

DISERTASI

**VIKTIMISASI DI BIDANG PERTANAHAN
DI INDONESIA**

(Kajian Kasus-kasus Hukum Atas Tanah Di Surabaya dan Makassar)



MUHADAR

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
1998**

**VIKTIMISASI DI BIDANG PERTANAHAN
DI INDONESIA**

(Kajian Kasus-kasus Hukum Atas Tanah di Surabaya dan Makassar)

DISERTASI

**Untuk memperoleh Gelar Doktor
dalam Ilmu Hukum
pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga
di bawah pimpinan Rektor Universitas Airlangga**

Prof. H. Soedarto, dr., DTM & H., Ph.D.

**telah dipertahankan dihadapan
Rapat Terbuka Senat Universitas Airlangga
pada hari Selasa
tanggal 8 September 1998
pukul 10.00 WIB**

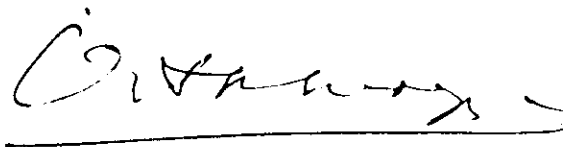
Oleh:

**M U H A D A R
NIM. 099411690 D**

LEMBAR PENGESAHAN

Disertasi ini telah disetujui
tanggal 22 Nopember 1998

Oleh
Promotor

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J.E. Sahetapy', is written over a horizontal line.

Prof. Dr. J.E. Sahetapy, S.H., M.A.

Telah di uji pada ujian tertutup
tanggal 13 April 1998

PANITIA PENGUJI DISERTASI

- Ketua** : 1. Prof. Mr. Dr. R. Soetojo Prawirohamidjojo
- Anggota** : 2. Prof. Dr. J.E. Sahetapy, S.H., M.A.
3. Prof. Dr. Andi Zainal Abidin Farid, S.H.
4. Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, S.H.
5. Dr. Frans Limahelu, S.H., LL.M.
6. Dr. Harjono, S.H., M.C.L.
7. Dr. Pieter Machmud MZ, S.H., M.S., LL.M.

Ditetapkan dengan Surat Keputusan
Rektor Universitas Airlangga
Nomor: 3091/J03/PP/1998
Tanggal: 22 April 1998

Promotor : Prof. Dr. J.E. Sahetapy, S.H., M.A.

UCAPAN TERIMA KASIH

Dengan penuh kerendahan hati serta sadar akan keterbatasan kemampuan, perkenankanlah saya mengawali rasa terima kasih dengan mengucapkan syukur kepada Tuhan Yang Maha Pengasih karena melalui bimbingan dan penyertaan-Nya, saya dapat menyelesaikan disertasi ini;

Penulisan disertasi ini dapat berlangsung dan selesai semata-mata adalah berkat bantuan, bimbingan dan dorongan berbagai pihak. Untuk itu perkenankanlah saya menyampaikan penghargaan dan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya terutama kepada promotor saya Prof.Dr.J.E.Sahetapy, S.H.,M.A. yang di tengah-tengah kesibukannya tanpa mengenal lelah telah membimbing, mengarahkan, serta berkonsultasi dalam penyelesaian disertasi ini;

Dengan selesainya disertasi ini perkenankanlah saya mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada yang terhormat :

Pemerintah Republik Indonesia c.q. Menteri Pendidikan dan Kebudayaan melalui Team Managemen Program Doktor yang telah memberikan kesempatan bagi saya untuk mengikuti program doktor di Universitas Airlangga;

Rektor Universitas Airlangga, Prof. H. Soedarto, dr. DTM & H., Ph.D, mantan Rektor Universitas Airlangga, Prof. dr. H. Bambang Rehino Setokoesoemo, yang pada awal hingga pertengahan pendidikan saya, menjabat Rektor Universitas Airlangga, yang telah berkenan memberikan kesempatan kepada saya mengikuti pendidikan program S-3;

Direktur Program Pascasarjana Universitas Airlangga Prof. Dr. Soedijono, dr., yang telah memberikan kesempatan pada saya menjadi mahasiswa Program Doktor pada Fakultas Pascasarjana Universitas Airlangga.

Ketua Program S-3 Ilmu Hukum, Prof. Abdoel Gani, S.H., M.S, dan Pejabat Pelaksana Prof. Hj. Hermien Hadiati Koeswaji, S.H, dan Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, S.H, yang telah memberikan kesempatan pada penulis dalam rangka menyelesaikan studi.

Para Dosen yang telah memperluas wawasan keilmuan penulis dan beberapa diantara mereka juga bertindak sebagai penguji usulan penelitian dan ujian kelayakan disertasi yaitu : Prof. Abdoel Gani, S.H., M.S, Prof. Dr. J. E. Sahetapy, S.H., M.A, Prof. Hermien Hadiati Koeswaji, S.H, Prof. Soetandyo Wignyosoebroto, MPA., Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, S.H., Prof. Dr. Rudhi Prastya, S.H., Prof. Mr. Dr. H. A. Zaenal Abidin, sebagai dosen mata kuliah penunjang disertasi dari Universitas Hasanuddin;

Rektor Universitas Hasanuddin yang pada awal pendidikan saya dijabat oleh Prof.Dr.Basri Hasanudin,M.A. yang kemudian dijabat oleh Prof.Dr.Ir.A.Radi Gani, atas kesempatan yang diberikan kepada saya mengikuti pendidikan program S-3 di Universitas Airlangga.

Dengan penuh rasa hormat dan rasa terima kasih saya sampaikan kepada yang terhormat : Prof.Dr.A.Zainal Abidin Farid,S.H, Prof.Mr.Dr.R.Soetojo Prawirohamidjojo, Prof.Dr.Barda Nawawi,S.H, Prof.Dr.J.E.Sahetapy,S.H,M.A, Dr.Frans Limahelu,S.H., LL.M, Dr.Haryono, S.H.MCL, Dr.Piter Mahmud,M.Z, S.H, M.S, LL.M dan sebagai panitia penguji ujian proposal, dan ujian kelayakan disertasi, telah banyak memberikan masukan dan petunjuk yang bermanfaat untuk menyempurnakan disertasi ini.

Terima kasih kepada Ny. Towoliu Hermanses,S.H Rektor Universitas Kristen Paulus Indonesia (UKIP) Makassar, yang telah banyak membantu dalam rangka persiapan promosi disertasi.

Kepada Dekan Fakultas Hukum dan rekan dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan dorongan, dukungan moril serta semangat, sehingga saya dapat menyelesaikan studi ini, tiada kata yang lebih indah daripada rasa terima kasih yang tulus.

Saudara-saudara saya setempat kost, terima kasih yang tak terhingga saya sampaikan kepada kalian akan

saling pengertian dan kebersamaan selama ini.

Bapak Sunandar beserta keluarga yang telah bersedia menerima saya sebagai anggota keluarga dari awal hingga akhir mengikuti pendidikan Program Doktor di Universitas Airlangga.

Bapak Laode Muhafili (Alm) dan W.Gowa, orang tua saya serta saudara-saudara saya yang selalu memberikan dorongan dan doa dalam penyelesaian pendidikan.

Secara khusus kepada isteri saya Suriana Sufri, S.H serta anak-anak saya, Sudarno, Nemos, Botara Tengku, atas pengertian dan pengorbanan, dorongan dan motivasinya selama saya mengikuti pendidikan Doktor dan dalam rangka penyelesaian disertasi ini.

Pada adik Gunawan serta semua pihak yang telah membantu dan berpartisipasi dalam penyelesaian kuliah dan penulisan disertasi ini.

RINGKASAN

Penelitian ini mengkaji viktimisasi di bidang pertanahan, berupa penderitaan, kerugian fisik dan mental serta sosial ekonomi serta yuridis, yang dialami oleh warga pemilik tanah di Surabaya dan Makassar, khususnya pembebasan tanah Tubanan dan Daya.

Dengan mempelajari viktimisasi tersebut penelitian ini bertujuan untuk mengetahui proses terjadinya viktimisasi dan faktor-faktor penyebabnya serta untuk menemukan alternatif penyelesaiannya yang dapat direkomendasikan sebagai kebijakan kriminal.

Penelitian ini merupakan suatu penelitian sosio-legal yang menitikberatkan pada tinjauan kasus-kasus hukum atas tanah. Metode yang dipakai dalam penelitian ini adalah metode induktif kualitatif. Dengan metode ini, hasil penelitian dideskripsikan kemudian dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan berbagai konsep dan teori.

Sumber data untuk kepentingan penelitian ini selain dari data kepustakaan berupa data sekunder, juga data empirik berasal dari responden yaitu mereka yang terlibat langsung dalam proses viktimisasi pertanahan pada pembebasan tanah, beberapa aparat pemerintah terkait, hakim dan tokoh masyarakat yang dapat memberikan informasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa viktimisasi terhadap warga pemilik tanah di berbagai kasus pembebasan tanah di Indonesia, khususnya kasus pembebasan tanah Tubanan dan Daya, acap terjadi hak warga atas tanah sering diabaikan dengan dalih demi kepentingan umum atau pembangunan. Sering warga digusur begitu saja dari tempat tinggalnya. Alasannya yang dijadikan dasar kegiatan pembebasan khususnya kasus Tubanan adalah demi kepentingan umum. Tetapi semua orang kemudian tahu bahwa hasil pembebasan tersebut ternyata untuk pembangunan perumahan mewah yang jelas-jelas itu adalah proyek komersial.

Pada kondisi demikian, warga pemegang hak atas tanah terkadang melakukan perlawanan baik secara fisik maupun non fisik. Keadaan demikian itu berlangsung dan mewarnai pelaksanaan pembangunan, baik untuk kepentingan umum maupun untuk kepentingan investor. Dengan kata lain, proses viktimisasi pertanahan pada pembebasan atau pengadaan tanah di Indonesia terus berlangsung sebagaimana hasil temuan data yang dilaporkan oleh warga masyarakat pemilik tanah pada Komnas Ham di Jakarta, dari tahun 1994-1996. Demikian pula frekuensi viktimisasi pertanahan dalam perkara perdata, pidana maupun perkara tata usaha negara yang dilakukan pada Polwiltabes, Kejaksaan Negeri, Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tata Usaha negara yang terjadi di Kotanadya Surabaya dan Kotanadya Makassar dari tahun

1982-1986.

Untuk menjelaskan faktor penyebab viktimisasi di bidang pertanian tersebut, dipakai teori Sobural (akronim dari skala nilai sosial, aspek budaya dan faktor struktural masyarakat), karena sumber dan motivasinya selain terletak pada lemahnya nilai-nilai sosial dari aparat pemerintah, juga pada aspek budaya dan faktor struktural atau sistem yang ada.

Usaha penyelesaian viktimisasi di bidang pertanian telah diselesaikan melalui proses hukum/pidana seperti kasus-kasus yang tercatat di Polwiltabes, Kejaksaan Negeri, Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tata Usaha Negara. Sedangkan penyelesaian viktimisasi pertanian pada pembebasan tanah Tubanan dan Daya diselesaikan melalui proses non-hukum/pidana, sebagai alternatif kebijakan kriminal.

ABSTRACT

Key Words : Victimization in land matters

Law Protection

Criminal Policy

This research has been carried out to study victimization in land matters in Indonesia. The field studies were conducted in Surabaya and Makassar.

The objectives of the study are to observe how the victimization occurred and to identify what factors lead to the victimization. Having known the process of victimization and found the factors resulting in it, it may be recommended a proper alternative solution of preventing victimization as a criminal policy.

This research is a normative study supported by an empirical research. The emphasis of this research is land cases analysis from the victimological perspective. The data have been collected from library research as well as from field study. The respondents of the field study are land owners who have been victimized.

From this research, it has been found that in most cases, victimization is attributed to the abuse of power by the authorities. They have manipulated the land use planning, by which they have unduly transferred the designated

public utilities to commercial interests. It can happen because the authorities lack integrity. On the other hand, the government supervisory agencies did not work. In sum, both culturally and structurally, the Indonesia government are inappropriate.

The victimization cases have been resolved through litigation as well as non-litigation.

DAFTAR ISI

| | Halaman |
|---|---------|
| DAFTAR ISI | x |
| DAFTAR TABEL | xiv |
| DAFTAR SINGKATAN | xix |
| BAB 1. PENDAHULUAN | 1 |
| ✓ 1.1. Latar Belakang Masalah | 1 |
| ✓ 1.2. Rumusan Masalah | 17 |
| ✓ 1.3. Tujuan Penulisan Disertasi | 18 |
| ✓ 1.4. Manfaat Penulisan Disertasi | 19 |
| BAB 2. KERANGKA TEORITIS | 22 |
| 2.1. Beberapa Pengertian | 22 |
| A. Pengertian Viktimisasi | 22 |
| B. Pengertian Kejahatan | 31 |
| 2.2. Teori-teori (Kejahatan) Yang Relevan dengan Kejahatan di Bidang Pertanian . | 48 |
| 2.3. Fungsi Hukum Dalam Upaya Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan | 54 |
| 2.4. Konsep dan Landasan Kebijakan Pertana- han | 75 |
| A. Konsep Kebijakan Pertanian | 75 |
| B. Landasan Kebijakan Pertanian | 91 |
| 2.5. Aspek Hukum Pengadaan Tanah | 117 |
| A. Sebelum Berlakunya Keppres No. 55/1993 | 117 |
| B. Setelah Berlakunya Keppres No. 55/1993 | 127 |
| 2.6. Ruang Lingkup Kebijakan Kriminal | 149 |
| 2.7. Defenisi Operasional | 154 |
| BAB 3. METODE PENELITIAN | 164 |
| 3.1. Tipe Penelitian | 164 |
| 3.2. Tempat dan Lokasi Penelitian | 164 |
| 3.3. Metode Pengumpulan Data | 167 |
| 3.4. Metode Sampling dan Pemilihan Respon- den | 171 |
| 3.5. Analisis Data | 174 |

| | |
|---|-----|
| BAB 4. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN SERTA ANALISIS | 177 |
| 4.1. Perlindungan Dan Upaya Hukum Bagi Korban Kejahatan Pertanahan | 177 |
| A. Perlindungan Hukum Bagi Korban Kejahatan Pertanahan | 177 |
| B. Upaya-upaya Hukum Yang Dapat Dilakukan Korban Kejahatan Pertanahan | 218 |
| C. Sanksi Pidana Terhadap Pelaku Kejahatan Pertanahan | 228 |
| 4.2. Data dan Deskripsi Viktimisasi Pertanahan di Indonesia | 236 |
| A. Data dan Deskripsi Viktimisasi Pertanahan Yang Tercatat di Komnas Ham | 240 |
| B. Data dan Deskripsi Viktimisasi Pertanahan Yang Tercatat di Kotamadya Surabaya | 253 |
| C. Data dan Deskripsi Viktimisasi Pertanahan Yang Terjadi di Kotamadya Makassar | 288 |
| 4.3. Pembahasan Kasus Dan Proses Viktimisasi | 323 |
| A. Kotamadya Surabaya | 323 |
| 1. Gambaran Umum Kotamadya Surabaya | 323 |
| 2. Proses Viktimisasi Pada Pembebasan Tanah Tubanan | 363 |
| B. Kotamadya Makassar | 433 |
| 1. Gambaran Umum Kotamadya Makassar | 433 |
| 2. Proses Viktimisasi Pada Pembebasan Tanah di Daya | 437 |
| C. Analisis Terhadap Proses Viktimisasi Pertanahan Dilakukan Oleh Investor dan Pemerintah | 468 |
| 1. Kasus Pembebasan Tanah Tubanan .. | 468 |
| 2. Kasus Pembebasan Tanah di Daya .. | 483 |
| D. Analisis Teori Sobural Terhadap Kejahatan Pertanahan | 491 |
| E. Analisis Terhadap Sikap Warga/Korban Kasus Pembebasan Tanah Tubanan | 506 |
| F. Analisis Terhadap Prosedur Penyelesaian Pembebasan Tanah Tubanan | 510 |
| 1. Kasus Pembebasan Tanah Tubanan .. | 510 |
| 2. Kasus Pembebasan Tanah di Daya .. | 522 |

| | |
|---|-----|
| ↓ 4.4. Kebijakan Kriminal Terhadap Kejahatan Pertanahan | 527 |
| A. Kebijakan Hukum Pidana | 528 |
| B. Kebijakan Non-Hukum Sebagai Alternatif | 537 |
| C. Pembebasan Tanah Tubanan Suatu Penyelesaian Kebijakan Non Pidana/ Mitigasi | 545 |
| ~ BAB 5. PENUTUP | 561 |
| 5.1. Kesimpulan | 561 |
| 5.2. Saran | 567 |
| ↓ DAFTAR PUSTAKA | 572 |
| LAMPIRAN | 583 |

DAFTAR GAMBAR

| | Halaman |
|--|---------|
| Gambar 1. Gambar/Skema Teori Sobural | 54/501 |
| Gambar 2. Model Segitiga Relasi Antara Korban, Pengusaha/Investor serta Pemerintah (selaku mediator) | 471 |
| Gambar 3. Model Relasi Keberpihakan Pemerintah Kepada Investor | 474 |

DAFTAR TABEL

| | Halaman |
|---|---------|
| Tabel 1. Data Viktimisasi Pertanahan yang tercatat di Komnas Ham | 241 |
| Tabel 2. Frekuensi Pengaduan Viktimisasi Kasus-kasus Pertanahan di 27 Propinsi di Indonesia | 243 |
| Tabel 3. Enam Propinsi Teratas dengan jumlah Pengaduan terbanyak Viktimisasi Pertanahan yang tercatat di Komnas ham | 244 |
| Tabel 4. Tipe-tipe Vp yang tercatat pada Komnas Ham | 245 |
| Tabel 5. Data Frekuensi Aktor Pelaku VP yang tercatat pada Komnas Ham | 251 |
| Tabel 6. Subject Victims and Concept of Victimology | 254 |
| Tabel 7. Tipe VP yang tercatat di Polwiltabes Surabaya, dalam perkara pidana | 256 |
| Tabel 8. Tipe VP yang tercatat di Kejaksaan Surabaya, dalam perkara pidana | 256 |
| Tabel 9. Tipe VP yang tercatat di Pengadilan Negeri Surabaya, dalam perkara pidana | 257 |
| Tabel 10. Korban Viktimisasi Pertanahan yang tercatat di Pengadilan Negeri Surabaya, dalam perkara pidana | 261 |
| Tabel 11. Aktor Pelaku Viktimisasi Pertanahan yang tercatat pada Pengadilan Negeri Surabaya, dalam perkara pidana | 262 |
| Tabel 12. Jumlah kasus, korban dan aktor pelaku VP yang tercatat pada Pengadilan Negeri Surabaya, dalam perkara perdata | 265 |
| Tabel 13. Korban Kejahatan Pertanahan yang tercatat di Pengadilan Negeri Surabaya, dalam perkara perdata | 266 |

| | |
|---|-----|
| Tabel 14. Tipe VP yang terjadi di KMS, dalam perkara perdata | 260 |
| Tabel 15. Aktor Pelaku VP di KMS, dalam perkara perdata | 272 |
| Tabel 16. Korban Kejahatan Pertanahan yang tercatat di PTUN Surabaya | 277 |
| Tabel 17. Aktor Pelaku VP di KMS, dalam perkara TUN | 279 |
| Tabel 18. Tipe VP yang tercatat di PTUN Surabaya | 284 |
| Tabel 19. Tipe VP pada Poltabes Makassar, dalam perkara pidana | 289 |
| Tabel 20. Tipe VP pada Kejaksaan Makassar, dalam perkara pidana | 289 |
| Tabel 21. Tipe VP pada Pengadilan Negeri Makassar, dalam perkara pidana | 290 |
| Tabel 22. Korban Kejahatan Pertanahan yang tercatat di Pengadilan Negeri Makassar, dalam perkara pidana | 293 |
| Tabel 23. Aktor Pelaku VP di Pengadilan Negeri Makassar, dalam perkara pidana | 294 |
| Tabel 24. Jumlah Kasus, Korban dan Aktor Pelaku VP yang tercatat di Pengadilan Negeri Makassar, dalam perkara perdata | 297 |
| Tabel 25. Aktor Pelaku VP di Pengadilan Negeri Makassar, dalam perkara perdata | 297 |
| Tabel 26. Tipe VP di Pengadilan Negeri Makassar, dalam perkara perdata | 299 |
| Tabel 27. Aktor Pelaku VP di Pengadilan Negeri Makassar, dalam perkara perdata | 302 |
| Tabel 28. Jumlah Kasus, Korban dan Aktor Pelaku VP di PTUN Makassar | 306 |
| Tabel 29. Korban Kejahatan Pertanahan di PTUN Makassar | 307 |
| Tabel 30. Aktor Pelaku VP yang tercatat di PTUN Makassar | 309 |

| | |
|--|-----|
| Tabel 31. Tipe VP di PTUN Makassar | 315 |
| Tabel 32. Persentase Pertumbuhan Penduduk Hasil Sensus Penduduk 1971, 1980 dan 1990 di KMS | 324 |
| Tabel 33. Rata-rata anggota Rumah Tangga Hasil Sensus Penduduk 1990 | 325 |
| Tabel 34. Lokasi Sengketa Tanah di KMS | 330 |
| Tabel 35. Jumlah Warga/Keluarga Korban Kejahatan Pertanahan | 333 |
| Tabel 36. Aktor Pelaku VP/Penggusuran | 334 |
| Tabel 37. Lokasi Proyek Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Pemerintah | 335 |
| Tabel 38. Alasan Korban Menolak Penggusuran | 338 |
| Tabel 39. Harga Dasar Tanah di KMS | 340 |
| Tabel 40. Sikap Korban Terhadap Penggusuran di KMS | 341 |
| Tabel 41. Rencana dan Realisasi Pemanfaatan Tanah Sengketa | 343 |
| Tabel 42. Prosedur Penyelesaian pembebasan Tanah di KMS | 346 |
| Tabel 43. Usaha yang Ditempuh Warga/Korban | 349 |
| Tabel 44. Pendapat Korban Tentang Ganti Kerugian Tanah di KMS | 354 |
| Tabel 45. Pendapat Warga/Korban Tentang Demi Kepentingan Umum yang Dimanipulasi ... | 356 |
| Tabel 46. Sikap Warga Tubanan Terhadap Penggusuran | 357 |
| Tabel 47. Pihak yang Dihubungi Responden | 360 |
| Tabel 48. Gambaran Singkat VP pada Pembebasan Tanah Tubanan | 432 |
| Tabel 49. Luas Wilayah dan Penyebaran Penduduk di Kotamadya Makassar | 434 |

| | |
|---|-----|
| Tabel 50. Penggunaan Tanah dalam Wilayah di KMM | 436 |
| Tabel 51. Rekapitulasi Luas Tanah yang Digunakan Jalan Umum | 438 |
| Tabel 52. Persepsi Korban Terhadap Pelaksanaan Pembangunan Jalan Umum | 440 |
| Tabel 53. Pendapat Korban tentang Aspek Hukum .. | 446 |
| Tabel 54. Tingkat Pengetahuan Korban tentang Penggusuran Tanah Untuk Jalan Umum ... | 453 |
| Tabel 55. Tingkat Pemahaman Korban tentang Penggusuran Tanah | 455 |
| Tabel 56. Tingkat Kepatuhan Hukum Masyarakat tentang Tanah yang Digunakan Untuk Kepentingan Umum | 457 |
| Tabel 57. Tanggapan Korban tentang Perlakuan Perlakuan Penda KMM dalam pelaksanaan Pembebasan tanah | 463 |
| Tabel 58. Gambaran Singkat VP pada Pembebasan Tanah di Daya | 467 |

DAFTAR SINGKATAN

| | |
|----------------|--|
| ABRI | : ANGKATAN BERSERTAJATA REPUBLIK INDONESIA |
| BPHN | : BADAN PEMBENTUKAN HUKUM NASIONAL |
| BPN | : BADAN PERTANAHAN NASIONAL |
| DEPDAGRI | : DEPARTEMEN DALAM NEGERI |
| DEPDIKBUD | : DEPARTEMEN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN |
| DPR | : DEWAN PERWAKILAN RAKYAT |
| DKI | : DAERAH KHUSUS IBUKOTA |
| F | : FREKUENSI |
| GBHN | : GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA |
| HGB | : HAK GUNA BANGUNAN |
| HGU | : HAK GUNA USAHA |
| HIR | : HERZIENE INLANDS REGLEMENT |
| Ha | : HEKTARE |
| HAT | : HAK ATAS TANAH |
| INPRES | : INSTRUKSI PRESIDEN |
| YLBH | : YAYASAN LEMBAGA BANTUAN HUKUM |
| KEPPRES | : KEPUTUSAN PRESIDEN |
| KMS | : KOTAMADYA SURABAYA |
| KMM | : KOTAMADYA MAKASSAR |
| KOMNAS HAM | : KOMINASI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA |
| KUHPIDANA | : KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM PIDANA |
| KUHPERDATA | : KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM PERDATA |
| KLDC | : KOREA LAND DEVELOPMENT CORPORATION |
| KM | : KILOMETER |
| KODAM | : KOMANDO DAERAH MILITER |
| LN | : LEMBARAN NEGARA |
| MPRS | : MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT SEMENTARA |
| MPR | : MAJELIS PERMUSYAWARAN RAKYAT |
| M ² | : METER BUJURSANGKAR |
| No | : NOMOR |
| NJOP | : NILAI JUAL OBYEK PAJAK |
| PERDA | : PERATURAN DAERAH |
| POLRI | : POLISI REPUBLIK INDONESIA |
| POLWILTABES | : POLISI WILAYAH KOTA BESAR |
| POLTABES | : POLISI KOTA BESAR |
| PN | : PENGADILAN NEGERI |
| PTUN | : PENGADILAN TATA USAHA NEGARA |
| PP | : PERATURAN PEMERINTAH |
| PERMENDAGRI | : PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI |
| PPAT | : PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH |
| PPT | : PANITIA PEMBEBASAN TANAH |
| POLDA | : POLISI DAERAH |
| PINPRO | : PIMPINAN PROYEK |
| P2TURE | : PANITIA PEMBEBASAN TANAH UNTUK REAL ESTATE |
| P2TUN | : PANITIA PEMBEBASAN TANAH UNTUK NEGARA |
| PEMDA | : PEMERINTAH DAERAH |
| PT | : PERSEROAN TERBATAS |

PT. DP : PERSEROAN TERBATAS DARMO PERMAI
RUTRK : RENCANA UMUM TATA RUANG KOTA
RI : REPUBLIK INDONESIA
REPELITA : RENCANA PEMBANGUNAN LIMA TAHUN
SK : SURAT KEPUTUSAN
SP : SURAT PENETAPAN
S.H.A.T : SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH
TLN : TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA
TK. I : TINGKAT SATU
TK. II : TINGKAT DUA
UUD : UNDANG-UNDANG DASAR
UU : UNDANG-UNDANG
UUPA : UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA
UNAIR : UNIVERSITAS AIRLANGGA
VP : VIKTIMISASI PERTANAHAN
WASBANG : PENGAWASAN BANGUNAN

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Persoalan tentang tanah dalam pembangunan adalah persoalan yang menarik dan sekaligus unik, karena pembangunan nasional sangat membutuhkan tanah, tetapi kebutuhan tersebut tidak terlalu mudah untuk dipenuhi. Hal yang demikian sudah ditegaskan oleh pemerintah dan dalam konsiderans Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi pelaksana pembangunan bagi kepentingan umum, yang menyatakan :

- a. bahwa pembangunan nasional, khususnya pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum, memerlukan bidang tanah yang cukup dan untuk itu pengadaannya perlu dilakukan dengan sebaik-baiknya;
- b. bahwa pelaksanaan pengadaan tanah tersebut dilakukan dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia dan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah;
- c. bahwa atas dasar pertimbangan tersebut pengadaan tanah untuk kepentingan umum diusahakan dengan cara yang seimbang dan untuk tingkat pertama ditempuh dengan cara musyawarah langsung dengan pemegang hak atas tanah.¹

Pengaturan hukum tentang bagaimana seharusnya pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum sebelum ditetapkan peraturan ini sangat beragam. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang ketentuan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) sebagai induk segenap peratu-

ran-peraturan di bidang pertanahan. Sebenarnya hal itu sudah diatur dalam Pasal 18 UUPA mengenai Pencabutan Hak Atas Tanah untuk Kepentingan Umum, dengan peraturan pelaksanaannya yang diatur di dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 (Lembaran Negara 1961 No.228) tentang Pencabutan Haka Atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di atasnya, namun dalam praktek hampir tidak pernah dilaksanakan.² Karena Undang-undang No. 20 Tahun 1961 (L.N. 1961 No. 228) sifatnya belum operasional. Dalam arti masih memuat garis-garis besarnya atau pokok-pokoknya saja, dalam mengoperasionalkan Undang-undang No. 20 Tahun 1961 tersebut masih membutuhkan peraturan pelaksanaan yang lebih rinci dan detail. Untuk memenuhi kebutuhan praktek ditetapkan berbagai peraturan tentang pembebasan tanah yang diatur dalam :

- a. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah;
- b. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Swasta.³

Bila diperhatikan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993, maka peraturan ini pada satu pihak bertujuan untuk memberikan berbagai kemudahan bagi para pelaksanaan pembangunan dalam menghadapi kesulitan pengadaan tanah untuk berbagai proyek pembangunan, sedang pada pihak

lain untuk menampung berbagai aspirasi anggota-anggota masyarakat yang berkembang sebelumnya bahwa peraturan yang mengatur pembebasan tanah sebagaimana terdapat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 15 Tahun 1975 kurang memberikan jaminan perlindungan hukum kepada rakyat yang tanahnya terkena pembebasan.

Jadi keberadaan peraturan ini juga adalah laksana sebuah pedang yang bermata dua dan keduanya penting sekali, sebab bertujuan untuk melindungi rakyat dan pemenuhan tuntutan pembangunan. Dua hal ini memang tidak seharusnya dipertentangkan satu dengan yang lainnya, tetapi harus saling isi-mengisi.

Tanah sebagai komoditas dan umumnya berada dan dikuasai serta dimiliki oleh perorangan yang belum tentu sepenuhnya bersedia menyerahkan tanahnya kepada pemerintah yang akan membangun suatu proyek tertentu di atas tanah yang bersangkutan. Memaksakan orang untuk menyerahkan tanahnya pada dasarnya adalah sebuah perkosaan hak yang selain dilarang oleh Hukum Adat, juga tidak seharusnya terjadi dalam negara hukum.

Kepres Nomor 55 Tahun 1993 tidak hanya sekedar berkedudukan sebagai ketentuan pelaksana Undang-undang Pokok Agraria, tetapi juga mempunyai keterkaitan dengan peraturan pertanahan lainnya, yaitu :

1. Undang-undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau

- kekuasaan (L.N. Tahun 1960 Nomor 158 T.L.N Nomor 2106) dengan implikasi khusus dalam Pasal 22 Keppres Tahun 1993 yang menentukan bahwa terhadap tanah yang digarap tanpa izin yang berhak atau kuasanya penyelesaian dilakukan berdasarkan UU Nomor 51 Prp. Tahun 1960. Sehingga dengan menggarap ketentuan ini para penghuni/penggarap yang menggarap tanah yang bukan miliknya sulit mendapatkan penggantinya, karena berdasarkan ketentuan itu mereka bukannya harus diganti, tetapi malah dapat dituntut pidana;
2. Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang di atasnya (L.N. Tahun 1961 Nomor 288 T.L.N Nomor 2324);
 3. Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (L.N. Tahun 1992 Nomor 115 T.L.N. Nomor 3501);
 4. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Pengusahaan Tanah Negara (L.N. Tahun 1953 Nomor 14 T.L.N Nomor 362).⁴

Pengertian pengadaan tanah dirumuskan dalam Pasal 1 angka (1) yang berbunyi : Bahwa tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.⁵ Prosedur yang harus ditempuh diatur di dalam Pasal 2 ayat (2) yaitu bahwa, pengadaan tanah bagi pelaksanaan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.⁶ Pengertian pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (2) yaitu bahwa : sebagai kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah yang dikuasainya dengan memberi ganti kerugian atas dasar musyawarah.⁷

Dalam Pasal 2 ayat (1) Keppres No. 55 Tahun 1993 bahwa ketentuan tentang pengadaan tanah semata-mata hanya digunakan untuk pemenuhan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.⁸

Dapatlah disimpulkan bahwa maka ketentuan ini hanya dapat diterapkan kalau ada tuntutan kepentingan umum menghendaki pengadaan tanah.

Kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Keppres No.55 Tahun 1993, dibatasi untuk pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan dalam bidang-bidang sebagai berikut:

- a. Jalan umum, saluran pembuangan air;
- b. waduk bendungan dan bangunan pengairan lainnya termasuk saluran irigrasi;
- c. rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat;
- d. pelabuhan atau bandara udara atau terminal;
- e. peribadatan;
- f. pendidikan atau sekolahan;
- g. pasar umum atau pasar inpres;
- h. fasilitas pemakaman umum;
- i. fasilitas keselamatan umum, antara lain tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar dan lain-lain bencana;
- j. pos dan telekomunikasi;
- k. sarana olah raga;
- l. stasiun penyiaran radio, televesi beserta sarana pendukungnya;
- m. kantor pemerintah;
- n. fasilitas angkatan bersenjata republik Indonesia.⁹

Ganti kerugian menurut Keppres ini diatur secara khusus dalam Bab III bagian Pasal 15 sampai dengan Pasal 22. Akan tetapi yang khusus mengatur ganti kerugian adalah Pasal 15-17.

Dalam Pasal 13 ditentukan bahwa bentuk ganti kerugian dapat berupa :

- a. uang;
- b. tanah pengganti;

- c. pemukiman kembali;
- d. gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf (b) dan huruf (c) dan;
- e. bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak bersangkutan.¹⁰

Ganti kerugian dengan uang adalah menyangkut besarnya ganti kerugian dikaitkan dengan harga tanah, bangunan dan tanaman yang akan diganti. Pasal 15 memberikan arahan sebagai berikut:

- a. harga tanah yang berdasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan nilai jual obyek pajak bumi dan bangunan yang terakhir untuk tanah yang bersangkutan;
- b. nilai jual bangunan yang ditafsirkan oleh pemerintah daerah yang bertanggungjawab di bidang bangunan;
- c. nilai jual tanaman yang diatur oleh instansi pemerintahan daerah yang bertanggungjawab di bidang pertanian.¹¹

Di dalam Pasal 16 disebutkan bahwa bentuk dan besarnya ganti kerugian atas dasar cara perhitungan tersebut dalam Pasal 15 ditetapkan dalam musyawarah. Sehubungan dengan ketentuan Pasal 15, maka dalam Keputusan Menteri Keuangan tanggal 23 Februari 1993 Nomor 174/KMK-04/1993 diatur tentang penentuan klasifikasi dan besarnya nilai jual obyek pajak sebagai dasar pengenaan pajak bumi dan bangunan.¹²

Sehubungan dengan ganti kerugian H. Abdurrahman, berpendapat bahwa masalahnya memang berkaitan dengan persoalan ekonomi baik perorangan maupun masyarakat pada umumnya. Seseorang yang mendapat ganti kerugian pada dasarnya akan merasa rugi karena pada tanah yang mereka

kuasai tertanam nilai lebih yang kadang-kadang tidak diperhitungkan sehingga karenanya ada satu nilai diharapkan dan masyarakat meminta harga yang tinggi dan dirasakan keterlaluhan oleh karena pihak panitia atau penilai termasuk apa yang digariskan dalam Keppres No. 55 Tahun 1983 adalah bertumpu pada harga riil. Bilamana dihadapkan dengan nilai-nilai jual memang sering tidak cocok karena masyarakat pada dasarnya tidak mau menjual dengan harga pasaran.¹³

Oleh karena itu apa yang disebut dalam Pasal 13 sudah tepat, yaitu bahwa ganti kerugian bukan hanya berupa uang tetapi dapat pula berupa tanah pengganti dan pemukiman kembali atau gabungan kemungkinan-kemungkinan tersebut, misalnya diberikan pemukiman kembali di suatu lokasi tertentu yang cukup layak ditinjau dari perkembangan sosial ekonomi dan budaya ditambah dengan penggantian uang tidak jauh berbeda dari nilai jual tanah dan rumah yang diserahkan atau dilepaskan tersebut.¹⁴

Selanjutnya Abdurrahman, berpendapat bahwa bila terjadi kerugian dalam bentuk lain, maka ganti kerugian harus disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Hal ini penting berkaitan dengan kesempatan kerja dan sumber penghasilan pada masa yang akan datang, sehingga pembangunan suatu proyek tidak akan menyengsarakan rakyat bahkan sebaliknya akan dapat lebih membantu kemakmuran seperti

misalnya keikutsertaan bekerja dalam proyek baik pada tahap pra konstruksi, konstruksi atau dimasukkan sebagai pemegang saham yang dapat memperoleh imbalan yang diterimanya pada masa yang akan datang. Oleh karena itu penggantian ini tidak hanya sekedar layak, tetapi juga bersifat edukatif dan mengarah kepentingan masa depan warga masyarakat.¹⁵

Abdurrahman berpendapat bahwa Keppres Nomor 55 Tahun 1993 mengandung fungsi sebagai berikut :

- (1) sebagai landasan bagi negara bilamana memerlukan tanah guna proyek-proyek pembangunan untuk kepentingan umum mengambil tanah-tanah yang dikuasai oleh masyarakat dan juga sekaligus membuka peluang bagi warga masyarakat untuk berperan serta menyukseskan pembangunan dengan menyerahkan tanah-tanah yang dikuasainya bila mana negara memerlukan guna keperluan pembangunan untuk kepentingan umum;
- (2) sebagai pelindung terhadap warga masyarakat pemegang hak atas tanah dari tindakan sewenang-wenang pihak penguasa yang ingin mengambil tanah tersebut dengan dalih untuk kepentingan umum. Pada sisi yang lain ketentuan ini juga menjadi pembatas terhadap penguasa sesuai dengan prinsip negara hukum, kalau ingin mengambil tanah warga masyarakat harus melalui mengindahkan prosedur hukum.¹⁶

Lukman Sutrisno, berpendapat bahwa UUPA No. 5 Tahun 1960 berangkat dari semangat membangun hukum yang memberi jaminan, kepastian dan perlindungan hak bagi rakyat pemegang hak atas tanah. Dengan adanya jaminan dan kepastian hukum dapat diasumsikan bahwa rakyat akan terhindar dari praktek-praktek manipulatif, bersifat pemaksaan, koersif atau tindakan-tindakan lain yang merampas tanah rakyat

secara sewenang-wenang.¹⁷

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa ada jaminan dan perlindungan hak-hak anggota-anggota masyarakat pemegang hak atas tanah yang diatur dalam peraturan-peraturan hukum bidang pertanahan. Dalam kenyataannya aturan-aturan tersebut belum terlaksana dengan baik. Dengan kata lain dalam praktek seringkali istilah kepentingan umum dijadikan alasan pembenar untuk mengambil tanah-tanah rakyat guna berbagai kepentingan umum atau kepentingan pengusaha besar tertentu. Hal ini ditandai dengan sering terjadinya viktimisasi pemegang hak atas tanah yang dapat diketahui dengan terjadinya kasus-kasus hukum atas tanah, baik yang terjadi di Makassar maupun di Surabaya. Sebagai contoh proses viktimisasi kasus-kasus pertanahan di Surabaya penulis mengemukakan antara lain, kasus pembebasan tanah yang terjadi di Putat Gede Kecamatan Tandes yang melibatkan para pihak warga masyarakat, pemerintah daerah (Pemda) Kotamadya Surabaya (KMS) dan pihak pengusaha.¹⁸ Kasus pembebasan tanah yang terdapat di Karang Bulak sempat mengorbankan warga yang bernama Mbak Kar.¹⁹ Kasus pembebasan tanah yang terletak di Pulosari Karang, Kelurahan Karang Pilang yang juga melibatkan warga masyarakat, Pemda KMS dan pengusaha.²⁰

Selain itu, kasus pembebasan tanah yang terletak di Kali Kendal yang melibatkan , Pemda KMS dan pengusaha.²¹

Kasus Tubanan juga melibatkan warga, Pemda KMS dan pengusaha.²² Demikian pula kasus pembebasan tanah di Urip Sumoharjo yang melibatkan warga, Pemda KMS dan pihak investor.²³

Awal mula kasus Urip Sumoharjo diuraikan oleh Anton Lucas, sebagai berikut :

The dispute organized with affair in 1983 which destroyed the Horizon Supermaket on jl. Urip Sumoharjo and 81 kampung dwellings on the west side of this main Surabaya thoroughfare. The municipal government refused to allow the owners to rebuild their dwellings; instead, the ailing Mayor of Surabaya suddenly announced plans for kampung renewal and a private developer was contracted to build flats. After living in makeshift accommodation for two years, people moved in and started paying rent to the government.

Surabayas "obsession to become a metropolis" has, since 1988, encouraged developers to invest in this provincial capital of East Jawa. This development has resulted in increasing competition to obtain land, and sky-rocketing prices, particularly after the municipal government declared the area part of a new central business district. Adjacent to the disputed land there are now four hotels, two shopping plazas, two banks and an office block, while two commercial offices towers and five star hotel are either planned or under construction.

As with the other land clearance disputed, the main issue is compensation. The developer, PT. Karya Yudha Sakti (a company controlled by the Presidents brother in-law Sudwikatmono), offered the residents three choices: new high-density housing on the same site alternative housing on the edge of the city, or cash payments. Most inhabitants chose cash, but rejected the amount of compensation offered by the Mayor of Surabaya, which was based on whether the site was classified as business or residential and on the quality of building. In supporting the developers, the assistants to the Mayor of South Surabaya quoted verses of the Quran to explain that by accepting low they were able to live with a state of loss.²⁴

Adapun kasus-kasus tanah yang terjadi di Makassar dengan alasan kepentingan umum dan kepentingan pembangunan, tetapi ternyata tanah tersebut diperuntukkan bagi pihak swasta untuk memperluas usahanya. Sebagai contoh dapat dikemukakan kasus pembebasan tanah yang dikuasai dan dimiliki oleh warga Tamalanrea sejak nenek moyang mereka, yaitu Pemerintah Daerah (Penda) Kotamadya Makassar (KMM) dalam melakukan pembebasan dengan cara menggusur (membuludoser) bangunan milik para warga masyarakat sehingga mendatangkan kerugian secara materiil dan psikis.²⁵

Kasus tanah yang terjadi di jalan Kerung-kerung Makassar, yaitu pihak Penda dengan dalil yang sama, melarang anggota-anggota masyarakat setempat untuk menempati kembali tanah milik mereka beberapa hari setelah mengalami kebakaran. Akan tetapi karena beberapa anggota-anggota masyarakat merasa mempunyai hak atas tanah tersebut, akhirnya pihak pemerintah daerah KMM menggusur (membuludoser) tenda-tenda dan bangunan-bangunan darurat tersebut.²⁶

Dari uraian kasus-kasus di atas, baik yang terjadi di Surabaya maupun di Makassar, menurut penulis pembebasan tanah oleh Pemerintah daerah tersebut, sebenarnya dilakukan untuk kepentingan swasta atau investor. Agar dapat memperoleh tanah semurah dan segampang mungkin maka digunakanlah alasan untuk kepentingan umum dan pembangunan,

sebab dengan alasan itu, para warga tidak mempunyai peluang tawar-menawar ganti kerugian. Pemerintah daerah yang membebaskan tanahnya, dan investor yang menyiapkan uang ganti kerugian.

Kasus pertanahan lainnya seperti pembangunan proyek jalan tol, yaitu Pemerintah Daerah menggusur tanah rakyat dengan memberi ganti rugi yang tidak layak, sehingga banyak yang menggugat ke pengadilan.²⁷

Bentuk-bentuk konflik atau kasus pertanahan yang terjadi selama ini sangat beraneka ragam bentuknya. Sehubungan dengan hal tersebut, Dadang Juliantra, membagi lima bentuk sengketa tanah yaitu :

1. pengambilan tanah untuk kepentingan proyek pembangunan pemerintah, seperti waduk, lapangan terbang, tempat latihan tempur dan lain-lain. Contoh antara lain Waduk Kedung Ombo, Wadung Wangi (Jawa Barat);
2. Pengambilan tanah untuk perkebunan, baik dalam bentuk perusahaan perkebunan maupun perusahaan inti rakyat;
3. pengambilan tanah (terutama tanah adat) untuk mengeksploitasi hutan, melalui HPH maupun HPI, kasus besar di Maluku, Buntian di Kalimantan Timur;
4. konflik tanah untuk pemukiman dan garapan petani versus penggunaan tanah untuk hutan atau suaka marga satwa atau taman nasional, contohnya Sugara di Jawa Barat, Sumber Klampok di Bali dan lain-lain;
5. perebutan tanah antara penggarap dengan proyek-proyek wisata atau rekreasi, seperti hotel, lapangan golf dan lain-lain.²⁸

Permasalahan tanah semakin kompleks lagi setelah munculnya spekulasi-spekulasi, yaitu mereka membeli tanah

sebanyak-banyaknya tidak sekedar dipakai sendiri, akan tetapi dijadikan barang dagangan. Hal ini bertentangan dengan semangat UUPA Tahun 1960 yang menegaskan bahwa, untuk tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan perusahaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.

Hal ini tentunya mudah dipahami, sebab di kota-kota besar tidak hanya di pusat perdagangan dan industri saja, tetapi juga semua sektor kegiatan lainnya. Tanah merupakan syarat utama, bahkan banyak tanah yang beralih fungsi yang semula adalah tanah pertanian menjadi tanah non pertanian, dengan kata lain dari yang berfungsi sosial beralih ke yang berfungsi komersial ekonomi.

