakan hak penguasaan oleh individu atau oleh masyarakat yang memperoleh haknya atas tanah dengan cara yang sah seperti Hak Guna Usaha, Hak Milik, Hak Guna Bangunan maupun oleh sebuah lembaga seperti tanah bekas 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 yang diinginkan pemegang hak atas tanah.

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 masalah yang menjadi titik fokus dari penelitian ini menyangkut beberapa hal seperti ganti kerugian, musyawarah, dan pembentukan panitia pengadaan tanah oleh Pemerintah.

Sudah menjadi tanggung jawab dari pemerintah khususnya pemerintah Kota Makassar 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 jalan tol yang melewati Kecamatan Ujung Tanah dan Kecamatan Tallo Kota Makassar, yang berpedoman pada ketentuan Keppres Nomor 55 Tahun 1993, khusus menyangkut ganti kerugian jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUPR No.42 Tahun 1992, dimana 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 material tetapi juga berkaitan dengan hal-hal yang berkaitan dengan immateriel dalam pengertian kesejahteraan untuk rakyat pada umumnya.

Kecenderungan yang sering terjadi dalam kasus pembangunan jalan tol di Kota Makassar, dimana kelayakan yang tercantum dalam ketentuan UUPR, maupun dalam Keppres Nomor 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 jalan tol tersebut. Hal ini disebabkan karena masing-masing pihak bertahan pada standarnisasi 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 pembangunan jalan tol 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 pemetaan 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 jalan tol, 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 jalan tol yang pada akhirnya nanti akan mampu meningkatkan pendapatan perkapita mereka jika jalan tol tersebut selesai 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 dan diterima 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-tanah yang mereka miliki sangat dibutuhkan oleh pihak pemerintah.

Keseriusan dari pihak pemerintah khususnya pada perangkat Desa setempat dan panitia pengadaan tanah dalam memberikan pandangan terhadap para pihak yang tanah-tanah mereka terkena pengadaan tanah

untuk kepentingan umum, ini 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-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 dipakai untuk pembangunan jalan tol tersebut, sehingga kebutuhan-kebutuhan dalam melakukan negosiasi oleh pihak panitia dengan pihak masyarakat pemegang hak atas tanah senyatanya lebih lancar dan dapat dinilai baik sesuai dengan kebutuhan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa menurut persepsi masyarakat Bugis Makassar yang masih menganut budaya *Siri'*, kepentingan umum (khususnya dalam hal perolehan tanah) mempunyai kedudukan yang sejajar dengan hak-hak atas tanah yang dimiliki orang perseorangan. Dalam hal pemerintah memerlukan tanah yang betul-betul dipergunakan untuk kepentingan umum dengan terpaksa membebaskan/mengambil tanah-tanah milik masyarakat karena lokasi proyeknya tidak mungkin dipindahkan, seperti pengadaan tanah untuk jalan tol, dalam praktek masyarakat mau merelakan tanah miliknya.

Dengan demikian, adanya anggapan dari pihak tertentu yang beranggapan bahwa budaya *siri'* itu identik dengan tindakan represif dari masyarakat Bugis Makassar untuk mempertahankan haknya secara melawan hukum, misalnya dengan berani mengorbankan nyawa, tidaklah benar.

Menurut penulis, budaya Siri' yang antara lain dapat diartikan sebagai budaya malu merupakan nilai yang sifatnya universal, terdapat dimanapun dan kapanpun. Budaya malu inilah yang membedakan manusia dari makhluk ciptaan lainnya. Setiap anggota masyarakat tidak terkecuali pemerintah mempunyai hak dan kewajiban masing-masing. Dalam melaksanakan hak dan kewajibannya tidaklah diperkenankan siapapun juga bertindak sedemikian rupa sehingga menimbulkan kerugian atau berbuat semena-mena terhadap pihak lain. Mempertahankan kebenaran adalah kewajiban setiap orang yang harus dijunjung tinggi, yang di kalangan orang Bugis Makassar dikenal dengan Budaya Siri'.

Dalam hal pengadaan tanah untuk kepentingan umum, selama hal itu dilakukan dengan menghormati hak-hak dari pemilik tanah dan dilakukan dengan cara musyawarah, masyarakat penganut budaya siri' dapat menerimanya. Sebaliknya, apabila ternyata kemudian tanah yang dibebaskan itu bukan untuk kepentingan umum atau pembebasan tanah tersebut tanpa melalui musyawarah dan juga tidak menghormati hak-hak dari pemilik tanah, maka berdasarkan budaya siri' yang dianutnya masyarakat yang dilanggar haknya akan berusaha mempertahankan haknya, meskipun yang menjadi taruhannya adalah nyawanya.