Di dalam dunia internasional *Land speculation* terkenal sebagai usaha bisnis yang menguntungkan sekali. Di negara-negara barat sungguhpun spekulasi tanah dibenarkan, namun seperti dinyatakan oleh Harrison, dalam bukunya berjudul, *The Power in The Land* mengemukakan :

Speculation caused depressions by enabling people to demand prices which were extra ordinarily high; efectively, the monopolist demanded a part of tomorrows output today. The effect of this is to milk the returns to capital and/or labour. But this can only be tolerated up to a point, beyoned which it be comes uneconomic to employ either capital of labour; unemployment ensues. Secondly land monopoly enables speculators to hold land idle in the expectation of future capital gains. This is the wait-and-see strategy.²⁹

Pembangunan di kota-kota menjadi mahal disebabkan harga tanah naik karena ulah spekulator tanah. Dalam

hubungan ini Fred Harrison, berpendapat bahwa :

Land speculation in two-dimensional activity. It is spatial, in entails the acquisition of control over a clearly-defined piece of territory, such as land on the fringe of an urban area, or large tracts on the frontiers of a colonising society. It is also temporal. Purchases today are calculated to provide a financial gain through resale in the future. Thus the dealer has to be willing and able to hold on to land for a period of time and sell when he calculates that prices have reached their most attractive heights.³⁰

Land speculators, tidak akan membeli tanah di daerah perkotaan yang harganya sudah mahal, tetapi mereka selalu menyerahkan upayanya pada daerah-daerah pinggiran kota. Apabila jika diketahui daerah ini akan menjadi daerah perluasan kota termasuk untuk pemukiman, industri dan daerah perdagangan. Selalu terjadi percaloan pada proses pembebasan tanah untuk pembangunan industri, perkantoran, perumahan dan lain-lain.

Pencaloan selalu terjadi karena pembebasan tanah pada umumnya bersifat tertutup dan sepihak. Artinya tidak diumumkan kepada rakyat sebelum perencanaan tersebut, yang kemudian bacor kepada para spekulan, sehingga mereka memborong tanah-tanah dimaksud untuk kemudian menanti sampai rencana itu berjalan dan dengan bekerja sama, mereka kelak menjual tanah tersebut dengan harga yang tinggi kepada pemerintah dan/atau investor.

Kondisi tersebut dapat menyebabkan harga tanah semakin meningkat, sehingga banyak orang tergiur untuk mendapatkan keuntungan sebanyak-banyaknya. Untuk mencapai

tujuan tersebut kadang-kadang mereka menghalalkan berbagai macam cara seperti memasulkan surat-surat seperti, surat-surat sertifikat atas tanah, pemalsuan akta jual beli palsu dan melakukan kejahatan *stellionaat*. Contoh adalah kasus yang telah diputus oleh Pengadilan Negeri Makassar No.75/Pid.B/90/ PN.MKS. Casus Positiennya adalah sebagai berikut : Terdakwa BT datang menghadap ke Notaris JD disertai lima orang pembeli untuk memohon dibuatkan akta jual beli Nomor 191/11/1980, persil nomor 38 a, s, pada hal tanah yang dimaksud sebelumnya telah dijual oleh terdakwa kepada orang lain. Hal-hal tersebut tidak disampaikan kepada notaris sehingga notaris menerbitkan akta jual beli kelima orang tersebut. Selanjutnya dengan dilimpahkannya perkara BT tersebut oleh Kejaksaan Negeri Makassar, kepada Pengadilan Negeri Makassar yang memeriksa dan mengadilinya. Pengadilan Negeri dengan putusan Nomor 75/Pid.B/90/PN.MKS menyatakan bahwa terdakwa BT terbukti dengan sah dan menyakinkan bersalah telah melakukan kejahatan dalam bentuk :

- (1). Menyuruh menempatkan keterangan palsu ke dalam suatu akta autentik tentang suatu kejadian, dengan maksud akan digunakan atau menyuruh orang lain menggunakan akta itu seolah-olah keterangan itu cocok dengan keadaan sebenarnya dan dalam menggunakannya dapat mendatangkan kerugian yang dilaku-

kan sebagai gabungan beberapa perbuatan, seperti yang termaktub dalam pasal 266 ayat (1) jo Pasal 65 ayat (1) Kitab Undang-undang Hukum Pidanan (KUHP);

- (2). Penggelapan hak-hak atas barang-barang tak bergerak (*stellionaat*) yang dilakukan sebagai gabungan beberapa perbuatan seperti yang termaktub dalam pasal 385 sub 1 e jo Pasal 65 ayat (1) Kitab Undang-undang Hukum Pidana.

Menghukum terdakwa dengan pidana selama satu tahun dipotong selama waktu terdakwa berada dalam tahanan.³¹

Salah satu kasus yang terjadi di Surabaya ialah kasus tanah di Sukolilo yang melibatkan Jeffry, salah seorang calo dan pelaku pengurus sertifikat di Badan Pertanahan Nasional (BPN) Surabaya bernama Cendrawati, Kajiun dan Said Saleh. Ternyata bahwa beberapa sertifikat tersebut dibuat berdasarkan keterangan palsu.³²

Selanjutnya kasus penyerobotan tanah dan kejahatan *stellionaat*, lain yang terjadi di Makassar adalah penyerobotan tanah dan kejahatan *stellionaat* yang dilakukan oleh TG atas tanah yang terletak di Terminal Pasar Sentral Makassar dan Jalan Pasar Ikan.³³

Contoh kasus penyerobotan tanah dan kejahatan *stellionaat* yang terjadi di Surabaya, adalah tersangka Farauk Assegaf Sindhunata dan Samsuri, yang menyerobot sebidang

tanah seluas 4,8 ha dan senilai Rp. 61 miliar milik Tjahyadi yang terletak di Tambak Mayor.³⁴

Bila dikaji bentuk-bentuk sengketa tanah yang terjadi selama ini, khususnya di Surabaya dan Makassar dan kalau hal-hal tersebut dihubungkan dengan pengertian viktimisasi yang diuraikan J.E. Sahetapy,³⁵ maka dapat diartikan sebagai penderitaan, baik secara fisik maupun secara psikis atau mental yang berkaitan dengan perbuatan orang lain. Perbuatan yang dilakukan itu dapat dilakukan oleh perseorangan, atau kelompok orang-orang tertentu, suatu komunitas tertentu, bahkan juga oleh pemerintah, sehingga korban bukan saja perorangan, melainkan dapat pula terdiri atas beberapa orang, sekelompok orang atau komunitas tertentu atau secara fisik melainkan inklusif dalam arti finansial, ekonomi, sosial budaya, agama dan dalam artian psikis secara luas.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, maka penulisan disertasi akan membahas tiga masalah pokok tentang :

1. kemampuan peraturan hukum/perundang-undangan di bidang pertanahan dalam memberikan perlindungan hukum kepada korban kejahatan pertanahan;
2. proses terjadinya viktimisasi pertanahan (VP) di

Surabaya dan makassar, yang meliputi :

- (a) faktor penyebab terjadinya viktimisasi pertanahan;
 - (b) siapa yang menjadi aktor pelaku viktimisasi pertanahan;
 - (c) akibat dan tipe-tipe viktimisasi pertanahan;
 - (d) sikap warga/korban terhadap adanya viktimisasi pertanahan;
 - (e) proses penyelesaian pembebasan tanah Tubanan dan Daya.
3. kebijakan kriminal dalam mencegah dan memberantas kejahatan pertanahan.

1.3. Tujuan Penelitian

Bertitik tolak dari rumusan masalah tersebut di atas maka tujuan diadakan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan yang memberikan perlindungan hukum kepada korban kejahatan pertanahan;
2. Untuk mengetahui proses VP yang terjadi di Surabaya dan Makassar. Dan untuk itu dibagi dalam :
 - (a) untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya VP;
 - (b) untuk mengetahui aktor pelaku VP;
 - (c) untuk mengetahui akibat dan tipe-tipe VP;

- (d) untuk mengetahui sikap warga/korban dengan adanya VP;
 - (e) untuk mengetahui proses penyelesaian pembebasan tanah Tubanan dan Daya.
3. Untuk mengetahui kebijakan kriminal dalam mencegah dan memberantas VP.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritik

Hasil penelitian ini dapat dijadikan masukan untuk menyusun suatu konsepsi yuridis bagi aparat penegak hukum dan pihak yang berwenang di bidang pertanahan. Diharapkan dapat disusun suatu gagasan untuk menekan atau mengurangi viktimisasi pertanahan di Surabaya dan Makassar.

2. Manfaat Praktis

Dapat dijadikan sebagai bahan masukan bagi aparat penegak hukum dan pihak yang berwenang di bidang pertanahan dalam upaya penyelesaian viktimisasi pertanahan. Diharapkan laju peningkatan viktimisasi pertanahan baik di Surabaya maupun di Makassar dapat dikurangi dan masyarakat dapat dilindungi dari ancaman viktimisasi tersebut.

CATATAN REFERENSI

1. Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk kepentingan Umum, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hal., 3.
2. Abdurrahman, Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hal., 2.
3. Ibid., hal., 5.
4. Ibid., hal., 7.
5. Ibid., hal., 22.
6. Ibid., hal., 29.
7. Ibid.
8. Ibid., hal., 30.
9. Keppres No. 55 Tahun 1993, Op.cit., hal., 17.
10. Ibid., hal., 23.
11. Ibid.
12. Ibid., hal., 23.
13. Abdurrahman, Op.cit., hal., 64.
14. Ibid., hal., 65.
15. Ibid.
16. Ibid., hal., 31.
17. Loekman Soetrisno, Tanah dan Masa Depan Rakyat Indonesia di Pedesaan, Forum LSM-LPSM DIY, 1995, hal., 30.
18. Surabaya Post, Minggu, 2 Desember 1990.
19. Ibid.
20. Ibid.

21. Mmemorandum, Selasa, 28 Maret 1995.
22. Surabaya Post, Minggu, 9 April 1995.
23. Ibid., Minggu, 17 Oktober 1993.
24. Anton Lucas, Land Disputes in Indonesia, tp., tt., hal., 88.
25. Heri Tahir, Aspek Kriminal di Bidang Pertanian, tp., Ujung Pandang, UNHAS, 1994, hal., 63.
26. Ibid., hal., 64.
27. Ibid., hal., 66.
28. Dadang Juliantra, Sengketa Tanah, Modal dan Transformasi, Forum LSM-LPSM DIY, 1995, hal., 176.
29. Fred Harrison, The Power in The Land. Unemployment. The Profits Crisis and The land Speculator. Shepheard Walwyn, (Publisher), Ltd, hal., 102.
30. Ibid.
31. Heri Tahir, Op.cit., hal., 65.
32. Suara Indonesia, Kamis, 27 Pebruari 1992.
33. Andi Hamzah (ed), Hukum Pertanian Indonesia, Rineka Cipta, cet, kedua, Jakarta, 1994, hal., 75-76.
34. Jawa Post, 23 Maret 1996.
35. J.E. Sahetapy (ed), Bunga Rampai Viktimisasi, Eresco Bandung, 1995. hal., vi.

BAB 2

KERANGKA TEORITIS

2.1. Beberapa Pengertian

Sebelum membahas beberapa teori yang dipergunakan dalam disertasi ini maka terlebih dahulu akan diuraikan tentang beberapa konsep sehubungan dengan judul disertasi ini:

A. Pengertian viktimisasi.

Sebelum membahas tentang viktimisasi maka perlu kiranya memahami korban itu sendiri. Untuk memberikan pengertian tentang korban tidak mudah, seperti dikemukakan Kindern dalam Mulyana W. Kusumah sebagai berikut :

Salah satu kesulitan utama yang dihadapi dalam merumuskan mengenai apa arti "korban" berasal dari perluasan tingkat pendekatan viktimologis atas bentuk-bentuk kejahatan dan delinkuensi. Sebagai akibatnya, pertanyaan yang timbul adalah : sejauh mana pengertian korban dapat secara beralasan diterapkan pada kasus di mana tidak terdapat penderitaan badan, kehilangan atau rusaknya hak milik atau juga ancaman terhadap seseorang ? Sampai tingkat mana seseorang harus pasti bahwa korban benar-benar mengalami serita fisik atau psikologis atau bahwa bentuk-bentuk kerusakan tertentu telah dilakukan atas korban secara pribadi atau bukan¹

Apa yang dikemukakan oleh Kindern di atas nampak bahwa untuk sampai pada pemberian definisi yang tepat mengenai korban, maka harus memenuhi kriteria benar-benar

sebagai korban. Sebab akan membawa konotasi *crime without victim* (kejahatan tanpa korban). Dengan demikian perlu adanya identifikasi serta verifikasi kriteria korban secara jelas.

Sebagai acuan dan pegangan, maka berikut ini penulis mengemukakan definisi tentang korban menurut kesepakatan internasional yang tertuang dalam rancangan deklarasi dan resolusi kongres Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) ke-7, yang kemudian menjadi resolusi MU - PBB 40/34 tertanggal 29 Nopember 1995 tentang Declaration of Basic Principles of Justice for Victim of Crime and Abuse of Power. Yang diterjemahkan oleh Barda Nawawi Arief² sebagai berikut, bahwa yang dimaksud dengan korban ialah orang-orang, baik secara individual maupun kolektif, yang menderita kerugian akibat perbuatan (tidak berbuat) yang melanggar hukum pidana yang berlaku di suatu negara, termasuk peraturan-peraturan yang melarang penyalahgunaan kekuasaan. Selain itu korban termasuk juga orang-orang yang menjadi korban dari perbuatan-perbuatan (tidak berbuat) yang walaupun belum merupakan pelanggaran terhadap hukum pidana nasional yang berlaku, tetapi sudah merupakan pelanggaran menurut norma-norma hak asasi manusia yang diakui secara internasional. Selanjutnya dikemukakan, bahwa seseorang dapat dipertimbangkan sebagai korban tanpa melihat apakah sipelaku kejahatan itu sudah diketahui, ditahan, dituntut atau

dipidana dan tanpa memandang hubungan keluarga antara sipelaku dan korban. Istilah korban juga dapat mencakup keluarga dekat atau orang-orang yang menjadi tanggungan korban dan juga orang-orang yang menderita kerugian karena berusaha mencegah terjadinya korban.

Kemudian di bawah ini akan di kemukakan definisi korban dari beberapa sarjana.

1. Pengertian menurut kamus Poerwadarminta korban adalah :

Korban adalah orang yang menderita kecelakaan karena perbuatan (hawa nafsu dan sebagainya) sendiri atau orang lain.³

2. Pengertian dari sudut pandangan hukum dari krimonologi sebagaimana dikemukakan oleh Arif Gosita bahwa korban adalah :

Korban adalah mereka yang menderita jasmaniah dan rohaniah sebagai akibat tindakan orang lain yang mencari pemenuhan kepentingan diri sendiri atau orang lain yang bertentangan dengan kepentingan dan hak azasi yang menderita.

Mereka di sini dapat berarti : individu, atau kelompok baik swasta maupun pemerintah.⁴

Dari kedua definisi di atas dapat dipahami bahwa pengertian kata orang dan mereka mengandung arti :

1. korban orang perorangan atau korban individual (*viktifikasi primair*);
2. korban yang bukan berupa orang perorangan, misalnya suatu badan, organisasi atau lembaga.

Dalam hubungan ini maka jelaslah bahwa yang dapat menimbulkan atau menjadi korban tidaklah selalu orang perorangan.

rangan tetapi juga merupakan suatu kelompok, korporasi, badan hukum dan organisasi walaupun dalam kenyataan yang mengalami dan merasakannya adalah para oknum atau anggota kelompok itu sendiri. Untuk itulah para pihak yang menderita perlu mendapat kompensasi dari penderitanya.

Viktimologi, menurut J.E Sahetapy adalah ilmu atau disiplin yang membahas permasalahan korban dalam segala aspek.⁵

Sedangkan Arif Gosita menjelaskan bahwa :

viktimologi merupakan bagian dari kriminologi yang mempunyai obyek studi yang sama yaitu kejahatan atau pengorbanan kriminal (viktimisasi kriminal) dan segala sesuatu yang berkaitan dengan pengorbanan kriminal tersebut, antara lain sebab dan akibatnya yang dapat merupakan faktor viktimogen atau kriminogen (menimbulkan korban dan kejahatan). Salah satu akibat pengorbanan yang mendapatkan perhatian viktimologi adalah penderitaan, kerugian mental, kerugian fisik, kerugian sosial, kerugian ekonomi dan kerugian moral. Kerugian-kerugian tersebut hampir sama sekali dilupakan atau diabaikan oleh kontrol sosial yang melembaga seperti penegak hukum, polisi, jaksa, hakim dan pembina masyarakat.⁶

Perhatian terhadap korban kejahatan baru dimulai pada tahun 1937, yang diawali oleh B. Mendelsohn, yang menulis sebuah artikel yang berkaitan dengan korban.⁷ Perlu diketahui pada waktu itu belum dikenal istilah viktimologi. Istilah viktimologi baru muncul pada tahun 1947 setelah diperkenalkan oleh B. Mendelsohn. Sebelum dikenal istilah viktimologi, pada tahun 1941, Hans von Hentig menulis sebuah artikel tentang korban yang berjudul *Remarks on Interaction of Perpetrator and Victim*.⁸

Apa yang ditulis oleh kedua tokoh tersebut merupakan dasar bagi perkembangan viktimologi. Viktimologi, yang berasal dari bahasa Latin *victim* berarti korban, dan *logos* berarti ilmu, merupakan suatu bidang ilmu yang mengkaji permasalahan korban serta segala aspeknya.⁹

Kemudian pengertian viktimologi mengalami tiga fase perkembangan. Pada awalnya viktimologi hanya mempelajari korban kejahatan saja. Pada fase ini dikatakan sebagai *penal or special victimology*. Pada fase kedua, viktimologi tidak hanya mengkaji masalah korban kejahatan saja, tetapi meliputi korban kecelakaan. Pada fase ini disebut sebagai *general victimology*. Fase ketiga, viktimologi sudah berkembang lebih luas lagi yaitu mengkaji permasalahan korban penyalahgunaan kekuasaan dan hak-hak asasi manusia. Pada fase ini dikatakan sebagai *new victimology*.¹⁰

Zvonimir-Paul Separovic, memberikan pengertian korban sebagai berikut :

... those person who are threatened, injured or destroyed by an act or omission of another (man, structure, organization or institution) and consequently, a victim would by a puni shable act (not only criminal act but also other punishable acts as misdemeanors, economic offenses, non fulfilment of work duties or from an accidnet (accident at work, at home, traffic accident, etc). Suffering may be caused by another man (man-made victim) or another structure where people are also involed.¹¹

Dari pengertian tersebut, jelas bahwa korban adalah orang yang mengalami penderitaan karena sesuatu hal yang meliputi orang lain, instansi atau lembaga dan struktur.

Yang dapat menjadi korban tidak hanya manusia saja, tetapi dapat pula korporasi, negara, asosiasi, keamanan, dan agama. Dari paparan di atas dapat diketahui bahwa siapa saja dapat menjadi dan/atau menimbulkan korban. Dengan kata lain, semua manusia potensial untuk menjadi korban. Sebaliknya, pula semua orang dapat menimbulkan korban.

Arief Gosita mengartikan viktimologi adalah suatu studi atau pengetahuan ilmiah yang mempelajari suatu viktimisasi sebagai permasalahan manusia yang merupakan suatu kenyataan sosial. Akibat perumusan demikian, maka viktimisasi harus dimengerti, dipahami, dihayati dan ditangani :

- a. menurut proporsi yang sebenarnya secara demensional, menurut hakikatnya;
- b. secara intersektorat, berbagai sektor masyarakat harus diperhatikan dan dilibatkan dalam penanganannya;
- c. secara interdisipliner, berbagai bidang ilmu pengetahuan yang berkaitan harus dimanfaatkan serta pakarnya dilibatkan;
- d. secara interdepartemental, semua departemen di bawah ketiga Menko yang berkaitan harus dilibatkan. Terutama diusahakan dan dikembangkan unsur-unsur koperasi, koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi. Hal ini adalah penting dalam pencegahan viktimisasi struktural. Kesimpang siuran peraturan tidak adanya kerjasama, pengawasan bersama dalam pengaturan dapat merupakan faktor viktimogen yang struktural.¹²

Suatu viktimisasi antara lain dapat dirumuskan sebagai suatu penimbunan penderitaan (mental, fisik, sosial, ekonomi, moral) pada pihak tertentu dan dari kepentingan tertentu. Yang dimaksud dengan pihak-pihak di sini ialah

siapa saja yang terlibat dalam eksistensi suatu viktimisasi baik individu maupun kelompok. Dalam memahami, mengerti suatu viktimisasi, fokus perhatian dan terjadinya viktimisasi tidak boleh hanya diarahkan kepada pihak korban saja (korban sentris), sebab pihak-pihak lain yang terlihat eksistensi suatu viktimisasi dapat pula menjadi korban. Misalnya pihak pelaku, polisi, hakim, dan saksi dapat menjadi korban ketidakpuasan dan balas dendam pihak korban.¹³

J.E. Sahetapy, mengartikan viktimisasi adalah :

sebagai penderitaan, baik secara fisik maupun psikis atau mental berkaitan dengan perbuatan pihak lain. Perbuatan yang dilakukan oleh perorangan, suatu kelompok tertentu, suatu komunitas tertentu, bahkan juga pihak tertentu, suatu komunitas tertentu, bahkan juga pihak pemerintah, sehingga korban bukan saja perorangan, melainkan sekelompok orang atau komunitas tertentu atau sebagian rakyat yang menderita, bukan saja secara fisik melainkan inklusif dalam arti finansial, ekonomi, sosial, agama dan dalam arti psikis secara luas.¹⁴

Lebih lanjut J.E. Sahetapy, berpendapat bahwa dengan demikian, maka paradigma viktimisasi meliputi :

- (1). viktimisasi politik, dapat dimasukan aspek penyalahgunaan kekuasaan, perkoasaan hak-hak asasi manusia, campur tangan Angkatan Bersenjata Di luar fungsinya, terorisme, intervensi dan peperangan lokal atau dalam skala internasional;
- (2). viktimisasi ekonomi, terutama yang terjadi karena ada kolusi antara pemerintah dan konglomerat, produksi barang-barang tidak bermutu atau yang merusak kesehatan, termasuk aspek lingkungan hidup;
- (3). viktimisasi keluarga, seperti perkosaan, penyiksaan terhadap anak dan istri dan menelantarkan kaum manusia usia lanjut atau orang tuanya sen-

diri;

- (4). viktimisasi media, dalam hal ini dapat disebut penyalahgunaan obat bius, alkoholisme, malpraktek dibidang kedokteran dan lain-lain;
- (5). viktimisasi yuridis, dimensi ini cukup luas, baik yang menyangkut aspek peradilan dan lembaga permasarakatan maupun yang menyangkut dimensi diskriminasi perundang-undangan, termasuk menerapkan hukum kekausaan dan stigmatisasi, kendatipun sudah diselesaikan aspek peradilannya.¹⁵

Untuk itu bila paradigma viktimisasi tersebut dihubungkan dengan viktimisasi terhadap para pemegang hak atas tanah dapat digolongkan dalam beberapa paradigma yaitu :

1. viktimisasi politik;
2. viktimisasi yuridis;
3. viktimisasi ekonomi.

Selain uraian tersebut di atas perlu diuraikan secara singkat hak-hak dan kewajiban korban, oleh karena hal itu menyangkut salah satu upaya perlindungan kepada korban dan meliputi pelaksanaan kepentingan secara seimbang dan manusiawi serta berdasarkan hukum. Adapun hak dan kewajiban korban tersebut sebagaimana diuraikan oleh Arif Gosita adalah sebagai berikut :

- (1). hak korban meliputi :
 - (a) mendapat kembali hak miliknya;
 - (b) mendapat perlindungan terhadap ancaman pihak pelaku apabila melapor dan menjadi saksi;
 - (c) mendapat informasi mengenai permasalahan yang dihadapinya;
 - (d) mendapat pelayanan untuk ahli warisnya;
 - (e) mendapat pelayanan berupa bantuan dan konpensasi;
 - (f) dapat melangsungkan pekerjaannya;
 - (g) mendapat pelayanan yang layak sewaktu sebelum persidangan, selama persidangan dan setelah

- persidangan;
- (h) mendapat bantuan penasehat hukum;
 - (i) menggunakan upaya hukum.
- (2). Kewajiban Korban :
- (a) berpartisipasi dengan masyarakat mencegah adanya korban lebih lanjut;
 - (b) tidak melakukan tindakan pembalasan;
 - (c) main hakim sendiri;
 - (d) menjadi saksi apabila tidak membahayakan dirinya dan perlindungan keamanan untuk dirinya.¹⁶

Sehubungan dengan uraian hak-hak korban di atas maka masalah perlindungan korban termasuk salah satu masalah yang mendapat perhatian internasional. Dalam kongres PBB ke-7 Tahun 1985 di Milan (tentang *The Prevention of Crime and The Treatment of Offenders*). Dalam Barda Nawawi Arief dikemukakan bahwa hak-hak korban seyogyanya dilihat sebagai bagian integral dari keseluruhan sistem peradilan pidana (*victims rights should be perceived as an integral aspect of the total criminal justice system*).¹⁷

Sedangkan pengertian kerugian (*harm*) menurut resolusi tersebut, meliputi kerugian fisik maupun mental (*physical or mental injury*), penderitaan emosional (*emotional suffering*), kerugian ekonomi (*economic loss*), atau perusakan substansial dari hak-hak asasi mereka (*substantial impairment of their fundamental rights*).¹⁸

Demikian beberapa hak dan kewajiban korban yang perlu mendapat perhatian dan diperjuangkan bersama pelaksanaannya berdasarkan hukum demi mengembangkan keadilan, kepastian hukum dan kesejahteraan rakyat.

B. Pengertian Kejahatan

Istilah kriminal sudah lazim digunakan dalam ilmu hukum. Kata kriminal itu berasal dari kata *Crimen* yang berarti kejahatan. Di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana diadakan pembedaan antara kejahatan dan pelanggaran, namun dewasa ini pemisahan ini sudah susah dipertahankan lagi. Contoh ialah rancangan KUHP baru yang tidak mengenal pelanggaran.

Di Inggris dan Amerika digunakan istilah *Criminal act* dan *Criminal intent*. *Criminal act*, yang menunjukkan sifat jahat dan tercelanya perbuatan, jauh lebih tepat daripada *strafbaarfeit*, yang di Indonesia diterjemahkan oleh mayoritas sarjana dengan tindak pidana, tidak mungkin tindak dipidana.¹⁹

Perkataan kejahatan menurut pengertian tata bahasa adalah perbuatan atau tindakan yang tercela oleh masyarakat misalnya pembunuhan, pencurian, pemalsuan surat-surat, penyerobotan yang dilakukan oleh manusia. Sebenarnya pengertian kejahatan sampai sekarang belum terdapat batasan yang tepat, yaitu pengertian kejahatan itu sendiri masih sangat tergantung pada siapa, di mana dan waktunya pengertian dikatakan.²⁰

Dengan perkataan lain, upaya untuk merumuskan atau mendefinisikan kejahatan dalam kriminologi hampir setara dengan bidang ilmu itu sendiri. Sampai sekarang belum ada

kata sepakat di antara para kriminolog tentang definisi kejahatan. Hal ini sesuai dengan pendapat J.E. Sahetapy sebagai berikut :

Kejahatan mengandung konotasi tertentu, merupakan suatu pengertian dan penamaan yang relatif mengandung variabilitas dan dinamik serta bertalian dengan perbuatan atau tingkah laku (baik aktif maupun pasif), yang dinilai oleh sebagian mayoritas atau minoritas masyarakat sebagai suatu perbuatan anti sosial.²¹

Akan tetapi untuk memudahkan uraian maka pengertian kejahatan sangat diperlukan, karena jika tidak ditetapkan terlebih dahulu mengenai apa yang relevan, lebih-lebih apa yang penting. Di samping itu kejahatan merupakan sebagian dari masalah kehidupan manusia sehari-hari sehingga harus diberikan batasan tentang apa yang dimaksud dengan kejahatan itu sendiri.

Menurut Sutherland bahwa "ciri pokok dari kejahatan yakni perilaku yang dilarang oleh negara, oleh karena merupakan perbuatan yang merugikan negara dan terhadap perbuatan itu negara bereaksi dengan pidana sebagai upaya pamungkas".²² Menurut Richard Quiney, bahwa "kejahatan adalah suatu rumusan tentang perilaku manusia yang diciptakan oleh alat-alat berwenang dalam suatu masyarakat yang secara politis terorganisasi, dengan begitu kejahatan adalah sesuatu yang diciptakan."²³ Masih banyak lagi pendapat para sarjana hukum dan ahli kriminologi yang mencoba mendefinisikan kejahatan, baik yang merumuskannya terlepas dari sudut yuridis sebagaimana dikemukakan oleh Thorstein

Sellin, bahwa "kejahatan adalah pelanggaran norma-norma kelakuan yang tidak harus terkandung di dalam hukum. Jadi singkatnya, kejahatan hanyalah suatu penamaan saja.²⁴

Walaupun batasan pengertian tentang kejahatan itu berbeda-beda tetapi secara umum dapat disimpulkan bahwa, kejahatan itu sangat merusak lingkungan hidup manusia, merugikan masyarakat dan merupakan perbuatan yang tercela dan melanggar norma-norma sosial dalam masyarakat, sehingga perbuatan tersebut tidak boleh dibiarkan hidup terus.

Selanjutnya penulis akan meninjau kejahatan dari beberapa segi, yaitu :

- (1) tinjauan kejahatan secara formal yuridis;
- (2) tinjauan kejahatan secara sosiologis;
- (3) tinjauan kejahatan secara kriminologis;
- (4) tinjauan kejahatan secara viktimologis.

ad 1. Tinjauan Kejahatan Secara Formal Yuridis

Untuk memberikan pemahaman terhadap pengertian kejahatan secara formal yuridis, maka harus terlebih dahulu mengemukakan pengertian dari delik. Istilah delik adalah berasal dari bahasa latin, yaitu *delicta, delictun*, yang dalam bahasa Belanda diistilahkan sebagai *strafbaarfeit*.²⁵

Dari kata *strafbaarfeit*, para pakar hukum pidana di terjemahkan dengan berbagai istilah dan perumusannya pun sesuai dengan sudut pandang masing-masing menurut aliran-

aliran dalam hukum pidana yang mereka anut. Ada yang menterjemahkan dengan istilah peristiwa pidana, tindak pidana, pelanggaran pidana, perbuatan pidana, tetapi ada pula yang memakai istilah dengan delik itu sendiri.

Moeljatno menterjemahkan *strafbaarfeit* dengan perbuatan pidana yang mencakup pengertian kejahatan dan pelanggaran dengan alasan sebagai berikut :

Bahwa perbuatan pidana adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum, larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu, bagi barangsiapa melanggar perbuatan tersebut. Dapat juga dikatakan bahwa perbuatan pidana adalah perbuatan yang oleh suatu aturan hukum dilarang dan diancam pidana asal saja dalam pada itu diingat bahwa larangan ditujuh kepada perbuatan (suatu keadaan atau kejadian yang ditimbulkan oleh kelakuan orang), sedangkan ancaman pidananya ditujukan pada orang yang menimbulkan sarap-saran yang bersifat memaksa yang terdapat didalamnya.²⁶

Untuk mengetahui bahwa suatu perbuatan termasuk delik atau perbuatan pidana, (kejahatan dan pelanggaran), maka dasarnya terikat pada asas legalitas (*nullum delictum*) sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 ayat 1 KUHPidana sebagai berikut :

Tiada suatu perbuatan yang dapat dihukum, melainkan atas kekuatan ketentuan perundang-undangan pidana secara tertulis yang ada terdahulu dari perbuatan itu.

Jadi perbuatan itu harus memenuhi unsur delik (kejahatan dan pelanggaran) yang dirumuskan dalam undang-undang hukum pidana dan apabila salah satu unsur tidak terpenuhi maka itu dikategorikan bukan termasuk delik atau perbuatan

pidana (kejahatan dan pelanggaran). Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengertian kejahatan secara formal yuridis adalah suatu perbuatan yang melanggar hukum atau perbuatan yang bertentangan dengan hukum, yang diancam pidana oleh undang-undang.

ad 2. Tinjauan Kejahatan secara Sosiologis

Dari segi sosiologis, kejahatan juga merupakan obyek permasalahan yang senantiasa hadir dalam pembahasan. Berikut ini beberapa pendapat tentang pengertian kejahatan ditinjau dari segi sosiologis. Menurut Soerjono Soekanto bahwa :

Pada dasarnya, problem-problem sosial menyangkut nilai-nilai sosial dan moral, problem-problem tersebut merupakan persoalan, oleh karena menyangkut tata kelakuan yang immoral, berlawanan dengan hukum dan bersifat merusak, oleh sebab itu problem-problem sosial tak mungkin ditelaah tanpa mempertimbangkan ukuran masyarakat mengenai apa yang dianggap baik dan apa yang buruk.²⁷

Emile Durkheim, sebagaimana disitasi oleh Harnani, berpendapat bahwa "kejahatan merupakan suatu gejala yang normal di dalam setiap masyarakat yang bercirikan heterogenitas dan perkembangan sosial dan oleh karena itu tidak mungkin dapat dimusnahkan sampai habis."²⁸ Pandangan tersebut bahkan secara lebih tajam diungkapkan oleh Korn dan Mc. Corkle, yang dikutip oleh J.E. Sahetapy, bahkan "kejahatan bukan hanya sekedar gejala normal di setiap

masyarakat, melainkan suatu hal yang tak dapat di elakkan sebagai tuntutan kompleks keadaan masyarakat dan kebebasan individu".²⁸ Dari beberapa rumusan tersebut dapat dirangkakan bahwa kejahatan adalah perbuatan yang anti sosial yang melanggar ketentuan-ketentuan hukum pidana sehingga oleh negara ditentang dengan penjatuhan pidana. Jadi jelasnya secara sosiologis kejahatan merupakan suatu bentuk tingkah laku, ucapan, perbuatan yang menginjak-injak nilai-nilai, norma-norma atau adat istiadat yang hidup di dalam masyarakat yang secara ekonomis, politis dan sosial psikologis sangat merugikan umum.

ad 3. Tinjauan Kejahatan Secara Kriminologis

Peninjauan kejahatan secara kriminologis tidak seperti halnya peninjauan secara yuridis, yaitu yang langsung dikaitkan dengan pasal-pasal KUHP atau peraturan-peraturan lain yang mengaturnya. Tinjauan secara kriminologis adalah lebih luas dan dinamis sifatnya tergantung pada tempat dan waktu sesuai dengan perasaan hukum yang hidup dalam masyarakat.

Di sinilah perbedaan antara ilmu hukum pidana dan kriminologi dalam memberikan batasan tentang kejahatan. Perbuatan yang merupakan kejahatan menurut kriminologi belum tentu merupakan perbuatan melawan hukum yang pembuatnya dapat dipidana.

Meskipun antara hukum pidana dan kriminologi terdapat perbedaan dalam memberikan batasan tentang kejahatan, namun tidak berarti bahwa keduanya dapat dipisahkan, sebab kriminologi sangat penting dalam menjalankan hukum pidana positif dan peradilan pidana modern yang sesuai dengan kepentingan masyarakat. Menurut penulis bahwa tidak mungkin mempelajari atau menjalankan hukum pidana dan peradilan pidana secara baik tanpa pengetahuan elementer tentang kriminologi.

Istilah kriminologi digunakan baik dalam pengertian yang umum atau luas maupun pengertian khusus. Menurut pengertian yang umum ia meliputi segala hal yang perlu bagi pengertian dan pencegahan kejahatan dan untuk mengembangkan ilmu hukum, bersama-sama dengan pembedaan dan pembinaan terhadap penjahat. Dalam pengertian sempit ia hanya meliputi studi tentang kejahatan guna mengetahui sebab-sebab orang melakukan kejahatan. Bila yang disebut terakhir ini ingin dikaji, maka harus diketahui dan dikenal berbagai bidang ilmu yang berhubungan dengannya. Sutherland, yang dikutip oleh Noach dan diterjemahkan oleh J.E. Sahetapy mengemukakan bahwa kriminologi berintikan tiga unsur penting yaitu sosiologi hukum, etiologi kejahatan dan penologi kejahatan.

Sosiologi hukum meneliti gejala-gejala sosial dalam hubungannya dengan kejahatan. Etiologi kejahatan meneliti

sebab-sebab gejala sosial tersebut, sedang penologi kejahatan meneliti pengawasan atas kejahatan.²⁹

Mirip dengan apa yang dikemukakan oleh Sutherland tersebut di atas, Hurwitz yang dikutip oleh Moeljatno, membagi kriminologi atas tiga bagian yaitu "Criminal Biology", "Criminal Sociology" dan "Criminal Policy". "Criminal biology" menyelidiki diri orang perorang sebab-sebab ia melakukan perbuatan kejahatan. Crimininal sociology mencoba untuk mencari penyebab kejahatan dalam lingkungan masyarakat di mana penjahat itu berada. Criminal policy mencoba untuk merumuskan tindakan-tindakan apa yang harus dilakukan supaya orang lain tidak mengikuti perbuatan yang berupa kejahatan yang sudah ada.³⁰

Dalam beberapa literatur yang membahas kriminologi telah dicoba memaparkan faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya kejahatan yang pada pokoknya terletak pada faktor sosio-struktural, termasuk akar kejahatan dan dinamika sosial yang melatarbelakangi kejahatan tersebut. Juga faktor pencetus serta faktor-faktor yang terdapat dalam setiap bentuk reaksi sosial atau dari warga masyarakat terhadap kejahatan.

Sehubungan dengan itu Kohlberg yang dikutip oleh Noach, menyatakan bahwa perilaku jahat manusia itu ditentukan oleh beberapa faktor, yaitu:

- (1). Faktor pendorong, keinginan yang datang dari dalam diri manusia sendiri yang menuntut untuk dipenuhi

egoisme dan rangsangan-rangsangan yang datang dari luar;

- (2). Faktor penghambat, kendali dari dalam diri sendiri (moral) dan kontrol dari masyarakat luar, ancaman dan hukuman dan lain-lain.³¹

Hal yang sangat penting dalam menanggulangi kejahatan termasuk kejahatan di bidang pertanian adalah bagaimana memahami tipologi kejahatan dan pejabat. Pengkajian kejahatan sebagai gejala sosial jelas memerlukan penentuan tipologi sesuai dengan konteks sosial penjahat dan perbuatannya. Dalam hubungan itu perlu dikemukakan pandangan Marshall B. Clinard yang dikutip oleh Noach, yang menyatakan bahwa "setiap usaha untuk ketertiban sosial yang efektif dalam jangka panjang harus berdasarkan suatu teori mengenai perilaku manusia yang sah. Tanpa itu sulit disarankan cara-cara menuju ketertiban sosial yang harus dilakukan dalam pencegahan kejahatan dan pembinaan pelanggaran hukum".³²

Untuk itu penulis mencoba mengetengahkan tipe-tipe kejahatan yang dikemukakan oleh Marshall B. Clinard dan Richard Quinney yang membagi kejahatan atas delapan tipe yaitu:

pertama : kejahatan perorangan dengan kekerasan yang meliputi bentuk-bentuk perbuatan kriminal seperti pembunuhan dan pemerkosaan. Para pelanggar hukum tidak menganggap diri mereka sebagai penjahat dan mereka seringkali belum pernah melakukan kejahatan sebelumnya, melainkan keadaan tertentu yang memaksa mereka melakukannya. Kejahatan ini tidak termasuk kelompok manapun.

Walaupun mungkin terdapat batasan dalam sub kebudayaan yang mendukung penggunaan kekerasan secara umum. Terhadap kejahatan ini terdapat suatu reaksi sosial yang kuat;

- kedua** : kejahatan terhadap harta benda yang dilakukan sewaktu-waktu, termasuk di dalamnya antara lain pencurian kendaraan bermotor. Pelanggar hukum tidak selalu memandang dirinya sebagai penjahat dan mampu memberikan pembenaran atas kejahatannya;
- ketiga** : kejahatan yang dilakukan dalam pekerjaan dan kedudukan tertentu yang pada umumnya dilakukan oleh orang yang berkedudukan tinggi. Pelanggar hukum tidak memandang dirinya sebagai penjahat dan memberikan pembenaran bahwa kelakuannya merupakan bagian dari pekerjaannya sehari-hari, juga karena perbuatannya sering kali dapat ditolerir oleh kawan-kawannya. Sifat pelanggaran hukum yang dijalankan amat rumit dan tidak kelihatan nyata, sehingga karena status sosial ekonomi sipelaku yang menyebabkan kurangnya reaksi dari masyarakat;
- keempat** : kejahatan politik yang meliputi penghianatan, spionase, sabotase dan sebagainya. Sipelanggar hukum melakukannya apabila ia merasa bahwa perbuatan illegal itu sangat penting dalam mencapai perubahan yang diinginkan dalam masyarakat. Walaupun perbuatan ini memperoleh dukungan dari kelompoknya tetapi masyarakat secara keseluruhan melakukan reaksi sosial yang kuat apabila perbuatan itu dipandang sebagai ancaman bagi masyarakat yang bersangkutan;
- kelima** : kejahatan terhadap ketertiban umum. Pelanggar hukum memandang dirinya sebagai penjahat apabila mereka terus menerus ditetapkan oleh orang lain sebagai penjahat. Sebagian bentuk pelanggaran hukum memang dikehendaki oleh sebagian anggota masyarakat. Sementara bentuk yang lain misalnya bergelandangan dipandang semata-mata sebagai contoh kegagalan ekonomi yang ada. Reaksi sosial terhadap pelanggaran hukum ini bersifat informasi dan terbatas;
- keenam** : kejahatan konvensional yang meliputi antara lain perampokan dan bentuk-bentuk pencurian termasuk di dalamnya pencurian dengan kekerasan dan pemberatan pelanggar hukum melakukannya sebagai suatu partmen carier dan sering kali untuk menambah penghasilan sah melalui kejahatan. Perbuatan berkaitan dengan tujuan-tujuan ekonomis, tetapi dalam hal ini terdapat reaksi masyarakat karena nilai pemilikan pribadi telah

- dilanggar;
- ketujuh :** kejahatan terorganisasi yang meliputi antara lain pemerasan, pelacuran dan perjudian. Pelaku dari eselon bahwa memandang dirinya sebagai penjahat dan mempunyai hubungan dengan kelompok penjahat lainnya, juga terasing dari masyarakat luas, tetapi para eselon atasnya tidak berbeda dengan masyarakat lain dan bahkan seringkali bertempat tinggal di lingkungan pemukiman yang baik. Dalam banyak hal pelayanan illegal yang dijalankan oleh masyarakat memang dibutuhkan oleh kejahatan terorganisasi ini;
- kedelapan:** kejahatan profesional yang dilakukan sebagai suatu cara hidup seseorang. Mereka memandang dirinya sendiri sebagai penjahat dan bergaul dengan penjahat lain serta mempunyai status tinggi dalam dunia kejahatan. Mereka juga cenderung terasing dari masyarakat luas serta menempuh suatu karier penjahat. Kejahatan dilakukan secara penuh, reaksi masyarakat terhadap kejahatan ini tidak selalu keras.³³

Di antara tipe tersebut yang erat kaitannya dengan kejahatan di bidang pertanahan dewasa ini adalah kejahatan yang dilakukan dalam pekerjaan dan kedudukan tertentu. Tentang kejahatan ini, Sutherland, yang dikutip oleh Noach lebih memperjelasnya dengan mengemukakan bahwa terdapat tiga faktor yang berpengaruh secara timbal balik yaitu :

- (1) pemilihan pekerjaan ini ditentukan baik oleh bakat maupun oleh lingkungan. Dalam faktor lingkungan dapat diadakan pemilihan hanyalah terdapat pekerjaan-pekerjaan yang dilakukan dalam lingkungan tertentu;
- (2) norma-norma jabatan, terutama dalam pekerjaan yang menimbulkan kontak yang terus menerus dan intensif antara anggota-anggota sesama pekerja sehingga mudah timbul norma-norma golongan sendiri yang kadang-kadang bertentangan dengan norma undang-undang;
- (3) kesempatan yang diberikan oleh pekerjaan, hal ini dapat berbentuk :
 - (a) pemahaman seseorang terhadap suatu konstalisasi pekerjaan akan memudahkan bagi dirinya untuk melakukan kejahatan;
 - (b) lingkungan atau keadaan tempat bekerja memper-

mudah orang untuk melakukan kejahatan.³⁴

Dalam usaha menekan peluang-peluang timbulnya kejahatan sebagaimana disebutkan di atas tentunya dibutuhkan suatu cara yang konsepsional sehingga peluang-peluang tersebut dapat diminimalkan. Salah satu cara adalah yang dikemukakan oleh Reckles yang dikutip oleh Soejono, sebagai berikut :

- (1). peningkatan dan pemantapan aparat dan penegak hukum meliputi pemantapan organisasi, personil, sarana dan prasarana untuk menyelesaikan perkara pidana;
- (2). perundang-undangan yang dapat berfungsi menganalisis dan membendung kejahatan dan mempunyai jangkauan ke masa depan;
- (3). mekanisme peradilan pidana yang efektif dan memenuhi syarat cepat, tepat, murah dan sederhana;
- (4). koordinasi antara aparat penegak hukum dan aparat pemerintah lainnya yang berhubungan untuk meningkatkan daya guna dalam menanggulangi kejahatan;
- (5). partisipasi masyarakat untuk membantu kelancaran pelaksanaan penanggulangan kejahatan.³⁵

Koordinasi antara aparat yang terkait memang penting untuk dilaksanakan, terutama penanganan terhadap kejahatan yang cukup kompleks seperti kejahatan di bidang pertanian. Dengan dasar itu pulalah Kepolisian Negara dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) telah melakukan memorendum kesepakatan dalam menangani kejahatan di bidang pertanian.³⁶ Hal ini penting guna menyamakan persepsi dalam menjabarkan ketentuan peraturan yang berlaku dalam rangka penanganan kejahatan di bidang pertanian.

Setelah diuraikan secara singkat makna kejahatan, maka sekarang akan dikemukakan unsur unsur yang melekat

pada perbuatan jahat. Dengan demikian akan terdapat kriteria untuk mengklasifikasikan suatu perbuatan ke dalam perbuatan jahat. Dari prinsip umum kejahatan harus mencakup unsur-unsur seperti dikemukakan oleh B. Simandjuntak sebagai berikut:

1. harus ada sesuatu perbuatan manusia;
2. perbuatan itu harus sesuai dengan apa yang dirumuskan dalam ketentuan pidana;
3. harus terbukti adanya kesalahan pada orang yang berbuat;
4. perbuatan itu harus berlawanan dengan hukum;
5. terhadap perbuatan itu harus tersedia ancaman hukuman di dalam undang-undang.³⁷

ad 4. Tinjauan Kejahatan Secara Viktimologis

Tinjauan kejahatan secara viktimologis tidaklah seperti halnya peninjauan secara yuridis. Tinjauan viktimologis sifatnya lebih luas daripada tinjauan yuridis, yang mengaitkan pihak-pihak yang terkait dalam suatu kejahatan.

Sebagaimana dikemukakan oleh Von Hentig, yang dikutip oleh J.E. Sahetapy, bahwa dalam suatu peristiwa, dalam hal ini suatu perbuatan pidana, seyogyanya dipandang ada interaksi, dan dinamika yang bukan saja disebabkan oleh pihak pelaku, tetapi ada "*interrelationship*" atau "*dual relationship*" antara pelaku dan korban.³⁸

Dalam hubungan dengan korban kejahatan, Arif Gosita, berpendapat bahwa, kejahatan adalah suatu hasil interaksi dan karena adanya interaksi antara fenomena yang ada dan

saling mempengaruhi.³⁹

Lebih lanjut Arif Gosita, menulis bahwa yang dimaksud dengan kejahatan adalah kejahatan dalam arti luas, tidak hanya yang dirumuskan oleh undang-undang hukum pidana tetapi juga tindakan-tindakan yang menimbulkan penderitaan dan tidak dapat dibenarkan serta dianggap jahat, tidak atau belum dirumuskan dalam undang-undang^u oleh karena situasi dan kondisi tertentu. Misalnya bentuk tindakan yang merugikan karena perkembangan teknologi baru atau ideologi politik golongan tertentu (penguasa tertentu).⁴⁰

Jadi tinjauan kejahatan secara viktimologi harus dilihat secara makro dengan memperhatikan hubungan antara semua fenomena yang ada dan saling berkaitan, serta saling mempengaruhi antara mereka yang terlibat dalam suatu kejahatan.⁴¹

J.E. Sahetapy berpendapat bahwa tinjauan kejahatan dari sudut pandang viktimologi selain perbuatan itu melanggar KUHP yang dilakukan oleh oknum, juga perbuatan-perbuatan tersebut melanggar KUHP atau perundang-undangan lainnya yang dilakukan oleh instansi/lembaga resmi. Lebih lanjut J.E. Sahetapy menjelaskan bahwa kalau orang memperlakukan kejahatan dari sudut pandang viktimologi, maka pada hakekatnya ada beberapa komponen yang perlu diperhatikan dan/atau dikaji. Lazimnya orang cuma memperhatikan dalam analisis kejahatan hanya komponen penjahat,

undang-undang dan penegak hukum serta interaksi ketiga komponen itu. Pada hal perlu ditinjau konstelasi masyarakat lebih jauh lagi, konstelasi masyarakat dan faktor lainnya (sosiologi dan kriminologi). Komponen korban hampir terlupakan dalam analisis ilmiah bahkan sekalipun dipersoalkan faktor korban, analisisnya belum dikupas secara bulat dan tuntas.⁴²

Kalau memperhatikan pengertian kejahatan ditinjau dari kacamata viktimologi tersebut maka unsur-unsurnya tidak hanya meliputi pengertian unsur kejahatan secara yuridis, sosiologis, dan kriminologis tetapi lebih luas lagi, yakni meliputi korban dan segala aspeknya.

Pengkajian kejahatan dari sudut pandang viktimologi sebagai gejala sosial, jelas memerlukan penentuan tipologi sesuai dengan konteks sosial penjahat dan perbuatannya. Dalam hubungan itu perlu dikemukakan pandangan Wolfgang melalui penelitiannya, yang menemukan bahwa korban turut serta atau berperan dalam terjadinya suatu kejahatan.⁴³

Berdasarkan temuan Wolfgang tersebut kemudian dikenal beberapa tipologi korban. Ezzat Abdeh Fattah mengemukakan beberapa tipologi korban sebagai berikut :

1. *nonparticipating victims*, adalah mereka yang menyangkal atau menolak kejahatan dan penjahat tetapi mereka tidak berpartisipasi dalam menanggulangi kejahatan;
2. *latent or predisposed victims*, adalah mereka yang mempunyai karakter tertentu yang cenderung menjadi korban pelanggaran tertentu;
3. *provocative victims*, adalah mereka yang menimbulkan

- kejahatan atau yang merangsang timbulnya kejahatan;
4. *participating victims*, adalah mereka yang tidak peduli atau perilaku lain yang memudahkan dirinya sendiri menjadi korban;
 5. *false victims*, adalah mereka yang menjadi korban karena dirinya sendiri.⁴⁴

Berbeda dengan pendapat Ezzat Abdeh Fattah ialah pendapat Stephen Schafer, yang membagi tipologi korban sebagai berikut:

1. *unrelated victims*, adalah mereka yang tidak mempunyai hubungan apa pun dengan penjahat, kecuali jika sipenjahat telah melakukan kejahatan terhadapnya. Menurutnyanya semua anggota-anggota masyarakat potensial dapat menjadi korban. Hal ini berarti tak seorang pun terlindungi untuk menjadi korban tanpa memperhatikan apakah sebelumnya korban mempunyai hubungan dengan pelaku. Dalam hal ini tanggung jawab terletak penuh di pihak penjahat;
2. *provocative victims*, yaitu siapa yang melakukan sesuatu pelanggaran konsekuensinya menjadi perangsang atau pendorong untuk menjadi korban. Dalam hal ini korban merupakan pelaku utama. Misalnya mempunyai *affair* dengan orang lain. Dengan demikian pertanggungjawaban terletak pada pihak korban dan pelaku;
3. *participating victims*, adalah mereka yang secara khusus tidak berbuat sesuatu terhadap penjahat, tetapi tidak terfikirkan bahwa tingkah lakunya mendorong pelaku untuk berbuat jahat terhadap dirinya. Contoh : berjalan sendiri di tempat yang gelap dan sepi merangsang penjahat untuk merampok atau memperkosa. Pertanggungjawaban sepenuhnya ada pada pelaku;
4. *biologically weak victims*, adalah mereka yang mempunyai bentuk fisik atau mental tertentu yang menyebabkan orang melakukan kejahatan terhadapnya. Misalnya anak kecil, orang yang lanjut usia, orang cacat, orang yang sakit mental atau gila dan lainnya. dalam hal ini pertanggung jawabannya terletak pada masyarakat atau pemerintah setempat, karena tidak melindungi korban yang tidak berdaya;
5. *socially weak victims*, merupakan orang-orang yang tidak diperhatikan oleh masyarakat luas sebagai anggota dalam masyarakat tersebut. Misalnya para imigran, penganut agama tertentu, minoritas etnis dan lainnya yang mempunyai kedudukan sosial yang lemah. Dalam kondisi seperti ini pertanggungjawaban

- secara penuh terletak pada penjahat atau masyarakat;
6. *self-victimizing victims*, adalah mereka yang menjadi korban karena kejahatan yang dilakukan sendiri. Beberapa buku menyatakan ini sebagai kejahatan tanpa korban, akan tetapi pandangan ini menjadi dasar pemikiran bahwa tidak ada kejahatan tanpa korban yaitu penjahat dan korban. Contoh : pecandu obat bius, alkoholisme, homoseks dan judi. Hal ini berarti pertanggungjawaban terletak penuh pada pelaku yang juga sekaligus merupakan korban;
 7. *political victims*, adalah mereka yang menderita karena lawan politiknya. Korban ini secara sosiologis tidak dapat dipertanggungjawabkan.⁴⁵

Selain tipologi yang dikemukakan ke dua tokoh tersebut, sebagai suatu perbandingan perlu pula dikemukakan beberapa tipologi yang dikemukakan oleh Sellin dan Wolfgang sebagai berikut :

1. *primary victimization*, yang dimaksud adalah korban individual. Jadi korbannya adalah orang perorangan (bukan kelompok);
2. *secondary victimization* yang menjadi korban adalah kelompok, misalnya badan hukum;
3. *tertiary victimization*, yang menjadi korban adalah masyarakat luas;
4. *mutual victimization*, yang menjadi korban adalah sipelaku sendiri. Misalnya pelacuran, perzinaan dan narkotika;
5. *no victimization*, yang dimaksud bukan berarti tidak ada korban melainkan korban tidak segera dapat diketahui. Misalnya konsumen yang tertipu dalam menggunakan suatu hasil produksi.⁴⁶

Apabila dikaji paparan tentang tipologi korban tersebut di atas, maka dapat diketahui bentuk-bentuk korban dalam kaitannya dengan timbulnya suatu kejahatan. Berbeda dengan tipologi yang dikemukakan oleh Ezzat Abdeh Fattah dan Stephen Schafer, tipologi yang dikemukakan oleh Sellin dan Wolfgang memberikan suatu gambaran bahwa korban tidak hanya dialami oleh orang perorang atau manusia saja,

tetapi juga dialami oleh kumpulan orang baik masyarakat luas maupun negara, sebagaimana korban kejahatan pertanahan atau viktimisasi kasus-kasus hukum atas tanah.

2.2. Teori-teori Kausa Kejahatan Yang Relevan Dengan Kejahatan Di Bidang Pertanahan

Sebelum membahas teori-teori kausa kejahatan yang relevan dengan kejahatan di bidang pertanahan, maka ada baiknya terlebih dahulu dikemukakan pengertian tanah itu sendiri.

Menurut Budi Harsono, sebutan tanah dalam bahasa kita dapat dipakai dalam berbagai arti, maka dalam penggunaannya perlu diberi batasan, agar diketahui dalam arti apa istilah tersebut digunakan.

Dalam hukum tanah, sebutan tanah dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh Undang-undang Pokok Agraria. Dalam Pasal 4 dinyatakan, bahwa atas dasar hak menguasai dalam negara... ditentukan adanya macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai orang perorang.

Dengan demikian jelaslah, bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi (Pasal 4 ayat 1). Sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi yang berdemensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Jadi istilah tanah yang mendapat awalan *per* dan

akhirian *an*, (pertanahan) adalah segala aktivitas yang berhubungan dengan permukaan bumi atau tanah sebagai obyek.⁴⁷

Adapun istilah kejahatan di bidang pertanahan sebenarnya bukanlah suatu istilah baru dalam hukum pidana, tetapi merupakan istilah yang sama dengan kejahatan pada umumnya sebagaimana yang diatur dalam buku II KUHP. Hanya saja kebetulan istilah kejahatan di bidang pertanahan ini berhubungan dengan tanah atau pertanahan sebagai obyek atau salah satu unsur adanya kejahatan.

Adapun pasal-pasal kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang berhubungan dengan kejahatan pertanahan adalah sebagai berikut:

- (1) kejahatan terhadap penyerobotan tanah diatur dalam Pasal 167 KUHP;
- (2) kejahatan terhadap pemalsuan surat-surat masing-masing diatur dalam Pasal 263, 264, 266 dan 274 KUHP;
- (3) kejahatan penggelapan terhadap hak atas barang tidak bergerak seperti tanah, rumah, sawah. Kejahatan ini biasa disebut dengan kejahatan *stellionaat*, yang diatur dalam Pasal 385 KUHP.⁴⁸

Kalau disimak beberapa contoh kasus kejahatan di bidang pertanahan, khususnya viktimisasi kasus-kasus hukum atas tanah sebagaimana yang telah dikemukakan pada uraian tentang latar belakang masalah di atas. Misalnya yang

telah terjadi di Surabaya, antara lain kasus Tubanan, kasus Urip Sumoharjo, kasus Pulo Sari Sarangan dan lain-lain. Yang terjadi di Makassar, antara lain kasus Tamalandrea, kasus jalan Kerung-kerung dan lain-lain. Dapatlah disimpulkan bahwa kejahatan yang terjadi tersebut adalah antara warga masyarakat yang mempertahankan hak atas tanah miliknya di satu pihak, dengan pihak pemerintah serta pengusaha/investor yang didukung oleh pejabat pemerintah dan tidak jarang para warga masyarakat selalu berada pada posisi yang lemah, sehingga dikalahkan.

Dalam rangka menjelaskan atau melihat permasalahan yang berhubungan dengan faktor penyebab kejahatan di bidang pertanahan khususnya viktimisasi terhadap kasus-kasus hukum atas tanah, maka perlu digunakan teori yang relevan dengan permasalahan tersebut.

Menurut kriminologi ada beberapa teori dan pendekatan yang bertalian dengan kausa kejahatan, sebagaimana dikemukakan J. E. Sahetapy. sebagai berikut :

1. teori interaksionis;
2. teori kontrol sosial;
3. teori labelling;
4. teori subkultural;
5. teori struktural dan;
6. pendekatan Sobural.⁴⁹

Untuk penulisan disertasi ini, penulis hanya menggunakan salah satu teori atau pendekatan tersebut di atas sebagai acuan untuk menjelaskan permasalahan sehubungan dengan penyebab kejahatan di bidang pertanahan khususnya,

viktimisasi terhadap kasus-kasus hukum atas tanah.

Mengingat kejahatan di bidang pertanahan bersifat multi dimensi, maka teori atau pendekatan yang dapat menjelaskan secara holistik atau secara sistematis adalah pendekatan sobural yang dikembangkan oleh J.E. Sahetapy. Adapun teori-teori lain sebagaimana tersebut di atas kurang relevan dalam menjelaskan permasalahan dan tujuan yang ingin diungkapkan dalam penelitian ini.

Istilah sobural menurut J.E. Sahetapy adalah sebagai akronim skala nilai-nilai sosial, aspek budaya dan faktor struktural dari suatu masyarakat tertentu.

Adapun yang dimaksud dengan nilai-nilai sosial meliputi: nilai agama, nilai moral dan nilai sosial; sedangkan aspek budaya meliputi antara lain: *sub culture*, peranan berbagai bidang hukum seperti hukum pidana, kriminologi, penologi dan viktimologi; selanjutnya faktor struktural selain kedua hal tersebut di atas yakni nilai-nilai sosial dan aspek budaya juga meliputi antara lain: kepentingan seperti mempertahankan kepentingan golongan tertentu; dan status seperti pendidikan dan pekerjaan.⁵⁰

Ada tiga proposisi yang melandasi kerangka dan perspektif berpikir dari konsep Sobural: Ketiga proposisi ini tidak bertumpu secara terpisah pada nilai-nilai sosial, aspek budaya atau pada faktor struktural. Lagi pula ketiga komponen akronim Sobural tidak berada dalam kemandirian,

melainkan mereka saling terkait, saling berinteraksi, sehingga seolah-olah merupakan suatu keterpaduan secara holistik. Jadi titik tekan pendekatan *sobural* ini dalam melihat penyebab kejahatan adalah akibat longgarnya nilai-nilai sosial, aspek budaya dan faktor struktural suatu masyarakat tertentu. Dengan kata lain ketiga proposisi tersebut tidak saling akomodatif atau berinteraksi terhadap satu sama lainnya apabila terjadi benturan atau konflik. 51

Berdasarkan uraian tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa pendekatan *sobural* dapat digunakan untuk menjelaskan faktor penyebab kejahatan di bidang pertanian, yaitu viktimisasi terhadap kasus-kasus hukum atas tanah yang berlangsung selama ini khususnya yang terjadi di Surabaya dan Makassar.

Penyebab kejahatan pertanian, bila dilihat dari kacamata pendekatan *sobural* dapat terjadi bila nilai-nilai sosial aparat pemerintah mendapat benturan, mengalami kelonggaran atau tidak kuat, tidak kokoh dan aspek budaya serta faktor struktural tidak memberi akomodasi atau tidak terdapat interaksi satu dengan yang lainnya atau pun sebaliknya, maka dapat menyebabkan timbulnya kejahatan pertanian khususnya viktimisasi terhadap kasus-kasus hukum atas tanah seperti pengambilalihan tanah milik rakyat dengan jalan menggusur, menyerobot, memberikan ganti rugi

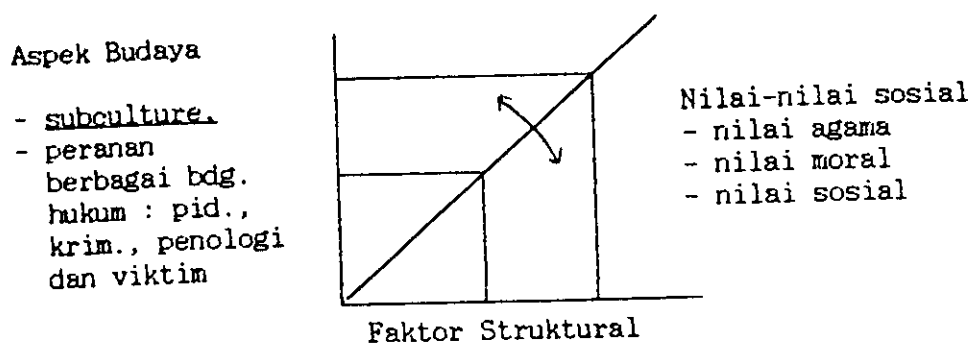
yang tetapkan sepihak dan sejenisnya yang dilakukan oleh pemerintah, pengusaha serta gabungan keduanya melawan warga masyarakat pemegang hak atas tanah yang mempertahankan tanah miliknya.

Tidak jarang pemerintah dan aparat penegak hukum dengan kekuasaan yang ada dan pengusaha yang mempunyai kekuatan modal yang besar melakukan kesewenangan serta tidak jarang dalam mengambil keputusan hukum kepentingan masyarakat sering dirugikan, dengan kata lain aparat pemerintah atau penegak hukum selalu berpihak kepada para investor yang berkepentingan komersial investor dan rakyat selalu dikalahkan atau dirugikan.

Contoh proses viktimisasi terhadap kasus-kasus hukum terhadap tanah yang terjadi adalah kasus Kedung Ombo di Jawa Tengah, kasus Nipah di Madura dan kasus Ohee di Irian Jaya, sedangkan di Surabaya adalah kasus Tubanan, kasus Putat Gede dan kasus Urip Sumoharjo. Kemudian di Makassar adalah kasus Tamanlanrea dan kasus di Jalan Kerung-kerung.

Sebaliknya, bila nilai-nilai sosial oknum aparat pemerintah dan penegak hukum mengalami benturan atau longgar, tetapi aspek budaya dan faktor struktural berakomodasi dengan nilai-nilai sosial atau sebaliknya, maka kecil kemungkinan terjadinya kejahatan pertanahan khususnya viktimisasi kasus-kasus hukum atas tanah, seperti penggusuran, penyerobotan dan sejenisnya.

Setelah mencoba dan berusaha memahami pendekatan *sobural* dalam menjelaskan penyebab kejahatan, khususnya kejahatan di bidang pertanian, Maka di bawah ini dapat digambarkan interaksi ketiga aspek tersebut di atas, sebagaimana tertera pada gambar di bawah ini.



Gambar : Interaksi antara nilai-nilai sosial, aspek budaya dan faktor struktural.

Sumber : J.E. Sahetapy, Teori Kriminologi Suatu Pengantar, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1992, h, 78.

2.3. Fungsi Hukum Dalam Upaya Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan

Kehadiran hukum dalam masyarakat di antaranya adalah untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan orang dalam masyarakat. Kepentingan-kepentingan ini kadangkala saling bertentangan antara satu dengan yang lain, yang oleh hukum diintegrasikan sedemikian rupa sehingga bertentangan atau konflik-konflik itu dapat diatasi, paling tidak dapat ditekan sekecil-kecilnya.

Pengintegrasian kepentingan-kepentingan itu dilakukan dengan tujuan untuk membatasi dan melindungi kepentingan-kepentingan para pihak yang terlibat atau terkena konflik tersebut. Memang, dalam suatu lalulintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu; seperti misalnya perlindungan para warga masyarakat pemilik tanah yang terkena pengadaan tanah karena kepentingan pembangunan, hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi kepentingan di pihak lain dalam hal ini pemerintah yang membutuhkan tanah tersebut.

Dalam kaitan ini, menurut Abdurrahman, ada dua tugas berat yang harus diemban oleh pemerintah, yaitu pada satu sisi melaksanakan usaha-usaha penegakan hukum, termasuk melindungi kepentingan para warga pemilik tanah dan pada sisi lain adalah melaksanakan pembangunan di segala bidang. Kedua bidang tugas tersebut haruslah senantiasa selaras satu sama lainnya, akan tetapi kadang-kadang dan tidak jarang terjadi kedua bidang tersebut menempati suatu posisi yang kontradiktif yang memberikan dan menimbulkan berbagai macam permasalahan.⁵²

Tegaknya hukum merupakan prasyarat bagi sebuah negara hukum di samping jaminan dan pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia dan kebebasan peradilan. Sedangkan pembangunan adalah usaha secara sadar yang dilakukan dengan secara berencana, baik dalam bidang fisik maupun dalam bidang

spiritual dalam rangka mewujudkan tujuan pembangunan nasional, yaitu pembangunan manusia Indonesia seutuhnya.

Pembangunan nasional dan hukum merupakan dua dimensi yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain, sehingga apabila hukum dilihat dalam hubungan ini, maka eksistensi hukum mencakup dua dimensi, yaitu :

hukum harus dilihat sebagai suatu bidang atau lapangan yang memerlukan pembinaan dan pembangunan sebagai salah satu kajian dalam rangka pembangunan secara menyeluruh. Dari dimensi lain kita harus melihat fungsi hukum sebagai suatu alat atau sarana yang penting untuk menunjang pembangunan, a tool of social engineering bukan saja dijadikan landasan bagi program pembangunan dalam arti bahwa keseluruhan program pembangunan itu harus dilaksanakan berdasarkan hukum, akan tetapi juga dari ketentuan-ketentuan hukum akan diharapkan beberapa input dalam mempercepat proses pembangunan itu sendiri.⁵³

Sebagai suatu sarana penunjang pembangunan, hukum tersebut mempunyai pendekatan tersendiri.

Michael Hager dalam hubungan ini menyebut dengan Development Law.⁵⁴ atau hukum pembangunan, yaitu suatu sistem hukum yang sensitif terhadap lembaga-lembaga hukum berikut ketrampilan para sarjana hukum secara sadar dan aktif mendukung proses pembangunan.

Dalam fungsinya sebagai sarana pembangunan, maka hukum menurut Michael Hager dapat mengabdikan dalam 3 sektor yaitu :

1. hukum sebagai alat penertib (*Odering*).

Dalam rangka penertiban ini hukum dapat menciptakan suatu kerangka bagi pengambilan keputusan politik

- dan pemecahan sengketa yang mungkin timbul melalui suatu hukum acara yang baik. Iapun dapat meletakkan dasar hukum (legitimasi) bagi penggunaan kekuasaan;
- o 2. hukum sebagai alat penjaga keseimbangan (*Balancing*). Fungsi hukum dapat menjaga keseimbangan dan keharmonisan antara kepentingan negara atau kepentingan umum dan kepentingan perorangan;
 3. hukum sebagai katalisator.
Sebagai katalisator hukum dapat membantu untuk memudahkan terjadinya proses perubahan melalui pembaharuan hukum (*law reform*) dengan bantuan tenaga kreatif di bidang profesi hukum.⁵⁵

Terlaksananya pembangunan secara efektif dan efisien tidak terlepas dari efektivitasnya peraturan hukum yang berlaku. Keefektifan hukum diukur melalui luasnya kecacatan dan ketidakaturan. Hukum yang efektif secara umum berlaku sesuai dengan apa yang seharusnya dilakukan dan yang tidak seharusnya dilakukan. Jika ada kesalahan yang timbul, maka harus ada kemungkinan sarana pembedahan yang mudah. Jika muncul keharusan untuk melaksanakan hukumnya dalam lingkungan yang baru atau berbeda, maka hukumnya akan menjadi cukup dan dapat diadaptasikan.

Berkaitan dengan keefektifan hukum ini, Anthony Allot mengatakan :

Effective law should generally do what they are designated to do. If some failure occurs, the should be the

possibility and means of easy rectification. If the necessity come to apply the law in different or new circumstances the law should be sufficiently adaptable.⁵⁶

Sehubungan dengan keefektifan hukum, Hans Kelsen menjelaskan dengan membedakan antara *Validity* dengan *Efficacy*, yaitu :

*Validity of law means that the legal norms are binding, that men ought to behave as the legal norms prescribe the men ought to obey and apply the legal norms. Sedangkan Efficacy hukum berarti bahwa : men actually behave as, according to the legal norms, they ought to behave, that the norms are actually applied and obeyed.*⁵⁷

Berkaitan dengan keefektifan hukum dalam pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan adalah menyangkut penegakan hukum.

Penegakan hukum sangat berkait dengan efektivitas hukum, sebab berlakunya hukum yang efektif dimulai dengan dilaksanakannya penegakan hukum yang baik dan benar.

Penegakan hukum adalah : Kegiatan menyerasikan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah/pandangan-pandangan menilai yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan (sebagai social engineering), memelihara dan mempertahankan (sebagai social control) kedamaian pergaulan hidup.⁵⁸

Apabila ditelaah norma hukum sebagai alat pengendalian sosial di dalam perilaku manusia, maka konsep hukum di dalam pembangunan harus berorientasi pada konsep hukum

modern. Model sistem hukum modern sebagaimana yang dikatakan oleh Marc Galanter adalah :

In speaking of modern law, one may mean many things. The term "moderen" is used here to refer to a cluster of features that characterize, to a greater or lesser extent, the legal systems of the industrial societies of the last century. Many of these features are to be found elsewhere; some of them are absent to some degree in one another advanced industrial society. However, I am putting forth, not a description, but a model. Modern legal systems differ in many important, respects. This model attempts to isolate their common salient features".⁵⁹

Penggunaan hukum sebagai *social engineering* merupakan ciri dari pada hukum modern. Dengan demikian penggunaan hukum sebagai *social engineering* harus berdasarkan atas hukum, sebagaimana yang diungkapkan oleh Robert B. Seidman :

Social engineering by government must be accomplished by law i.e. by means of norms of behaviour of citizens and bureaucrats laid down by government. There is no other way.⁶⁰

Permasalahan di bidang pertanahan, terutama yang menyangkut pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan memerlukan pengaturan yang berisikan pemecahan yang rasional. Sebab efektivitas suatu ketentuan perundang-undangan tergantung dari derajat rasionalitas dari ketentuan tersebut.⁶¹ Hukum adalah rasional, apabila adanya hukum tersebut berdasarkan alasan yang masuk akal dan merupakan hasil konsensus masyarakat, mungkin untuk dilaksanakan, merupakan jawaban konteks sosial politik, titik tolak dari permasalahannya telah diketahui; kemungkinan

adanya pelanggaran telah dipertimbangkan, dan secara logis berkaitan dengan hukum dasarnya. Di lain pihak rasionalitas hukum tersebut tergantung pada derajat sosial di mana hukum itu akan diperlukan.

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan mempunyai hubungan yang sangat erat dengan fungsi negara sebagai organisasi tertinggi dalam hal penguasaan dan peruntukan hak atas tanah.

Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA) menegaskan bahwa :

- (1). Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat.
- (2). Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :
 - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
 - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3). Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- (4). Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.⁶²

Berpangkal pada Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA) ini, perkataan dikuasai dalam pasal ini bukanlah berarti dimiliki, akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang kepada negara, sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia itu, untuk pada tingkatan tertinggi mengatur, menyelenggarakan, menentukan peruntukan dan pemanfaatan tanah pada masyarakat Indonesia, di mana segala sesuatunya dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.⁶³

Atas dasar hak menguasai dari negara ini ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah, yang dapat diberikan dan dimiliki oleh setiap orang, baik secara sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum, di mana hak atas tanah ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sedemikian rupa. Begitu pula bumi, air serta ruang angkasa di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Ketentuan ini memberi arah, bahwa setiap hak atas tanah yang dimiliki oleh setiap warga negara Indonesia sifatnya tidak absolut. Pasal 6 UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA) ditegaskan bahwa, semua hak atas tanah mempunyai fungsi

sosial, artinya bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanah itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan), semata-mata untuk kepentingan kerugian bagi masyarakat.⁶⁴

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari pada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya, juga bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara.

Selanjutnya dalam Pasal 18 UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dinyatakan pula bahwa untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.⁶⁵ Jadi pencabutan hak atas tanah itu dimungkinkan akan tetapi diikat dengan syarat-syarat, yaitu harus disertai ganti rugi yang layak atau penunjukkan tanah negara sebagai gantinya yang sepadan, ditinjau dari nilai, manfaat dan kemampuan tanahnya.

Berkaitan dengan kekuasaan negara sebagai organisasi tertinggi yang mengatur penguasaan dan peruntukkan hak-hak atas tanah, maka dalam hal pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan selalu menyangkut dua dimensi yang harus ditempuh secara seimbang, yaitu kepentingan pemerintah dalam hal ini untuk pembangunan dan kepentingan masyarakat. Dua pihak yang terlibat yaitu penguasa dan rakyat

harus sama-sama memperhatikan dan mentaati ketentuan-ketentuan yang berlaku mengenai hal tersebut.⁶⁶

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah, penilaian pemerintah sering menyalahi aturan dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku sehingga banyak merugikan warga masyarakat yang mempunyai hak atas tanah tersebut.

Karena pengadaan tanah menyangkut hajat orang banyak dan hak asasi, maka perlindungan hukum bagi para warga yang terkena pengadaan tanah untuk mendapatkan hak-haknya harus ditegakkan. Dalam hubungan dengan perlindungan hukum bagi rakyat Louis Henkin menulis :

..... human rights are claims asserted recognized "as of right", not claims upon love, or grace, or brotherhood or charity : one does not have to earn or deserve them. They are not merely aspirations or moral assertions but, in increasingly, legal claims under some applicable law.

(..... hak-hak asasi manusia adalah tuntutan-tuntutan yang dipertahankan yang dikenal "sebagai hak", bukan tuntutan-tuntutan atas cinta, atau rahmat atau persaudaraan, atau cinta kasih : orang tidak harus mendapat atau menerimanya. Tuntutan itu bukan merupakan aspirasi atau pernyataan moral tetapi bahkan merupakan tuntutan-tuntutan hukum berdasarkan hukum tertentu yang dapat diterapkan.⁶⁷

Ketentuan perundang-undangan telah menggariskan bahwa pengadaan tanah dikeluarkan dengan tujuan adalah agar pemilik tanah bisa dilindungi seperti melalui pemberian ganti rugi yang sesuai sebagaimana yang telah ditetapkan dalam peraturan hukum yang berlaku. Artinya dalam pemberian ganti rugi, janganlah mengakibatkan kemunduran tingkat ekonomi, status sosial maupun tingkat hidup masyarakat

pemilik tanah. Jadi masyarakat harus merasakan keadilan dan tidak merasa diperlakukan dengan sewenang-wenang.

Hal ini selaras dengan arah kebijaksanaan pembangunan pertanahan yang telah dituangkan di dalam GBHN 1993, di mana ditulis bahwa :

Penataan penguasaan tanah oleh negara diarahkan agar pemanfaatannya dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sedangkan penataan penggunaan tanah dilaksanakan secara berencana guna mewujudkan kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya. Penataan penggunaan tanah perlu memperhatikan hak-hak rakyat atas tanah, fungsi sosial hak atas tanah, batas maksimum pemilikan tanah pertanian dan perkotaan serta pencegahan penelantaran tanah, termasuk berbagai upaya untuk mencegah pemusatan penguasaan tanah yang merugikan kepentingan rakyat. Kelembagaan pertanahan disempurnakan agar makin terwujud sistem pengelolaan pertanahan yang terpadu, serasi, efektif dan efisien, yang meliputi tertib administrasi, tertib hukum, tertib penggunaan serta tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup. Kegiatan administrasi pertanahan perlu ditingkatkan dan ditunjang dengan perangkat analisis dan perangkat informasi pertanahan yang makin baik.⁶⁸

Dalam melindungi hak-hak rakyat terutama yang berhubungan dengan pembangunan bidang pertanahan, maka penerapan dan penegakan hukum sangat penting dan mutlak diperlukan. Artinya, penerapan dan penegakan hukum harus dilaksanakan secara tegas dan lugas tetapi manusiawi berdasarkan asas keadilan dan kebenaran dalam rangka mewujudkan ketertiban dan kepastian hukum, meningkatkan tertib sosial dan disiplin nasional, mendukung pembangunan serta memantapkan stabilitas nasional yang mantap dan dinamis.

Berkenaan pengambilan tanah-tanah penduduk yang akan

dipakai untuk keperluan pembangunan menurut ketentuan hukum yang berlaku di negara Republik Indonesia setelah berlakunya Keppres No. 55 Tahun 1993 dapat dilakukan dengan melalui dua saluran; yaitu :

1. Pengadaan tanah
Ialah melepaskan hubungan hukum semula yang terdapat diantara pemegang hak/penguasa atas tanah dengan cara pemberian ganti rugi atas dasar musyawarah dengan pihak yang bersangkutan;
2. Pencabutan hak-hak atas tanah (*Ontheigening*)
Pencabutan hak ialah pengambilan tanah kepunyaan sesuatu pihak oleh negara secara paksa, yang mengakibatkan hak atas tanah itu menjadi hapus, tanpa yang bersangkutan melakukan suatu pelanggaran atau lalai memenuhi suatu kewajiban hukum.⁶⁹

Meskipun di dalam Keppres No. 55 Tahun 1993 tidak secara limitatif memberikan batasan mengenai pembebasan tanah, namun dalam pelaksanaannya pembebasan tanah sering diberi arti, yaitu : Pembebasan tanah ialah setiap perbuatan yang langsung atau tidak langsung melepaskan/hubungan hukum yang ada antara pemegang hak/penguasa, atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak/penguasa atas tanah itu.⁷⁰

Hal ini memberi perbedaan prinsipil apabila dibandingkan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (1) Keppres No. 55 Tahun 1993, dimana dijelaskan pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.

Secara yuridis pengadaan tanah sering juga disebut

dengan pelepasan hak atas tanah yang diartikan sebagai perbuatan hukum untuk melepaskan hubungan antara pemegang hak dengan tanah sehingga kembali menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh negara berdasarkan persetujuan musyawarah kedua belah pihak dengan pembayaran ganti rugi.

Pada hakekatnya pengadaan tanah adalah lain dari pada dimensi lain dari pelepasan hak, kalau dilihat dari si pemegang hak, perbuatannya yang demikian adalah dilihat sebagai suatu pelepasan hak, akan tetapi apabila dilihat dari sudut pemerintah maka perbuatan yang demikian dapat dikatakan sebagai "pengadaan tanah", karena pemerintah telah memberi ganti rugi untuk melepaskan tanah tersebut dari segi penguasaan pemegang haknya. Pada zaman penjajahan Belanda, masalah pencabutan hak (*onteigening*) dan pembebasan tanah, (*prijsgeving*) diatur secara terpisah satu dengan yang lainnya.⁷¹

Masalah pembebasan tanah (*prijsgeving*) sebelum berlakunya Keppres No. 55 Tahun 1993 diatur dalam Gouvernements Besluit No. 7 Tanggal 1 Juli 1924 yaitu tentang *Voor-schriften omtrent het Verkrijgen van de vrij beschikking over ten behoeve van den lande benodigde gronden* : sebagaimana telah ditambah dan diubah dengan Gouvernement Besluit Tanggal 8 Januari 1932 yang termuat di dalam Bijblad No. 12746.⁷² Setelah Indonesia merdeka peraturan yang mengatur tentang pembebasan (sekarang pengadaan)

tanah adalah sebagai berikut :

1. Ontheigenings Ordonantie dicabut dan diganti dengan UU No. 20 Tahun 1961 (L.N 1961 No. 288) tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda yang ada di atasnya, sedangkan Bijblad No. 11372 dan No. 12746, dicabut dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 Tentang Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah;
2. Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 1973 (L.N. 1973 No. 49) tentang Penetapan Ganti Kerugian oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda yang ada di atasnya;
3. Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda yang ada di atasnya;
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah;
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Pemerintah bagi Pembebasan Tanah oleh pihak Swasta;
6. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. Ba. 12/108/12/1975 tanggal 3 Desember 1975;
7. Surat Edaran Direktur Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri tanggal 28 Pebruari 1976 No. BTU. 2/566/2-1976;
8. Undang-undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang;
9. Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum jo. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994.³

Keluarnya Keppres No. 55 Tahun 1993 ini telah mencabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi adalah :

1. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah;
2. Peraturan Menteri Dalam negeri No. 2 Tahun 1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Pemerintah Bagi Pembebasan Tanh oleh pihak Swasta;

3. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1985 tentang Tata Cara Pengadaan Tanah untuk Keperluan Proyek Pembangunan di Wilayah Kecamatan.⁷⁴

Keluarnya berbagai peraturan yang menyangkut pertanahan ini tidak lain bertujuan untuk melindungi kepentingan rakyat pemilik tanah. Di balik upaya melindungi kepentingan rakyat pemilik tanah terkandung pula makna, bahwa tanah-tanah yang dimiliki oleh para warga masyarakat mempunyai fungsi sosial yang karena kepentingan umum, bangsa dan negara tanah-tanah tersebut dapat dibebaskan. Kriteria mengenai kepentingan umum oleh Soetandyo Wignjosoebroto diberikan makna dalam 2 bahagian, yaitu :

1. kepentingan umum dalam maknanya sebagai kepentingan orang banyak, menurut moralnya, akan segera diputuskan dan didefinisikan menurut pilihan dan selera banyak orang, mungkin lewat proses yang sedikit banyak terorganisasi, atau terkelola. Mungkin pula lewat suatu proses yang lebih spontan, berproses dari bawah ke atas;
2. kepentingan umum dalam maknanya sebagai kepentingan nasional, akan diputuskan dan didefinisikan lewat suatu proses yang disifati sifat normatif dan struktural, serta terkendali secara sentral untuk memenuhi tuntutan rancang bangun dan perencanaan pembangunan.⁷⁵

Dalam Keppres No. 55 Tahun 1993, Pasal 1 ayat (3) dinyatakan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Kriteria ini apabila dirinci menampakkan sifat yang sepihak dan tidak aspiratif, karena kepentingan pemilik tanah kurang bahkan tidak mendapat perhatian. Padahal seharusnya pemilik tanahlah yang paling

pokok untuk mendapatkan perlindungan sesuai fungsi dari pada hukum untuk mengayomi demi tercapainya ketertiban dan rasa keadilan.

Keentingan umum pada hakekatnya tidak dapat mengabaikan kepentingan pribadi, bahkan harus mencirikan hal-hal sebagai berikut :

- a. kepentingan pemilik tanah tidak diabaikan;
- b. tidak menyebabkan pemilik tanah mengalami kemunduran dalam kehidupan selanjutnya, baik sosial maupun ekonomi;
- c. pemilik tanah memperoleh manfaat, baik secara langsung maupun tidak langsung penggunaan tanahnya yang dilepaskan haknya;
- d. ada kelayakan ganti kerugian yang diberikan kepada pemilik tanah.

Mengenai ganti kerugian, sesuai ketentuan peraturan yang berlaku diberikan batasan bahwa ganti rugi adalah penggantian atas nilai tanah berikut bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan hak atau penyerahan hak atas tanah (Pasal 1 ayat (7) Keppres No. 55 Tahun 1993). Adapun mengenai bentuk ganti rugi dapat berupa :

- a. uang;
- b. tanah pengganti;
- c. pemukiman kembali;
- d. gabungan dari dua atau lebih untuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf a, b, dan huruf c;
- e. bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan. (Pasal 13 Keppres 55 Tahun 1993).

Terlaksananya pengadaan tanah dengan baik dan berdayaguna dimulai dengan perencanaan yang baik dan mantap; yakni dengan memperhatikan rencana umum tata ruang dan rencana tata ruang wilayah.

Suatu pembangunan akan berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan apabila dimulai dengan suatu perencanaan yang baik, karena di dalam perencanaan yang baik, karena di dalam perencanaan tersebut telah dimuat pertimbangan-pertimbangan tentang kemungkinan-kemungkinan yang akan dan bisa terjadi dalam pelaksanaan pembangunan.

Pada negara hukum kemasyarakatan modern, rencana selaku figur dari hubungan hukum administrasi tidak dapat dihilangkan dari pemikiran. Rencana-rencana dijumpai pada pelbagai bidang kegiatan pemerintah, seperti dalam pengadaan tanah untuk keperluan atau kepentingan pembangunan.

Belifante mengemukakan bahwa Rencana merupakan keseluruhan tindakan yang saling berkaitan dari tata usaha yang mengupayakan terlaksananya keadaan tertentu yang tertib (teratur).⁷⁷ Dalam hubungan dengan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan, suatu rencana peruntukan terdiri dari bagian-bagian :

- Peta Perencanaan

Di sini terdapat peruntukan dari tanah dimaksud. Peta perencanaan itu dapat dipandang sebagai suatu himpunan (budel) keputusan yang saling berkaitan;

- Peraturan yang berkenaan dengan penggunaan (pemanfaatan);

Peraturan berkenaan dengan penggunaan (pemanfaatan) ini dapat dipandang sebagai peraturan perundang-

undangan. Bagi wilayah dari rencana itu dapat diberlakukan secara berulang kali.⁷⁸

Atas dasar pemikiran di atas, maka antara tegaknya suatu peraturan, khususnya dalam hal ini adalah Pasal 2 UUPA dan kepentingan pembangunan haruslah diletakkan pada suatu titik keseimbangan, jangan sampai kepentingan yang satu lebih diutamakan dari kepentingan yang lain, dinilai berhasil bilamana sudah dapat melaksanakan keseimbangan di antara ke dua kepentingan tersebut. Terlaksananya kedua kepentingan ini tidak hanya merupakan tanggung jawab pemerintah semata, akan tetapi seluruh rakyat Indonesia ikut pula bertanggung jawab.

Berkenaan dengan masalah pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, maka hubungan antara hukum di satu pihak dan pembangunan di lain pihak, dapat dikatakan bahwa hukum mengandung suatu kemampuan untuk mengefektifkan secara positif terhadap proses pelaksanaan pembangunan. Oleh karena itu dalam masyarakat yang sedang membangun sebagaimana halnya negara Indonesia, hukum haruslah berorientasi ke masa depan (*forward looking*) bukan berorientasi ke masa lampau (*backward looking*) sebagaimana halnya dengan masyarakat kita sebelum kemerdekaan. Sehingga hal yang demikian memerlukan studi yang lebih mendalam lagi mengenai hukum dan pembangunan, dalam hal ini hukum yang menyangkut bidang pertanahan agar supaya hukum dapat berperan sebagai sarana penunjang pembangunan.

Dalam kurun waktu 38 tahun sejak di undangkannya UUPA, maka keberadaan tanah sudah berkembang, semakin pesat dan menjadi lintas struktural yang mempunyai banyak segi, yang apabila tidak ditangani dengan baik akan dapat menimbulkan masalah yang cukup serius dalam pengaturan dan pengelolaannya yang berkaitan dengan pemenuhan kepentingan masyarakat luas.

Dari pengalaman dapat dipetik pelajaran yang dapat digunakan sebagai upaya penyempurnaan ketentuan atau peraturan yang berkaitan dengan penyediaan tanah untuk keperluan pembangunan mengingat bahwa kelancaran penyediaan tanah merupakan salah satu faktor penting yang akan menentukan keberhasilan pelaksanaan pembangunan.

Disadari bahwa tanah tidak lagi sekedar masalah agraria yang lazimnya lebih diidentikkan dengan pertanian, akan tetapi mempunyai cakupan yang lebih luas meliputi dimensi ekonomi, dimensi sosial budaya serta dimensi politik bahkan menyangkut masalah pertahanan keamanan.

Sebagai wadah sumber kekayaan alam yang terdapat di darat, kita harus dapat memahami bahwa tanah ialah wujud kongkrit dari salah satu modal dasar pembangunan nasional yang tercantum dalam Garis-garis Besar Haluan Negara.

1. Dimensi ekonomi dari pada tanah menunjukkan bahwa tanah sebagai benda ekonomi akan semakin penting, mengingat keterbatasan persediaannya dibanding dengan jumlah penduduk yang memerlukannya, yang di perkirakan sejak diundangkannya Undang-undang Pokok Agraria pada tahun 1960, sampai akhir pelita V pada

tahun 1993 akan lipat dua kali yaitu dari sekitar 96 juta jiwa menjadi kurang lebih 193,9 juta. Penduduk Indonesia bukan saja secara kuantitas meningkat akan tetapi kebutuhannya pun meningkat pula. Di satu pihak di daerah pertanian tetap harus kita kembangkan, di lain pihak penyediaan tanah untuk pembangunan perumahan dan pemukiman baru yang terus tumbuh dan berkembang di daerah perkotaan maupun pedesaan harus dipenuhi. Demikian pula perlu disediakan tanah-tanah untuk keperluan industri dan proyek-proyek pembangunan pemerintah. Bersamaan dengan itu harus pula dipelihara kelestarian lingkungan sehingga kekayaan alam dapat dijaga kelestariannya demi kelangsungan hidup bangsa yang didambakan oleh generasi mendatang;

2. Dimensi sosial budaya tanah haruslah diperhatikan bahwa sumber alam dan landasan hukum tanah adalah hukum adat, yang dalam pandangan rakyat kita tanah bukan sekedar permukaan bumi, akan tetapi juga merupakan bagian menyeluruh dari kehidupannya. Dalam dimensi sosial budaya harus pula kita menyediakan tanah untuk keperluan pendidikan, agama dan sosial seperti sekolah, gereja, mesjid dan sebagainya;
3. Dimensi politik dari tanah dapat dilihat pada masa lampau, bahwa masalah tanah pernah dijadikan alat politik oleh PKI dengan slogan dan janji tanah untuk tanah, yang merupakan tanah bekas partai tersebut sebagai upaya atau siasat untuk membangkitkan kontradiksi pada kurun waktu sebelum tahun 1966. Gejala penguasaan tanah di pedesaan oleh orang kota dan tanah-tanah pertanian oleh bukan petani, yang dapat pula pemilihan secara absente, bukan hanya mempunyai cakupan dimensi ekonomi saja, akan tetapi lebih dari itu yaitu dimensi ekonomi, yang memerlukan perhatian bersama. Demikian pula penguasaan tanah oleh perusahaan-perusahaan yang berakibat terjadinya perubahan penggunaan tanah, dari tanah-tanah pertanian menjadi tanah non pertanian dapat membawa dampak pada dimensi politik di samping dimensi ekonomi, lebih-lebih apabila didasari oleh itikat usaha spekulasi dan manipulasi, terutama di sekitar daerah perkotaan. Selanjutnya menurut Menteri Dalam Negeri dalam ceramahnya yang disampaikan pada acara pra simposium bidang pertanahan yang diselenggarakan oleh DPP Golkar tanggal 11-14 September 1990 di Jakarta menyatakan bahwa : bahwa masalah tanah memang merupakan masalah rawan, tidak hanya sekedar merupakan persoalan pemilikan dan tegaknya hukum tetapi juga menjadi politik seperti tampak pada kasus-kasus tanah belakangan ini.