BAB V

PENUTUP

Berdasarkan analisis yang telah dikemukakan di atas dapat diambil kesimpulan dan saran-saran sebagai berikut :

5.1. Kesimpulan

- 5.1.1. a. Pada umumnya persepsi orang Bugis Makassar di Kota Makassar memberikan respon positif terhadap kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sepanjang keberadaan hak milik atas tanah mendapatkan pernghormatan secara layak
- b. Tedapat adanya perbedaan persepsi terhadap kegiatan pengadaan tanah dalam perspektif Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dengan persepsi yang dianut oleh orang Bugis Makassar di Kota Makassar. Pertama, masyarakat Bugis Makassar menyatakan bahwa musyawarah dipandang sebagai satu-satunya mekanisme pengambilan keputusan, sementara Keppres No.55 Tahun 1993 menempatkan musyawarah hanya sebagai mekanisme tingkat pertama, yang dimungkinkan upaya penetapan sepihak oleh panitia pengadaan tanah tatkala musyawarah tidak berhasil mencapai kesepakatan. Kedua, terhadap jumlah ganti rugi pipahami sebagai hasil kesepakatan dalam musyawarah, sementara Pasal 16 Keppres No.5 Tahun 1993 menyatakan bahwa hasil perhitungan panitia pengadaan tanah sebagai keputusan yang ditetapkan dalam

musyawarah. Ketiga, kedudukan fungsi kepentingan umum atas tanah dapat dibenarkan sepanjang berada sejajar dengan keberadaan hak milik, dalam suasana yang seharusnya saling menghormati. Keempat, panitia pengadaan tanah dipandang tidak representatif tanpa keterlibatan warga pemilik tanah sebagai pemegang hak dalam kepanitiaan dimaksud. Panitia dianggap hanya mewakili pemerintah.

- 5.1.2. Persepsi budaya siri' yang dianut oleh masyarakat Bugis Makassar di kota Makassar terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum telah mengalami pergeseran dari semula mempertahankan haknya dengan resiko apapun juga menjadi merelakan tanahnya untuk kepentingan umum karena adanya perubahan tingkat pendidikan dan status pekerjaan, sepanjang pengadaan tanah tersebut benar-benar dipakai untuk kepentingan umum dan cara pengadaan tanahnya dilakukan dengan jalan musyawarah dan menghormati pemegang hak atas tanah.

5.2. Saran-Saran

- 5.2.1. Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum hendaknya pemerintah perlu memahami dengan benar nilai-nilai budaya masyarakat setempat agar tidak menimbulkan hambatan dalam pelaksanaannya.
- 5.2.2. Musyawarah untuk mencapai mufakat sebagai budaya bangsa Indonesia perlu dikembangkan dalam segala aspek kehidupan,

termasuk dalam masalah pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku :

- Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Pembebasan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1993.
- _____, *Tebaran Pikiran Mengenai Hukum Agraria*, Alumni, Bandung, 1995.
- Andi Zainal Abidin Farid, *Persepsi Orang Bugis Makassar Tentang Hukum Negara dan Dunia Luar*, Alumni, Bandung, 1983.
- AP. Parlindungan, *Komentar Atas UUPA*, CV.Mandar Maju, Bandung, 1991.
- Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1991.
- Bernard Hannessy, *Pendapat Umum*, Erlangga, Jakarta, 1989.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Cet 6, Jakarta, Djembatan, 1995
- _____, *Sedjarah Penyusunan Isi dan Pelaksanaannya Hukum Agraria di Indonesia*, Djembatan, Jakarta, 1999.
- Busyro Moqodas, et al, *Politik Pembangunan Nasional*, UII Press Yogyakarta, 1992.
- Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994.
- Hamid Abdullah, *Manusia Bugis Makassar, Suatu Tinjauan Historis Terhadap Pola Tingkah Laku dan Pandangan Hidup Manusia Bugis Makassar*, Inti Idayu Press, Jakarta, 1985.
- Iman Soetiknyo, *Proses Terjadinya UUPA*, Gajahmada Universitas Press, Yogyakarta, 1987.
- Jalaluddin Rakhmat, *Psikologi Komunikasi*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1992.
- Laica Marsuki, *Siri' Bagian Kesadaran Hukum Rakyat Bugis-Makassar (Sebuah Telaah Filsafat Hukum)* Hasanuddin University, Ujung Pandang, 1995.
- Lexy J. Maleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1991.

- Marmin M. Roosardjo, *Pencabutan Hak Milik Dalam Struktur Tata Bina Kota*, Alumni, Bandung, 1983.
- Maria SW. Soemardjono, *Tinjauan Kasus Beberapa Masalah Tanah*, Jurusan Hukum Agraria, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 1982.
- Moh. Mahfud MD., *Dasar-dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1993.
- Padmo Walijono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Masalah Masalah Sosiologi Hukum*, Sinar Baru, Bandung, 1984.
- _____, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988.
- Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif Dasar-Dasar dan Aplikasi*, Yayasan Asih Asah Asuh, Malang, 1990.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1986.
- SF. Marbun, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1987.
- _____, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997.
- Widodo Budidarmo, *Siri' dan Kejahatan*, Makalah Pada Seminar Perkelahian Antar Kelompok di Masyarakat Perkotaan, Makassar, 28 Juli 1997, Diselenggarakan oleh Polda Sulsel dan YJKSJ, 1997.
- Sjachran Basjah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindakan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992.
- Soetomo, *Politik Dan Administrasi Agraria*, Usaha Nasional, Surabaya, 1986.
- Subekti, *Aneka Perjanjian*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1993.

B. Peraturan Perundang-undangan :

Undang-Undang Dasar 1945.

TAP MPR RI No. II/MPR/1998.

TAP MPR RI No. IX/MPR/2001.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.

Undang-Undang No. 20 Tahun 1961.

Undang-Undang No. 24 Tahun 1992.

KEPPRES No. 55 Tahun 1993.

Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1
Tahun 1994.