Dimensi pertahanan keamanan, kaitannya dengan penyediaan tanah untuk keperluan pertahanan keamanan, termasuk untuk keperluan latihan dan lapangan terbang dalam rangka pembinaan ketahanan nasional yaitu kesinambungan hidup bangsa dan negara kita dalam menghadapi ancaman, tantangan, hambatan dan gangguan baik dari dalam maupun dari luar.

Dari uraian di atas, jelaslah bahwa kita harus menangani masalah pertanahan secara komprehensif, terencana serta terpadu sehingga keseluruhan kepentingan tersebut dapat kita layani sebaik-baiknya.

Penanganan masalah pertanahan perlu dilakukan dengan arif dan bijaksana dengan antara lain memperhatikan kaidah yang terkandung dalam Pasal Undang-undang Pokok Agraria.

Ini sangat penting karena kaidah yang terkandung didalamnya merupakan azas hukum yang sangat strategis dan mendasar sebagai landasan kebijaksanaan pertanahan di Indonesia yang menggambarkan keharusan adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi dan sosial.

Penentuan keseimbangan yang demikian itulah yang harus menjadi dasar bagi seluruh pembangunan kehidupan sosial politik dan ekonomi dalam masyarakat. Keseimbangan yang demikian itu pulalah yang dengan kata lain disebut sebagai keadilan dalam masyarakat.

2.4. Konsep dan Landasan Kebijakan Pertanahan

A. Konsep Kebijakan Pertanahan

Sebagai awal pembahasan pada sub bab ini penulis mencoba menjelaskan terlebih dahulu, konsep, orientasi dan karakteristik kebijakan, sebelum lebih jauh menguraikan arah dan landasan kebijakan pertanahan itu sendiri.

Seiring dengan gerak perkembangan dan perubahan di segala bidang, maka hukum hadir tidak hanya sebagai lembaga otonom yang berfungsi sebagai kontrol sosial melainkan masuk ke dalam segala bidang kehidupan masyarakat modern yang digunakan sebagai sarana melakukan perubahan. Kenyataan demikian dengan tegas digambarkan oleh Soetandyo Wignyosoebroto sebagai berikut :

Lebih menekankan keberhasilan pembangunan, dimana pemikiran-pemikiran yang terlampau pragmatik mencuat ke depan, tak urung dalam era Orde Baru yang menyebutkan dirinya orde pembangunan ini hukum acapkali diperlakukan sebagai sarana, dan harus berkhidmat kepada tujuan-tujuan pembangunan itu sendiri. Alih-alih berfungsi sebagai tujuan, bukan sekali dua kali bahwa hukum itu difungsikan untuk merasionalisasi kebijakan-kebijaksanaan khususnya kebijakan-kebijaksanaan eksekutif.⁸⁰

Untuk memahami proses serta bentuk kebijakan, pada intinya mengkaji letak serta bekerjanya hukum di masyarakat yang semakin besar perannya sebagai sarana untuk membawa perubahan-perubahan.

Mendasarkan diri pada definisi kebijakan, Jay A. Sigler membedakan menjadi 2 pengertian, yaitu pengertian

sempit dan pengertian luas In a sense, any action taken by any governmental agency is a public policy. In broader terms, according to David Easton, any authoritative allocation of values for society.⁸¹

Beranjak dari definisi ini dapat diambil kesimpulan, bahwa pengertian kebijaksanaan adalah tindakan sebagai wujud kewenangan pemerintah, atau dengan kata lain pembangunan yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat.

Adapun wilayah kebijaksanaan pemerintah bekerja, Jay

A. Sigler lebih lanjut menulis :

The boundaries of public policy are not yet fixed; but by focussing attention " on the intersection of the political system and the society around it " rather than on the social structure or the government, we concentrate on the product of the political processes, not on decision making.⁸²

Pemahaman yang demikian memberikan suatu penjelasan, bahwa kebijaksanaan hanya mencakup pada produk kewenangan politik bukan pada proses pembuatan keputusan.

Untuk memahami hubungan hukum dan kebijaksanaan pemerintah, terlebih dahulu perlu dikemukakan pendapat Lawrence M. Friedman tentang hukum ; One way is as the law that is, a set of rules or norm, written or unwritten, about right and wrong behaviour, duties and right.⁸³

Beranjak dari pemahaman di atas, hukum dapat memberikan hal-hal sebagai berikut :

1. hukum menjamin kepastian dan memberikan prediksi dalam

- kehidupan masyarakat;
2. hukum merupakan sarana pemerintah memberikan sanksi;
 3. hukum dapat juga dijadikan perisai dalam melawan berbagai kritik;
 4. hukum sebagai sarana untuk mendistribusikan sumber-sumber daya.

Selanjutnya hubungan antara hukum dan kebijaksanaan pemerintah dijelaskan oleh Jay A. Sigler sebagai berikut "Law also sets the framework for public policy".⁸⁴

Dari uraian di atas, dapat dipahami bahwa hukum sebagai acuan pemerintah menjalankan wewenangnya, yang di dalam menjalankan wewenangnya itu diwujudkan dalam kebijaksanaan. Dengan demikian hukum dan kebijaksanaan merupakan unsur yang penting dalam perkembangan politik.

Suatu masyarakat semakin modern dapat dilihat dari perkembangan teknologi yang dikuasai dan industrialisasi yang semakin melaju. Di dalam masyarakat yang demikian semakin bertambah pula masalah-masalah yang timbul. Berbagai masalah yang timbul itu antara lain ialah kerawanan baik sosial maupun politik, pengangguran, kelangkaan sumber daya, pencemaran lingkungan dan lain sebagainya. Berbagai permasalahan tersebut merupakan kewajiban pemerintah untuk memberikan penyelesaian. Langkah itu ditempuh melalui kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah yang dikeluarkannya. Kenyataan ini melukiskan, bahwa kebijaksa-

naan merupakan upaya pemerintah untuk melaksanakan kewajiban guna mengurus kepentingan masyarakat.

Semakin modern dan semakin maju suatu masyarakat, gerak mereka akan beraneka ragam dan semakin luas ketergantungannya antara yang satu dengan yang lain, maka semakin terbuka kemungkinan terjadinya benturan-benturan atau pertentangan-pertentangan kepentingan antar anggota masyarakat. Namun demikian mereka tentu menginginkan untuk tetap bertahan hidup. Untuk itu David Barker dan Colin Padfield memberikan gambaran sebagai berikut :

If a group or society is to continue, some form of social order is necessary. Rules or laws are, there for, drawn up to ensure that members of the society may live and work together in an orderly and peaceble manner. The larger the community (or group or state), the more complex and numerous will be the rule".⁸⁵

Semakin banyak dan semakin rumit peraturan, semakin banyak dan rumit pula kebijaksanaan yang harus dibuat. Sebagai akibatnya, kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah untuk menyelesaikan masalah ini tidak hanya semakin luas tetapi semakin rumit. Kondisi demikian menuntut pemerintah untuk mengarahkan dan mengendalikan masyarakat melalui pertimbangan-pertimbangan yang masak, yang akan dituangkan ke dalam kebijaksanaan-kebijaksanaannya, agar tetap tidak keluar dari cita-cita luhur dan tetap mengacu kepada tujuan dari cita-cita luhur dan tetap mengacu kepada tujuan nasional yang ingin dicapai. Di sisi lain pemerintah juga memiliki kewajiban untuk senantiasa memantau

masyarakat karena mereka telah menguasai perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, informasi dan komunikasi agar tidak menjadi terpedaya oleh anggota masyarakat yang menyalahgunakan kemajuan dan kemampuan tersebut.

Menurut A. Hoogerwerf yang dikutip oleh Bambang Sunggono, tujuan-tujuan kebijaksanaan pemerintah pada umumnya adalah sebagai berikut :

1. memelihara ketertiban umum (negara sebagai stabilisator);
2. memajukan perkembangan dari masyarakat dalam berbagai hal (negara sebagai stimulator);
3. memperpadukan berbagai aktivitas (negara sebagai koordinator);
4. menunjuk dan membagi berbagai benda material dan non material (negara sebagai distributor).⁸⁶

Melihat tujuan-tujuan di atas dapatlah diketahui bahwa apa yang ingin dicapai oleh pemerintah merupakan kepentingan masyarakat.

Selanjutnya Christopher Ham dan Michael Hill dalam mengkaji orientasi kebijaksanaan menyatakan setuju dengan pendapat Wildavsky bahwa tidak dapat menentukan batas-batas kebijaksanaan, namun apa yang ada di dalamnya harus sesuai dengan keadaan, waktu dan sifat dari permasalahan yang akan diselesaikan. Hal tersebut yang diungkapkan berikut ini : "... Policy analysis is an applied sub-field whose content cannot be determined by disciplinary boundaries but by whatever appears appropriate to the circumstances of the time and the nature of problem".⁸⁷

Ia mengungkapkan juga pendapat-pendapat lain, di

antaranya adalah sebagai berikut :

David Easton notes that 'Policy ... consists of a web of decision and actions that allocate ... values'. A further definition is offered by Jenkins who sees policy as 'a set of interrelated decisions ... concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation ...'.⁸⁸

Pendapat di atas menunjukkan, bahwa bentuk kebijaksanaan merupakan keputusan-keputusan guna mencapai sasaran. Yang akhirnya Christopher Ham dan Michael Hill berpendapat, tidak mudah untuk menentukan bahwa kebijaksanaan merupakan fenomena yang spesifik dan konkret, namun mereka menyatakan bahwa orientasi kebijaksanaan akan terus berkembang sebagai tahap implementasi, dan bukan merupakan tahap pembuatan, sebagaimana diungkapkannya sebagai berikut : "Policy will often continue to evolve within what is conventionally described as the implementation phase rather than the policy-making phase of the policy process".⁸⁹

Pandangan yang lain diungkapkan oleh Anthony J. Catanese dan James C. Snyder dalam bukunya Perencanaan Kota yang diterjemahkan oleh Erlangga:

Ruang lingkup (scope). Perencanaan kebijaksanaan ditujukan pada masalah tertentu, sementara salah satu prinsip perencanaan komprehensif adalah mempertimbangkan semua aspek dari suatu sistem secara simultan, apakah suatu masalah khusus atau kesempatan yang berkaitan dengan aspek tersebut sudah diketahui atau belum.⁹⁰

Dari pandangan ini diperoleh kejelasan bahwa kebijaksanaan tidak sama dengan rencana pembangunan. Dalam rencana pembangunan akan diperhatikan berbagai macam aspek,

sedang di dalam kebijakan hanya memperhatikan satu aspek saja.

Dalam kaitannya dengan proses pembuatan kebijakan harus diperhatikan segala sumber daya yang ada, sebab kebijakan yang telah ditetapkan akan menghasilkan aktivitas-aktivitas untuk mencapai tujuan tertentu, tidak terlepas dari daya dukung lingkungannya. Oleh sebab itu dalam menentukan kebijakan harus diperhatikan kekuatan dan keterbatasan-keterbatasan sumber daya yang ada, agar tujuan yang ditetapkan bisa tercapai. Hal ini diungkapkan oleh Thomas R. Dye :

It is true that not the variance in public policy can be explained by environmental resources. However, the activities of parties, groups, and individuals within the political system are heavily influenced by the nature of the environment. So our initial system approach has warned us not to expect the activities of individuals, groups, parties, or decision makers to produce policies at variance with environmental resources and constraints.⁹¹

Lebih khusus lagi pertimbangan-pertimbangan yang dijadikan pegangan dalam kebijakan adalah sarana-sarana yuridis pemerintah sebagaimana pemikiran A. Hooggerwerf yang dikemukakan oleh Bambang Sunggono :

1. sarana untuk pengaturan aktivitas-aktivitas warga negara (peraturan perundang-undangan, peraturan-peraturan administrasi dan sarana-sarana sanksi);
2. sarana untuk pengaturan hubungan antara pemerintah dengan yang diperintahkan (perlindungan hukum, antara lain dalam bentuk banding atau apel administratif dan pengadilan tata usaha negara, maupun berupa perlindungan kepentingan-kepentingan, antara lain dalam bentuk inspraak);
3. sarana untuk pengaturan tindakan-tindakan dari dan

hubungan antara lembaga-lembaga pemerintahan (antara lain berupa pengawasan, perencanaan berjangka, analisa kebijaksanaan dan koordinasi pelaksanaan).⁹²

Setelah mengetahui orientasi dan pertimbangan dalam suatu proses pembuatan kebijaksanaan, dikaji pula karakteristik kebijaksanaan. Dengan memahami karakteristik ini akan diperoleh pemahaman dan segera mengambil langkah solusinya jika kebijaksanaan itu tidak berjalan sesuai dengan harapan dalam tahap implementasinya.

Ada 3 karakteristik menurut Thomas R. Dye. Ketiga karakteristik tersebut diungkapkan sebagai berikut :

First of all, government lends legitimacy to policies. Governmental policies are generally regarded as legal obligations which command the loyalty of citizens. People may regard the policies of other groups and associations in society—corporations, churches, professional organization, civic associations, etc.—as important and even binding. But only government policies involve universality. Only government policies extend to all people in a society; the policies of other groups or organizations only reach a part of the society. Finally, government monopolizes coercion in society—only government can legitimately imprison violators of its policies. The sanctions that can be imposed by other groups or organization in society are more limited".⁹³

Dari pandangan Thomas R. Dye di atas diperoleh pemahaman bahwa kebijaksanaan itu mempunyai kekuatan hukum yang harus dipatuhi oleh warga negara, baik perorangan maupun kelompok dan yang melakukan pelanggaran akan mendapatkan sanksi.

Dari uraian di atas, akhirnya sampai pada kesimpulan bahwa kebijaksanaan itu memiliki orientasi guna menyelesaikan masalah tertentu pada satu wilayah dan kurun waktu

tertentu. Dalam proses kebijaksanaan hendak dipertimbangkan segala sumber dana dan sumber daya lingkungan serta dipertimbangkan pula sarana yuridik pemerintahan, sehingga bila mengalami kendala dalam pelaksanaannya akan segera memperoleh solusi. Kebijakan publik bersifat mengikat bagi warga negara yang berarti setiap pelanggaran akan dikenakan sanksi.

Hakekat pembangunan nasional adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Pembangunan yang demikian mengandung pengertian tidak hanya berusaha mengejar kemajuan lahiriah dan kepuasan batiniah, melainkan mengejar keselarasan, keserasian dan keseimbangan antara keduanya.

Dalam kerangka pembangunan nasional yang demikian itu, diperlukan adanya pembangunan jangka panjang yang dilaksanakan secara bertahap. Seluruh pembangunan ini diarahkan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan seluruh rakyat, serta meletakkan dasar yang kuat untuk pembangunan tahap berikutnya.

Salah satu segi pembangunan nasional adalah berkaitan dengan kebijaksanaan pertanahan. Masalah pertanahan adalah masalah yang terkait langsung dengan rakyat. Sebab tanah merupakan kebutuhan dasar (*basic need*) masyarakat secara keseluruhan. Karena itu diperlukan penanganan serta

pengaturan yang extra hati-hati dan seksama.

Untuk mengarahkan kebijaksanaan pertanahan itu, pada tanggal 24 September 1960 telah disahkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) (LNRI Tahun 1960 Nomor 104, TLNRI Nomor 2043). Pelaksanaan UUPA ini mempunyai arti ideologis yang sangat penting. Sebab undang-undang ini merupakan penjabaran langsung dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, sebagai "basic power" demokrasi ekonomi yang sedang dikembangkan dalam rangka menciptakan kemakmuran rakyat.

Untuk mewujudkan cita-cita di atas, dapat diwujudkan melalui prinsip-prinsip yang menjadi *political will* dari UUPA ketika diundangkan pada tahun 1960. Prinsip-prinsip itu ialah kesatuan hukum agraria, penghapusan pernyataan domein negara, fungsi sosial hak atas tanah, pengakuan hukum agraria nasional berdasarkan hukum adat dan pengakuan hak ulayat, persamaan derajat warga Indonesia, pelaksanaan performa hubungan antara manusia Indonesia dengan tanah atau bumi air dan ruang angkasa, rencana umum penggunaan persediaan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa, prinsip rasionalitas.⁹⁴

Semua itu bermuara dari demokrasi Pancasila, yang ingin mewujudkan cita-cita negara hukum yang berkesejahteraan dan berkeadilan dengan dilandasi 3 aspek penting,

yaitu aspek sosial, aspek ekonomi dan aspek politik. Hal ini didasari, bahwa dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, manusia merupakan insan sosial, insan ekonomi, dan insan politik dalam kaitan itu persoalan juga dilihat dari tiga aspek tersebut.⁹⁵

Dengan demikian melaksanakan UUPA secara murni dan konsekuen berarti melaksanakan salah satu kebijaksanaan terpenting dalam demokrasi ekonomi, sebab itu merupakan aktualisasi dari salah satu segi penting dari demokrasi Pancasila.

Untuk mewujudkan kebijaksanaan di atas, maka Badan Pertanahan Nasional (BPN) mencanangkan kebijaksanaan di bidang pertanahan dalam pembangunan nasional dibagi menjadi 2 :

a. Keterpaduan konsepsi pembangunan pertanahan.

Keterpaduan pendekatan yang bersifat konseptual mutlak diperlukan karena tanah atau ruang muka bumi dalam wilayah negara kita luasnya terbatas. Sementara itu di sisi lain perkembangan kegiatan kehidupan dan penghidupan bangsa kita memerlukan tanah yang semakin luas, tidak saja untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang semakin bertambah, tapi juga adanya tuntutan mutu kehidupan yang merupakan dampak positif dari keberhasilan pembangunan.

Berdasarkan pertimbangan tentang perlunya pendeka-

tan konseptual yang terpadu dalam penanganan bidang pertanian tersebut, Presiden membentuk Badan Pertanahan Nasional (BPN) dengan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 26 Tahun 1988. Pertimbangan yang mendasari pembentukan Badan Pertanahan Nasional, adalah :

- a. bahwa dalam pelaksanaan pembangunan nasional, adanya kebutuhan, penguasaan, dan penggunaan tanah pada umumnya, termasuk kepentingan pembangunan dirasakan makin meningkat;
- b. bahwa dengan meningkatnya kebutuhan, penguasaan, dan penggunaan tanah, terutama untuk kepentingan pembangunan, meningkat pula permasalahan yang timbul di bidang pertanian;
- c. bahwa sehubungan dengan hal-hal tersebut, serta untuk dapat menyelesaikan permasalahan di bidang pertanian secara tuntas, dipandang perlu meninjau kembali kedudukan, tugas, dan fungsi Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri, dan meningkatkannya menjadi suatu lembaga yang menangani bidang pertanian secara nasional.⁹⁶

Pertimbangan-pertimbangan yang mendasari pembentukan BPN tersebut menyiratkan adanya harapan bahwa Badan Pertanahan Nasional sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden, yang dibentuk guna menangani bidang pertanian harus mampu untuk :

- a. mengelola dan mengembangkan administrasi pertanian berdasarkan UUPA dan peraturan perundang-undangan lainnya;
- b. mengatasi permasalahan yang timbul di bidang pertanian yang semakin meningkat;
- c. membina dan melaksanakan kerjasama di bidang pertanian dengan Departemen dan Lembaga Pemerintah lainnya.⁹⁷

Menurut Keputusan Presiden Nomor 26 tahun 1988 tersebut, BPN bertugas membantu Presiden dalam mengelola

la dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), maupun berdasarkan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah, pengurusan hak-hak tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah serta lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Presiden.

Keterpaduan pendekatan yang bersifat konseptual juga diperlukan dalam penanganan pertanahan untuk mengkoordinasikan pelaksanaan berbagai undang-undang yang berhubungan dengan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam pada umumnya secara selaras, serasi, dan seimbang. Berbagai undang-undang dimaksud adalah :

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau Undang-Undang Pokok Agraria (LN 1960-108, TLN 2043);
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan (LN 1967-8, TLN 2823);
3. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan (LN 1967-227, TLN 2831);
4. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1972 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Transmigrasi (LN 1972-33, TLN 2988);
5. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan

- (LN 1974-65);
6. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1980 tentang Jalan (LN 1980-83, TLN 3186) dan PP No. 27/1985;
 7. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Undang-undang Pokok Lingkungan Hidup (LN 1982-12, TLN 3215);
 8. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian (LN1984-22, TLN 3287).⁹⁸

Kedelapan undang-undang tersebut pada dasarnya merupakan undang-undang yang mengatur pembinaan dan pengembangan masing-masing sektor yang bersangkutan. Namun berhubung sektor-sektor tersebut dalam pelaksanaan kegiatan pembangunannya memerlukan tanah dengan kawasan yang relatif luas, maka untuk mencegah terjadinya tumpang tindih peruntukan, penggunaan tanah, dan penyusunan tata ruang serta penatagunaan tanahnya perlu dikoordinasikan sebaik-baiknya melalui tahap perencanaannya.

b. Arah dan kebijaksanaan pembangunan bidang pertanahan.

Ada 7 arah dan kebijaksanaan pembangunan bidang pertanahan sebagai penjabaran GBHN dan Repelita Nasional yang telah dituangkan dalam Repelita V oleh Badan-Pertanahan Nasional:

1. Arah dan kebijaksanaan umum di bidang pertanahan;
2. Arah dan kebijaksanaan pembangunan nasional bidang pertanahan yang berkaitan dengan pembangunan pertanian;

3. Arah dan kebijaksanaan pembangunan bidang pertanahan yang berkaitan dengan pembangunan transmigrasi;
4. Arah dan kebijaksanaan pembangunan bidang pertanahan yang berkaitan dengan pembangunan daerah dan pembangunan perkotaan;
5. Arah dan kebijaksanaan pembangunan bidang pertanahan yang berkaitan dengan pelestarian sumber daya alam dan lingkungan hidup;
6. Arah dan kebijaksanaan pembangunan bidang pertanahan yang berkaitan dengan pembangunan perumahan dan permukiman;
7. Arah dan kebijaksanaan pembangunan bidang pertanahan yang berkaitan dengan hukum pertanahan.⁹⁹

Dari ketujuh arah dan kebijaksanaan pembangunan bidang pertanahan tersebut di atas yang dikaji adalah :

1. arah dan Kebijakan Umum di Bidang Pertanahan.
 - a. Pemanfaatan tanah hendaknya diselenggarakan secara optimal, seimbang, serasi, dan lestari, dengan pelaksanaan kegiatan di bidang pertanahan pada umumnya dan penyelenggaraan administrasi pertanahan pada khususnya, yang dilaksanakan dengan memberikan pertimbangan utama pada :
 - fungsi sosial dari tanah dan;
 - pemanfaatan tanah guna meningkatkan kesejahteraan rakyat;
 - b. pemberian, perpanjangan jangka waktu, pembaharuan, pemberian ijin pemindahan hak atau pembatalan hak atas tanah, dilaksanakan dengan mempertimbangkan fungsi sosial dan pemanfaatan tanah tersebut untuk kesejahteraan rakyat;
 - c. perencanaan tataruang/tata guna tanah dilanjutkan dengan pengarahannya agar :
 - pemanfaatan tanah dapat terkoordinasi antara berbagai jenis penggunaan;
 - kelestarian alam dan lingkungan hidup tetap terpelihara;
 - dapat dicegah penggunaan tanah yang merugikan kepentingan masyarakat dan kepentingan pembangunan;
 - d. penataan kembali penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah, termasuk pengalihan hak atas tanah, diselenggarakan dalam rangka mewujudkan fungsi sosial hak atas tanah dan pemanfaatan tanah guna meningkatkan kesejahteraan rakyat;
 - e. Pembangunan pertanahan dilaksanakan untuk mensukseskan Trilogi Pembangunan, yaitu :
 - terciptanya keadaan dan suasana yang makin

menjamin tercapainya keadilan sosial bagi seluruh rakyat dengan makin meratanya pembangunan dan hasil-hasilnya;

- terlaksananya pertumbuhan ekonomi yang makin berkembang dan;
- terpeliharanya stabilitas yang makin mantap, diusahakan dengan :
 - menyelenggarakan pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah dalam upaya pemerataan yang berkeadilan dalam pemanfaatan hasil-hasil pembangunan;
 - menyelenggarakan penatagunaan tanah bagi berbagai kebutuhan pembangunan yang menjamin pemanfaatan tanah secara optimal dan berkesinambungan;
 - menyelenggarakan kepastian hukum dan hak atas tanah yang menjamin rasa aman dalam memanfaatkan tanah;

2. Arah dan Kebijaksanaan Pembangunan Bidang Pertanahan yang berkaitan dengan Pembangunan Daerah dan Pembangunan Perkotaan.

- a. Dalam menunjang pembangunan daerah dikembangkan sistem informasi geografi dan sistem informasi pertanahan, yang merupakan penyajian informasi kawasan, sebagai sarana perencanaan pembangunan daerah secara terpadu dan serasi, disesuaikan dengan prioritas dan potensi daerah dalam kaitan kesatuan pembangunan nasional, sebagai perwujudan Wawasan Nusantara, yaitu terbinanya Indonesia sebagai satu kesatuan politik, ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan keamanan;
- b. Untuk menunjang peningkatan perencanaan pembangunan perkotaan dilaksanakan :
 - pengembangan Sistem Informasi Geografi dan Sistem Informasi Pertanahan;
 - penataan kembali penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah, termasuk pengalihan hak atas tanah;
 - penyediaan peta-peta dasar yang diperlukan;
 - pengembangan perencanaan aspek pertanahan dari sistem perencanaan perkotaan, dalam rangka mewujudkan suasana kota yang aman, tertib, lancar, dan sehat dengan peletakan pola jaringan jalan secara terencana, keserasian hubungan antara kota dengan daerah sekitarnya, serta keserasian pertumbuhan dalam kota itu sendiri.

3. Arah dan Kebijaksanaan Pembangunan Bidang Pertanahan yang berkaitan dengan Pembangunan Perumahan dan Permukiman.

- a. Kebijaksanaan pertanahan dalam menunjang perluasan pembangunan perumahan dan permukiman, termasuk pembangunan kota-kota baru, untuk menampung pertambahan penduduk dan peningkatan pembangunan, adalah sebagai berikut :
 - sejauh mungkin dilaksanakan tanpa mengakibatkan berkurangnya luas tanah-tanah pertanian yang produktif;
 - diarahkannya pada pemanfaatan tanah-tanah yang kurang subur atau tidak potensial untuk pengembangan pertanian;
 - didahului dengan peletakan pola rencana jaringan jalan untuk menciptakan permukiman yang aman, tertib, lancar, dan sehat.
- b. Perbaikan dan pemugaran kampung serta lingkungan permukiman di pedesaan dan perkotaan, termasuk peremajaan kota, dilaksanakan sejalan dengan penataan kembali penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah, termasuk pengalihan hak atas tanah, diarahkan untuk mewujudkan suasana permukiman/perkotaan yang aman, tertib, lancar, dan sehat;
- c. Pengembangan industri serta produksi bahan-bahan bangunan diarahkan agar tidak mengakibatkan kerusakan lingkungan hidup.¹⁰⁰

B. Landasan Kebijaksanaan

Kebijaksanaan pembangunan nasional di bidang pertanahan berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Undang-undang ini merupakan penjabaran dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa : "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Penjabaran ini nampak dalam Ketentuan Pasal

2 UUPA.

Tujuan diundangkan UUPA seperti yang dimuat dalam Penjelasan Umumnya, adalah sebagai berikut :

- a. meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
- b. meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
- c. meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.¹⁰¹

Sebagai arah dan kebijaksanaan pembangunan nasional di bidang pertanahan digariskan dalam Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1988 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) :

Tanah mempunyai fungsi sosial dan pemanfaatannya harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Untuk itu perlu terus dikembangkan rencana tata ruang dan tata guna tanah secara nasional sehingga pemanfaatan tanah dapat terkoordinasi antara berbagai jenis penggunaan dengan tetap memelihara kelestarian alam dan lingkungan serta mencegah penggunaan tanah yang merugikan kepentingan masyarakat dan kepentingan pembangunan. Di samping itu perlu dilanjutkan penataan kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah termasuk pengalihan hak atas tanah.¹⁰²

Dalam merumuskan suatu kebijaksanaan, banyak yang harus diperhitungkan, apalagi yang menyangkut kebijaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan mempunyai permasalahan yang multi kompleks.

James E. Anderson memberikan gambaran, bahwa suatu permasalahan baru akan menjadi permasalahan kebijaksanaan (policy problem) manakalah problem-problem tersebut dapat

membangkitkan orang banyak untuk melakukan tindakan terhadap problem-problem itu.¹⁰³

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan adalah merupakan problem yang dapat membangkitkan orang banyak, tidak saja pada skala lokal, juga skala nasional.

Dengan jelas bahwa hukum dengan kebijaksanaan mempunyai hubungan yang erat. Peranan hukum di sini akan terlihat di dalam perumusan, penetapan dan pelaksanaan kebijaksanaan sebagaimana di dalam Keppres No.55/1993. Hal ini dapat dimengerti dengan mendalami konsep *legal policy*, seperti yang dinyatakan oleh Petrazycki.

The essence of the problem of the policy law consist in scientifically justified prediction of the effects if certain legal enactments are introduced, and in elaborating principles which will bring about some desirable effects.¹⁰⁴

Kebijaksanaan di bidang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan tidak terlepas dari sasaran arah dan pokok tujuan pembangunan nasional Indonesia. Dalam GBHN 1993 dijelaskan bahwa tujuan pembangunan nasional yang hendak dicapai adalah :

Untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu, dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tenteram, tertib, dan dinamis dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib, dan damai.¹⁰⁵

Untuk menjabarkan lebih lanjut dari tujuan pembangunan nasional tersebut diperlukan perangkat hukum, baik

dalam bentuk Undang-undang maupun dalam bentuk lain; seperti Keppres No.55/1993. Penggunaan hukum sebagai instrumen kebijaksanaan adalah penting, karena hukum integratif memiliki legitimasi, di dukung oleh mekanisme pelaksanaan dan memiliki sanksi, demikian ditulis Stever Vago.¹⁰⁶

Hukum merupakan suatu proses yang ditempuh secara sadar untuk merumuskan kebijaksanaan dan kemudian menerapkannya dalam masyarakat. Hal ini dapat dikatakan bahwa hukum mempunyai tujuan untuk mengatur masyarakat secara efektif dengan menggunakan peraturan-peraturan yang dibuat secara sengaja.

Proses pembuatan kebijaksanaan tidak dapat di pisahkan dengan proses pengesahan kebijaksanaan, oleh karena pada umumnya kebijaksanaan negara barulah memiliki otoritatif apabila telah dituangkan oleh lembaga yang berwenang menjadi bentuk hukum dan dilaksanakan.

Proses kebijaksanaan dapat dilukiskan sebagai deretan rentetan keadaan-keadaan yang berbeda-beda sehubungan dengan suatu kebijaksanaan. Dengan perkataan lain, suatu proses kebijaksanaan adalah keseluruhan dari tindakan-tindakan yang dinamis sehubungan dengan persiapan, penentuan, pelaksanaan, penilaian, dan pengendalian suatu kebijaksanaan.

Suatu kebijaksanaan akan efektif apabila kebijaksa-

naan tersebut diimplementasikan ke dalam masyarakat. Pelaksanaan (implementasi) kebijaksanaan adalah bangunan sarana-sarana dipilih untuk tujuan-tujuan yang dipilih dan pada urutan waktu yang dipilih. Pelaksanaan kebijaksanaan itu tidak hanya terbatas pada perwujudan riil kebijaksanaan tersebut, akan tetapi juga mempunyai kaitan dengan keefektifan yang akan tampak pada pelaksanaan kebijaksanaan tersebut.

Dalam kaitannya dengan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, pemerintah telah melaksanakan kebijaksanaan di bidang hukum agraria, UU No. 5 tahun 1960 dan lebih khusus lagi adalah Keppres No.55/1993 tentang pengadaan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Proses pelaksanaan kebijaksanaan perundang-undangan, pengadaan tanah tidak terlepas dari dasar falsafah bangsa Indonesia, yaitu Pancasila.

Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia dilandaskan pada nilai-nilai moral yang telah berakar dalam kepribadian bangsa. Kepribadian bangsa telah menegaskan bahwa untuk mencapai kebahagiaan hidup perlu dikembangkan adanya keselarasan, keseimbangan dan keserasian, baik dalam hidup manusia sebagai pribadi, dalam hubungan manusia dengan masyarakat, dengan alam, dan dengan Tuhannya, maupun dalam mengejar kemajuan lahiriah dan keba-

hagiaan rohaniah.

Sebagai pandangan hidup, maka konsekuensinya, Pancasila adalah merupakan sumber dari segala sumber hukum yang berlaku di Indonesia. Dalam kaitannya dengan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Pancasila telah memberikan pedoman bagaimana seharusnya pemerintah dan masyarakat secara timbal balik untuk melakukan hak dan kewajibannya, apa yang boleh dilakukan dengan dan apa yang tidak boleh dilakukan. Untuk mencapai tujuan pembangunan sebagaimana yang diuraikan di atas yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila, maka setiap penyelenggara negara (pejabat) baik pusat maupun daerah harus berlandaskan pada sikap dan tindakannya pada nilai-nilai Pancasila.

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang melibatkan kepentingan para warga masyarakat, di mana sebagian besar berada pada status yang lemah baik ditinjau dari segi politik maupun dari segi ekonomi, maka perlindungan hukum yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila sangat dibutuhkan. Salah satu perwujudan dari sikap demikian itu dapat dilihat dari dasar, cara, dan arah pejabat negara dalam membuat kebijaksanaan termasuk di dalam kebijakan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, maka tolak ukurnya adalah Pancasila.

Dalam demokrasi Pancasila kandungan prinsip seperti

yang tertuang di dalam sila IV dari Pancasila, yaitu ; kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, yang mana tercermin di dalam Keppres No.55/1993.

Wujud pengamalan dari sila IV Pancasila yaitu :

- a). Mengutamakan kepentingan negara dan masyarakat.
- b). Tidak memaksakan kehendak orang lain.
- c). Mengutamakan musyawarah dalam mengambil keputusan untuk kepentingan bersama.
- d). Musyawarah untuk mencapai mufakat yang diliputi oleh semangat kekeluargaan.
- e). Dengan itikad baik dan rasa tanggung jawab menerima dan melaksanakan hasil keputusan musyawarah.
- f). Musyawarah dilakukan dengan akal sehat dan sesuai dengan hati nurani yang kekar.
- g). Keputusan yang diambil harus dapat dipertanggung jawabkan secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia serta nilai-nilai kebenaran dan keadilan.

Cerminan pengamalan dari sila IV Pancasila dapat terlihat dalam Keppres No.55/1993 di mana tertuang di dalam pasal-pasal :

- a). Pasal 1 ayat (1), (2), (3) dan (5) yang pada pokoknya mengatur pemberian ganti rugi yang layak, pelepasan hak, pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan proses

- pelaksanaan musyawarah;
- b). Pasal 2 ayat (1) dan (3) mengatur mengenai tujuan pengadaan tanah yang semata-mata hanya untuk pemenuhan kebutuhan pembangunan untuk kepentingan umum. Ayat (3) mengatur tentang cara pengadaan tanah yang lain; yaitu dengan cara jual beli, tukar menukar yang dilakukan secara suka rela;
 - c). Pasal 3 dan Pasal 9 adalah mengatur masalah prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah dan asas musyawarah di dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum;
 - d). Pasal 10 ayat (1) adalah mengenai pelaksanaan musyawarah antara instansi yang memerlukan tanah dengan pemilik hak atas tanah;
 - e). Pasal 14 dan Pasal 18 mengatur mengenai ganti kerugian terhadap tanah yang dikuasai dengan hak ulayat, sedangkan Pasal 18 adalah yang berhubungan dengan pembuatan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian yang sesuai dengan kesepakatan.

Penjabaran lebih lanjut tentang ketentuan pelaksanaan Keppres RI No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum; adalah Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994, di mana dalam Pasal 14 ayat (3) dikatakan :

Musyawarah dilaksanakan 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.

Pasal 15 ayat (2) :

Panitia menentukan pelaksanaan musyawarah secara bergilir atau dengan perwakilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berdasarkan pertimbangan yang meliputi banyaknya peserta musyawarah, luas tanah yang diperlukan, jenis kepentingan yang terkait dengan hal-hal lain yang dapat memperlancar pelaksanaan musyawarah dengan tetap memperhatikan kepentingan pemegang hak atas tanah dengan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda yang terkait dengan tanah yang bersangkutan.

Pasal 16 ayat (1) :

Panitia memberikan penjelasan ke dua belah pihak sebagai bahan musyawarah untuk mufakat, terutama mengenai ganti kerugian harus memperhatikan hal-hal tersebut :

- a). Nilai tanah berdasarkan nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan nilai jual obyek Pajak Bumi dan Bangunan (NJOP) tahun terakhir untuk tanah yang bersangkutan.

b). Faktor-faktor yang mempengaruhi harga tanah :

1. lokasi tanah;
2. jenis hak atas tanah;
3. status penguasaan tanah;
4. peruntukan;
5. kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah;
6. prasarana yang tersedia;
7. fasilitas dan utilitas;
8. lingkungan;
9. lain-lain yang mempengaruhi harga tanah.

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

Ayat (4) : Ganti Kerugian diupayakan dalam bentuk yang tidak menyebabkan perubahan pola hidup masyarakat dengan mempertimbangkan kemungkinan dilaksanakannya alih pemukiman ke lokasi yang sesuai.

Cermin nilai-nilai Pancasila di dalam peraturan yang mengatur tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum telah tertuang di dalam peraturan tersebut di atas. Masalahnya sekarang, bagaimana implementasinya, penerapannya serta penegakan hukumnya di dalam kehidupan masyarakat Indonesia pada umumnya, dan khususnya dengan masyarakat Surabaya dan Makasar. Kebi-

jaksanaan ini akan lebih efektif manakala aturan tersebut sesuai dengan pandangan dan nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat tersebut

Suatu aturan hukum akan lebih efektif apabila aturan tersebut sesuai dengan pandangan dengan nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat tersebut. Dalam membuat suatu kebijaksanaan perlu diperhatikan dengan memilih model kebijaksanaan yang sesuai dengan nilai-nilai yang masih hidup dan berkembang di dalam masyarakat. Dengan demikian, pembuat kebijaksanaan tidak hanya ingin melihat kebijaksanaan telah dilaksanakan oleh masyarakat, akan tetapi yang paling penting, adalah bagaimana konsekuensi dari kebijaksanaan tersebut di dalam masyarakat.

Dalam hubungan ini Yehezkel Dror sebagai penganut model rasional-komprehensif menegaskan bahwa agar suatu kebijakan dapat berjalan sesuai dengan tujuannya, maka pembuat kebijakan tersebut harus memperhatikan hal-hal :

- 1). mengetahui semua nilai-nilai utama yang ada dalam masyarakat;
- 2). mengetahui semua alternatif-alternatif kebijaksanaan yang tersedia;
- 3). mengetahui semua konsekuensi-konsekuensi dari setiap alternatif kebijaksanaan;
- 4). menghitung ratio antara tujuan dengan nilai-nilai sosial yang dikorbankan bagi setiap alternatif kebi-

jaksanaan;

- 5). memilih alternatif kebijaksanaan yang paling efisien.¹⁰⁷

Perumusan tujuan kebijaksanaan di bidang pertanahan tidak terlepas dari ciri tanah yang segi dua, sebagai benda dan sumber daya alam, yang harus dapat memenuhi kebutuhan manusia secara individu dan kolektif.

Tujuan utama penatagunaan (pengadaan tanah) bagi pelaksanaan pembangunan adalah untuk memecahkan masalah berkenaan dengan tersedianya tanah untuk berbagai kegiatan pembangunan dalam memperbaiki kemungkinan terjadinya konflik antara pengguna (yang membutuhkan tanah) dengan para pemilik tanah pada lokasi pembangunan tersebut.

Masalah penyediaan tanah pada masa mendatang hanyalah merupakan suatu aspek untuk memperoleh faktor produksi yang tersedia, dalam memenuhi kebutuhan yang berkembang sebagai akibat kemajuan pembangunan disegala bidang. Keterkaitan antara sumber daya alam dengan kebutuhan pembangunan tergantung pada jumlah sumber daya alam yang tersedia, besarnya kebutuhan, serta sistem sosial ekonomi dalam penggunaan dan pembagian sumber daya tersebut. Sedangkan kebutuhan akan tanah berkembang dan berubah dengan pesat sebagai akibat perkembangan pembangunan dengan struktur sosial ekonomi.

Dengan demikian, tujuan kebijaksanaan pengadaan tanah

bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, pertama, adalah penyediaan tanah yang dibutuhkan untuk pembangunan dengan lokasi yang tepat, pada waktu yang tepat dengan harga yang wajar. Kedua kebijaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan merupakan bagian dari kebijakan pembangunan, maka struktur politik dengan sosial ekonomi suatu negara di tingkat pertumbuhannya berpengaruh terhadap kebijaksanaan pertanahannya.

Di Indonesia seperti yang diungkapkan oleh Maria S.W. Sumardjono, bahwa arah kebijaksanaan pertanahan sebagaimana termuat di dalam GBHN antara lain adalah :

Penataan penggunaan tanah perlu memperhatikan hak-hak rakyat atas tanah, fungsi sosial hak atas tanah; batas maksimum pemilikan tanah pertanian dan perkotaan, serta pencegahan penelantaran tanah, termasuk berbagai upaya untuk mencegah penguasaan-penguasaan tanah yang merugikan kepentingan rakyat.¹⁰⁸

Dalam Keppres No. 55 Tahun 1993 pokok dan arah kebijaksanaan tanah tercantum dalam Pasal 2 sampai Pasal 5.

Pasal 2 ayat (1), (2) dan (3) Keppres No. 55 Tahun 1993 pada pokoknya mengatur tentang tujuan dilaksanakannya pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, cara pengadaan tanah dan bentuk-bentuk pengadaan tanah.

Pasal 3 mengenai prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah di dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Pasal 4 ayat (1) dan (2) pada pokoknya mengatur bahwa

dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus sesuai dengan rencana tata ruang dan perencanaan wilayah kota yang telah ada.

Pasal 5 pada pokoknya mengatur tentang pembatasan pembangunan untuk kepentingan umum, yaitu :

1. kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan, dalam bidang-bidang antara lain sebagai berikut :
 - a. jalan umum, saluran pembuangan air;
 - b. waduk, bendungan dan bangunan perairan lainnya termasuk saluran irigasi;
 - c. rumah sakit umum dan pusat-pusat kesehatan masyarakat;
 - d. pelabuhan atau bandar udara atau terminal;
 - e. pendidikan atau sekolah;
 - f. pasar umum atau pasar Inpres;
 - g. fasilitas pemakaman umum;
 - h. fasilitas keselamatan umum seperti antara lain : tanggul, penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;
 - i. pos dan telekomunikasi;
 - j. sarana olahraga;
 - h. stasiun penyiaran radio, televisi serta sarana pendukungnya;

- l. kantor pemerintah;
- m. fasilitas ABRI.

Arah dan pokok-pokok kebijaksanaan di bidang pertanahan di atas dimaksudkan sebagai sarana yang dapat mengkomunikasikan isi dari peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pengadaan tanah serta mendorong untuk mengadakan pengkajian langsung terhadap pelaksanaannya. Dengan demikian arah dan pokok kebijaksanaan pertanahan secara operasional mampu diamati diukur dan dibuktikan kebenarannya. Sebab untuk mewujudkan dan mencapai sasaran yang diinginkan terhadap arah dan pokok kebijaksanaan pertanahan harus diikuti dengan suatu langkah-langkah riil dari kebijaksanaan itu, agar supaya kebijaksanaan tersebut tidak hanya berlaku di atas kertas saja.

Apabila diperhatikan pokok-pokok kebijaksanaan pengadaan tanah yang tertuang dalam Keppres NO. 55 Tahun 1993 tersebut di atas, terdapat beberapa komponen yang perlu mendapat perhatian dan pengamatan secara riil, yaitu :

- a. adanya kepentingan umum;
- b. adanya pelepasan atau penyerahan hak;
- c. adanya prinsip penghormatan terhadap hak;
- d. adanya keharusan sesuai dengan RUTR atau RRW/K;
- e. tidak mencari keuntungan.

Bila dicermati secara seksama, maka kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan masalah pengadaan tanah untuk

kepentingan umum hanya dapat dilakukan sejauh memenuhi unsur-unsur dan syarat-syarat sebagaimana yang tertuang di dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hal ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penyimpangan dan penyelewengan yang dilakukan oleh para birokrat, juga untuk perlindungan dan penghargaan hak-hak rakyat sebagai pemilik tanah. Meskipun di dalam Keppres No. 55 Tahun 1993 masih dimungkinkan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang lain, namun tetap berdasarkan pada prinsip penghormatan dan perlindungan hak-hak rakyat atas tanah dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Arah dan pokok kebijaksanaan dalam Keppres ini juga diharapkan akan mampu meminimalkan berbagai konflik yang timbul akibat pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang sering terjadi di dalam masyarakat. Kondisi semacam ini seharusnya tidak perlu terjadi, manakala para pihak berpedoman pada asas-asas hukum yang telah ditetapkan di dalam pokok-pokok kebijaksanaan pengadaan tanah tersebut. Di sinilah diperlukan kesadaran hukum yang tinggi, baik dari pihak pemerintah sebagai pemegang otoritas kekuasaan maupun dari pihak pemilik tanah.

Kesadaran hukum sangat berkaitan dengan kepatuhan hukum, sebab kepatuhan hukum dari anggota masyarakat

sangat dipengaruhi oleh tingkat kesadaran hukum dari anggota masyarakat itu sendiri. Penataan hukum sebenarnya tidak perlu dilakukan secara paksaan oleh badan-badan negara, apabila ketentuan-ketentuan hukum selalu didasarkan pada fakta-fakta sosial; seperti halnya dengan masalah pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Ehrlich telah mengkonstatasi hal tersebut sebagai berikut:

Basically legal norm is always derived from Social facts anchored in the conviction of an association of people.¹⁰⁹

Aturan-aturan tersebut merupakan norma-norma sosial yang aktual untuk mengatur semua aspek-aspek kemasyarakatan, tak terkecuali mengenai pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Olehnya itu disebut sebagai "*living law*". "*Living law*" adalah hukum yang dilaksanakan dalam masyarakat, sebagai hukum yang ditetapkan oleh negara.¹¹⁰

Mengenai *Living law* Ehrlich menulis:

The living law is which dominates life it self though it has not been posited in legal proposition. The sperge of our knowledge of this law is, fist, the modern legal documents; secondly, derect obervation of life, of commerce, of custom and usages, and of all associations, not only of those law has negognized but also those law that is has over looked and passed by, indeed even of those that is has disapproved.¹¹¹

Lebih lanjut Ehrlich menulis :

The "Living law" can be discovered, according to Ehrlich only from an examination of judicial decisions, a close investigation of content of business documents etc., and above all, from observation of people.¹¹²

Dengan demikian hukum tidak akan mungkin efektif, karena ketertiban terletak pada pengakuan sosial terhadap negara seperti halnya dengan penerapan ketentuan yang menyangkut pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum akan lebih efektif apabila penerapan dari peraturan tersebut sesuai dengan kesadaran hukum dari setiap lingkungan masyarakat. Sebab menurut penulis banyaknya kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum disebabkan karena diabaikannya norma-norma yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat; artinya hanya berpatokan pada "*law in the books*" tanpa memperhatikan "*law in action*" di dalam masyarakat.

Kesadaran hukumnya sangat erat dan mempunyai pengaruh terhadap sikap dan pola perilaku. Membicarakan masalah penegakan hukum biasa di mulai dari mengkaji persoalan tentang apa yang akan ditegakkan.

Pada hakekatnya hukum mengandung ide atau konsep-konsep dan dengan demikian boleh digolongkan kepada suatu yang abstrak, ke dalam kelompok yang abstrak ini termasuk ide tentang keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial.

Kesadaran hukum juga sangat erat dan mempunyai pengaruh terhadap penegakan hukum, karena penegakan hukum merupakan suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Membicarakan masalah penegakan hukum biasa di mulai dari mengkaji persoalan tentang apa yang akan ditegakkan. Pada hakekatnya hukum mengandung ide atau konsep-konsep dan dengan demikian boleh digolongkan kepada suatu yang abstrak. Ke dalam kelompok yang abstrak ini termasuk ide tentang keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial. Untuk mewujudkan ide tentang keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial di dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, maka keberadaan hukum dapat dilihat pada tiga teori keadaan hukum di dalam masyarakat. Ketiga teori hukum tersebut, seperti yang dikemukakan oleh Philippe Nonetz dan Philip Selznich, yaitu :

- a). Hukum Represif, yaitu hukum yang merupakan kekuasaan represif;
- b). Hukum Otonom, yaitu hukum sebagai suatu pranata yang mampu menjinakkan represi dan melindungi integritas sendiri dan;
- c). Hukum Responsif, yaitu hukum yang merupakan sarana respons atau kebutuhan dan aspirasi masyarakat.¹¹³

Dalam hubungannya kebijaksanaan di bidang pengadaan tanah seyogyanya berorientasi pada hukum yang responsif. Karena hukum responsif bertujuan agar hukum lebih tanggap terhadap kebutuhan terbuka pada pengaruh dan lebih efektif dalam menangani masalah sosial; disebabkan antara lain :

pertama, dinamika perkembangan hukum meningkatkan otoritas tujuan;

kedua, mengendalikan tuntutan pada ketaatan serta mengurangi kekakuan hukum;

ketiga, bantuan hukum menampilkan suatu dimensi politik;

keempat, terdapatnya perencanaan pranata hukum secara kompoten.

Kebijaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, tidak terlepas dari kebijaksanaan di bidang penataan ruang, sebagaimana yang tertuang pada Pasal 4 Keppres No. 55 Tahun 1993. Dalam UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, pada Pasal 2 telah dijelaskan bahwa penataan ruang berasaskan kepada :

- a). pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan secara terpadu, berdaya guna dan berhasil guna, serasi, selaras, seimbang dan berkelanjutan;
- b). keterbukaan persamaan, keadilan dan perlindungan hukum.

Dari penjelasan Pasal 2 ini yang dimaksudkan dengan semua kepentingan adalah penataan ruang dapat menjamin semua kepentingan yakni kepentingan pemerintah dan masyarakat secara adil dengan memperhatikan golongan ekonomi lemah. Ketentuan ini mencerminkan adanya perlindungan bagi para warga pemilik tanah, di mana sebagian besar golongan ekonomi lemah.

Tujuan dari UU No. 24 tahun 1992 seperti yang ter-tuang di dalam Pasal 3 adalah untuk mengatur hubungan antara berbagai kegiatan dengan fungsi ruang guna terca-painya pemanfaatan ruang yang berkualitas.

Kebijaksanaan tataruang diarahkan pada orientasi untukantisipasi masa depan dengan perlindungan hak rak-yat. Dengan demikian rencana tata ruang disusun dengan perspektif menuju keadaan pada masa depan yang diharapkan dengan bertitik tolak dari data informasi ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan wawasan kegiatan tiap sektor. Arah kebijaksanaan rencana tata ruang ini tertuang di dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 22 UU No. 24 tahun 1992, dimana di dalam Pasal 20 ayat (1) dan (3) pada pokoknya mengatur tentang strategi dan arahan kebijaksa-naan pemanfaatan ruang dan wilayah negara yang berisi tujuan, struktur dan kriteria pola pengelolaan kawasan lindung dan budi daya. Di samping itu perumusan kebijaksa-naan pokok tentang pemanfaatan ruang wilayah nasional agar terwujud keterkaitan dan keterpaduan antar sektor.

Pasal 21 ayat (1), (2) dan (3) mengatur tentang penjabaran dari strategi kebijaksanaan pemanfaatan wilayah negara di tingkat Propinsi Daerah Tingkat I yang merupakan pedoman pengendalian pemanfaatan ruang wilayah.

Sedangkan pada Pasal 22 UU No. 24 tahun 1992 adalah merupakan kelanjutan penjabaran dan strategi kebijaksanaan

pada tingkat Kabupaten/Kotamadya.

Melihat ketentuan pasal-pasal dari UU No. 24 tahun 1992 ini, maka rencana pembangunan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah harus benar-benar mempunyai prospek ke depan untuk kesejahteraan rakyat, bukan sebaliknya. Hal ini selaras dengan penjelasan Pasal 20 di mana dikatakan bahwa "Rencana Tataruang Wilayah Nasional" meliputi; arahan pengembangan sistem pemukiman dengan skala nasional, jaringan prasarana yang melayani kawasan produksi dan pemukiman, penentuan wilayah yang akan di prioritaskan pengembangannya pada waktu yang akan datang dalam skala nasional, termasuk penetapan kawasan tertentu.

Rencana tataruang wilayah nasional memperhatikan antara lain :

- a). wawasan Nusantara dan ketahanan nasional;
- b). pokok permasalahan dalam lingkup global dan internasional serta pengkajian implikasi pengembangan internasional dan regional;
- c). pemerataan, pertumbuhan dan stabilitas;
- d). keselarasan aspirasi pembangunan sektoral dan pembangunan daerah;
- e). daya dukung dan daya tampung lingkungan.

Pada skala regional dalam hal ini tingkat Kabupaten Dati II/Kotamadya sebagaimana yang diatur dalam Pasal 22 ayat (3) ditegaskan bahwa :

Rencana tata ruang wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II menjadi pedoman bagi pemerintah dalam pemanfaatan ruang serta penyusunan program pembangunan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang di daerah tersebut dan sekaligus menjadi dasar dalam pemberian rekomendasi pengarah dalam pelaksanaan pembangunan selalu sesuai rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II.¹¹⁴

Adapun tujuan penataan ruang ini dititikberatkan agar rencana yang dihasilkan dapat menjadi pendorong pertumbuhan pembuka peluang dan pemberi kemudahan bagi pembangunan berwawasan lingkungan serta bagi seluruh warga masyarakat untuk turut berpartisipasi dalam mendukung pembangunan, terutama bagi pembangunan daerah.

Terbentuknya Badan Pertanahan Nasional yang berdasarkan Keppres No. 26 Tahun 1988 sebagai pelaksanaan kewenangan yang menyangkut pertanahan yang selama ini dipegang oleh Menteri Dalam Negeri telah beralih pada Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Dalam konsideran bagian pertimbangan Keppres No. 26 tahun 1988 telah dikemukakan :

- bahwa; Dengan meningkatnya kebutuhan, penguasaan dan penggunaan tanah pada umumnya untuk kepentingan pembangunan dirasakan makin meningkat;
- bahwa; Dengan meningkatnya kebutuhan, penguasaan dan penggunaan tanah terutama untuk kepentingan pembangunan seperti tersebut di atas, maka meningkat pula permasalahan yang di timbulkan bidang pertanahan;
- bahwa; Berhubung dengan hal tersebut serta untuk dapat

menyelesaikan permasalahan di bidang pertanahan secara tuntas, dipandang perlu meninjau kembali kedudukan, tugas dan fungsi Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri dengan meningkatkannya menjadi suatu lembaga untuk menangani bidang pertanahan secara nasional.

Dalam mengantisipasi segala permasalahan bidang pertanahan dimasa pembangunan dewasa ini, maka dengan diterbitkannya Keppres No. 26 Tahun 1988, tentang Badan Pertanahan Nasional, dimana salah satu kebijaksanaan di bidang pertanahan adalah yang menyangkut catur tertib pertanahan yang meliputi :

1. tertib pertanahan;
2. tertib administrasi;
3. tertib penggunaan tanah;
4. tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup.

Timbulnya konsep kebijaksanaan antara lain dilatarbelakangi oleh adanya berbagai masalah yang timbul di bidang pertanahan dewasa ini, termasuk bidang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sering terjadi manipulasi dalam pemberian ganti kerugian tanah-tanah rakyat yang terkena proyek pembangunan, penyalahgunaan prosedur pengadaan/pencabutan hak atas tanah bagi warga masyarakat yang tidak

melalui prosedur yang telah ditentukan oleh aturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan catur tertib pertanahan diharapkan akan dapat mengatasi berbagai macam masalah di bidang pertanahan sebagai pengayoman atas hak-hak atas tanah rakyat dan kepastian hukum yang semuanya itu dimaksudkan untuk menciptakan suasana yang aman dan tentram dalam masyarakat, sehingga dapat mendorong kegairahan untuk berpartisipasi dalam pembangunan. Sedangkan dengan tertib administrasi pertanahan adalah dimaksudkan untuk memperlancar setiap urusan yang menyangkut hak-hak tanah yang sudah tentu akan menunjang lancarnya pembangunan, sebab setiap pembangunan akan memerlukan tanah sebagai sumber daya ruang atau faktor produksi. Dengan tertib penggunaan tanah berarti bahwa tanah harus dipergunakan sesuai dengan peruntukannya yaitu untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia, seperti yang telah ditegaskan secara konstitusional dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Dengan demikian tertib penggunaan tanah ini merupakan sarana untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna secara optimal.

Tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup, adalah merupakan suatu upaya untuk mencegah kerusakan tanah, memelihara kesuburannya serta menjaga kelestarian sumber daya alam yang terkandung di atas maupun di dalam tanah itu dengan memperhatikan warga masyarakat yang

berekonomi lemah.

Dalam hubungan dengan catur tertib pertanahan agar dapat berlaku secara efektif dan berdaya guna, maka dibutuhkan langkah-langkah konkrit. Salah satu langkah untuk mengefektifkan catur tertib pertanahan tersebut adalah dengan mengadakan perbaikan-perbaikan dan menyempurnakan pada organ-organ pejabat dan atau aparat keagrarian (Badan Pertanahan) baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah begitu pula yang menyangkut sinkronisasi antar instansi yang berhubungan dengan masalah pertanahan. Yang paling penting adalah peningkatan kualitas baik dari segi moral maupun dari segi pemahaman terhadap hukum bagi para aparat pelaksana, terlebih lagi bagi anggota masyarakat.

Memperhatikan berbagai kebijaksanaan yang menyangkut tentang pengadaan tanah, maka model perumusan kebijaksanaan yang tepat adalah model inkremental. Sebab kebijaksanaan pengadaan tanah yang di atur di dalam Keppres No. 55 Tahun 1993 hanya merupakan kelanjutan dari kegiatan-kegiatan di masa lalu dengan perubahan-perubahan yang tidak terlalu mendasar. Sehubungan dengan model kebijaksanaan yang bersifat inkremental, Charles E. Lindblon, mengatakan bahwa pembuat kebijaksanaan tidak dihadapkan dengan suatu masalah tertentu yang sudah jelas dan pasti akan tetapi terlebih dahulu mengidentifikasikan masalah-masalah dan merumuskannya.¹¹⁵

Keppres No. 55 Tahun 1993 sebagai dasar pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilihat dari model kebijaksanaan inkremental, maka dengan mendasarkan pada teori *Mudding thought* dari Lindblom, Keppres No. 55 Tahun 1993 yaitu dengan melakukan perubahan-perubahan yang tidak mendasar terhadap Permendagri No. 15 Tahun 1975, maupun Permendagri No. 12 Tahun 1976, serta Permendagri No. 2 Tahun 1985 sehingga model kebijaksanaan yang menyangkut pengadaan tanah dapat dikategorikan sebagai kebijaksanaan yang bersifat inkremental.

2.5. Aspek Hukum Pengadaan Tanah

A. Sebelum Berlakunya Keppres Nomor 55 Tahun 1993

Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah berlaku sejak 13 Desember 1975. Berhubung kian hari persediaan tanah negara kian terbatas, malahan di beberapa daerah hampir tidak ada lagi, sedangkan pembangunan sejak pengakuan kedaulatan negara Republik Indonesia kian memuncak, maka terasa bahwa penanganan pembelian tanah dengan melandaskan pada *Bijblad* Nomor 11372 jo *Bijblad* Nomor 12746 sudah tidak sesuai lagi.

Dengan *Bijblad* tadi, boleh dikata pembelian tanah hanya secara kecil-kecilan, sedikit demi sedikit. Pembangunan oleh Pemerintah, terutama sejak lahirnya Orde

Baru berirama dengan derap langkah yang menderu, memerlukan penanganan pembelian tanah dengan tempo yang lebih cepat guna menghindari stagnasi dan masalah lain.

Sejak tahun 1960 telah berlaku stelsel hukum agraria, maka panitia yang dibentuk diberi nama Panitia Pembebasan tanah. Kata pembelian tidak digunakan lagi sebab bertentangan dengan UUPA. Sebelum Permendagri No. 15 Tahun 1975 dibentuk, telah dirasakan perlu adanya kebijaksanaan-kebijaksanaan yang baru, guna menampung program pemerintah dalam pembangunan. Pada tanggal 3 Desember 1975 Surat Menteri Dalam Negeri No. Ba.12/108/12/75 mendahului pengiriman surat tanggal 28 Februari 1976 No. BTU 2/568/2-76.

Permendagri No. 15 Tahun 1975 jauh lebih baik dari pada Bijblad Nomor 11372 jo. 12746, meskipun demikian ia masih mempunyai kekurangan. Setidak-tidaknya kekurangannya terletak pada pelaksanaannya, yaitu masih ada yang melakukan pembebasan hak atas tanah, sedangkan ada badan hukum sesuai PP No. 38 Tahun 1963 yang dapat mempunyai tanah dengan hak milik atau hak guna bangunan, sehingga apabila hak serupa itu dibutuhkan untuk pembangunan, mestinya dapat saja diwujudkan jual beli lalu dibalik nama. Semuanya dapat berlangsung lebih cepat dan lebih murah, bahkan lebih tepat menurut hukum.

Tujuan Pemendagri Nomor 15 Tahun 1975, sebagaimana yang termuat pada konsiderans menimbang ialah untuk memenuhi kebutuhan akan tanah dalam usaha-usaha pembangunan, baik yang dilakukan oleh instansi/badan pemerintah maupun untuk kepentingan swasta, khususnya untuk keperluan pemerintah dirasakan perlu adanya ketentuan mengenai pembebasan tanah dan sekaligus menentukan besarnya ganti rugi atas tanah yang diperlukan secara teratur, tertib dan seragam.

Menelaah tujuan Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 dapat dikemukakan bahwa di dalam usaha pembangunan yang dilakukan oleh instansi pemerintah dan swasta dengan menggunakan tanah milik rakyat maka diperlukan pembebasan tanah dengan memberi ganti kerugian kepada yang berhak, secara teratur, tertib dan seragam. Dengan adanya kalimat untuk kepentingan pemerintah dan swasta, seakan-akan peraturan ini dibuat untuk memperlancar usaha pemerintah dan kelompok bermodal (swasta) dalam usaha mendapatkan tanah milik rakyat dengan menggunakan peraturan hukum sebagai "topeng" keabsahan dan kesesuaian usaha yang dilakukannya, apalagi dengan "semboyan" pembangunan.

Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 secara tegas menyebutkan bahwa dalam usaha pembebasan tanah juga ditentukan besarnya ganti rugi atas tanah yang diperlukan secara teratur, tertib dan seragam.

Kalimat ini mengisyaratkan bahwa setiap tanah milik

rakyat yang dibebaskan harus diberi ganti rugi. Hanya disayangkan jumlah dan besarnya ganti rugi itu ditetapkan dengan berpedoman pada ketentuan Permendagri Nomor 15 Tahun 1975, yang sebenarnya hanya mengutamakan prinsip keteraturan, ketertiban dan ketenteraman dan tidak memperhatikan prinsip keadilan sebagai faktor yang sangat penting dalam usaha pembebasan tanah.

Pentingnya prinsip keadilan diperhatikan dalam usaha pembebasan tanah, karena selain usaha ini mempunyai kerangka yuridis yang berupa peraturan hukum, juga tanah mempunyai nilai yang sangat spesifik bagi kehidupan manusia, sehingga untuk melepaskan hak yang melekat pada tanah itu, harus betul-betul dilakukan secara adil dengan tidak merugikan salah satu pihak yang terlibat.

Selanjutnya akan ditelaah ketentuan Pasal 1 Permendagri Nomor 15 Tahun 1975, yang terdiri atas 6 ayat. Ayat (1) menyangkut batasan pembebasan tanah, ayat (2) tentang pengertian panitia pengadaan tanah, ayat (3) mengenai pedoman pelaksanaan tugas PPT, ayat (4) menguraikan batasan harga, ayat (5) dan ayat (6) menyangkut penetapan ganti kerugian. Keseluruhan ayat pada Pasal 1 Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 dijabarkan lebih jelas melalui pasal-pasal selanjutnya.

Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 memberi batasan bahwa pembebasan tanah ialah melepaskan hubungan hukum yang

semula terdapat di antara pemegang hak/penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi.

Secara jelas dapat dipahami bahwa ketentuan di atas, mempunyai maksud yang sama dengan pencabutan hak atas tanah, karena dengan melepaskan hubungan hukum atas tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh seseorang, dengan sendirinya hak atas tanah, karena dengan melepaskan hubungan hukum atas tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh seseorang, dengan sendirinya hak atas tanah mereka telah hilang dalam arti yuridis. Konsekuensi yang dapat timbul dari pelepasan hubungan hukum itu ialah, bahwa rakyat yang dahulu memiliki kekuasaan dan hubungan langsung terhadap tanah miliknya tidak dapat berbuat sesuatu lagi atas tanah yang telah dibebaskan. Oleh karena itu kegiatan pembebasan tanah, sekalipun untuk kepentingan umum, harus dilakukan dengan memperhatikan dan menjunjung tinggi penghargaan hak atas tanah, karena dengan demikian prinsip pelepasan hubungan hukum atas tanah dan akan pemiliknya akan lebih adil dan bijaksana.

Panitia pengadaan tanah, sebagai panitia yang bertugas melakukan pemeriksaan/penelitian dan penetapan ganti rugi dalam rangka pembebasan suatu hak atas tanah dengan atau tanpa bangunan/tumbuhan di atasnya, dibentuk oleh Gubernur kepala Daerah untuk masing-masing kabupaten/kotamadya.

Susunan dan tugas panitia pembebasan tanah ditegaskan pada Pasal 2 dan Pasal 3 Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 sebagai berikut :

1. Susunan dan keanggotaan panitia pembebasan tanah terdiri dari unsur-unsur :
 - a. Kepala Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya sebagai ketua merangkap anggota.
 - b. Seorang pejabat dari Kantor Pemerintah Daerah Tingkat II yang ditunjuk oleh Bupati/Walikota/Kotamadya Kepala Daerah yang bersangkutan sebagai anggota.
 - c. Kepala Kantor IPEDA/IREDA atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota.
 - d. Seorang pejabat yang ditunjuk oleh instansi yang memerlukan tanah tersebut sebagai anggota.
 - e. Kepala Dinas Pekerjaan Umum Tingkat II atau pejabat yang ditunjuknya apabila mengenal tanah bangunan dan atau Kepala Dinas Pertanian Daerah Tingkat II atau pejabat yang ditunjuknya jika mengenal tanah pertanian sebagai anggota.
 - f. Kepala Kecamatan yang bersangkutan sebagai anggota.
 - g. Kepala desa atau yang dipersamakan dengan itu sebagai anggota.
 - h. Seorang pejabat dari kantor Sub. Direktorat agraria Kabupaten/Kotamadya yang ditunjuk oleh Kepala Sub. Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya yang bersang-

kutan sebagai sekretaris bukan anggota.

2. Dalam hal-hal tertentu Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II dapat mengetuai sendiri panitia tersebut dalam ayat (1) di atas.
3. Gubernur Kepala Daerah dapat membentuk Panitia Pembebasan Tanah Tingkat Provinsi dengan susunan keanggotaan dari instansi-instansi seperti yang dimaksud dalam ayat (1) di atas, sepanjang Kabupaten/Kotamadya atau jika menyangkut proyek-proyek khusus.

Selanjutnya Pasal 3 Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 menegaskan bahwa Tugas Panitia Pembebasan Tanah ialah sebagai berikut :

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

Menelash ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 di atas, dapat dipahami bahwa secara

yuridis materi yang mengatur mengenai susunan dan tugas panitia pembebasan tanah pada saat berlakunya Permendagri tersebut cukup mendasar, akan tetapi jika ditelusuri lebih jauh, tampak bahwa dengan keterlibatan seorang pejabat yang ditunjuk oleh instansi yang memerlukan tanah sebagai anggota dalam kepanitiaan sangat tidak logis, karena dengan penunjukan tersebut tentu membawa aspirasi tersendiri yang harus disesuaikan dengan kemampuan dan kebutuhan instansi yang memerlukan tanah, sehingga pejabat tersebut akan lebih leluasa menentukan sikap dan kehendaknya yang sering memperhatikan hak-hak rakyat, terutama dalam pemberian ganti rugi.

Salah satu aspek yang tidak kelihatan dalam susunan kepanitiaan ini, ialah keterlibatan tokoh masyarakat seperti kepala lingkungan yang dihormati dan atau dapat dipercayai oleh warga masyarakat yang terkena pembebasan, karena dengan keterlibatan tokoh yang menjadi panutan masyarakat, akan membantu pelaksanaan tugas kepanitiaan, karena mereka tentu lebih mengetahui keinginan warga daripada pejabat pemerintah yang terlibat sebagai panitia. Itulah kekurangan yang sangat menonjol dalam susunan kepanitiaan pembebasan tanah menurut Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 tersebut.

Dominannya peranan panitia pembebasan tanah di dalam melaksanakan inventarisasi dan penafsiran harga tanah,

juga merupakan materi Permendagri yang sangat ganjil, karena seolah-olah hanya panitia yang akan menentukan dan memutuskan jumlah dan besarnya ganti rugi yang harus diberikan kepada anggota masyarakat yang akan dibebaskan tanahnya. Sekalipun ditekankan juga bahwa penentuan jumlah ganti rugi dilakukan melalui proses musyawarah, akan tetapi di dalam pelaksanaan musyawarah yang memegang peranan penting ialah Panitia Pengadaan Tanah sedangkan anggota-anggota masyarakat hanya sebagai peserta semu saja. Dengan demikian jalannya musyawarah menjadi tidak seimbang, dan keputusan penentuan harga menjadi tidak adil dan merugikan warga yang tanahnya akan dibebaskan.

Penaksiran harga tanah dan pelaksanaan musyawarah dalam pelaksanaan pembebasan tanah diatur di dalam Pasal 6 Permendagri Nomor 15 Tahun 1975, yang menegaskan bahwa :

1. di dalam mengadakan penaksiran/penetapan mengenai besarnya ganti rugi, panitia pembebasan tanah harus mengadakan musyawarah dengan para pemilik/pemegang hak atas tanah dan atau benda atau tanaman yang ada di atasnya berdasarkan harga umum setempat;
2. dalam menetapkan besarnya ganti rugi harus diperhatikan pula tentang :
 - a. lokasi dan faktor-faktor strategi lainnya yang dapat mempengaruhi harga tanah. Dengan demikian pula dengan menetapkan ganti rugi atas bangunan dan

tanaman harus berpedoman pada ketentuan yang telah ditetapkan oleh Dinas Pekerjaan Umum/Dinas Pertanian setempat;

- c. yang berhak atas ganti rugi itu ialah mereka yang berhak atas tanah/bangunan/tanaman yang ada di atasnya, dengan berpedoman kepada hukum adat setempat sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Pokok agraria dan kebijaksanaan pemerintah;
3. panitia pembebasan tanah berusaha agar dalam menetapkan besarnya ganti rugi terdapat kata sepakat di antara para anggota panitia dengan memperhatikan kehendak dari para pemegang hak atas tanah. jika terdapat perbedaan taksiran ganti rugi di antara para anggota panitia itu, maka yang dipergunakan adalah harga rata-rata dari taksiran masing-masing anggota.

Memperhatikan penegasan pasal di atas, maka dapatlah dipahami bahwa peranan panitia pembebasan tanah sangat menentukan dalam pemberian ganti rugi secara adil kepada para pemilik tanah. Namun bila ditelaah secara cermat ketentuan tersebut di atas tampaknya masih terdapat kekurangan yang sangat mencolok, yaitu dalam praktek panitia sering memaksakan kehendaknya supaya pemilik tanah menyetujui harga yang telah ditetapkan oleh panitia. Hal ini berarti bahwa kesepakatan yang menjadi dasar upaya peneta-

pan ganti rugi menjadi terabaikan.

Secara umum dapat dikemukakan, bahwa Permendagri Nomor 15 Tahun 1975, masih mempunyai banyak kekurangan terutama dalam praktek pelaksanaannya yang sering ditafsirkan secara kaku oleh Panitia Pembebasan Tanah. Salah satu bukti kekurangan itu ialah dengan adanya reaksi keras atau protes masyarakat, terutama yang terkena pembebasan karena ketidaksesuaian antara apa yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan dengan kenyataan yang ada, seperti pemberian ganti kerugian dan tata cara pelaksanaan musyawarah.

B. Setelah Berlakunya Keppres Nomor 55 Tahun 1993.

Setelah berlakunya Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, maka seluruh ketentuan yang berlaku bagi pelaksanaan pembebasan tanah, dinyatakan tidak berlaku lagi, yaitu :

- a. Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 tentang ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah;
- b. Permendagri Nomor 2 Tahun 1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Pemerintah Bagi Pembebasan Tanah oleh pihak swasta;
- c. Permendagri Nomor 2 Tahun 1985 tentang Tata Cara Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Proyek Pembangunan di Wi-

layah Kecamatan.

Kelahiran Keppres ini dapat memberi harapan bagi pemilik tanah yang selama ini sering menjadi korban pembebasan tanah, karena di dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 telah diatur berbagai aspek yang berkaitan dengan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, di antaranya pokok-pokok kebijakan pengadaan tanah, panitia pengadaan tanah, pelaksanaan asas musyawarah dan masalah ganti kerugian.

Berlakunya Keppres Nomor 55 Tahun 1993 telah melengkapi dan menyempurnakan beberapa hal penting yang sebelumnya belum diatur, seperti pelaksanaan asas musyawarah dan pelaksanaan pengadaan tanah dengan cara jual beli. Hal ini dianggap penting karena berkaitan dengan prinsip penghargaan atas hak warga masyarakat yang tanahnya akan dibebaskan untuk kepentingan umum.

Salah satu aspek yang sangat menonjol dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 ialah aspek musyawarah. Pasal 9 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 menegaskan bahwa pengadaan tanah bagi pelaksana pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah.

Keppres Nomor 55 Tahun 1993 dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum telah memberi perlindungan hukum dan jaminan hak bagi warga pemilik tanah yang terkena pembebasan. Hal ini berarti bahwa keberadaan Keppres

tersebut secara yuridis telah mengikat dan menjadi dasar hukum yang kuat bagi pemerintah untuk melaksanakan pengadaan tanah di masa sekarang dan masa yang akan datang.

Terdapat beberapa hal yang sangat prinsip untuk dikemukakan sehubungan dengan berlakunya Keppres Nomor 55 Tahun 1993, di antaranya ialah istilah pengadaan tanah, ruang lingkup kepentingan umum, panitia pengadaan tanah, musyawarah dan ganti kerugian.

Berbeda halnya dengan Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 yang memakai istilah pembebasan tanah, Keppres Nomor 55 Tahun 1993 menggunakan istilah pengadaan tanah. Hal ini secara etimologi menunjukkan perbedaan, karena kata pembebasan mengandung arti yang lebih "tendensius", yaitu bebas "menekan" dan "memaksa", sehingga dalam prakteknya dapat disalah artikan oleh pemerintah dalam mengambil alih tanah milik rakyat yang pada akhirnya rakyat sebagai pemilik tanah menjadi korban pembangunan.

Kata pengadaan bila ditelaah secara etimologis, mengandung arti yang lebih "lembut", karena seolah-olah dengan kata pengadaan menghindari adanya "tekanan" dan "paksaan" dalam proses pengambilalihan tanah milik rakyat.

Pada prinsipnya pengertian pengadaan tanah, sebagaimana ditegaskan dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993, tidak mempunyai perbedaan yang mencolok dengan pengertian pembebasan tanah yang ditegaskan dalam Permendagri Nomor 15

Tahun 1975, karena masing-masing berorientasi pada pelepasan hak atas tanah dengan cara memberi ganti kerugian.

Di dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 diatur mengenai pokok-pokok kebijakan pengadaan tanah, yang secara jelas disebutkan pada Pasal 2, sebagai berikut :

1. ketentuan tentang pengadaan tanah dalam Keppres ini semata-mata hanya digunakan untuk pemenuhan kebutuhan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum;
2. pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah;
3. pengadaan tanah selain untuk pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara jual-beli, tukar-menukar atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Lebih lanjut pada Pasal 3 ditegaskan bahwa pelepasan atau penyerahan hak atas tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah.

Pasal 4 Keppres Nomor 55 Tahun 1993, juga mengatur mengenai pokok-pokok kebijakan pengadaan tanah, yang secara jelas menegaskan sebagai berikut :

1. pengadaan dan rencana kebutuhan tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan apabila penetapan rencana pembangunan untuk kepentingan umum tersebut sesuai dengan dan berdasar pada rencana umum tata ruang yang telah ditetapkan terlebih dahulu;
2. bagi daerah yang belum menetapkan Rencana Umum Tata Ruang, pengadaan tanah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan berdasarkan perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada.

Ruang lingkup kepentingan umum, lebih diperinci di dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993, karena adanya klasifikasi dalam bidang kegiatan pembangunan di berbagai sektor. Hanya saja masih tampak ketidakjelasan pada kalimat "tidak digunakan untuk mencari keuntungan", padahal banyak sektor yang termuat sebagai bagian kepentingan umum yang diperuntukkan untuk memperoleh keuntungan (termasuk keuntungan bagi negara dan pemerintah, seperti pembangunan proyek yang strategis, yang membutuhkan tanah yang sangat luas.

Maria S.W. Soemardjono dalam Masour Fakh, mengemukakan bahwa dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993, kepentingan umum telah memperoleh klasifikasi dan didefinisikan sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat, sedangkan kegiatan pembangunan yang dilakukan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah serta tidak dipergunakan untuk mencari keuntungan. Dengan demikian, interpretasi tentang kegiatan yang termasuk dalam kategori kepentingan umum dibatasi pada terpenuhinya ketiga unsur tersebut.¹¹⁶

Menurut Dadang J. dan Angger J.W dalam Mansour Fakh: bahwa dengan adanya penyebutan secara jelas tentang kepentingan umum dalam Pasal 5 ayat (1) Keppres Nomor 55 Tahun 1993, menunjukkan bahwa hanya 14 proyek yang dapat dikategorikan sebagai kepentingan umum, sedang selebihnya berdasarkan ayat (2) akan ditetapkan dalam bentuk Keppres.¹¹⁷

Lebih lanjut Dadang J. dan Angger J.W dalam Mansour Fakhri menyatakan bahwa dengan ditetapkannya Keppres, maka berarti ruang lebar bagi penafsiran sepihak oleh pemerintah masih terbuka. Hal ini menunjukkan masih adanya peluang bagi para pelaksana hukum yang sepihak yang dapat merugikan para pemegang hak-hak atas tanah, seperti yang selama ini berlangsung.¹¹⁸

Mengenai konsep kepentingan umum ini, Michail G. Kitai dalam bukunya "*Land Acquisition in Developing Countries*", menulis bahwa pada umumnya terdapat dua cara untuk mengungkapkan tentang doktrin kepentingan umum itu, yakni berupa :

1. pedoman umum, yang secara umum menyebutkan bahwa pengadaan tanah harus berdasarkan kepentingan umum. Istilah kepentingan umum yang dipakai dapat bervariasi dan sesuai dengan sifatnya sebagai masyarakat untuk kepentingan umum dengan menafsirkan pedoman tersebut;
2. penyebutan kepentingan umum dalam suatu daftar kegiatan yang secara jelas mengidentifikasikan tujuannya (*list provisions*).¹¹⁹

Bila diperhatikan berbagai peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan pengadaan tanah di Indonesia, sebelum berlakunya Keppres Nomor 55 Tahun 1993 maka secara eksplisit kata "kepentingan umum" dan eivalennya didapati pada Pasal 18 UUPA. Serta Pasal 1 Undang-undang

Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya. Hanya saja di dalam undang-undang ini ditambah dengan kata "kepentingan pembangunan". Selanjutnya dalam Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 juga ditemukan kalimat "pembebasan tanah untuk memenuhi kebutuhan akan tanah dan usaha-usaha pembangunan", yang kemudian dipertegas lagi dengan Surat Menteri Dalam Negeri Tanggal 19 Oktober 1975 No. 5716/10/41, yang menyinggung proyek-proyek vital yang menyangkut kepentingan umum dan fasilitas sosial serta meliputi hajat hidup masyarakat luas.

Panitia Pengadaan Tanah, susunan dan tugasnya, juga secara jelas disebutkan dalam Pasal 6, 7 dan 8 Keppres Nomor 55 Tahun 1993.

Pasal 6 mengatur mengenai panitia pengadaan tanah secara umum, yang menegaskan bahwa :

1. pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah yang dibentuk oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I;
2. Panitia Pengadaan Tanah dibentuk di setiap Kabupaten atau Kotamadya Daerah Tingkat II;
3. pengadaan Tanah berkenaan dengan tanah yang terletak di dua wilayah Kabupaten/Kotamadya atau lebih, dilakukan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah Tingkat Provinsi yang diketuai atau dibentuk oleh Gubernur Kepala Daerah

Tingkat I yang bersangkutan, yang susunan keanggotaannya sejauh mungkin mewakili instansi-instansi yang terkait di tingkat Provinsi dan Daerah Tingkat II yang bersangkutan.

Susunan Panitia Pengadaan Tanah diatur dalam Pasal 7 yang secara sistematis sebagai berikut :

1. Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II sebagai Ketua merangkap anggota;
2. Kepala Kantor Pertahanan Kabupaten/Kotamadya sebagai wakil ketua merangkap anggota;
3. Kepala Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan, sebagai anggota;
4. Kepala Instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan, sebagai anggota;
5. Kepala Instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian, sebagai anggota;
6. Camat yang wilayahnya meliputi bidang tanah di mana rencana dan pelaksanaan pembangunan akan berlangsung, sebagai anggota;
7. Lurah/Kepala Desa yang wilayahnya meliputi bidang tanah di mana rencana dan pelaksanaan pembangunan akan berlangsung, sebagai anggota;
8. Asisten sekretaris Wilayah Daerah Bidang Pemerintahan atau Kepala Bagian Pemerintahan pada Kantor Bupati/Walikota/Kepala Daerah sebagai Sekretaris I bukan anggota;
9. Kepala Seksi pada Kantor Pertahanan kabupaten/kotamadya sebagai sekretaris II bukan anggota.

Selanjutnya Pasal 8 mengatur mengenai tugas-tugas Panitia Pengadaan Tanah sebagai berikut :

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 dan dokumen yang mendukungnya;
3. menaksir dan mengusulkan besarnya ganti kerugian atas tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan;
4. memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada peme-

- gang 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 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.

Berdasarkan ketiga pasal yang telah dikemukakan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Keppres Nomor 55 Tahun 1993 telah memberi dasar hukum yang jelas mengenai keberadaan, susunan dan tugas Panitia Pengadaan Tanah di dalam rangka pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Akan tetapi jika ditelaah secara cermat terutama susunan Panitia Pengadaan Tanah (lihat Pasal 7), masih tampak adanya dominasi pihak pemerintah dan belum melibatkan unsur pemilik tanah.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, Dadang J. dan Angger J.W. dalam Mansour Fakhri mengemukakan bahwa esensi yang berubah jika ditelusuri pasal demi pasal dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993, maka tampak dengan sesungguhnya ia masih dibayangi oleh peraturan-peraturan yang digantikannya, seperti Permendagri Nomor 15 Tahun 1975, seperti keberadaan panitia sembilan yang unsurnya melulu terdiri atas aparat Pemerintah Daerah dan tidak menyertakan pihak pemilik tanah.¹²⁰

Pelaksanaan pengadaan tanah menurut Keppres Nomor 55

Tahun 1993 belum dapat mencerminkan asas penghargaan terhadap hak-hak pemilik tanah yang menjadi dasar dan atau pokok-pokok kebijaksanaannya sendiri; karena belum menempatkan rakyat pemilik tanah sebagai unsur penting yang harus terlibat dalam susunan kepanitiaan. Hal ini juga berarti bahwa Keppres Nomor 55 Tahun 1993 belum dapat dijadikan basis jaminan hukum bagi rakyat untuk bisa diperlakukan secara adil dan demokratis dalam praktek pengadaan tanah.

Pelaksanaan asas musyawarah dalam rangka pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di atur secara tegas dalam beberapa pasal Keppres Nomor 55 Tahun 1993.

Pasal 9, menegaskan bahwa pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah.

Selanjutnya Pasal 10 secara jelas menegaskan :

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 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 11 menegaskan bahwa musyawarah dilakukan di

tempat yang ditentukan dalam surat undangan.

Berdasarkan beberapa pasal tersebut di atas yang mengatur asas musyawarah, maka disimpulkan bahwa asas musyawarah merupakan prinsip yang harus dijunjung tinggi dalam rangka pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan untuk kepentingan umum.

Penegasan yang menarik Keppres Nomor 55 Tahun 1993 adalah dimungkinkannya pelaksanaan musyawarah melalui perwakilan sebagaimana dirumuskan dalam pasal 10 ayat (2).

Menurut Maria S.W. Soemardjono dalam Mansour Fakhri, bahwa Pasal 10 ayat 2 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 merupakan reaksi positif terhadap kritikan bahwa di masa yang lalu tidak ada wakil masyarakat yang diikutsertakan dalam proses pembebasan tanah, seseorang atau beberapa orang yang sungguh-sungguh ditunjuk oleh mereka yang berkepentingan untuk menyampaikan suara hati mereka, sesuatu yang sangat penting, mengingat bahwa pada umumnya mereka yang terkena pembebasan adalah orang-orang yang karena tingkat pendidikannya, kurang vokal dalam menyampaikan kehendak atau jalan pikirannya.¹²¹

Peranan Panitia dalam hal ini sangat menentukan kualitas wakil dalam pelaksanaan musyawarah ini dan perlu dihindari adanya wakil yang tidak aspiratif, tidak mampu menyuarakan keinginan yang diwakili, mempunyai sikap yang jelas tetapi tidak kaku dan juga sebaliknya jangan sampai

ditunjuk wakil yang sulit memahami maksud baik pemerintah. Tugasnya wakil tersebut diharapkan adalah mereka yang mampu menjembatani keinginan Panitia Pengadaan Tanah dan keinginan masyarakat.

Musyawarah ini penting sebagai prakondisi terjadinya pengadaan tanah yang berwawasan keadilan, walaupun diakui bahwa kedewasaan masyarakat sangat menentukan apakah musyawarah betul-betul mencerminkan adanya itikad baik ke dua belah pihak, yaitu antara instansi user dengan masyarakat pemilik tanah.

Untuk pelaksanaan musyawarah yang merupakan tugas berat panitia dan untuk mendukung terselenggaranya musyawarah ini maka perlu sebelumnya secara intensif dilaksanakan penyuluhan dan pendekatan informal kepada pimpinan-pimpinan informal/tokoh masyarakat sebagai prakondisi musyawarah yang baik.

Panitia perlu memperhatikan pelaksanaan musyawarah yang benar-benar mencerminkan proses dan kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang berdasarkan kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Persoalannya adalah apakah musyawarah itu sebagaimana yang secara administratif terbukti benar-benar telah

mencerminkan keinginan masyarakat. Mungkin saja yang terjadi bukanlah musyawarah, sebab jika suara anggota-anggota masyarakat yang bersangkutan benar-benar didengarkan tentu mereka tidak menginginkan ganti rugi yang rendah, yang hanya berdasarkan harga dasar bahkan lebih rendah dari itu, sebab tidak ada satu orang pun yang ingin taraf hidupnya menurun dibandingkan dengan taraf hidup sebelum adanya pembebasan tanah. Musyawarah yang seperti itulah yang harus dihindari untuk menciptakan prakondisi pengadaan tanah yang berwawasan keadilan.

Pemberian jumlah dan bentuk ganti kerugian, Keppres Nomor 55 Tahun 1993, telah memberi pedoman dan dasar hukum yang jelas. Pasal 12, menegaskan bahwa ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah diberikan untuk :

- a. hak atas tanah;
- b. bangunan;
- c. tanaman;
- d. benda-benda lain, yang berkaitan dengan tanah.

Selanjutnya Pasal 13, menegaskan bahwa bentuk ganti kerugian dapat berupa :

- a. uang;
- b. tanah pengganti;
- c. pemukiman kembali;
- d. gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c; dan
- e. bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Demikian pula Pasal 14 menegaskan bahwa penggantian terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat

diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

Mengenai dasar dan cara perhitungan ganti kerugian Pasal 15 menegaskan bahwa dasar dan cara perhitungan ganti kerugian ditetapkan atas dasar :

- a. harga tanah yang didasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya, dengan memperhatikan nilai jual obyek Pajak 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 Instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian.

Lebih lanjut Pasal 16, menegaskan bahwa bentuk dan besarnya ganti kerugian atas dasar cara perhitungan dimaksud dalam Pasal 15 ditetapkan dalam musyawarah.

Pasal 17 menetapkan tata cara pemberian ganti kerugian, sebagai berikut :

1. ganti kerugian diserahkan langsung kepada :
 - a. Pemegang hak atas tanah atau ahli warisnya yang sah;
 - b. Nadzir bagi tanah wakaf;
2. dalam hal tanah, bangunan tanaman atau benda yang berkaitan dengan tanah dimiliki bersama-sama oleh beberapa orang dari mereka tidak dapat ditemukan, maka ganti kerugian yang menjadi hak orang yang tidak dapat diketemukan tersebut, dikonsinyasikan di Pengadilan Tinggi Negeri setempat oleh Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah

Selanjutnya Pasal 18 menegaskan bahwa apabila dalam musyawarah telah dicapai kesepakatan antara pemegang hak atas tanah dan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah, maka panitia pengadaan tanah mengeluarkan keputusan menge-

nai bentuk dan besarnya ganti kerugian sesuai dengan kesepakatan tersebut.

Demikian pula Pasal 19 yang secara jelas menegaskan bahwa apabila musyawarah telah diupayakan berulang kali dan kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian tidak tercapai juga, panitia pengadaan tanah mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian, dengan sedapat mungkin memperhatikan pendapat, keinginan, saran dan pertimbangan yang berlangsung dalam musyawarah.

Prosedur pengajuan keberatan atas penolakan jumlah dan bentuk ganti kerugian, Pasal 20 Keppres Nomor 55 Tahun 1993, mengaturnya sebagai berikut :

1. pemegang hak atas tanah yang tidak menerima keputusan Panitia Pengadaan Tanah dapat mengajukan keberatan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I disertai dengan penjelasan mengenai sebab-sebab dan alasan keberatan tersebut;
2. Gubernur Kepala Daerah Tingkat I mengupayakan penyelesaian mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian tersebut, dengan mempertimbangkan pendapat dan keinginan semua pihak;
3. setelah mendengar dan mempelajari pendapat dan keinginan pemegang hak atas tanah serta pertimbangan Panitia Pengadaan Tanah, Gubernur Kepala Daerah Tingkat I mengeluarkan keputusan yang dapat mengukuhkan atau mengubah keputusan Panitia Pengadaan Tanah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian yang akan diberikan.

Selanjutnya Pasal 21, menegaskan bahwa :

1. apabila upaya penyelesaian yang ditempuh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I tetap tidak diterima oleh pemegang hak atas tanah dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan, maka Gubernur Kepala Daerah Tingkat I yang bersangkutan mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor

- 20 Tahun 1961 tentang pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di atasnya:
2. usul penyelesaian sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diajukan oleh Gubernur Kepala Daerah kepada Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Menteri Dalam Negeri, dengan tembusan kepada Menteri dari instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Kehakiman;
 3. setelah menerima usul penyelesaian sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan (2), Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri, Menteri dari Instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Kehakiman;
 4. permintaan untuk melakukan pencabutan hak atas tanah disampaikan kepada Presiden oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional yang ditandatangani serta oleh menteri Dalam Negeri, Menteri dari Instansi yang memerlukan pengadaan tanah dan Menteri Kehakiman.

Demikian pula Pasal 22, secara jelas menegaskan bahwa terhadap tanah yang digarap tanpa izin yang berhak atau kuasanya, penyelesaiannya dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 Tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya.

Berdasarkan seluruh pasal tersebut di atas, yang mengatur mengenai masalah ganti kerugian dalam rangka pembebasan tanah bagi kepentingan pembangunan untuk kepentingan umum, maka dapat disimpulkan bahwa Keppres Nomor 55 Tahun 1993 telah memberi dasar hukum yang jelas mengenai pemberian ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah milik warga masyarakat.

Pasal 15 huruf (a), menegaskan bahwa harga tanah yang berdasarkan nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan nilai jual obyek Pajak Bumi dan Bangunan yang terakhir

untuk tanah yang bersangkutan.

Sehubungan dengan penegasan itu, Maria S.W. Soemardjono menyatakan bahwa tampaknya yang dimaksudkan dengan nilai nyata adalah *market value* atau harga pasar yang wajar, yaitu harga yang dipakai penjual dan pembeli untuk sebidang tanah dalam keadaan wajar, tanpa adanya unsur paksa untuk menjual atau membeli.¹²²

Donald G. Hagman mengemukakan bahwa walaupun sebenarnya terdapat beberapa alternatif yang dapat dijadikan dasar penentuan *market value*, namun nilai nyata atau sebenarnya sebagai dasar penentu ganti kerugian memenuhi syarat untuk diterapkan mengingat bahwa kegiatan pembangunan yang diatur dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 sama sekali tidak ditunjuk untuk mencari keuntungan (*non-profit*).¹²³

Selanjutnya Maria S.W. Soemardjono mengemukakan bahwa penetapan nilai nyata sebagai dasar peringan harga tanah tentulah dimaksudkan agar tingkat kesejahteraan bekas pemegang hak tidak mengalami kemunduran.¹²⁴

Pernyataan Maria S.W. Soemardjono di atas sesuai dengan pidato yang dikemukakan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) RI di depan peserta pelatihan Pemantapan Keterampilan Hakim Tata Usaha Negara Tahap II pada tanggal 15 Desember 1992 di Jakarta, bahwa mereka yang terkenas pembebasan diharapkan tidak mengalami kemunduran

baik dalam bidang sosial maupun tingkat ekonominya.

Berdasarkan beberapa uraian yang telah dikemukakan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa faktor kelangsungan hidup pemilik tanah di masa yang akan datang merupakan faktor yang sangat penting dan perlu menjadi perhatian dalam menentukan jumlah dan besarnya ganti kerugian. Meskipun di dalam Ketentuan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 telah ditetapkan bahwa harga tanah yang akan diberikan kepada pemilik tanah disesuaikan dengan nilai nyata dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP), akan tetapi secara faktual penentuan nilai tersebut hendaknya lebih mencerminkan nilai keadilan yang dapat menyentuh kehidupan dan ekonomi warga yang terkena pembebasan.

Nur Ismanto mengemukakan bahwa sejumlah alternatif bentuk ganti rugi, semestinya bisa ditafsirkan berupa kompensasi, sehingga kompensasi yang dapat diberikan ialah nilai tukar kepada pemilik tanah yang harus sebanding dengan jaminan kehidupan di kemudian hari secara lebih baik. Dengan demikian hasil suatu pembangunan yang telah dilakukan seharusnya tidak menciptakan kemiskinan baru atau justru sekedar pemindahan masyarakat miskin ke tempat baik yang tersedia maupun yang tidak terencana.¹²⁵

Prosedur pengajuan keberatan atas ganti kerugian yang diberikan, juga diatur dalam pasal 21 Keppres Nomor 55 Tahun 1993. Prosedur ini ditempuh jika upaya penyelesaian

melalui musyawarah gagal dilaksanakan.

Sehubungan dengan masalah ini Maria S.W. Soemardjono mengemukakan bahwa berbeda dengan keadaan sebelum berlakunya Keppres Nomor 55 Tahun 1993, apabila upaya penyelesaian yang ditempuh gubernur tetap ditolak oleh pemegang hak dan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan, maka secara eksplisit disebutkan bahwa Gubernur Kepala Daerah Tingkat I yang bersangkutan mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961. Penegasan ini menghilangkan keragu-raguan untuk mencari upaya penyelesaian final yang adil. Dengan demikian, jelaslah bahwa upaya pencabutan hak itu merupakan jalan terakhir bila upaya yang lain telah gagal.¹²⁶

Esensi lain materi Keppres Nomor 55 Tahun 1993 yang perlu mendapat telaah yuridis ialah dimungkinkannya untuk dilakukan jual beli dan tukar menukar antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan pihak pemilik tanah. Hal ini secara jelas ditegaskan dalam Pasal 23 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 bahwa pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah yang luasnya tidak lebih dari satu ha, dapat dilakukan langsung oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah, dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati oleh kedua belah

pihak.

Berdasarkan penegasan pasal tersebut di atas, dapat dipahami bahwa Keppres Nomor 55 Tahun 1993 membuka peluang yang lebih luas untuk memperoleh tanah tanpa melalui prosedur pengadaan tanah kepada instansi pemerintah yang berwenang sepanjang tanah yang dibutuhkan itu tidak lebih dari satu ha.

Keputusan ini juga mengandung sisi positif yaitu dengan memilah antara kepentingan pemerintah dengan kepentingan swasta yang membutuhkan tanah untuk kegiatan pembangunan, karena yang dikhawatirkan ialah munculnya keinginan pihak swasta yang akan memanfaatkan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 untuk melakukan pengadaan tanah milik rakyat dengan tujuan semata-mata untuk mencari keuntungan.

Menurut Dadang J. dan Anggar J.W : bahwa adanya pemilahan antara kepentingan swasta dan negara, dengan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 ini, praktek pembebasan tanah yang dilakukan untuk kepentingan swasta tidak bisa berdiri di atas claim (tuntutan) kepentingan umum guna memperoleh keuntungan maksimal.¹²⁷

Pendapat tersebut di atas lebih memperjelas bahwa pihak swasta yang memerlukan tanah untuk kegiatan usaha, lebih baik dilakukan dengan cara jual beli dan/atau tukar menukar, karena bagaimana juga Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tidak memperkenankan adanya pengadaan tanah yang bermotif

untuk mencari keuntungan.

Secara umum dapat dikemukakan bahwa dengan lahirnya Keppres Nomor 55 Tahun 1993 yang sekaligus mencabut Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 diharapkan mampu menjadi obat dalam mengatasi persoalan yang berkenaan dengan praktek pembebasan dan/atau pengadaan tanah demi kepentingan umum dalam rangka pembangunan.

PERBEDAAN MATERI PERMENDAGRI NOMOR 15 TAHUN 1975
DENGAN KEPPRES NOMOR 55 TAHUN 1993

| No URAIAN | PERMENDAGRI 15/1975 | KEPPRES 55/1993 |
|--|--|---|
| 1. Ruang Lingkup | <ul style="list-style-type: none"> - Untuk keperluan Pemerintah - Untuk keperluan BUMN/BUMD - U/ keperluan swasta bagi pembangunan yang bersifat menunjang kepentingan umum | <ul style="list-style-type: none"> - Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan pemerintah untuk kep. umum. - Oleh pemerintah - Dimiliki oleh pemerintah - Tidak mencari keuntungan |
| 2. Batasan luas untuk bantuan PPT | <ul style="list-style-type: none"> - Lebih dari 5 ha | <ul style="list-style-type: none"> - Lebih dari 1 ha |
| 3. Panitia pengadaan tanah | <ul style="list-style-type: none"> - Ketua, Ka.Kantor Pertanahan - Tidak ada Wakil Ketua - instansi pemerintah sebagai anggota | <ul style="list-style-type: none"> - Ketua, Bupati/Walikota - Wakil Ketua, Ka. BPN - Instansi pemerintah bukan anggota |
| 4. Musyawarah | <ul style="list-style-type: none"> - Dilakukan antar anggota dalam PPT - PPT cenderung berpihak pada instansi pemerintah | <ul style="list-style-type: none"> - Dilakukan antara instansi pemerintah dgn pemegang hak atas tanah/wakilnya - Dipimpin Ketua PPT - PPT sebagai mediator |
| 5. Dasar perhitungan ganti kerugian | <ul style="list-style-type: none"> - Musyawarah - Memperhatikan harga dasar | <ul style="list-style-type: none"> - Musyawarah - Berdasarkan nilai nyata - Memperhatikan NJOP terakhir |
| 6. Besarnya ganti kerugian | <ul style="list-style-type: none"> - Lebih rendah atau sama dengan dana DIP | <ul style="list-style-type: none"> - Bisa lebih tinggi dari pada DIP |
| 7. Yang dapat mengajukan keberatan atas ganti kerugian | <ul style="list-style-type: none"> - Pemegang hak atas tanah - Instansi pemerintah | <ul style="list-style-type: none"> - Pemegang hak atas tanah |
| 8. Keputusan Gubernur | <ul style="list-style-type: none"> - Mengukuhkan - Menetapkan lain | <ul style="list-style-type: none"> - Mengukuhkan - Mengubah |
| 9. Penyelesaian akhir | <ul style="list-style-type: none"> - Tidak diatur | <ul style="list-style-type: none"> - Pencabutan hak |

Sumber : Abdurrahman, *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk kepentingan Umum*, Citra Aditya Bandung, 1994, hal. 111.

2.6. Ruang Lingkup Kebijakan Kriminal

Istilah kebijakan kriminal atau politik kriminal banyak dikemukakan oleh para sarjana hukum (pidana), politikus, maupun para pejabat, sarjana berbagai bidang ilmu dan kaum awam sekalipun tanpa memperdulikan arti dan maksud kebijakan kriminal. Orang juga menganggap bahwa hukum termasuk kebijakan hukum, yaitu apa yang diucapkan oleh pejabat hukum, misalnya, Kapolri, Jaksa Agung, dan Mahkamah Agung dianggap sebagai suatu kebijakan kriminal.

Kata kebijakan diambil alih dari bahasa Inggris *policy*. Mengenai kebijakan ini beberapa sarjana memberikan rumusannya sendiri-sendiri. Menurut Black's Law Dictionary, *policy* dirumuskan sebagai *the general principles by which a government is guided in its management of public affairs, or the legislatures in its measures*.¹²⁸ Lasswell dan Kaplan merumuskan *policy* sebagai *a projected program of goals, values and practices*.¹²⁹ Hulsman, seorang sarjana hukum Belanda, berpendapat bahwa ada macam-macam perumusan bertalian dengan *policy*. Pada satu pihak, *policy* dirumuskan sebagai *the regular patterns of decision making in such a system*¹³⁰ yaitu apa yang dinamakan Hulsman dengan "*the normal event*". Di lain pihak ia mengatakan *policy* dirumuskan sebagai *a conscious organized activity which will be relevant over a certain length of time*. Hal ini berarti bahwa konotasi *policy* mengandung pengertian

*a project of change.*¹³¹

Istilah kebijakan mempunyai arti yang ganda. Pertama, kebijakan dapat bermakna *een feitelijke gang van zaken* (menerapkan apa yang ditentukan),¹³² tanpa memperhatikan hasil kebijakan dimaksud. Kedua, kebijakan juga bermakna suatu penggunaan sebaik-baiknya kewenangan yang diberikan oleh undang-undang demi suatu hal yang berdaya guna.¹³³ Makna kebijakan yang pertama lebih mempunyai watak normatif, dan oleh sebab itu dapat dipandang sebagai suatu sistem (penerapan) kewenangan. Kebijakan menurut maknanya yang kedua, lebih mempunyai watak yang normatif pragmatis, dan oleh karenanya dapat dipandang sebagai suatu sistem pengendalian, yaitu suatu kebijakan yang memperhatikan keselarasan antara paham dan penerapan demi suatu hasil yang berdayaguna.

Pada dasarnya kebijakan sebagai suatu sistem pengendalian terbagi atas tiga macam yaitu: (a) kebijakan sebagai sistem pengendalian yang tradisional; (b) kebijakan sebagai sistem pengendalian yang ideologis; (c) kebijakan sebagai sistem pengendalian yang rasional.¹³⁴

Yang dimaksud dengan kebijakan sebagai suatu sistem pengendalian yang tradisional adalah suatu metoda penerapan (oleh polisi, jaksa dan hakim pidana) sebagai yang sudah terbiasa berdasarkan sejarah dan kebiasaan. Dengan kebijakan sebagai sistem pengendalian yang ideologis,

dimaksudkan suatu cara penerapan yang melulu berpatokan pada dasar-dasar ideologi politisi, tanpa mempersoalkan dampak yang dihasilkan. Yang dimaksudkan dengan kebijakan sebagai sistem pengendalian yang rasional, ialah suatu sistem kebijakan yang berorientasi pada dampak, proporsionalitas, sarana, waktu dan tujuan yang telah terseleksi.¹³⁵

Berdasarkan hal-hal yang diuraikan di atas dapatlah disimpulkan bahwa kebijakan adalah suatu sistem pengendalian yang bersifat rasional, yaitu sistem yang berorientasi pada penerapan tujuan-tujuannya yang telah diseleksi. Menurut hukum administrasi tidak semua kebijakan boleh dilakukan oleh pejabat negara. Yang dapat dilaksanakan terbatas pada kebijakan yang berlandaskan asas hukum, yang lazim dinamakan *freies Ermessen*. Setiap kebijakan harus diuji oleh semua sila Pancasila yang diakui sebagai asas hukum tertinggi. Misalnya merampas tanah orang tanpa ganti rugi bertentangan dengan sila II yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab.

Apabila makna kebijakan ini dikaitkan dengan kebijakan kriminal, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan kriminal adalah suatu rangkaian kebijakan yang terorganisasi secara rasional dari reaksi anggota-anggota masyarakat terhadap kejahatan dengan sanksi hukum pidana sebagai salah satu unsurnya. Sehubungan dengan ini, Sudarto mem-

beri definisi singkat tentang politik kriminal yaitu merupakan suatu usaha rasional masyarakat dalam menanggulangi kejahatan.¹³⁷ Di tempat lain Sudarto menulis bahwa politik kriminal atau kebijakan kriminal bukanlah keseluruhan asas dan metoda yang menjadi dasar dan reaksi terhadap pelanggaran hukum pidana berupa pidana, bukan pula sekedar keseluruhan fungsi aparaturnya penegak hukum termasuk di dalamnya berupa cara kerja dari polisi, jaksa, dan pengadilan. Melaksanakan kebijakan kriminal berarti mengadakan pilihan dari sekian banyak alternatif, yaitu memilih yang paling efektif dalam penanggulangan tersebut. Misalnya, mengadakan pilihan terhadap alternatif tindakan preventif, tindakan kuratif atau tindakan represif.¹³⁸

Selanjutnya Sudarto memberi tiga arti mengenai kebijakan kriminal yaitu:

- a. dalam arti sempit, ialah keseluruhan asas dari metoda yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum berupa pidana;
- b. dalam arti luas, ialah keseluruhan fungsi dari aparaturnya penegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi;¹³⁹
- c. dalam arti yang seluas-luasnya meliputi segala usaha yang dilakukan melalui pembentukan undang-undang dan tindakan dari badan-badan resmi, yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma pokok dari masyarakat.¹⁴⁰

Marc Ancel merumuskan politik atau kebijakan kriminal sebagai pengorganisasian yang rasional dari reaksi masyarakat terhadap kejahatan.¹⁴¹ Pengertian yang sama

pula diberikan oleh Hoefnagels yang merumuskannya sebagai *a rational total of respons of crime*.¹⁴²

Sesungguhnya kebijakan penanggulangan kejahatan yang lazim disebut kebijakan kriminal atau politik kriminal mencakup ruang lingkup yang cukup luas. Hoefnagels, menggambarkan ruang lingkup kebijakan kriminal dalam suatu skema yang memperlihatkan upaya pencegahan kejahatan yang dapat ditempuh melalui:

- a. penerapan hukum pidana (*criminal law application*);
- b. pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*);
- c. mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan penidanaan lewat media massa (*influencing views of society on crime and punishment/massmedia*).¹⁴³

Dari upaya penanggulangan kejahatan yang ditawarkan oleh Hoefnagels di atas, dapat dikatakan bahwa secara garis besar penanggulangan kejahatan dapat ditempuh melalui dua jalur yaitu, jalur hukum pidana dan jalur bukan hukum pidana. Butir (a) adalah jalur melalui hukum pidana dan butir (b) dan (c) adalah jalur non-hukum pidana atau non-penal. Dengan demikian salah satu usaha pencegahan dan penanggulangan kejahatan itu adalah menggunakan hukum pidana dengan sanksinya berupa pidana, namun usaha ini masih terus dipersoalkan.

2.7. Definisi Operasional

Viktimisasi di bidang pertanahan yang dimaksud dalam disertasi ini kajiannya tidak hanya berupa proses pengorbanan oleh warga/korban pemegang hak atas tanah, tetapi juga keterkaitannya dengan perlindungan dan upaya hukum bagi korban, aktor pelaku, tipe viktimisasi pertanahan, akibat-akibat viktimisasi dan kebijakan kriminal. Hal tersebut di atas berdasarkan bahwa kajian viktomologis tidak hanya mencakup kejahatan/penjahat, penegak hukum, dan undang-undang serta interaksi ketiga komponen itu, tetapi juga konstalasi masyarakat, serta segala aspek dan fasetnya.

Jadi yang dimaksud dengan viktimisasi di bidang pertanahan adalah proses pengorbanan oleh warga pemegang hak atas tanah, berupa penderitaan kerugian ekonomi, sosial, yuridis, politis, keamanan, tanah, psikis dan fisik, sebagai akibat perbuatan jahat yang dilakukan oleh warga masyarakat; orang-perorang, aparat pemerintah, aparat keamanan dan pengusaha/investor, yang melanggar ketentuan hukum pidana, hukum perdata, perbuatan penyalahgunaan kekuasaan, melanggar hak hak asasi manusia dan hukum adat.

Aktor pelaku adalah orang-orang, baik secara individu/kelompok dengan menggunakan atau memberikan fasilitas/kemudahan kepada orang-perorang, pengusaha serta

aparatus pemerintah yang berakibat menimbulkan penderitaan kerugian kepada warga pemegang hak atas tanah.

o Kasus-kasus hukum atas tanah adalah konflik/sengketa tanah yang berlangsung antara warga pemegang hak atas tanah dengan pihak investor/pengusaha serta aparat pemerintah, baik dalam perkara pidana, perdata maupun perkara tata usaha negara.

CATATAN REFERENSI

1. Mulyana W. Kusumah, Kriminologi Masalah Kejahatan Suatu Pengantar Ringkas, Armico, Bandung, 1984, hal, 109-110.
2. Barda Nawawi Arief, Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana, (Kumpulan Makalah), ex kerjasama Indonesia-Belanda Bidang Hukum, Semarang, 1997, hal, 51-52.
3. Poerwodarminto, W.J.S., Kamus Umum Bahasa Indonesia, P.N. Balai Pustaka, Jakarta, 1984, hal, 523.
4. Arief Gosita, Masalah Korban Kejahatan, Kumpulan Karangan Akadinamika Presindo, Jakarta, 1985, hal, 41.
5. J.E. Sahetapy, op.cit., hal., 7.
6. Arief Gosita, op.cit., hal., 103.
7. Israel Drapkin dan Emilioviano, dikutip dari J.E. Sahetapy, (ed), Bunga Rampai Viktimisasi, Eresco Bandung, 1995, hal, 199.
8. Ibid.
9. Zvonimir-Paul Separovic, dikutip dari J.E. Sahetapy, (ed), Bunga Rampai Viktimisasi, Eresco Bandung, 1995, hal, 199-200.
10. Ibid.
11. Ibid., hal., 204.
12. Arief Gosita, Makalah Korban Kejahatan, Kumpulan Karangan Akademia Presindo, Jakarta, 1993, hal, 53.
13. Ibid., hal., 138.
14. J.E. Sahetapy, Teori Kriminologi Suatu Pengantar, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1982, hal, 37.
15. Ibid., hal., iv.
16. Arief Gosita, loc.cit., hal., 57.
17. Barda Nawawi Arief, Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana, (Kumpulan Makalah), ex kerjasama Indonesia-Belanda Bidang Hukum, Semarang, 1997, hal, 50.

18. Ibid.
19. A. Zainal Abidin, Hukum Pidana I. PT. Sinar Grafika, Jakarta, 1995, hal., 201.
20. J.E. Sahetapy, dan Mardjono Reksodiputro, Parados Dalam Kriminologi, edisi pertama. CV. Rajawali, Jakarta, 1982, hal, 2-3.
21. Ibid.
22. Mulyana W. Kusumah, Kriminologi dan Masalah Kejahatan Suatu Pengantar Ringkas, Armico Bandung, 1984, hal, 9.
23. Ibid., hal., 23.
24. Ibid., hal., 19.
25. Zainal Abidin Farid, Hukum Pidana I, Sinar Grafika, Jakarta, 1995, hal, 346.
26. Ibid., hal., 348.
27. Soerjono Soekanto, Sosiologi Suatu Pengantar, cetakan VII, CV. Rajawali, Jakarta, 1986, hal, 341.
28. Harnani. H.S, Tinjauan Sosiologi Tentang Masalah Kejahatan di Negara Berkembang, cetakan pertama, Sinar Wijaya, Surabaya, 1983, hal, 79.
29. J.E. Sahetapy, Kausa Kejahatan dan Beberapa Analisa Kriminologi, Alumni Bandung, 1981, hal, 10.
30. J.E. Sahetapy, Kausa Kejahatan dan Beberapa Analisa Kriminologi, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1992, hal, 36.
31. Moeljatno, Asas-asas Hukum Pidana, Gajah Mada Press, Yogyakarta, 1980, hal, 9.
32. Noach, Simanjutak dan Pasaribu, Kriminologi, Tarsito Bandung, 1984, hal, 378.
33. Ibid., hal., 20.
34. Ibid., hal., 49-50.
35. Ibid., hal 54.
36. Soejono. D, Ruang Lingkup Kriminologi, Remaja Karya, Bandung, 1984, hal, 220.

37. Soni Harsono, (Kepala Badan Pertanahan Nasional). Pokok-pokok Kebijakan Bidang Pertanahan Dalam Pembangunan, DPP Golkar, tanggal 11-13 September 1980, Jakarta, Bandung, hal, 31.
38. B. Simanjutak, Pengantar Kriminologi dan Patologi Sosial, Tarsito Bandung, 1981, hal, 78-79
39. J.E. Sahetapy (ed), Bunga Rampai Viktimisasi, Eresco Bandung, 1995, hal, iii.
40. Arief Gosita, Masalah Korban Kejahatan, (Kumpulan Karangan), Akademika, Presindo, Jakarta, 1993, hal, 99.
41. Ibid., hal., 99-100.
42. Ibid., hal., 100.
43. J.E. Sahetapy, Viktimisasi Sebuah Bunga Rampai, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1987, hal, 7.
44. Sandra Walklate, Dikutip dari J.E. Sahetapy, op.cit., hal., 205.
45. Zvonimir-Paul Separovic, Dikutip dari J.E. Sahetapy, Ibid.
46. Ibid., hal., 205-206.
47. Ibid., hal., 207.
48. Budi Harsono, Hukum Agraria Indonesia. Syarat Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jembatan, Jakarta, 1994, hal, 15-16.
49. Moeljatno, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Bina Aksara, Jakarta, 1985, hal, 76-164.
50. J.E. Sahetapy, Teori Kriminologi Suatu Pengantar, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1982, hal, 1-86.
51. Ibid., hal., 81-84.
52. Ibid.
53. Abdurrahman, Aneka Masalah Hukum Dalam Pembangunan di Indonesia, Alumni, Bandung, 1979, hal, 11.
54. Ibid., hal., 12.
55. Ibid., hal., 21.

56. Ibid., hal., 22.
57. Anthony Allot, The Limits Of Law, London-Butterwort, 1980, hal, 28.
58. Hans Kelsen, General Theory Of Law and State, Russel and Russel, New York, 1945, hal, 39.
59. Soerjono Soekanto, Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Indonesia, UI-Press, Jakarta, 1985, hal, 34.
60. Soerjono Soekanto, Perspektif Teoritis Studi Hukum Dalam Masyarakat, Rajawali Perss, Jakarta, 1985, hal, 73-74.
61. Arie Sukanti Hutagalung, Program Redistribusi Tanah di Indonesia Suatu Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah, CV. Rajawali, Jakarta, 1985, hal, 6.
62. Suryono Soekanto, loc.cit.
63. Toyib Sigiyanto, ^uPengantar Hukum Agraria I, Universitas Brawijaya, Malang, 1989, hal, 211-212.
64. Arief S, (editor), UUPA dan Hukum Agraria dan Hukum Tanah dan Beberapa Masalah Hukum Agraria, Hukum Tanah, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1992, hal, 42.
65. G. Kartasapoetra, Masalah Pertanahan di Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta, 1992, hal, 2.
66. Toyib Sugiyanto, loc.cit.
67. Abdurrahman, Masalah Pencabutan Hak-hak Atas tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia, PT. Cipta Aditya Bakti, Bandung, 1991, hal, 2
68. Philipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hal, 40.
69. GBHN 1993, Arloka, Surabaya, 1993, hal, 83.
70. Abdurrahman, op.cit., hal., 148.
71. Bintar Sinaga dan I Petrus Panjaitan, Pembebasan Tanpa Penderitaan, Gema Clipping Service, Hukum, Maret I, 1994, hal, 16.
72. Abdurrahman, op.cit., hal., 149.

73. Ibid., hal., 150.
74. Ibid., hal., 151.
75. Ibid., hal., 153.
76. Soetandyo Wignjosoebroto, Pengertian Kepentingan Umum Dalam Pembebasan Hak Atas Tanah, Gema Clipping Service, Hukum, Desember I, 1991, hal, 19.
77. M. Khoidin, Menyimak Praktek Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Pembangunan, Gema Clipping Service, Hukum, Maret I, 1994, hal, 17.
78. Philipus M. Hadjon, et al., Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gadjah Madah University Press, Yogyakarta, 1993. hal, 156.
79. Ibid., hal., 157.
80. Anonim, Pertanahan Dalam Era Pembangunan, Ditjen Agraria/BPN, Jakarta, 1990, hal, 3.
81. Periksa Soetandyo Wignjosoebroto, Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional : Dinamika Sosial-Politik Dalam Perkembangan Hukum di Indonesia, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hal, 230.
82. Periksa Jay A. Sigler, The Legal Sources of Public Policy, D.C Heath and Company, Toronto, 1997, hal, 3.
83. Ibid., hal., 4.
84. Periksa Lawrence M. Friedman, The Legal System, Russel Sage Foundation, New York, 1975, hal, 1.
85. Periksa Jay. A. Sigler, loc.cit.
86. Periksa David Barker dan Colin Padfield, Law, Butterworth Heinenmenn, Ltd, England, 1994, hal, 1.
87. Periksa Bambang Sunggono, Hukum dan Kebijaksanaan Publik, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hal, 12.
88. Periksa Christopher Ham and Michael Hill, The Policy Process in The Modern Capitalist State, Wheatsheaf Books, Ltd, Brighton, Sussex, 1985, hal, 11.
89. Ibid., hal., 11.
90. Ibid., hal., 11-12.

91. Periksa Anthony J. Catanese and James C. Snyder, Perencanaan Kota, Erlangga, Jakarta, 1988, hal, 64.
92. Periksa Thomas R. Dye, Understanding Public Policy, Englewood Cliffs, Prentice Hall Inc, 1978, hal, 296.
93. Periksa Bambang Sunggono, op.cit., hal., 13.
94. Periksa Thomas R. Dye, op.cit., hal., 20.
95. Periksa A.P. Parlindungann, Dimensi Kerakvatan Dalam UUPA Peraturan Pelaksanaan dan Pelaksanaannya Persoalan dan Rekomendasi Kebijakan dalam Kebijaksanaan Tata Ruang Nasional dan Aspek Pertanahan Dalam Perspektif Pertumbuhan dan Pemerataan, CIDES, Jakarta, Cet, I, 1986, hal, 186-187.
96. Periksa Cosmas Batubara dalam C. Djemabut Blaang (penyunting), Perumahan dan Pemukiman Sebagai Kebutuhan Pokok, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1986, hal, 5.
97. Periksa Considerans Menimbang, Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988, tentang Badan Pertanahan Nasional.
98. Periksa Soni Harsono, Pokok-pokok Kebijaksanaan Bidang Pertanahan Dalam Pembangunan Nasional, (Majalah Analisis), CSIS, Nomor 2 Tahun XX, Jakarta, Maret-April 1991, hal, 82.
99. Ibid., hal., 82.
100. Ibid.
101. Ibid., hal., 88-92.
102. Periksa Penjelasan Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
103. Periksa Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1988 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, dalam Bab IV tentang Pola Umum Pelita V, sub Bab d tentang Arah dan Kebijaksanaan Pembangunan, bagian umum Nomor 30.
104. Jayus, Telaah Kebijaksanaan Peraturan Perundang-undangan Mengenai Pengadaan Tanah, (Tesis) Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 1995, hal, 37.
105. Siti Sundari Rangkuti, Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Dalam Proses Pembangunan Hukum Nasional Indonesia, (Disertasi), Pascasarjana, Universitas Airlangga, Surabaya, 1987, hal, 71.

106. GBHN RI 1993, Arloka, Surabaya, 1993, hal. 12.
107. Soerjono Soekanto, Perspektif Teoritis Studi Hukum Dalam Masyarakat, CV. Rajawali, Jakarta, 1985, hal. 34.
108. M. Irfan Islamy, Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara, Bumi Aksara, Jakarta, 1991, hal. 50.
109. Maria S.W. Soemardjono, Peranan Pemerintah Dalam Pengendalian Harga Tanah, dalam I Made Widnyana (editor), Bunga Rampai Pembangunan Hukum Indonesia, PT. Eresco, Bandung, 1995, 80-91.
110. W. Friedman, Legal Theory, London, Steven dan Sons Limited, 1953, hal. 192.
111. R Otje Salman, Beberapa Aspek Sosiologi Hukum, Alumni, Bandung, 1989, hal. 39.
112. Ibid., hal., 41-42.
113. Ibid.
114. Mulyana W. Kusumah, Perspektif Teori dan Pelaksanaan Hukum, Rajawali Perss, Jakarta, 1986, hal. 12.
115. A.P. Parlindungan, Komentar Atas Undang-undang Penataan Ruang, (UU No. 24 Tahun 1992), CV. Mandar Maju, Bandung, 1993, hal. 128.
116. Ibid.
117. Jayus, op.cit., hal., 38-39.
118. Maria S.W. Soemardjono, Dalam Mansour Fakhri, Tanah Rakyat dan Demokrasi, Forum LSM-PSM, Yogyakarta, 1995, hal. 104.
119. Dadang J. dan Angger J.W, Ibid., hal., 89.
120. Ibid.
121. Michael G. Kitai, dalam Maria S.W. Soemardjono, Aspek Kepentingan Umum Dalam Kaitannya Dengan Pengadaan Tanah, (Makalah) disampaikan dalam seminar yang diselenggarakan oleh mahasiswa F.H.UGM Yogyakarta, 28 September 1995.
122. Maria S.W. Soemardjono, op.cit., hal., 110.
123. Ibid.

124. Donald G. Hagman, Urban Planning and Land Development Control Law, West Publishing Company, St. Paul Menneso-ta, 1971, hal, 331-332.
125. Maria S.W. Soemardjono, op.cit., hal., 112.
126. Nur Ismanto, dalam Mansour Fakh, Tanah Rakyat dan Demokrasi, Forum LSM-PSM, Yogyakarta, 1995, hal, 122-123.
127. Maria S.W. Soemardjono, op.cit., hal., 119.
128. Dadang J. Angger J.W, op.cit., hal., 89-90.
129. Henry Campbell Black, Black's Law Dictionary, sixth edition, St. Paul, Minn, West Publishing Co, 1990, hal, 1157.
130. Sahetapy, Politik Kriminal Dalam Perspektif Kejahatan Kekerasan. Sebuah Potret Diri.
131. Henry Campbell Black, loc.cit.
132. Ibid., hal., 1159
133. Enschede en Heijder, Beginnselen van Strafrecht, Tweede Druk, Kluwer, Deventer, 1974, hal, 15.
134. Henry Campbell Black, loc.cit., hal., 1161.
135. Ibid.
136. Ibid., hal., 1163.
137. Sudarto, Hukum dan Hukum Pidana, Alumni Bandung, 1981, hal, 36. (Sudarto 1)
138. Sudarto, Hukum Pembaharuan Hukum Pidana di Indonesia, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 1980, hal, 31. (Sudarto 2)
139. Sudarto, Kapita Selekta Hukum Pidana, Alumni Bandung, 1981, hal, 113-114. (Sudarto 3)
140. Sudarto 1, op.cit., hal., 161.
141. Ibid.
142. G.P. Hoefnagels, The Other Side of Criminology, Kluwer, Deventer, 1974, hal, 37. (Hoefnagels 2)
143. Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Pidana, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, hal, 48.

BAB 3

Metode Penelitian

3.1. Tipe Penelitian

Menurut Soetandyo Wignyosoebroto, ada empat tipe penelitian ilmu hukum yaitu:

1. Penelitian-penelitian yang berupa usaha inventarisasi hukum positif;
2. Penelitian-penelitian yang berupa usaha penemuan asas-asas dan dasar falsafah (dogma atau doktrin), hukum positif;
3. Penelitian berupa usaha penemuan hukum in concreto yang layak diterapkan untuk menyelesaikan suatu perkara hukum tertentu dan
4. Penelitian-penelitian yang berupa studi-studi empiris untuk menemukan teori-teori, konsep-konsep mengenai proses terjadinya dan mengenai proses bekerjanya hukum dalam masyarakat.¹

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan didukung oleh penelitian hukum empirik untuk menemukan teori-teori, konsep-konsep mengenai proses terjadinya dan proses bekerjanya hukum dalam masyarakat, khususnya peraturan hukum di bidang pertanahan yang menitikberatkan pada tinjauan kasus-kasus hukum atas tanah dalam perspektif viktimologi.

3.2. Tempat dan Lokasi Penelitian

Sebagaimana disebutkan dalam judul di atas bahwa lokasi makro penelitian ini secara *purposive sampling* ditetapkan di Surabaya dan Makassar dengan alasan sebagai berikut:

- (1) terdapat indikasi bahwa kejahatan di bidang pertanahan khususnya viktimisasi terhadap kasus-kasus hukum atas tanah di Surabaya dan di Makassar, pada saat ini diketahui sedang mengalami berbagai masalah pertanahan yang cukup intens. Hal ini disebabkan karena Surabaya dan Makassar merupakan daerah konsentrasi perdagangan dan industri tentu mempunyai konsekuensi, yaitu menyebabkan tingkat kebutuhan akan tanah sangat besar;
- (2) penetapan kedua daerah tersebut sebagai tempat penelitian bertujuan untuk mengetahui proses dan tipe kasus-kasus pertanahan antara kota/daerah di Jawa (Surabaya) dan Makassar yang mewakili kota/daerah di Luar Jawa khususnya kawasan timur Indonesia.

Sedangkan secara mikro dengan metode *purposive sampling* pula, menetapkan dua lokasi kasus atas dasar perbedaan pola sengketa yaitu :

- a. satu lokasi mewakili kasus pertanahan antara warga dengan pemerintah, yang terjadi di Makassar yaitu kasus pembebasan tanah rakyat di Daya untuk pembangunan fasilitas jalan raya/umum. Adapun alasan mengapa kasus tersebut dijadikan sampel lokasi penelitian, karena kasus pembebasan tanah untuk fasilitas jalan umum tersebut korbannya sangat besar di samping itu pula pihak Penda tidak memberikan ganti rugi kepada warga pemilik tanah;
- b. satu lokasi mewakili kasus antara warga dan pengusaha,

yang terjadi di Surabaya yaitu kasus tanah Tubanan di Kelurahan Tubanan Kecamatan Tandes. Kasus Tubanan ini berlangsung antara warga dengan kekuatan investor yang didukung oleh Pemda KMS. Adapun alasan mengapa Tubanan dijadikan sampel lokasi penelitian : (1) kasus pembebasan tanah di Kelurahan Tubanan merupakan kasus yang menarik terutama bila ditinjau dari lamanya waktu yang dibutuhkan dalam upaya penyelesaian konflik (2) kasus pembebasan tanah di Tubanan telah menjadi masalah nasional (3) dalam kasus Tubanan ini pihak Pemda KMS terlibat mendukung kekuatan investor, disamping itu warga yang menjadi korban tetap bertahan dan melakukan perlawanan.

Adapun penakaaian nama Makassar dan bukan Ujung Pandang dalam penulisan tesis disertasi ini didasarkan alasan yuridis dan historis sebagai berikut :

Penakaaian nama Makassar didasarkan atas Pasal 2 Undang-Undang No. 1 Tahun 1964 (LN. 1964 No. 94) yang menetapkan bahwa tempat kedudukan Pemerintah Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan ialah Makassar yang berlaku sampai sekarang.

Sedangkan nama Ujung Pandang yang mengganti nama Makassar sebagai Ibukota Propinsi Sulawesi Selatan didasarkan Peraturan Pemerintah No. 51 Tahun 1971 yang lebih rendah kedudukannya daripada Undang-Undang No. 13 Tahun 1964.

Sehubungan dengan perubahan nama Makassar menjadi Ujung Pandang, A. Zainal Abidin, berpendapat bahwa Peraturan Pemerintah tidak boleh mengubah Undang-Undang karena hal tersebut bertentangan dengan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 jo. Ketetapan MPR No. V/MPR/1973 yang mengatur tentang sumber tertib hukum Republik Indonesia dan tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia. Bukankah undang-undang pembentukan Propinsi Sulawesi Selatan jelas menyebut nama Ibukota Propinsi adalah Makassar. Bukankah undang-undang dalam arti formil lebih tinggi kedudukannya dari pada Peraturan Pemerintah yang merubah nama Makassar menjadi Ujung Pandang. Maka sangatlah janggal kalau dipergunakan nama Ujung Pandang, sebab menurut sejarah nama Makassar lebih luas, lebih menasional dan internasional serta mempunyai nilai historis yang agung.²

Berdasarkan hal tersebut penulis beralasan baik secara yuridis maupun historis menggunakan nama Makassar dalam penulisan tesis disertasi ini.

3.3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan terdiri atas dua metode yaitu penelitian pustaka dan penelitian lapangan.

Penelitian pustaka dilakukan untuk memperoleh data sekunder dengan mempelajari buku-buku tentang pertanian, hukum pidana, kriminologi, viktomologi, viktimisasi,

sosiologi serta peraturan-peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan.

Dalam melakukan penelitian pustaka, akan diadakan inventarisasi melalui proses klasifikasi yang selanjutnya disistematisasi pada pokok masalah dan bahan tersebut dikumpulkan melalui sisten kartu.

Penelitian lapangan, dilakukan untuk memperoleh data primer dan data sekunder, dengan cara mengobservasi dan mewawancarai para responden.

Wawancara merupakan tanya jawab antara pemburu informasi dan pemberi informasi yang dikerjakan secara sepihak dan sistematis yang berlandaskan permasalahan dan tujuan penelitian.³

Wawancara dilakukan dengan dua cara yaitu:

1. wawancara bebas (*unguided interview*), yaitu pewawancara secara bebas menanyakan hal-hal yang berhubungan dengan data yang dibutuhkan;
2. wawancara terpimpin atau terstruktur (*guided interview*), yaitu pewawancara mengajukan sederetan pertanyaan lengkap dan terperinci.⁴

Wawancara tersebut diharapkan para responden dapat mengemukakan dengan bebas tentang pengalaman dan persepsinya tentang kejahatan pertanahan khususnya viktimisasi terhadap kasus-kasus hukum atas tanah.

Secara garis besar tahap-tahap pengumpulan data dan identifikasi masalah dalam penelitian ini terbagi atas dua

tahapan utama yaitu :

pertama, tahap orientasi atau eksplorasi yang bersifat menyeluruh, dengan melakukan apa yang oleh Spardley disebut : *grand tour observation* dan *grand tour question*.⁵ Pada tahap ini, pencarian data masih dalam tingkat permulaan, misalnya (a) data tentang intensitas viktimisasi pertanahan (VP) yang terjadi di 27 propinsi di Indonesia kemudian di Kotamadya Surabaya (KMS) dan Kotamadya Makassar (KMM). Untuk memperoleh data VP yang terjadi 27 propinsi tersebut peneliti melakukan inventarisasi data-data sekunder yang ada pada Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) yaitu data yang dilaporkan oleh warga masyarakat/korban VP dari tahun 1984 sampai dengan tahun 1986. Kemudian dilakukan klasifikasi data dalam bentuk tabel antara lain mengenai tipe VP, aktor pelaku VP dan korban VP. (b) Untuk di KMS dan KMM, peneliti melakukan inventarisasi data-data sekunder yang ada pada buku register perkara baik di tingkat Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tata Usaha Negara, yaitu data-data yang dilaporkan oleh warga/korban kejahatan pertanahan dari tahun 1982-1986. Kemudian dilakukan klasifikasi data dalam bentuk tabel. Hal tersebut di atas dilakukan untuk mengetahui, tipe, aktor pelaku dan korban kejahatan pertanahan dan sekaligus dilakukan deskripsi. (c) khusus KMS, selain inventarisasi data VP sebagaimana tersebut di atas, juga melakukan inventarisasi data VP yang

diperoleh dari mass media Jawa Pos dari tahun 1993-1996. Data-data tersebut kemudian dilakukan klasifikasi dalam bentuk tabel mengenai. (1) Status dan lokasi tanah sengketa. (2) Pihak-pihak yang melakukan VP (3) Pemberian ganti rugi. (4) Prosedur penyelesaian pembebasan tanah dan (5) Sikap aparat dan warga/korban VP Lalu sekaligus dilakukan deskripsi terhadap data-data tersebut. (c) menginventarisasi data-data di instansi terkait di bidang pertanahan, Kotanadya, BPS, data mengenai Surabaya dan Makassar dalam angka, peta dan lokasi, kemudian diidentifikasi sekaligus dilakukan deskripsi.

kedua, secara mikro pada tahap ini (1) untuk menjawab permasalahan pertama tentang upaya perlindungan hukum bagi warga yang menjadi korban kejahatan pertanahan maka peneliti melakukan inventarisasi bahan-bahan hukum dengan mengidentifikasi peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan dengan titik fokus pada analisis komponen struktural, komponen substansial dan komponen kultural. Dan (2) untuk menyelesaikan masalah yang kedua yakni bagaimana proses dan tipe VP di KMS dan KMM serta sub-sub permasalahan lainnya, langkah-langkah yang ditempuh adalah : studi yang dilakukan lebih mikro. Selain menginventarisasi data sekunder yang dilaporkan warga/korban kepada Komnas Ham, Polwiltabes, Kejaksaan, Pengadilan Negeri dan PTUN. Inventarisasi data-data sekunder berupa surat-surat atau dokumen-dokumen yang berkaitan dengan proses viktimisasi

pertanahan pada pembebasan tanah Tubanan yang sudah berlangsung selama 25 tahun. Selanjutnya dilakukan deskripsi yang lebih mendalam untuk mengetahui proses viktimisasi pertanahan dan kemudian dibuat dalam bentuk tabel data dengan klasifikasi, korban, aktor pelaku, tipe viktimisasi, akibat-akibat yang ditimbulkan dan mediator yang menengahi sengketa tersebut. Kemudian, peneliti mencoba menggali data langsung dari lapangan dengan cara wawancara terstruktur terhadap 50 responden warga Tubanan dan 125 responden warga/korban VP yang terjadi di Daya. Sedangkan wawancara tidak terstruktur dilakukan terhadap beberapa praktisi hukum seperti hakim dan kuasa hukum warga. Wawancara terstruktur dipandu dengan satu perangkat kuesioner yang sudah dipersiapkan peneliti.

3.4. Metode Sampling dan Pemilihan Responden

Untuk mendapatkan data yang selengkap-lengkapnyanya, teknik penarikan sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik *purposive sampling* yaitu didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan tertentu, yakni memilih group-group populasi sedemikian rupa sehingga sampel yang dipilih mempunyai sifat yang sama dengan populasi.⁶

Yang dimaksud pertimbangan-pertimbangan tertentu disini adalah yang benar-benar mengetahui bagaimana proses sengketa tanah Tubanan dan sengketa tanah Daya itu muncul dan berkembang. Adapun besarnya populasi pada kasus Tuba-

nan lebih kurang 477 orang/korban, dan 1224 orang/korban pada kasus pembebasan tanah di Daya, sesuai yang terinventarisasi dalam daftar pemilikan dan penguasaan tanah yang terkena penggusuran tersebut.

Sampel penelitian diambil dengan cara purposive sampling, dalam hal ini, responden masing-masing kasus Tubanan dan Daya ditetapkan 10 % dari total populasi. Jadi untuk kasus Tubanan 10 % dari 477 orang/korban adalah 47 orang/sampel dan peneliti menggenapkan menjadi 50 responden dengan alasan untuk pembulatan. Sedangkan untuk kasus Daya juga sampel ditetapkan 10 % dari 1224 orang/korban yakni 125 responden.

Hal ini sesuai dengan pendapat oleh Masri Singarimbun, bahwa besarnya sampel yang harus diambil untuk mendapatkan data yang representatif tidak boleh kurang dari 10% populasi sesuai dengan pertimbangan :

1. derajat keseragaman populasi;
2. presisi tingkat ketepatan
3. rencana analisis dan
4. pertimbangan tenaga, biaya dan waktu.⁷

Demikian pula oleh Suharsimi Arikunto, yang menyatakan bahwa besarnya subyek kurang dari 100, lebih baik diambil semua, tetapi jika jumlah subyeknya besar dapat diambil antara 10-15 % atau 20-25 %.⁸ L.R. Gay dalam bukunya Educational Research (Sunarto), menyatakan bahwa sebenarnya tidak ada ketentuan besar sampel minimum yang

dapat dipakai sebagai pedoman, pada prinsipnya makin besar sampel makin baik. Pertimbangan dalam menentukan besar kecilnya sampel adalah derajat keseragaman, ketelitian, hasil penelitian yang dikehendaki dan pertimbangan waktu, tenaga dan biaya. Jumlah sampel yang dapat diterima tergantung jenis riset, riset diskriptif 10% dari populasi, riset korelasi 30 subyek, riset kausal komparatif 30 subyek perkelompok dan riset eksperimen 50 subyek perkelompok.⁹

Penentuan tatacara sampling tersebut mempunyai beberapa keuntungan Soerjono Soekanto, menyatakan :

1. tatacara ini tidak mengikuti suatu seleksi secara random, sehingga lebih mudah dan tidak banyak biaya;
2. tatacara ini menjamin keinginan peneliti untuk memasukkan unsur-unsur ke dalam sampelnya.¹⁰

Purposive sampling juga mempunyai beberapa kelemahan antara lain :

1. tidak ada jaminan secara statistik bahwa sampel yang ditarik benar-benar dapat mewakili populasi yang diteliti;
2. sukar untuk menarik generalisasi dan hasil-hasil penelitian yang memerlukan informasi yang sangat lengkap perilaku yang akan diteliti.¹¹

3.5. Analisis Data

Berhubung jenis penelitian adalah deskriptif yang bersifat eksploratif yang bertujuan untuk menggambarkan atau mengetahui hal-hal yang berhubungan dengan keadaan sesuatu fenomena tertentu, maka metode analisis data yang akan digunakan adalah metode analisis data deskriptif-kualitatif.

Data yang terkumpul dalam penelitian ini diklasifikasikan menjadi dua kelompok data yaitu data kualitatif dan data kuantitatif (numerikal).

Terhadap data yang bersifat kualitatif yang mengarah pada pandangan-pandangan, konsep-konsep dan dokumen-dokumen hukum dianalisis secara deskriptif kualitatif yaitu yang digambarkan dengan kata-kata atau kalimat-kalimat menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan. Maksud analisis ini untuk mencapai deskripsi yang rinci kepada jawaban masalah.

Selanjutnya data yang bersifat kuantitatif yang berujud angka-angka akan digunakan berupa tabel-tabel kemudian diproses dengan cara membandingkan atau diklasifikasikan sesuai dengan kecenderungan data yang diperoleh, kemudian dilakukan interpretasi terhadap setiap gejala tersebut atau dengan kata lain data tersebut dianalisis secara deskriptif kualitatif pula, untuk memperoleh suatu kesimpulan.

Untuk lebih jelasnya akan dikemukakan model analisis

mengalir (*flow model analisis*) yang dikemukakan oleh Miles dan Humberman dalam Sutopo, H.B.¹² Metode ini dimaksudkan untuk dapat memberikan kesimpulan kualitatif atas keseluruhan data yang diperoleh dalam penelitian ini, sekaligus jawaban atas permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini.

Analisis yang dilakukan dengan membandingkan antara data yang diperoleh di lapangan dengan teori yang digunakan untuk menjelaskan permasalahan dalam penelitian ini. Untuk jelasnya model tersebut dapat digambarkan sebagai berikut :

| |
|----------------------|
| Pengumpulan data |
| Seleksi data |
| Pengolahan data |
| Penarikan kesimpulan |

CATATAN REFERENSI

1. Soetandyo Wignyosoebroto, Apakah Sesungguhnya Penelitian Itu ?, (Makalah), disampaikan pada Senat Mahasiswa Pascasarjana UNAIR, Surabaya, 1991, hal, 5.
2. Andi Zainal Abidin, Persepsi Orang Bugis Makassar Tentang Hukum, Negara dan Dunia Luar, Alumni Bandung, 1983, hal, 118.
3. Hadi Soetrisno, Metodologi Research, Yayasan, penerbit Fakultas Psikologi UGM, Yogyakarta, 1981, hal, 226.
4. Bogdan and Steve J. Taylor, Intruduction to Qualitative Research Methods, The Search For Meanings, Secon Edition A. Wilay Interscience Publication Jhon Wiley and Sons, United State of America, 1984, hal, 77.
5. Ibid., hal., 41.
6. Sanapiah Faisal, Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar dan Aplikasi, Ya 3, Malang, 1990, hal, 42.
7. Masri Singarimbun, Metode Penelitiann Survei, LP3ES Jakarta, 1987, hal, 106.
8. Suharsimi Arikunto, Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek, Rineka Cipta, Jakarta, 1992, hal, 107.
9. L.R. Gay (Sunarto), Educational Research, Jakarta, 1990, hal, 28.
10. Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1989, hal, 196.
11. Ibid., hal., 197.
12. Sutopo, H.B., Penelitian Kualitatif Sebuah Pendekatan Interpretatif Bagi Pengkajian Proses dan Makna Hubungan antara Subiektif, FISIP Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 1988, hal, 48.

BAB 4**HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN SERTA ANALISIS****4.1. Perlindungan Dan Upaya Hukum Bagi Korban Kejahatan
Pertanahan.****A. Perlindungan Hukum Bagi Korban Kejahatan Pertanahan.**

Peraturan hukum yang pertama kali dikeluarkan oleh Pemerintah bersama-sama DPR, yang memberikan dasar hukum bagi suatu perbuatan hukum untuk melepaskan hubungan hukum suatu hak atas tanah yang dimiliki oleh seseorang adalah Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang di Atasnya. Dasar pemikirannya dikeluarkannya undang-undang (UU) ini adalah untuk melaksanakan Pasal 18 UU No. 5 tahun 1960 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Agraria (sering disingkat UUPA), terutama dalam rangka melaksanakan usaha-usaha pembangunan negara.

Hak atas tanah dapat dicabut menurut Undang-undang ini, diuraikan di dalam Penjelasan Umum butir (1) UU No.20 Tahun 1961 tersebut dikatakan, karena menurut Pasal 18 UUPA, untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, maka suatu hak atas tanah dapat dicabut dengan memberikan ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur undang-undang. Selanjutnya dalam butir (2) UU No.20 Tahun

1961, dinyatakan bahwa oleh karena kepentingan umum harus didahulukan daripada kepentingan orang seorang, dalam keadaan yang menaksa yaitu jika jalannya musyawarah tidak dapat membawa hasil yang diharapkan, maka haruslah ada wewenang pada Pemerintah untuk dapat mengambil dan menguasai tanah yang bersangkutan. Pengambilan itu dilakukan dengan jalan mengadakan *pencabutan hak atas tanah*. Jelaslah, bahwasannya pencabutan tanah adalah jalan terakhir untuk memperoleh tanah dan bangunan di atasnya, yang diperlukan untuk kepentingan umum.

Namun demikian, UU No.20 Tahun 1961 tersebut di atas masih tetap menghormati kepentingan pemilik hak atas tanah. Dalam Penjelasan Umum butir (2) itu juga dikatakan, oleh karena itu dimuat pula jaminan-jaminan bagi empunya, yaitu bahwa pencabutan hak harus disertai pemberian ganti rugi yang layak. Kriteria tentang ganti rugi yang layak diatur dalam butir (5), yaitu akan berdasar atas nilai nyata/sebenarnya dari tanah atau benda yang bersangkutan. Harga yang berdasarkan nilai yang nyata/sebenarnya itu tidak mesti sama dengan harga umum karena harga umum dapat merupakan harga "catut". Akan tetapi sebaliknya, harga tersebut tidak pula berarti yang murah.

Mengingat bahwa pencabutan tanah merupakan perbuatan hukum untuk melepaskan hubungan suatu hak atas tanah dan pemiliknya atau mengambil tanah secara paksa, maka UU No.

20 Tahun 1961 menentukan persyaratan yang ketat. Persyaratan ini meliputi subyek hukum yang berwenang melakukan pencabutan dan prosedur hukum yang harus dilalui.

Menurut Pasal 1 UU No. 20 Tahun 1961, yang berhak melakukan pencabutan adalah *Presiden*. Pencabutan ini hanya dapat dilakukan oleh Presiden, karena (menurut Penjelasan Pasal 1 tersebut), pencabutan hak itu merupakan tindakan yang sangat penting, sebab berakibat mengurangi hak seseorang, maka yang memutuskan adalah pejabat eksekutif yang tertinggi, yakni Presiden.

Kewenangan yang diberikan kepada Presiden ini pun harus dilaksanakan dalam keadaan yang memaksa, setelah mendengar Menteri Agraria (baca: Menteri Dalam Negeri/Mendagri), Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan (yaitu Menteri yang membawahi instansi Pemerintah yang memerlukan tanah).

Yang dimaksud dengan "keadaan yang memaksa" diatur dalam Penjelasan Umum butir (2) UU No. 20 Tahun 1961. Berdasarkan ketentuan ini, dapat disimpulkan, bahwa (secara prinsipil) pencabutan tanah harus didahului oleh prosedur hukum yang berupa suatu "proses musyawarah". Namun pengertian "proses musyawarah", tidak diatur dalam UU No.20 Tahun 1961 ini.

UU No. 20 Tahun 1961 memuat dua macam acara pencabutan tanah, yaitu *acara biasa* dan *acara untuk keadaan yang*

sangat mendesak (yang memerlukan penguasaan tanah dan/atau benda-benda di atasnya dengan segera). Acara biasa diatur dalam Pasal 2, 3, dan 5 UU No.20 Tahun 1961 tersebut, sedang acara untuk keadaan yang sangat mendesak diatur dalam Pasal 2 dan 6 UU No.20 Tahun 1961.

Tatacara pencabutan tanah haruslah diawali dengan permintaan untuk melakukan pencabutan tanah oleh yang memerlukan tanah kepada Presiden, dengan perantaraan Mendagri melalui kepala Inspeksi Agraria yang bersangkutan (baca: kepala Badan Pertanahan Nasional setempat), demikian ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU No. 20 Tahun 1961. Dalam ayat (2)nya disyaratkan bahwa permintaan tersebut harus disertai dengan :

- a. rencana peruntukannya dan alasan-alasannya, bahwa untuk kepentingan umum harus dilakukan pencabutan tanah;
- b. keterangan tentang nama yang berhak (jika mungkin) serta letak, luas dan macam hak dari tanah yang akan dicabut haknya serta benda-benda di atasnya;
- c. *rencana penampungan* orang-orang yang haknya akan dicabut itu, dan kalau ada, juga orang-orang yang menggarap tanah atau menempati rumah yang bersangkutan.

Berdasarkan ketentuan di atas, maka untuk melakukan pencabutan hak atas tanah, selain pemegang hak atas tanah diberikan ganti rugi yang layak juga harus diberikan tempat penampungan.

Setelah menerima permintaan tersebut, maka kepala Badan Pertanahan Nasional segera meminta kepada kepala daerah yang bersangkutan untuk memberikan pertimbangan

mengenai permintaan pencabutan hak tersebut, khususnya untuk kepentingan umum harus dilakukan pencabutan tanah itu dan tentang penampungan orang-orang yang hak atas tanahnya akan dicabut. Juga meminta kepada panitia penaksir untuk melakukan penaksiran tentang ganti kerugian mengenai tanah dan benda-benda di atasnya haknya yang akan dicabut. Demikianlah ketentuan dalam Pasal 3 ayat (1) UU No. 20 Tahun 1961.

Kemudian dalam ayat (2)nya ditentukan, dalam waktu selana-lamanya tiga bulan sejak diterimanya permintaan tersebut, kepala daerah yang bersangkutan harus sudah menyampaikan pertimbangannya dan panitia penaksir harus sudah menyampaikan taksiran ganti kerugian. Baru setelah itu, kepala Badan Pertanahan Nasional setempat (ayat 3) segera menyampaikan permintaan untuk melakukan pencabutan tanah kepada Mendagri, dengan disertai pertimbangannya pula.

Namun, jika tenggang waktu tiga bulan telah terlampaui dan pertimbangan serta taksiran ganti rugi belum diterima, maka kepala Badan Pertanahan Nasional tersebut dapat mengajukan permintaan pencabutan hak atas tanah tanpa menunggu pertimbangan tentang taksiran termaksud, disertai dengan pertimbangan tentang taksiran ganti ruginya, demikian diatur dalam Pasal 3 ayat (4) dan (5) UU No. 20 Tahun 1961.

Mengingat betapa besar akibat hukum pencabutan tanah, maka Pasal 5 UU No. 20 Tahun 1961 menentukan, bahwa penguasaan tanah dapat dilakukan setelah ada surat keputusan pencabutan hak dari Presiden dan setelah dilakukan pembayaran ganti rugi, serta dilaksanakannya penampungan bagi mereka yang hak atas tanahnya dicabut.

Dalam keadaan yang sangat mendesak dan segera, maka prosedur permintaan pencabutan hak atas tanah dilakukan dengan prosedur yang khusus. Dalam keadaan demikian, berdasarkan permintaan yang berkepentingan, kepala Badan Pertanahan Nasional setempat dapat langsung menyampaikan permintaan tersebut kepada Mendagri, tanpa disertai taksiran ganti rugi dan pertimbangan, demikian ketentuan dalam Pasal 6 ayat (1) UU No. 20 Tahun 1961. Dalam ayat (2)nya ditentukan, bahwa atas permintaan tersebut maka Mendagri dapat mengeluarkan surat keputusan yang memberi perkenan kepada yang berkepentingan untuk menguasai tanah yang bersangkutan. Keputusan penguasaan ini akan segera diikuti dengan keputusan Presiden tentang dikabulkan atau ditolaknya permintaan pencabutan hak atas tanah. Menurut ayat (3)nya, bilamana kemudian permintaan pencabutan tanah tersebut tidak dikabulkan, maka yang berkepentingan harus mengembalikan tanah dan/atau benda-benda di atasnya dalam keadaan semula dan atau memberi ganti rugi kepada yang mempunyai hak atas tanah.

Dari ketentuan Pasal 6 di atas, dapat diperkirakan akan munculnya permasalahan hukum yang cukup rumit. Seandainya di atas tanah tersebut telah didirikan bangunan oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanah, maka secara hukum tidak ada keraguan lagi bahwa instansi Pemerintah yang bersangkutan harus mengembalikan tanah dalam keadaan semula, dengan konsekuensi bangunan milik empunya tanah harus dikembalikan atau diberikan ganti rugi, dan dengan kemungkinan dirobokkannya bangunan milik instansi Pemerintah tersebut.

Yang perlu dipertanyakan, dalam keadaan yang demikian: Apakah mungkin Presiden tidak mengabulkan permohonan pencabutan tanah, yang justru dengan keputusan semacam ini jelas akan menimbulkan kerugian (terutama finansial) yang tidak sedikit. Mengingat bahwa Presiden adalah Kepala Pemerintahan (yang tentunya membawahi instansi pemerintah tersebut), maka dapat diramalkan Presiden akan cenderung mengabulkan permohonan ini. Pengaturan hukum semacam ini, jelas tidak menguntungkan pemilik/pemegang hak atas tanah.

Dalam konteks pencabutan tanah, ternyata ada penguasaan hak yang dimiliki oleh pemilik/pemegang hak atas tanah, yaitu hak untuk bermusyawarah. Jangankan bermusyawarah tentang permohonan pencabutan itu sendiri, hak bermusyawarah untuk menentukan ganti rugi saja tidak dimilikinya.

Namun, oleh karena kepentingan pemilik/pemegang hak atas tanah tidak boleh diabaikan begitu saja, maka Pasal 8 UU No. 20 Tahun 1961 menegaskan, jika yang berhak atas tanah tidak bersedia menerima ganti rugi sebagaimana yang ditetapkan dalam surat keputusan Presiden, karena dianggap jumlahnya kurang layak, ia dapat mengajukan banding ke pengadilan tinggi, agar pengadilan tinggi memutus soal tersebut dalam tingkat pertama dan terakhir, demikian ketentuan ayat (1) dari Pasal 8 di atas.

Ayat (2) pasal yang sama menentukan, cara penetapan ganti kerugian oleh pengadilan tinggi sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah. Atas dasar ini telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda di Atasnya. Menurut ayat (4)nya, ketentuan dalam ayat (1) dan (2) di atas, juga berlaku terhadap penolakan ganti kerugian untuk acara pencabutan tanah yang khusus, yaitu dalam keadaan yang sangat mendesak (seperti yang diatur dalam Pasal 6 UU No. 20 Tahun 1961).

Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan sehubungan dengan Pasal 8 UU No. 20 Tahun 1961 di atas. *Pertama*, pengadilan tinggi harus memutus secara obyektif dan jujur untuk menegakkan hukum dan keadilan, mengingat badan

tersebut yang memutuskan secara final. Maksudnya kalau ternyata pengadilan tinggi dalam putusannya ternyata merugikan pemilik/pemegang hak atas tanah, maka tidak ada upaya hukum lain bagi yang bersangkutan untuk menggugat ganti rugi yang dianggap tidak layak. Kedua, pencantuman ayat (4) pasal tersebut sebenarnya tidak perlu lagi, sebab apa yang diaturinya sudah diatur dalam ayat (1)nya. Jadi, pencantuman ayat (4) tersebut terkesan mengulang-ulangi ketentuan yang sudah ada.

Seperti telah dijelaskan, bahwa untuk melaksanakan Pasal 8 tersebut di atas, telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah No. 39 tahun 1973. Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah (PP) ini menyatakan, bahwa PP No.20 Tahun 1961 ini di samping dimaksudkan sebagai pengaturan lebih lanjut, dengan pengarahannya agar dapat memperlancar pelaksanaan pembangunan di Indonesia, juga untuk memberikan jaminan bagi pemilik/pemegang hak atas tanah dari tindakan pencabutan hak atas tanah agar mereka tidak mengalami kemunduran baik dalam bidang sosial maupun pada tingkat ekonominya. Singkatnya, jangan sampai pemilik/pemegang hak atas tanah mengalami degradasi kehidupan, atau proletarisasi.

Pasal 1 PP No. 39 Tahun 1973 menentukan, bahwa terhadap keputusan mengenai jumlah kerugian yang tidak dapat diterima karena kurang layak, dapat dimintakan banding ke pengadilan tinggi, sedang tentang hukum acara yang diguna-

kan, dapat dilihat pada Penjelasan Umum PP No. 39 Tahun 1973 tersebut, yang menyatakan bahwa pemeriksaan banding ganti kerugian ternaksud menggunakan hukum acara yang berlaku dengan memperhatikan pengecualian sebagaimana disebut dalam PP No. 39 Tahun 1973 dan UU No. 20 Tahun 1961. Tujuan utama acara pemeriksaan yang demikian ini adalah untuk mendapatkan putusan secara cepat, sehingga pengadilan tinggi harus memberikan prioritas dalam pemeriksaan perkara serta dalam penyampaian putusan (lihat Pasal 4 dan Penjelasan Umum PP No. 39 Tahun 1973 tersebut).

Acara pemeriksaan dan penyampaian putusan yang secepatnya ini sangat relevan dengan kondisi obyektif pemilik/pemegang hak atas tanah. Proses yang cepat ini akan sangat membantu pemilik/pemegang hak atas tanah segera keluar dari kesulitan, karena bagi sebagian besar pemilik/pemegang hak atas tanah, tanah merupakan salah satu sumber kekayaan yang utama.

Selain PP No. 39 Tahun 1973 tersebut di atas, untuk melaksanakan UU No. 20 Tahun 1961 telah dikeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) No. 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya. Dasar pemikiran dikeluarkannya Instruksi Presiden (Inpres) No.9 Tahun 1973 ini dapat dilihat pada Bab Menimbang, yaitu :

- a. bagi rakyat dan masyarakat Indonesia, hak atas tanah dan benda-benda di atasnya merupakan hubungan hukum yang penting, sehingga apabila terhadapnya dilakukan pencabutan hak atas tanah, perlu dilakukan dengan hati-hati dan dengan cara-cara yang adil dan bijaksana;
- b. untuk menghindarkan timbulnya penyalahafsiran dan penyalahgunaan pengertian tentang kepentingan umum.

Inpres ini merupakan instruksi kepada para menteri Kabinet Pembangunan II (karena Inpres ini belum dicabut, maka secara yuridis dianggap juga ditujukan pada menteri Kabinet Pembangunan yang sekarang dan akan datang) dan para gubernur kepala daerah, agar pencabutan hak atas tanah hanya dilakukan benar-benar untuk kepentingan umum dan dilakukan dengan hati-hati serta dengan cara-cara yang adil dan bijaksana, segala sesuatunya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tentang kriteria kepentingan umum terdapat pada Pasal 1 Lampiran Inpres yang bersangkutan, yang berisi Pedoman-pedoman Pelaksanaan Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya. Ayat (1) menentukan kepentingan umum meliputi : kepentingan Bangsa dan Negara, kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak/bersama, dan kepentingan pembangunan. Sedang bentuk kegiatan proyek pembangunan yang mempunyai sifat sebagai kepentingan umum (ayat 2-nya) meliputi : pertahanan, pekerjaan umum, perlengkapan umum, jasa umum, keagamaan, ilmu pengetahuan dan seni budaya, kesehatan, olah raga, keselamatan umum terhadap bencana alam, kesejahteraan sosial, makam/kuburan,

pariwisata dan rekreasi, dan usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum. Ini pun masih dapat ditambah oleh kebijaksanaan Presiden, apabila menurut pertimbangan Presiden perlu bagi kepentingan umum (ayat 3).

Yang perlu diperhatikan ialah bunyi Pasal 1 di atas (terutama dikaitkan dengan semangat UU No. 20 Tahun 1961 dan PP No. 39 Tahun 1973), yang mengatakan bahwa kepentingan umum harus selalu disertai dengan pemberian perlindungan kepada mantan pemilik/pemegang hak atas tanah, agar mereka tidak mengalami degradasi atau apalagi proletarisasi di bidang sosial dan ekonomi. Dengan kata lain, makna 'kepentingan umum' bukan berarti 'boleh menyengsarakan' pemilik/pemegang hak atas tanah.

Pasal 2 ayat (1) Inpres No. 9 Tahun 1973 menentukan, bahwa suatu proyek pembangunan dinyatakan mempunyai bentuk dan sifat untuk kepentingan umum, apabila sebelumnya proyek tersebut sudah termasuk rencana pembangunan yang telah diberitahukan kepada masyarakat yang bersangkutan. Sedang ayat (2)nya menentukan, jika suatu proyek pembangunan Daerah akan dinyatakan mempunyai sifat untuk kepentingan umum, maka sebelumnya proyek tersebut harus sudah masuk dalam rencana induk pembangunan daerah yang bersangkutan dan yang telah mendapatkan persetujuan DPRD setempat, (yang menurut ayat 3-nya) hal tersebut harus

bersifat terbuka untuk umum.

Apabila diamati secara seksama, maka dalam Pasal 2 Lampiran Inpres No. 9 Tahun 1973 terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan, yaitu :

- diperkenankan adanya permohonan pencabutan tanah oleh suatu instansi Pemerintah, apabila rencana pembangunan tersebut sudah diberitahukan kepada pemilik/pemegang hak atas tanah yang akan dicabut. Namun, pasal tersebut tidak menentukan secara tegas apa yang dimaksud dengan 'Rencana Pembangunan' dan berapa lama tenggang waktu yang diberikan dari pemberitahuan sampai permohonan pencabutan tanah. Apakah 'Rencana Pembangunan' ini dalam kategori 'Rencana Detail', 'Rencana Tehnik', ataukah 'Rencana' yang dibuat secara temporer. Ketidakjelasan ini akan cenderung menimbulkan kerugian bagi pemilik/pemegang hak atas tanah, mengingat pencabutan tanah merupakan perbuatan hukum yang bersifat 'memaksa';

- Rencana Induk Pembangunan sebagai dasar untuk mengajukan permohonan pencabutan tanah bagi proyek pembangunan daerah harus berbentuk Peraturan Daerah (Perda), karena harus mendapatkan persetujuan DPRD.

Pada perkembangan berikutnya, untuk menghadapi fenomena kelangkaan tanah guna keperluan berbagai macam kepentingan pembangunan, telah diciptakan suatu perbuatan hukum

yang bukan merupakan pencabutan hak atas tanah, namun juga mempunyai hakekat hukum yang tidak jauh berbeda dengan pencabutan hak atas tanah.

Tentang hal ini diawali dengan dikeluarkannya surat edaran Direktorat Jendral Agraria Departemen Dalam Negeri Nomor : Ba 12/108/12/75, tertanggal 3-12-1975 tentang Pelaksanaan Pembebasan Tanah.

Dasar pemikiran dikeluarkannya surat edaran ini, selain untuk mengantisipasi kelangkaan tanah, juga sebagai petunjuk pendahuluan sambil menunggu peraturan yang akan menampung segala permasalahan pelaksanaan pembebasan hak atas tanah. Oleh karena itu, untuk menjamin terselenggaranya pelaksanaan pembebasan hak atas tanah dan tata cara penentuan besarnya ganti rugi secara teratur, tertib, dan seragam, maka dipandang perlu adanya suatu petunjuk yang dapat dijadikan pedoman dalam pelaksanaan pembebasan tanah dan dalam hal menentukan besarnya ganti rugi.

Satu hal yang perlu digaris bawahi, yaitu surat edaran ini hanya bersifat 'petunjuk' sehingga tidak dimaksudkan memberikan kekuatan hukum untuk memaksakan pembebasan tanah kepada pemilik/pemegang hak atas tanah. Tentang surat edaran ini kurang perlu diuraikan lebih lanjut, karena materinya sama dengan peraturan lain yang menampung segala permasalahan pelaksanaan pembebasan tanah, yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 15 Tahun

1975 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata cara Pembebasan Tanah, yang mulai diberlakukan pada tanggal 3 Desember 1975.

Pembebasan tanah, menurut Pasal 1 ayat (1) Permendagri tersebut adalah perbuatan hukum yang melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat di antara pemilik/pemegang hak atas tanah, dengan cara memberikan ganti rugi. Perlu diketahui pembebasan tanah menurut Permendagri ini adalah pembebasan tanah untuk keperluan Pemerintah.

Terdapat tiga prinsip pembebasan tanah yang harus dilakukan, yaitu : (1). berpedoman kepada peraturan-peraturan hukum yang berlaku, (2). berdasarkan asas musyawarah, dan (3). ganti rugi ditentukan menurut harga umum setempat. Demikian yang ditentukan oleh Pasal 1 ayat (3) Permendagri No. 15 Tahun 1975. Ganti rugi yang diberikan bukan hanya berkaitan dengan tanah, sebab menurut Pasal 1 ayat (2) dan (6)nya, harus juga berdasarkan nilai tanaman-tanaman dan bangunan yang ada di atasnya.

Pada acara pembebasan tanah ditentukan adanya suatu Panitia Pembebasan Tanah/PPT (Pasal 2 Permendagri tersebut), yang mempunyai tugas (seperti ditentukan pada Pasal 3-nya), yaitu :

- a. mengadakan inventarisasi serta penelitian terhadap keadaan tanahnya, tanaman, tumbuh dan bangunan-bangunan;
- b. mengadakan perundingan dengan para pemegang hak atas tanah dan bangunan/tanaman;
- c. menaksir besarnya ganti rugi yang akan dibayarkan

- kepada yang berhak;
- d. membuat berita acara pembebasan tanah disertai fatwa/pertimbangannya;
- e. menyaksikan pelaksanaan pembayaran ganti rugi kepada yang berhak atas tanah/bangunan/tanaman;

Pasal 5 Permendagri menyatakan, bahwa setelah menerima permohonan tersebut, gubernur kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk segera meneruskan permohonan tersebut kepada PPT untuk mengadakan penelitian terhadap data dan keterangan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4-nya.

Dalam melaksanakan tugasnya, apabila dipandang perlu (demikian yang ditentukan oleh Pasal 5 ayat 2-nya), PPT dapat memanggil pihak-pihak yang bersangkutan untuk melengkapi data atau keterangan yang sudah ada.

Untuk menjamin dan memberikan perlindungan kepada pemilik/pemegang hak atas tanah, maka menurut Pasal 8 ayat (1) Permendagri yang bersangkutan, dalam menentukan besarnya ganti rugi tersebut, PPT harus mengadakan musyawarah dengan pemilik/pemegang hak atas tanah berdasarkan harga umum setempat. Selain itu, ayat (2)nya menentukan, bahwa dalam menetapkan besarnya ganti rugi harus memperhatikan hal-hal tentang :

- a. lokasi dan faktor-faktor strategis lainnya yang dapat mempengaruhi harga tanah. Demikian pula dalam menetapkan ganti rugi atas bangunan dan tanaman harus berpedoman ketentuan yang telah ditetapkan oleh Dinas Pekerjaan Umum/Dinas Pertanian setempat;
- b. bentuk ganti rugi dapat berupa uang, tanah, dan fasilitas lain.

Pasal 8 ayat (1) dan (2) Permendagri No. 15 Tahun 1975 menentukan secara tegas, bahwa penentuan besarnya

ganti rugi selain atas dasar harga umum setempat dari tanah yang bersangkutan juga ditambah dengan nilai yang strategis dari lokasi dan faktor lain dari tanah. Jadi, besarnya ganti rugi harus lebih besar dari harga umum setempat (untuk tanah-tanah yang di atasnya ada bangunan atau tanaman).

Yang perlu diperhatikan adalah pengertian dan kriteria tentang 'harga umum setempat'. Menurut Pasal 1 ayat (4) Permendagri No. 15 Tahun 1975, harga umum setempat adalah harga dasar yang ditetapkan secara berkala oleh suatu panitia untuk suatu daerah tertentu menurut jenis penggunaannya. Dalam praktek, penentuan harga umum setempat tertuang dalam surat keputusan bupati/walikota tentang harga dasar tanah. Permasalahannya, bilamana pembebasan tanah dilakukan pada saat harga tanah di daerah tersebut sudah meningkat, sedang harga dasar yang terdapat dalam SK walikota/bupati masih belum berubah. Apakah dalam hal ini penentuan besarnya ganti rugi berdasarkan harga nyata tanah ataukah masih tetap berdasarkan surat keputusan yang ada.

Jawaban tentang hal ini harus dikaitkan dengan UU No. 20 Tahun 1961, bahwa penentuan ganti rugi harus layak. Menurut penulis bahwa, pengertian 'layak' adalah sepadan dan proporsional dengan harga nyata tanah tersebut. Dengan demikian, harga umum setempat harus diartikan sebagai

nilai nyata/sebenarnya dari tanah dan benda-benda di atasnya. Harga tersebut bukan harga 'catut' namun bukan berarti harga yang murah.

Pasal 6 ayat (3) Permendagri tersebut menentukan, bahwa penentuan ganti rugi harus memperhatikan kehendak pemilik/pemegang hak atas tanah. Dan menurut ayat (5)nya, keputusan PPT tentang bentuk dan besarnya ganti rugi harus disampaikan kepada pemilik/pemegang hak atas tanah dan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah.

Selanjutnya, Pasal 7 Permendagri ini memberikan hak dan perlindungan hukum yang cukup maksimal kepada pemilik/pemegang hak atas tanah. Ayat (1) pasal tersebut menentukan, setelah menerima keputusan PPT, pemilik/pemegang hak atas tanah berhak menolak ganti rugi yang ditentukan oleh PPT. Dalam ayat (2)nya dikatakan, bahwa penolakan ini harus disertai dengan alasan-alasan penolakan.

Perumusan pasal di atas yang perlu diperhatikan adalah bahwa untuk menolak yang dimiliki pemilik/pemegang hak atas tanah hanya ditujukan kepada ganti ruginya saja. Dengan kata lain, pemilik/pemegang hak atas tanah tidak mempunyai hak untuk menolak rencana pembebasan tanah, sehingga pembebasan tanah merupakan perbuatan hukum yang harus diterima oleh pemilik/pemegang hak atas tanah. Perlu ditegaskan, dilihat dari sudut 'hak rakyat atas pembangunan' (*right to development*) dan 'peran serta masyarakat

dalam pemabngunan' (*public participation*) masih dapat dipersoalkan keberadaannya.

Pasal 8 ayat (1) Permendagri No. 15 Tahun 1975 menentukan, bahwa setelah menerima dan mempertimbangkan alasan penolakan pemilik/pemegang hak atas tanah, PPT dapat mengambil sikap :

- a. tetap pada putusan semula;
- b. meneruskan surat penolakan dimaksud dengan disertai pertimbangan-pertimbangannya kepada Gubernur untuk diputuskan.

Ketentuan Pasal 8 ayat (1) yang perlu dipermasalahkan adalah penentuan bahwa PPT dapat tetap kepada putusannya yang semula setelah menerima penolakan pemilik/pemegang hak atas tanah. Ketentuan semacam ini lebih baik dihilangkan saja, karena pasti tidak akan menghasilkan apa pun. Maksudnya, bagaimana PPT dapat bersikukuh pada putusannya yang telah ditolak. Kalau pun PPT tetap pada pendiriannya, maka pemilik/pemegang hak atas tanah dapat dipastikan akan tetap menolaknya. Selain itu, juga tidak jelas konsekuensi hukumnya, apabila PPT dan pemilik/pemegang hak atas tanah tetap pada pendiriannya. Tentang hal ini, penulis sependapat dengan orang yang mengatakan, bahwa dalam keadaan demikian, proyek pembangunan harus dialihkan ke tempat lain.

Tentunya masalah yuridis di atas mendapat perhatian

dari Pemerintahan dan DPR, agar dapat dibuat suatu aturan yang jelas tentang hal ini.

Pasal 8 ayat (2) Permendagri di atas menentukan, setelah mempertimbangkan dari segala segi, gubernur dapat mengambil keputusan yang bersifat mengukuhkan putusan PPT atau menentukan lain, yang ujungnya mencari jalan tengah yang dapat diterima oleh kedua belah pihak. Konstruksi bunyi pasal ini bersifat berat sebelah, dalam arti lebih menihak PPT dengan mengurangi hak pemilik/pemegang hak atas tanah. Seharusnya, kalau ingin menghormati hak pemilik/pemegang hak atas tanah, perumusan Pasal 8 ayat (2) tersebut harus ditambah dengan kata-kata 'juga mengukuhkan penolakan dari pemilik/pemegang hak atas tanah'. Penambahan perumusan ini penulis anggap penting, karena dalam konteks pembebasan tanah, hak yang dimiliki oleh pemilik hak atas tanah hanya untuk menolak ganti rugi, maka janganlah hak ini dikurangi lagi dengan ketentuan yang tidak memungkinkan gubernur mengukuhkan penolakan pemilik/pemegang hak atas tanah dan ganti rugi.

Masalah yuridis lainnya berkaitan dengan Pasal 8 ayat (2) tersebut di atas adalah apabila terhadap keputusan gubernur pun, pemilik/pemegang hak atas tanah tetap menolak.

Berkaitan dengan hal ini, Boedi Harsono pernah menulis, tentang pembebasan tanah diatur oleh hukum tanah

(baca: agraria), namun hak-hak dan kewajiban para pihak, termasuk syarat sahnya perbuatan hukum yang dilakukan diatur oleh hukum perjanjian yang berlaku (dalam hal ini BW - KUHP Perdata). Dalam melakukan perbuatan hukum tersebut, kedudukan para pihak adalah sederajat, sekali pun yang memerlukan tanah adalah Pemerintah. Pihak yang satu tidak dibenarkan memaksakan kehendaknya kepada pihak yang lain dan masing-masing berhak menolak hal-hal yang tidak disetujui.¹ Dan yang terpenting, pihak pemilik/pemegang hak atas tanah berhak menolak bentuk dan besarnya ganti rugi yang ditawarkan kepadanya oleh, siapa pun yang mengajukan. Apa yang ditawarkan oleh yang memerlukan tanah tidak mempunyai kekuatan hukum untuk dipaksakan kepada pemilik tanah.²

Dapat penulis tambahkan, dengan demikian PPT pun secara yuridis tidak dibenarkan memaksakan kehendaknya dalam menentukan ganti rugi. Jadi, tidak dibenarkan kalau PPT tetap bersikukuh pada putusannya yang telah ditolak oleh pemilik/pemegang hak atas tanah, karena bertentangan dengan sendi negara hukum menurut UUD 1945.

Dalam praktek, ternyata terdapat persepsi yang keliru tentang hakekat dan fungsi Permendagri No. 15 Tahun 1975. Kesalahan ini adalah seolah-olah segala hal mengenai pembebasan tanah diatur dan diberikan landasan hukum oleh Permendagri ini.

Padahal, syarat-syarat materiil tentang sahnya perbuatan hukum yang dilakukan, serta hak dan kewajiban para pihak diatur oleh Hukum Perdata, khususnya Hukum Perjanjian (KUHP Perdata). Selain itu, apabila dikaji dengan saksama, ternyata Permendagri tersebut hanya merupakan 'petunjuk' bagi instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dan instansi yang bertugas melayaninya, yaitu tentang apa yang mereka masing-masing harus lakukan. Dalam kedudukan yang demikian, Permendagri tersebut pada hakekatnya bersifat 'administratif' dan berfungsi 'intern'. Dengan demikian, Permendagri sama sekali tidak ditujukan dan mengikat pemilik/pemegang hak atas tanah, dan yang jelas tentu saja tidak memberikan landasan hukum untuk mengambil keputusan yang mengikat dan dipaksakan pelaksanaannya kepada pemilik/pemegang hak atas tanah.

Tidak ada keraguan lagi, dalam menghadapi keputusan gubernur tentang ganti rugi, pemilik/pemegang hak atas tanah tetap mempunyai hak untuk menolak, karena dengan hakekat dan fungsinya, Permendagri tidak memberikan kewenangan kepada gubernur untuk membuat keputusan yang final, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya. Dalam hal ini ada yang berpendapat, Permendagri tersebut memang tidak dimaksudkan memberikan kewenangan kepada gubernur dan PPT untuk memaksakan keputusannya, sebab kewenangan yang demikian hanya dapat diberikan kepada suatu undang-undang atau atas

kuasa undang-undang oleh suatu produk legislatif yang lebih rendah.³

Dalam praktek, kewenangan gubernur dan kekuatan hukum Pasal 8 Permendagri No. 15 Tahun 1975 menimbulkan persepsi yang keliru. Seolah-olah keputusan gubernur mengenai ganti rugi yang merupakan 'jalan tengah' dan yang diambil setelah mempertimbangkan dari segala segi merupakan putusan yang final. Pada pemilik/pemegang hak atas tanah ditimbulkan kesan seolah-olah tidak ada kemungkinan lain selain menerima keputusan ini, bahkan lebih jauh lagi, ditetapkan bahwa dalam hal pemilik/pemegang hak atas tanah tetap tidak bersedia menerima ganti rugi, maka ganti ruginya akan di 'konsinyasi'kan kepada pengadilan negeri, berdasarkan Pasal 1404 KUHP Perdata.⁴

Dengan dilaksanakannya konsinyasi ini, pihak yang memerlukan tanah menganggap dirinya telah memenuhi kewajibannya untuk membayar ganti rugi yang wajib dibayarnya. Terserah kepada pemilik/pemegang hak atas tanah untuk menganbil ganti rugi tersebut di pengadilan negeri atau tidak. Selanjutnya, pihak yang memerlukan tanah sudah merasa tidak lagi berurusan dengan pemilik/pemegang hak atas tanah, sehingga tanah yang bersangkutan boleh dikuasai dan digunakannya. Dalam hal ini, pemilik/pemegang hak atas tanah dipersilahkan berurusan dengan pengadilan negeri.⁵

Secara yuridis, penggunaan lembaga 'konsinyasi' dalam konteks pembebasan tanah sebenarnya sangat dipersoalkan keabsahannya, sebab pasal 1404 KUHP Perdata mengatur lembaga '*aanbond van gerede betaling*' atau penawaran pembayaran secara tunai oleh debitur kepada krediturnya. Jika pembayaran ini tidak diterima oleh kreditur, maka dengan melakukan konsinyasi ke pengadilan negeri, hutang tersebut menurut hukum dianggap telah lunas.

Jelaslah, bahwa lembaga konsinyasi disediakan bagi penyelesaian utang piutang. Dalam kasus penolakan keputusan ganti rugi oleh pemilik/pemegang hak atas tanah sama sekali bukan dalam 'setting' hubungan debitur-kreditur. Oleh karenanya, penggunaan lembaga konsinyasi tidak dapat digunakan untuk memaksa pemilik/pemegang hak atas tanah menerima ganti rugi yang ditawarkan.

Selain menganalisis peraturan hukum yang berkaitan dengan pencabutan dan pembebasan hak atas tanah secara sendiri-sendiri, perlu juga dianalisis keterkaitan antara keduanya.

Seperti telah dikemukakan bahwa, menurut pasal 10 dan penjelasan umum UU No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya, bahwa proses permohonan pencabutan tanah harus didahului dengan adanya suatu 'proses musyawarah' antara instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dengan pemilik/pemegang

hak atas tanah, namun bagaimana prosedur musyawarah tersebut sama sekali tidak diatur.

Dalam keadaan demikian, menurut pandangan penulis, Permendagri No. 15 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Pembebasan Tanah dapat dikategorikan sebagai 'proses musyawarah' ini sebelum (dengan terpaksa) mengajukan permohonan pencabutan tanah. Dasar pemikiran keterkaitan ini adalah bahwa pencabutan tanah harus didahului oleh suatu proses musyawarah, sedang Permendagri tersebut merupakan peraturan yang mengatur tentang musyawarah untuk melepaskan hubungan hukum dari suatu hak atas tanah dengan memberikan ganti rugi (pelepasan hak dan pemberian ganti rugi ini juga merupakan esensi pencabutan tanah).

Dalam hubungan pasal 1 UU No. 20 Tahun 1961 sebagai penjabaran kebijaksanaan lanjut dari Pasal 18 UUPA, menyatakan sebagai berikut :

Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan, maka Presiden dalam keadaan memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut⁷ hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.

Pada dasarnya ketentuan ini menghendaki agar sebelum dilakukan pencabutan hak atas tanah serta benda-benda di atasnya diupayakan jalan musyawarah dan pemberian ganti rugi para pihak yang terkena pencabutan hak atas tanah dilakukan secara layak oleh pemerintah. Pencabutan hak

atas tanah adalah merupakan tindakan sepihak oleh pemerintah, untuk itu pemerintah mengupayakan agar orang yang dicabut haknya tidak berada dalam keadaan miskin atau menjadi lebih miskin setelah pencabutan hak tersebut. Dalam hubungan ini Schenk menyatakan bahwa, setiap kerugian yang secara langsung dan sebagai akibat pencabutan hak harus diberikan pampasan.⁸

Pencabutan hak atas tanah sebagaimana yang telah dikemukakan di atas adalah pengambilan tanah kepunyaan suatu pihak oleh negara secara paksa, yang mengakibatkan hak atas tanah menjadi hapus, tanpa yang bersangkutan melakukan sesuatu pelanggaran atau lalai dalam memenuhi suatu kewajiban hukum.

Adanya pencabutan hak atas tanah ini karena mengingat fungsi sosial tanah tersebut. Fungsi sosial hak atas tanah, mengandung pengertian bahwa di samping kepentingan perorangan juga terdapat hak masyarakat, dan untuk memenuhi kepentingan masyarakat umum, maka dalam keadaan memaksa, pemerintah berwenang untuk mengambil dan menguasai tanah tersebut, secara sepihak dan dengan kuasa suatu UU yaitu pencabutan hak.

Pencabutan hak bukan penyitaan hak atas tanah sebagaimana diuraikan di atas, karena yang bersangkutan (pemilik tanah) masih diberikan kompensasi (ganti kerugian) yang layak sesuai dengan peraturan perundang-undan-

gan yang berlaku.

UU No. 20 Tahun 1961 yang mengatur tentang pencabutan hak atas tanah belum memberikan pembatasan secara tegas mengenai kepentingan umum dan arti kepentingan memaksa, sebagai dasar adanya pencabutan hak. Kekaburan ini akan berakibat sangat berarti bagi para pemilik hak atas tanah dan benda-benda di atasnya yang terkena pencabutan hak atas tanah. UU ini memungkinkan pihak swasta melakukan pencabutan hak atas tanah dengan dalil untuk kepentingan umum melalui pemerintah. Pencabutan hak atas tanah yang dilakukan oleh pihak swasta yang disetujui oleh pemerintah sebagai kepentingan umum harus dilakukan secara selektif, karena tidak semua pencabutan hak atas tanah untuk pihak swasta dilakukan untuk kepentingan umum atau kepentingan pembangunan nasional.

Dalam upaya untuk mengatasi pihak swasta agar tidak berbuat di luar kepentingan peraturan perlu seyogyanya pemerintah membuat suatu skala prioritas dan rencana yang termasuk dalam daftar pembangunan untuk kepentingan umum.

Seperti di Korea Selatan misalnya, dibentuk *Korean Land Development Corporation (KLDC)*.⁹ Bertujuan sebagai *agency* pemerintah untuk mempelajari fasilitas dari *land use* dengan pencabutan hak, pembangunan dan penyediaan tanah, dan dapat melakukan segala kewenangan yang diperlukan untuk segala tindakan atas negara menetapkan tanah-

tanah yang tidak dimanfaatkan yang perlu untuk pencabutan hak, pembangunan dan peruntukan tanah. Juga di Malaysia pencabutan hak atas tanah ditetapkan di dalam *Land Acquisition Act 1960* Pasal 2 ketentuan tersebut menyatakan sebagai berikut:

- The state authority may acquire any land which is needed :
- a). For any public purpose.
 - b). By any person or coporation undertaking a work which in the opinion of the state authority is of public utility or.
 - c). For the purpose of mining for residential, agfri-cultural, commercial or industrial purpose.¹⁰

Pasal 2 dari UU No. 20 Tahun 1961 yang menyangkut prosedur pencabutan hak atas tanah dilakukan oleh Presiden dengan perantaraan Menteri Agraria/Kepala BPN, melalui Kanwil BPN oleh Instansi yang bersangkutan dengan disertai :

- a. rencana peruntukannya dengan alasan-alasannya, bahwa untuk kepentingan umum harus dilakukan pencabutan hak itu;
- b. keterangan tentang nama yang berhak jika mungkin disertakan dengan gambar situasi yang menyangkut letak, luas dan macam hak dari tanah yang akan dicabut haknya serta benda-benda yang bersangkutan;
- c. rencana penampungan orang-orang yang haknya akan dicabut itu dan kalau ada, juga orang-orang yang menggarap tanah atau menempati ruang yang bersangkutan.

Penjelasan Pasal 2 UU No. 20 Tahun 1961 ini menyatakan bahwa orang-orang yang karena pencabutan hak itu telah menyebabkan kehilangan tempat tinggal dan sumber nafkahnya perlu mendapat penampungan, baik bekas pemilik tanah atau ruang yang bersangkutan maupun penggarap atau pun penyewanya.

Pengertian penampungan di sini tidak saja penyediaan fasilitas atau sarana tempat tinggal atau tanah garapan, tetapi dari itu pemberian ganti kerugian yang layak.

Besarnya ganti kerugian terhadap tanah-tanah yang dikenai pencabutan hak di samping ditentukan nilai jual obyek pajak (NJOP) juga tentang hak-hak yang melekat pada tanah tersebut.

Dalam hubungan ini Schenk memberikan beberapa petunjuk antara lain :

- 1). Kerugian langsung dan sebagai akibat pencabutan hak tersebut;
- 2). Juga kerugian biasa terjadi karena berkurangnya nilai dari yang dicabut hak tersebut, karena berkurangnya dari yang tinggal karena tidak semua haknya dicabut;
- 3). Akibat pencabutan hak maka orang yang dicabut haknya tersebut telah kehilangan penghasilannya, sehingga perlu untuk menggantikannya ataupun memin-dahkan perusahaannya ataupun biaya-biaya pindah ataupun biaya untuk membina kembali;
- 4). Akibat pencabutan hak tersebut dia harus membayar lebih besar pajak yang harus dibayarnya karena pencabutan hak tersebut.¹¹

Apabila pihak yang terkena pencabutan hak tidak menyetujui ganti kerugian yang akan di berikan oleh pemerintah, maka pihak yang merasa dirugikan dapat mengajukan

banding. Prosedur banding dalam hubungannya dengan pencabutan hak atas tanah oleh pemerintah diatur di dalam Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 1973.

Pencabutan hak ini dapat dilakukan secara langsung oleh Kepala BPN melalui Kanwil BPN dalam keadaan mendesak, tanpa rekomendasi terlebih dahulu baik dari kepala daerah maupun dari panitia penaksir. Hal ini diatur didalam Pasal 6 UU No. 20 Tahun 1961. Ketentuan ini sangat tidak adil, karena dapat merugikan para pemilik tanah, sebab prosedurnya sangat tiba-tiba dan tanpa informasi terlebih dahulu kepada para pemilik tanah, yang akan dicabut haknya. Padahal Pasal 3 UU No. 20 Tahun 1961 menegaskan bahwa menurut prosedur pencabutan hak tersebut, orang yang akan meminta pencabutan hak tersebut, mengajukan permohonan kepada Kanwil BPN yang akan meminta pertimbangan atas dasar kepentingan umum dan tentang penampungan orang-orang para penghuni/pemiliknya. Lebih dahulu telah dijelaskan tentang prosedur banding; menurut PP No. 39 Tahun 1973.

Peraturan pemerintah ini adalah merupakan penjabaran lebih lanjut ketentuan Pasal 8 UU No. 20 Tahun 1961, yang mengatur tentang prosedur banding. Prosedur banding sesuai ketentuan Pasal 8 UU No. 20 Tahun 1961 ditempuh apabila yang bersangkutan tidak bersedia menerima ganti kerugian berdasarkan keputusan Presiden tersebut, karena menganggap jumlah ganti kerugian kurang layak. Dalam hal demikian

yang bersangkutan dapat meminta banding kepada pengadilan tinggi, yang kekuasaannya meliputi tempat tanah dan/atau benda tersebut. Penyelesaian sengketa yang menyangkut ganti kerugian dan sengketa lainnya tidak menunda jalannya pencabutan hak.

Penjabaran lebih lanjut UU No. 20 Tahun 1961 yang menyangkut penetapan ganti rugi diatur di dalam Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 1973. Dalam konsideran UU No. 20 Tahun 1961 ditegaskan bahwa : dalam rangka pelaksanaan ketentuan-ketentuan dalam Pasal 8 UU No. 20 Tahun 1961 tentang pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya , perlu ditetapkan dengan peraturan Pemerintah tentang acara penetapan ganti kerugian oleh pengadilan tinggi.

Ketentuan ini dipertegas lebih lanjut oleh Pasal 5 ayat 1 PP No. 39 Tahun 1973 yang berbunyi sebagai berikut:

Pengadilan Tinggi dapat mendengar secara langsung semua pihak yang bersangkutan dengan pelaksanaan pencabutan hak atas tanah dan atau benda-benda di atasnya tersebut.

Ayat (2) berbunyi:

Pendengaran pihak-pihak sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 pasal ini dapat dilimpahkan oleh Pengadilan Tinggi kepada Pengadilan Negeri dimana tanah dan atau benda-benda tersebut terletak.¹²

Diterbitkannya peraturan (PP No. 39 Tahun 1973), di samping sebagai penjabaran Ketentuan UU No. 20 Tahun 1961, juga untuk memperlancar pelaksanaan pembangunan. Di lain pihak dan hal ini yang menurut penulis dipandang sebagai

hal yang penting adalah untuk memberikan jaminan bagi para pemilik pemegang hak atas tanah terhadap tindakan sewenang-wenang pejabat yang melakukan pencabutan hak tersebut. Selain itu, diharapkan pula agar dengan tindakan pencabutan hak itu bekas pemilik/pemegang hak atas tanah itu tidak mengalami kemunduran, baik dalam bidang sosial maupun pada tingkat ekonominya. Ketentuan di dalam PP No. 39 Tahun 1973 mempunyai arti yang sangat penting bagi para pemilik/pemegang hak atas tanah yang telah dicabut haknya untuk melakukan koreksi dan keberatan atas ganti kerugian yang diberikan oleh pemerintah yang kurang layak.

Dalam hubungan ini Pasal 1 PP No. 39 Tahun 1973 menyatakan sebagai berikut :

Terhadap keputusan mengenai ganti kerugian yang tidak dapat diterima karena dianggap kurang layak sehubungan dengan pencabutan hak-hak atas tanah dengan benda-benda yang ada di atasnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dan 6 UU No. 20 Tahun 1961, dapat dimintakan, banding kepada Pengadilan Tinggi.

Tujuan utama permintaan banding terhadap sengketa ganti kerugian akibat adanya pencabutan hak-hak atas tanah, seperti yang dijelaskan di dalam penjelasan Pasal 4 PP No. 39 Tahun 1973 adalah agar kedua pihak mendapat putusan secepat-cepatnya. Putusan secepatnya tersebut adalah demi kepentingan pihak pemohon pencabutan hak, oleh karena itu diharapkan agar pemeriksaan dan putusan banding diselesaikan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya.

Ketentuan ini memberikan pengayoman terhadap pemilik/pemegang hak atas tanah untuk menuntut hak-haknya yang telah dicabut oleh pemerintah untuk dipenuhi, yakni pemberian ganti kerugian yang layak dan pantas sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Meskipun di dalam Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 1973 penetapan jumlah atau besarnya ganti kerugian terhadap pencabutan hak-hak atas tanah kepada para pemilik/pemegang hak atas tanah dilakukan secara sepihak, tetapi apabila dilihat dari segi prosedur dan kewenangan maka hal ini telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Suatu peraturan perundang-undangan selalu dijabarkan ke peraturan yang lebih rendah tingkatannya. Demikian pula halnya dengan UU No. 20 tahun 1961 yang menyangkut pencabutan hak-hak atas tanah bagi kepentingan pembangunan. Meskipun peraturan pelaksanaan UU No. 20 Tahun 1961, berbentuk Inpres, yang tidak dikenal baik dalam konstitusi dan tata urutan perundang-undangan yang diatur dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966, tetapi muncul dalam praktek ketatanegaraan. Inpres bukan merupakan peraturan perundang-undangan, tetapi merupakan peraturan kebijaksanaan.

Dasar pembenaran teoritik Inpres adalah makin meningkatnya peran pemerintah dalam pembangunan seperti halnya dengan pembangunan di bidang pertanahan, sehingga inter-

vensi negara, dan ekspansi pemerintah begitu kuat menyentu-
tuh bidang kehidupan termasuk dalam bidang pertanahan. Di
sinilah muncul prinsip negara yang oleh Lawrence M. Fried-
man, disebut dengan *welfare-regulatory state*.¹³

Kekuasaan pemerintah menentukan apa yang dianggap
perlu diatasi, dan apa yang dianggap mendatangkan kemak-
muran di instruksikannya. Keadaan ini didukung pula oleh
doktrin hukum administrasi yaitu *Freies Ermessen* yang
memberi dasar kebebasan bertindak pemerintah untuk mencip-
takan kesejahteraan umum. Dihubungkan dengan Inpres No. 9
Tahun 1973 tentang pelaksanaan pencabutan hak-hak atas
tanah dan benda-benda yang ada di atasnya, maka dilihat
pihak pemerintah Inpres tersebut dimaksudkan untuk kepen-
tingan umum; yakni kepentingan pembangunan, sedangkan pada
sisi lain yaitu pihak pemilik/pemegang hak atas tanah dan
benda-benda di atasnya akan mendatangkan kesejahteraan,
karena dengan pencabutan hak tersebut kepadanya akan
diberikan ganti kerugian yang layak.

Kegiatan pembangunan untuk memenuhi kepentingan umum
menyangkut :

- a. Kepentingan bangsa dan negara;
- b. Kepentingan masyarakat luas;
- c. Kepentingan rakyat banyak atau kepentingan bersama;
- d. Kepentingan pembangunan nasional.

Menurut Pasal 2 lampiran Inpres No. 9 Tahun 1973

ditetapkan bahwa suatu proyek pembangunan dinyatakan mempunyai sifat kepentingan umum adalah proyek-proyek yang memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

- a. proyek tersebut sebelumnya sudah termasuk dalam rencana pembangunan yang telah diberitahukan kepada masyarakat yang bersangkutan;
- b. apabila proyek tersebut merupakan proyek pembangunan daerah, maka proyek tersebut sebelumnya harus termasuk dalam rencana untuk pembangunan daerah yang bersangkutan dan telah mendapatkan persetujuan DPRD setempat serta rencana induk pembangunan tersebut harus bersifat terbuka untuk umum.¹⁴

Syarat-syarat tersebut menurut penulis adalah sangat sesuai, karena pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya sering disalahgunakan, sehingga dengan kriteria tersebut, pelaksana pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya akan dilakukan dengan selektif oleh pemerintah. Hal ini dimaksudkan untuk perlindungan terhadap maksud pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan perlindungan terhadap hak-hak para warga masyarakat yang terkena pencabutan hak atas tanah dengan benda-benda yang ada di atasnya.

Di samping itu, ketentuan di dalam Pasal 2 Inpres No. 9 Tahun 1973 akan menjadi saringan bagi pencabutan hak yang dilakukan oleh pihak swasta, sebab di dalam Inpres

ini dimungkinkan oleh pihak swasta untuk mengajukan pencabutan hak atas tanah. Ketentuan ini diatur di dalam pasal 3 lampiran Keppres No. 9 Tahun 1973 yang berbunyi sebagai berikut :

- Ayat (1) : Yang berhak menjadi subjek pemohon untuk mengajukan permintaan pencabutan hak atas tanah instansi-instansi pemerintah/badan-badan pemerintah maupun usaha-usaha swasta segala sesuatunya dengan memperhatikan persyaratan untuk dapat memperoleh sesuatu hak atas tanah sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku.
- Ayat (2) : Usaha-usaha swasta sebagai dimaksud dalam ayat (1) pasal ini rencana proyeknya harus disetujui oleh pemerintah dan atau pemerintah daerah sesuai dengan rencana pembangunan yang telah ada.

Persoalannya sekarang tergantung pihak pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah untuk menilai dan menentukan kriteria terhadap pembangunan yang akan dilaksanakan oleh pihak swasta, apakah benar-benar sesuai dengan kepentingan umum atau hanya sekedar alasan untuk mendapatkan izin.

Sebelum dijelaskan kebijaksanaan pembebasan (pengadaan) tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, terlebih dahulu diuraikan tentang keberadaan Permen-dagri No. 15 Tahun 1975 dalam hubungannya dengan pembebasan (pengadaan) hak atas tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Dalam laporan hasil seminar segi-segi hukum pembinaan kota dan daerah yang diselenggarakan BPHN bekerjasama dengan Departemen Kehakiman dan Pemerintah Daerah Tingkat

I Maluku serta Fakultas Hukum Universitas Pattimura tanggal 1-13 Desember 1977 tentang keberadaan Permendagri No. 15 Tahun 1975 antara lain dikemukakan :

- a). Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 baik ditinjau, dari segi formilnya (yang tidak memenuhi persyaratan yuridis) maupun ditinjau dari segi materialnya (yaitu perlindungan kepada anggota masyarakat yang akan dicabut haknya) adalah batal menurut hukum;
- b). Apabila peraturan Menteri Dalam Negeri itu diuji kepada doktrin (bahwa ada pembatasan wewenang dari badan negara untuk membuat UU dalam arti materil) dengan anggapan bahwa pembebasan (pengadaan) tanah adalah sama dengan pencabutan hak, pada peraturan Menteri tersebut adalah batal karena :
 - 1). Menteri Dalam Negeri tidak mempunyai wewenang membuat peraturan yang mengikat umum tanpa adanya pendelegasian wewenang;
 - 2). Mengenai pencabutan hak, UU No. 20 Tahun 1961 telah menunjuk Presiden sebagai Instansi yang berwenang memutus;
 - 3). Peraturan Menteri Dalam Negeri mengatur suatu soal yang telah diatur dengan UU No. 20 Tahun 1961 dan isi Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut bertentangan dengan isi UU tersebut.¹⁵

Berdasarkan uraian, dapat diketengahkan bahwa syarat utama untuk pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum adalah :

- a. Motivasi pengadaan tanah, haruslah dikaitkan dengan kepentingan umum;
- b. Kewenangan dalam pengadaan tanah haruslah berlandaskan ketentuan-ketentuan yang ada;
- c. Adanya ganti rugi dalam hal pengadaan tanah.

Dalam seminar tersebut, juga disarankan agar di dalam pelaksanaan pengadaan tanah perlu dilakukan upaya-upaya

antara lain :

- a. Perlu dilakukan pengkajian lebih lanjut dua pendapat yang hidup dalam seminar mengenai pengertian Peraturan-peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 baik secara formal maupun material;
- b. Perlu dilakukan studi lanjutan mengenai kebijaksanaan tanah baik tanah perkotaan atau tanah pedesaan, bagaimana proses pengadaan tanah untuk pembangunan seyogyanya dilakukan Pemerintah (daerah) dengan mengingat pasal 33 UUD 1945;
- c. Dalam usaha pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan nasional, tindakan pencabutan hak sedapat mungkin dihindari karena masalah tanah itu sangat kompleks, menyangkut selain aspek yuridis juga aspek sosial, ekonomi, hankamnas dan lain-lain. Dengan demikian penggunaan UU No. 20 Tahun 1961 hanya dipakai sebagai upaya terakhir;
- d. Bilamana pencabutan hak untuk kepentingan umum tidak dapat dihindarkan, maka harus ada jaminan bagi pemegang hak yang dicabut untuk mendapat ganti kerugian atau mendapat manfaat dari proyek pembangunan yang bersangkutan. Atau apabila tanah yang dicabut haknya kepada bank/kreditur sebagai jaminan atas kreditur/bank mendapat hak utama (previllege) dari ganti rugi tersebut.¹⁶

Kebijaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di dalam konsideran Permendagri No. 15 Tahun 1975 dinyatakan, bahwa baik untuk pemenuhan kebutuhan akan tanah maupun untuk kepentingan swasta, khususnya untuk keperluan Pemerintah dirasakan perlu adanya ketentuan mengenai pembebasan (pengadaan) tanah dan sekaligus menentukan besarnya ganti rugi atas tanah yang diperlukan secara teratur tertib dan tenteram. Turut sertanya pihak swasta di dalam pembebasan (pengadaan) tanah untuk kepentingan pembangunan menurut Permendagri No. 15 Tahun 1975 akan membawa berbagai masalah, yang menyangkut kepentingan pihak swasta sebagai pihak

yang membutuhkan tanah tersebut, dan terutama bagi pihak pemilik tanah.

Ketentuan turut sertanya pihak swasta dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum diatur di dalam Pasal 11 ayat (2) yang menyatakan bahwa : pembebasan (pengadaan) tanah untuk keperluan swasta pada dasarnya harus dilakukan secara langsung antara pihak-pihak yang berkepentingan dengan pemberian ganti rugi dengan berpedoman kepada asas musyawarah.

Ketentuan ini tidak jarang menimbulkan masalah sebab pengertian kepentingan umum sering disalah tafsirkan dan disalahgunakan oleh pihak swasta dengan menggunakan otoritas pihak pemerintah, sehingga kepastian hukum dan rasa keadilan sebagai esensi hukum sudah diabaikan.

Dalam rangka pelaksanaan proyek-proyek pembangunan, tanah adalah merupakan salah satu sarana yang amat penting, dan masalah pengadaan tanah untuk kebutuhan tersebut tidaklah mudah untuk dipecahkan, karena dengan semakin meningkatnya pembangunan, kebutuhan akan tanah sangat terbatas. Arah kebijaksanaan pembangunan inilah sebagai motif diterbitkannya Keppres No. 55 Tahun 1993 yang di dalam konsiderannya menyatakan sebagai berikut :

- a). Pembangunan nasional khususnya pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum, memerlukan bidang tanah yang cukup dan untuk itu pengadaannya perlu dilakukan sebaik-baiknya;
- b). Pelaksanaan pengadaan tanah tersebut dilakukan dengan memperhatikan peranan dalam kehidupan manu-

- sia dan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah;
- c). Atas dasar pertimbangan tersebut, pengadaan tanah untuk kepentingan umum diusahakan dengan cara yang seimbang dan untuk tingkat pertama ditempuh dalam musyawarah langsung dengan para pemegang hak atas tanah.

Menyimak arah kebijaksanaan pembangunan dan motif diterbitkannya Keppres No. 55 Tahun 1993 yang tertuang di dalam konsideran Keppres tersebut, maka berbagai faktor penting yang perlu dipertimbangkan dalam pengadaan tanah untuk kebutuhan proyek-proyek pembangunan adalah sebagai berikut :

- (1). pengadaan tanah untuk proyek-proyek pembangunan harus memenuhi syarat tata ruang dan tata guna tanah;
- (2). penggunaan tanah tidak boleh mengakibatkan kerusakan atau pencemaran terhadap kelestarian alam dan lingkungan;
- (3). penggunaan tanah tidak boleh mengakibatkan kerugian masyarakat dan kepentingan pembangunan.

Secara hukum Keppres No. 55 Tahun 1993 telah sesuai dengan asas-asas hukum, baik ditinjau dari segi normatifnya maupun dari segi tujuannya. Yang diperlukan lagi ialah pelaksanaan dan berdayagunanya yang efektif.

Dari maksud peraturan hukum yang ada, walau dengan beberapa kelemahannya, maka jelaslah bahwa pemilikan/penguasaan hak atas tanah dilindungi dari gangguan pihak mana pun, baik dari sesama anggota masyarakat maupun dari Pemerintah. Dalam hal ini, jika ada pihak-pihak yang

memerlukan tanah yang sudah dilekati sesuatu hak atas tanah seseorang, baik untuk keperluan pribadi, bisnis, atau untuk penyelenggaraan kepentingan umum sekalipun, cara memperolehnya harus melalui saluran hukum yang disediakan untuk itu, yaitu prosedur pembebasan dan pencabutan tanah.

Siapa saja yang memerlukan tanah (walau untuk kepentingan umum), terlebih dahulu harus mengajukan permohonan pembebasan tanah, baru setelah dalam keadaan yang memaksa (kepentingan umum benar-benar diperlukan), maka pihak yang memerlukan tanah tersebut dapat mengajukan permohonan pencabutan tanah. Secara yuridis, tidak dibenarkan adanya praktek dan cara-cara pengambilalihan tanah yang tidak berdasarkan peraturan hukum tentang pembebasan dan pencabutan hak atas tanah.

Dalam keadaan normal, proses perolehan tanah sebagaimana dimaksud di atas hanya dapat dilaksanakan dengan atau atas persetujuan pemilik/pemegang hak atas tanah, melalui prosedur pembebasan tanah. Sama sekali tidak dibenarkan oleh hukum untuk menyerahkan tanahnya. Namun, dalam keadaan memaksa, jika jalannya musyawarah sudah tidak mungkin menghasilkan kata sepakat, sedang tanah tersebut benar-benar dibutuhkan untuk kepentingan umum, maka Pemerintah (dalam hal ini hanya Presiden) oleh hukum diberi kewenangan untuk mengambil tanah tersebut secara paksa melalui

prosedur pencabutan hak atas tanah.

Dari keseluruhan peraturan hukum yang mengatur tentang pencabutan dan pembebasan hak atas tanah, secara *de jure* bisa memberikan perlindungan hukum.

B. Upaya Hukum Yang Dapat Dilakukan Korban Kejahatan Pertanahan

Terhadap praktek dan cara-cara pengambilalihan hak atas tanah yang tidak berdasarkan hukum, maka peraturan hukum memberikan perlindungan kepada pemilik/pemegang hak atas tanah. Perlindungan ini berupa upaya hukum yang memberikan hak untuk mengajukan gugatan, baik ke pengadilan negeri atau ke peradilan tata usaha negara. Apabila cara-cara tersebut dilakukan oleh sesama anggota masyarakat, pemilik/pemegang hak atas tanah dapat mengajukan gugatan ke pengadilan negeri, berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdara (yang mengatur tentang 'perbuatan melawan hukum' atau '*onrechtmatige daad*'). Apabila yang melakukan adalah aparat Pemerintah, berdasarkan suatu keputusan tata usaha negara, pemilik/pemegang hak atas tanah dapat mengajukan gugatan ke peradilan tata usaha negara, berdasarkan UU No. 5 Tahun 1986 tentang peradilan tata usaha negara (yang mengatur tentang peradilan terhadap 'perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah' atau '*onrechtmatige overheidsdaad*'), lihat juga Pasal 1367 BW.

Pasal 1365 KUHPerdara menitikberatkan kepada pengan-

tian kerugian, sebab pasal ini hanya mengatur tentang tanggung gugat karena perbuatan melawan hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, yang mewajibkan orang yang melakukan perbuatan melawan hukum mengganti kerugian kepada pihak yang dirugikan. Dengan demikian, pasal ini mengatur tentang *tanggung gugat berdasarkan kesalahan*), yang berarti bahwa penggugatlah yang harus membuktikan perbuatan melawan hukum dan kesalahan tergugat.¹⁷

Dengan dasar hukum ini, sulit bagi pemilik/pemegang hak atas tanah untuk keluar sebagai pemenang, mengingat betapa sulit untuk melakukan upaya pembuktian perbuatan melawan hukum dan kesalahan. Dikatakan oleh Siti Sundari Rangkuti (walau dalam konteks yang lain), kesulitan yang akan dihadapi adalah untuk membuktikan unsur-unsur yang terdapat dalam Pasal 1365 KUHPerdara, terutama mengenai unsur 'kesalahan' (*schuld*) dari tergugat (dalam hal ini aparat Pemerintah).¹⁸

Dalam sistematika KUHPerdara, keberadaan Pasal 1365 KUHPerdara tersebut tidak dapat dipisahkan dari Pasal 1865 KUHPerdara. Pasal 1865 KUHPerdara mengatur tentang beban pembuktian. Menurut pasal ini, pembuktian merupakan beban pembuktian dipikul oleh pemilik/pemegang hak atas tanah, yang pada umumnya awam dalam soal hukum.

Selain mengajukan gugatan ke pengadilan negeri, pemilik/pemegang hak atas tanah dapat mengajukannya ke

peradilan tata usaha negara (PTUN). Untuk mengajukan gugatan tersebut, pemilik/pemegang hak atas tanah harus yakin bahwa permasalahan hukum yang timbul, sebagai akibat cara-cara pembebasan tanah yang dilakukan aparat Pemerintah, merupakan *Sengketa Tata Usaha Negara* atau bukan. Sebab, PTUN hanya mengadili sengketa hukum yang berkategori sebagai *Sengketa Tata Usaha Negara*.

Pasal 1 ayat (4) UU No. 5 Tahun 1986 menyatakan :

Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Yang dimaksud dengan *Keputusan Tata Usaha Negara* (menurut Pasal 1 ayat 3 UU No. 5 Tahun 1986) adalah :

Suatu *penetapan tertulis* yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Yang perlu diperhatikan dari pasal di atas adalah istilah 'penetapan tertulis'. Dalam Penjelasan pasal yang bersangkutan dikatakan bahwa istilah tersebut terutama menunjuk kepada 'isi' dan bukan kepada 'bentuk' keputusan. Keputusan diharuskan tertulis, namun yang dinyatakan tertulis bukanlah bentuk formilnya. Keharusan ini dimaksudkan untuk kemudahan pembuktiannya. Oleh karena itu,

memo atau *nota* dapat memenuhi syarat tertulis tersebut dan akan merupakan suatu keputusan tata usaha negara, apabila sudah jelas :

- a. badan atau pejabat tata usaha negara mana yang mengeluarkan;
- b. maksud serta mengenai hal apa isi tulisan itu;
- c. kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan di dalamnya.

Jadi, menurut pasal di atas, dalam kasus pencabutan atau pembebasan tanah, yang dapat digugat oleh pemilik/pemegang hak atas tanah adalah 'penetapan tertulis' aparat Pemerintah. Namun, apabila dikaitkan dengan perumusan Pasal 3 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986, yang berbunyi : apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara *tidak mengeluarkan* keputusan, sedangkan hal itu *menjadi kewajibannya*, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara. Jelaslah terbuka kemungkinan adanya sengketa yang tidak berdasarkan 'penetapan tertulis' namun karena pejabat (badan) tata usaha negara 'tidak mengeluarkan' keputusan tata usaha negara yang 'menjadi kewajibannya'. Akan tetapi sayang, bahwa konstruksi pasal yang memberikan perlindungan kepada anggota-anggota masyarakat ini tidak dijelaskan lebih lanjut dalam penjelasannya.

Hal ini seharusnya diatur lebih lanjut dalam suatu

Peraturan Pemerintah atau katakanlah Surat Edaran Mahkamah Agung, di dalam negara hukum surat edaran bukanlah peraturan hukum yang mengikat orang banyak. Surat edaran hanya berfungsi ke dalam sebagai petunjuk bagi bawahan badan yang bersangkutan. Penjelasan lebih lanjut tentang Pasal 3 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 akan sangat membantu pemilik/pemegang hak atas tanah, karena sering kali aparat Pemerintah dalam tindakannya untuk mengambil alih tanah warga tidak menyerahkan suatu 'penetapan tertulis' tetapi hanya berupa 'penetapan lisan', dan hal ini terbukti pada kasus-kasus yang penulis teliti. Sampai sekarang (pada saat penyusunan disertasi ini), ternyata beberapa orang pemilik/pemegang hak atas tanah belum menerima suatu 'penetapan tertulis' tentang rencana pembangunan dan penentuan besarnya ganti rugi yang hanya dilakukan secara lisan. Dalam keadaan demikian, pemilik/pemegang hak atas tanah dapat menggugat karena ternyata aparat Pemerintah 'tidak mengeluarkan' keputusan tata usaha negara.

Hak untuk menggugat ini diberikan oleh Pasal 53 UU No. 5 Tahun 1986. Ayat (1) pasal ini menentukan, bahwa :

Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang, yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.

Adapun alasan yang dapat digunakan diatur di dalam

Pasal 53 ayat 2 tersebut di atas, yang berbunyi sebagai berikut :

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut;
- c. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu, seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut.

Konstruksi pasal tersebut di atas, apabila dibandingkan dengan gugatan berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdata, lebih luas jangkauannya. Kalau menurut Pasal 1365 KUHPerdata, hakim dalam melakukan penelitian apakah prosedur pengambilalihan tanah oleh aparat Pemerintah (sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara) hanya 'sebatas' sesuai atau tidak dengan peraturan hukum yang ada. Jadi, hanya dari segi '*onrechtmatigheid*'. Namun, PTUN dalam melakukan penelitian tersebut tidak saja meliputi aspek '*onrechtmatigheid*', namun juga aspek '*penyalahgunaan wewenang*' dan '*kesewenang-wenangan*' aparat Pemerintah dalam membuat suatu keputusan tata usaha negara atau bahkan karena tidak mengeluarkan keputusan tata usaha negara yang menjadi kewajibannya.

Hakim, menurut Pasal 1365 KUHPerdata, boleh melakukan penelitian kepada aspek penyalahgunaan wewenang dan ke-

sewenang-wenangan secara 'terbatas', karena sistematika KUHPerdara tidak memberikan wewenang kepada hakim untuk menilai 'kebijaksanaan' Pemerintah. Namun, menurut UU No. 5 Tahun 1986, hakim berwenang penuh untuk melakukan penelitian terhadap 'kebijaksanaan' aparat Pemerintah yang menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

Gugatan harus diajukan dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara, demikian ketentuan dalam Pasal 55 UU No. 5 Tahun 1986.

Apabila diperhatikan, penentuan pasal di atas, maka tidak akan menimbulkan kesulitan bagi warga masyarakat yang menerima suatu 'penetapan tertulis', namun tidak demikian halnya dengan warga yang tidak menerima 'penetapan tertulis', walau merasa dirugikan oleh keputusan' itu. Ia akan kesulitan menentukan kapan dimulai dan berakhirnya tenggang waktu sembilan puluh hari ini. Tentu hal ini dijadikan agenda permasalahan yang seharusnya dimuat dalam suatu Peraturan Pemerintah.

Beban pembuktian menurut konstruksi UU No. 5 Tahun 1986, apabila dibandingkan dengan Pasal 1365 jo. 1865 KUHPerdara, lebih meringkankan warga masyarakat yang melakukan gugatan. Tentang beban pembuktian ini diatur oleh Pasal 107 UU No. 5 Tahun 1986 yang menentukan, bahwa hakim menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuk-

tian memerlukan sekurang-kurangnya dua alat bukti berdasarkan keyakinan hakim. Maksud ketentuan yang demikian, dapat dilihat dalam Penjelasan Pasal 107 itu sendiri yang mengatakan, bahwa pasal ini mengatur ketentuan dalam rangka usaha menemukan kebenaran materiil. Berbeda dengan sistem hukum pembuktian menurut Hukum Acara Perdata (untuk menemukan kebenaran formil), maka dengan memperhatikan segala sesuatu yang terjadi dalam pemeriksaan tanpa bergantung pada fakta dan hal yang diajukan para pihak, hakim PTUN dapat menentukan sendiri tentang apa yang harus dibuktikan, siapa yang harus dibebani pembuktian, hal apa yang harus dibuktikan oleh para pihak yang berpekar, hal apa saja yang harus dibuktikan oleh hakim sendiri, alat bukti mana saja yang diutamakan untuk dapat dipergunakan dalam pembuktian, dan kekuatan pembuktian bukti yang diajukan.

Menelaah Pasal 107 serta Penjelasananya tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa dalam hal-hal tertentu (apabila hakim menghendaki), pembuktian dapat dibebankan kepada aparat Pemerintah, dan aparat Pemerintahlah yang harus membuktikan bahwa dia tidak dapat dipersalahkan dalam membuat keputusan tersebut dalam rangka pengambilalihan hak atas tanah. Dengan demikian, sehubungan dengan beban pembuktian ini, UU No. 5 Tahun 1986 telah setapak lebih maju, karena telah memungkinkan adanya *'penbalikan*

beban pembuktian. Dalam keadaan yang demikian, aparat Pemerintah akan dibebani untuk membuktikan bahwa dia tidak dipersalahkan, karena keputusannya tidak melanggar perundang-undangan, tidak menyalahgunakan wewenang, dan tidak sewenang-wenang.

Pembentukan undang-undang tentang kompensasi bagi korban kejahatan dalam perkara pidana, tampaknya tidak dapat dilepaskan dari sistem hukum negara yang bersangkutan. Di negara dengan sistem *Anglo Saxon*, seperti Amerika, kompensasi dapat diperoleh melalui peradilan pidana. Melalui peradilan pidana, si pelaku diperintahkan untuk membayar kompensasi bagi korban, baik terhadap penderita jasmani maupun terhadap kerusakan barang yang dimiliki. Berbeda dengan sistem *Anglo Saxon*, pada sistem *Continental*, kompensasi dapat diperoleh melalui proses pidana dan perdata.¹⁹

Untuk Indonesia yang menganut sistem *Continental* maka pengaturan tentang ganti kerugian atau kompensasi diatur dalam Undang-undang No. 8 Tahun 1981, tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHP), khususnya pada bab XIII tentang penggabungan perkara gugatan ganti kerugian yakni Pasal 98 KUHP yang berbunyi :

Jika suatu perbuatan yang menjadi dasar dakwaan di dalam suatu pemeriksaan perkara pidana oleh pengadilan negeri menimbulkan kerugian bagi orang lain, maka Hakim ketua sidang atas permintaan orang itu dapat menetapkan untuk menggabungkan perkara gugatan ganti kerugian kepada perkara pidana.

Pasal 98 KUHP dapat digunakan oleh korban kejahatan khususnya korban kejahatan pertanahan untuk menuntut ganti kerugian kepada pelaku kejahatan yang dilakukan oleh orang perorang, badan hukum dan negara. Khususnya kejahatan yang dilakukan oleh orang perorang yang melanggar Pasal 167, Pasal 263, Pasal 264, Pasal 266, Pasal 274 dan Pasal 385 KUHPidana.

Selanjutnya dalam Pasal 98 ayat (1) KUHP berbunyi :

Apabila pihak yang dirugikan minta penggabungan perkara gugatan pada perkara pidana sebagaimana dimaksud dalam pasal 98 KUHP, maka pengadilan negeri menimbang tentang kewenangannya untuk mengadili gugatan tersebut, tentang kebenaran dasar gugatan dan tentang hukuman penggantian biaya yang telah dikeluarkan oleh pihak yang dirugikan tersebut.

Kemudian dalam ayat 3 Pasal 98 KUHP berbunyi :

Putusan mengenai ganti kerugian dengan sendirinya mendapat kekuatan tetap, apabila putusan pidananya juga mendapat kekuatan hukum yang tetap.²⁰

Berbicara tentang pembayaran ganti rugi bagi korban, di negara yang menganut sistem *Anglo Saxon*, terdapat perbedaan antara kompensasi dengan restitusi. Menurut Stephen Schafer, yang dikutip oleh Made Darma Weda²¹ kompensasi adalah pembayaran oleh negara kepada korban yang telah mengalami penderitaan. Sedangkan restitusi adalah pembayaran yang dilakukan oleh pelaku kepada korban berdasarkan putusan peradilan pidana. Dengan adanya perbedaan ini jelas bahwa kompensasi hanya dapat dimintakan kepada negara, sedangkan restitusi dimintakan kepada sipelaku.

Dalam KUHAP tidak mengenal atau tidak mengatur perbedaan antara istilah kompensasi dan restitusi sebagaimana uraian di atas. Tetapi hanya mengenal istilah ganti kerugian kepada korban kejahatan.

Dari ketentuan Pasal 98 dan 99 KUHAP di atas menggambarkan bahwa korban kejahatan dalam perkara pidana di bidang pertanahan dapat menggunakan upaya hukum tersebut untuk mendapatkan perlindungan hukum.

C. Sanksi Pidana Terhadap Pelaku Kejahatan di Bidang Pertanahan Sebagai Perlindungan Hukum Bagi Korban

Dalam praktek dapat dilihat bahwa terhadap kejahatan pertanahan pada umumnya, di samping diancam dengan sanksi pidana yang ada dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), juga pelakunya diancam dengan sanksi pidana menurut pasal-pasal tertentu dalam peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan. Hal ini dengan maksud untuk mencegah kejahatan pertanahan, khususnya tentang pemakaian tanah tanpa hak, misalnya penyerobotan tanah, penggelapan tanah sebagaimana terdapat dalam Pasal 167, 385, dan Pasal 368, Pasal 263 KUHP dan Pasal 15 jo Pasal 52 (1) Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, Pasal 3 ayat 1 jo. Pasal 2 ayat 5 Undang-undang No. 38 Prp Tahun 1960 tentang penggunaan penetapan luas tanah untuk tanaman tertentu, Pasal 6 ayat 1 a, 1 b, 1 c, 1 d, Undang-undang No. 51 Tahun 1960 tentang Larangan

Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya, Pasal 42 ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

Adapun pengaturan sanksi pidana terhadap pelaku kejahatan pertanahan seperti terdapat dalam peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan yakni Pasal 15 dan 52 Undang-undang (UU) No. 5 Tahun 1960. Kemudian Pasal 6 ayat (1) Undang-undang (UU) No. 51 Tahun 1960 tentang larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya.

Sedangkan pengaturan sanksi pidana yang ada dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), seperti dalam Pasal 167 tentang penyerobotan tanah, Pasal 263, 264, 266, 274 KUHP tentang pemalsuan surat-surat dan surat akta otentik dan Pasal 385 KUHP tentang penggelapan terhadap hak atas barang tidak bergerak seperti tanah, rumah (stellionaat).

Ketentuan sanksi pidana tersebut setidaknya-tidaknya diharapkan dapat memberikan perlindungan hukum terhadap pemilik atau penegang hak atas tanah.

Analisis Terhadap Beberapa Peraturan Perundang-undangan di Bidang Pertanahan.

Bila dianalisis kandungan materi beberapa undang-undang sebagaimana disebutkan di atas, guna menjawab permasalahan mengenai perlindungan hukum terhadap korban

kejahatan pertanahan. Dalam konteks ini yang dianalisis adalah : komponen struktural, komponen substantif dan komponen kultural, sebagaimana telah diteorikan oleh Friedman (Soekanto)²² dalam menilai bekerjanya hukum sebagai suatu proses.

Analisis komponen struktural, yang mengemban tugas pelaksanaan beberapa undang-undang tersebut di atas, meliputi jajaran menteri Agraria/Kepala BPN yang merupakan jajaran pelaksanaan khusus yang diberi wewenang oleh undang-undang tersebut, setelah mendengar beberapa Menteri Pertanian, Menteri Pertambangan dan lain-lain, untuk menyelesaikan kasus-kasus pencabutan, pembebasan dan pengadaan tanah untuk pembangunan. Di samping itu jajaran pemerintah daerah dalam undang-undang tersebut berperan melaksanakan tugas preventif (non penal), sebelum kepolisian, kejaksaan dan pengadilan yang berwenang dalam bidang represif (penal). Jika dilihat dari sudut kelembagaan di atas, maka dapat dikatakan bahwa instansi/lembaga-lembaga yang dimaksud tersebut di atas sudah tepat. Hal tersebut dapat dilihat kemauan pemerintah untuk memperbaiki struktur kelembagaan di bidang pertanahan yaitu sebelumnya hanya dilakukan oleh Direktorat Jendral Agraria, maka pada tahun 1988 melalui Keppres No. 26 Tahun 1988 diubah menjadi lembaga setingkat departemen tetapi non departemen yaitu Badan Pertanahan Nasional (BPN). Alasan pokoknya

dibentuknya lembaga ini adalah adanya perkembangan tuntutan kebutuhan akan tanah terutama untuk kepentingan investor.

Selain struktur kelembagaan di atas yang dianalisis juga akan menganalisis tentang struktur peraturan hukum yang mengatur tentang pembebasan dan pengadaan tanah untuk pembangunan. Bila memperhatikan Permendagri No. 15/1975 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tatacara Pembebasan Tanah dan Permendagri No. 2/1976 maka keberadaannya adalah cacat hukum dan bertentangan dengan undang-undang No. 20/1961 tentang Tatacara Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya. Karena perundangan No. 15/1975 hanya bersifat petunjuk bukan termasuk peraturan perundang-undangan dan tidak dimaksudkan untuk memberikan kekuatan hukumnya untuk memaksakan pembebasan tanah. Yang dimaksud oleh undang-undang No. 20/1961 sebagai aturan pelaksanaannya adalah berupa Keppres atau Peraturan Pemerintah lainnya.

Analisis komponen substantif, terhadap Permendagri No. 15/1975 maupun Permendagri No. 2/1976 serta Keppres NO. 55/1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dimana peraturan-peraturan tersebut dapat dilihat antisipasinya terhadap perlindungan hukum kepada pemilik tanah, atas pembebasan tanah baik untuk kepentingan umum maupun untuk kepentingan

swasta. Hal tersebut dapat dilihat pada Keppres No. 55/1993 pada bab 2 yang berisi tentang pokok-pokok kebijakan pengadaan tanah, klasifikasi kepentingan umum dan bab 3 mengatur tentang susunan panitia, musyawarah dan ganti kerugian.

Namun demikian komponen substantif Permendagri No. 15/1975 maupun Permendagri No. 2/1976 juga mengandung beberapa kelemahan yang dapat memberikan peluang untuk terjadinya viktimisasi. Misalnya dengan diperbolehkannya swasta untuk menggunakan acara pembebasan tanah yang sama dilakukan oleh pemerintah dan dapat menggunakan panitia pembebasan tanah dari beberapa instansi pemerintah. Sehingga investor dengan mudah menggunakan aparat pemerintah dan pihak keamanan untuk pembebasan tanah yang diinginkan. Hal tersebut dapat dilihat pada ketentuan Pasal 1 Permendagri No. 2 Tahun 1976 yang berbunyi :

" Pembebasan tanah oleh pihak swasta untuk kepentingan pembangunan proyek-proyek yang bersifat menunjang kepentingan umum atau termasuk dalam bidang pembangunan sarana umum dan fasilitas sosial dapat dilaksanakan menurut acara pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah sebagaimana diatur dalam bab I, II dan IV Permendagri No. 15/1975 ".²³

Materi Keppres di atas cukup bagus namun peraturan tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan jalan raya di Daya kotamadya Makassar maupun kasus pembebasan tanah Tubanan di KMS, peraturan tersebut tidak terlaksana. Dengan kata lain pada dua jenis kasus tersebut dalam

pelaksanaannya yang menonjol adalah hukum kekuasaan dan bukan kekuasaan hukum sehingga banyak warga masyarakat menjadi korban dari kesewenangan aparat pemerintah bersama investor/pengusaha real estate PT. Darmo Permai. Di sisi lain adanya kelemahan di segi sanksi pidana sebagaimana yang terdapat dalam beberapa peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan dan KUHPidana (lihat pembahasan sub bab 4.1. sub-sub c di atas). Dengan demikian penulis berpendapat bahwa komponen substantif khususnya menyangkut sanksi pidana kurang memadai karena terdapat kelemahan terutama pada sanksi pidana yang diancamkan kepada pelaku kejahatan pertanahan yang terlalu ringan, berupa pidana kurungan maksimal 3 bulan kurungan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp. 5.000 dan hanya masuk dalam klasifikasi pelanggaran (lihat Undang-undang No. 51 Prp. Tahun 1960, juga Pasal 22 Keppres No. 55/1993).

Kelemahan akan sanksi pidana yang ringan yang diancamkan terhadap pelaku VP dalam beberapa undang-undang tersebut relevan dengan pandangan yang dikemukakan oleh Soekanto²⁴ yang menyatakan bahwa sanksi pidana yang berat akan dapat menangkal terjadinya kejahatan.

Analisis komponen kultural, mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, yaitu nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap buruk (kurang baik) sehingga dihindari. Keppres

No. 55 Tahun 1993, misalnya adalah merupakan wujud penjabaran UUPA No. 5 Tahun 1960, khususnya tujuan undang-undang tersebut untuk melindungi rakyat pemegang hak atas tanah, sebagaimana tertuang dalam memori penjelasan rancangan UUPA, yang meliputi :

- (a) meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
- (b) meletakkan dasar-dasar untuk menyadarkan kesatuan, kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
- (c) meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah.²⁵

Keppres No. 55 Tahun 1993, berdasarkan dan dijiwai oleh falsafah dasar, yaitu Pasal 33 (3) Undang-undang Dasar 1945, yang juga merupakan falsafah dasar UUPA. Hal mana dapat dilihat pada bagian mengingat butir 6 dengan tegas menunjuk UUPA No. 5 Tahun 1960 tersebut.

Adapun hakikat ditetapkannya Keppres No. 55 Tahun 1993 tersebut adalah untuk memberikan perlindungan hukum kepada pemilik atau pemegang hak atas tanah terhadap pengadaaan atau pembebasan tanah. Hal ini merupakan sikap, pandangan, harapan dan nilai-nilai yang terkandung dalam Keppres tersebut sebagai budaya hukum.

Yang menjadi masalah sekarang ini adalah bahwa nilai-nilai, sikap dan pandangan masyarakat dan oknum aparaturnya pemerintah kita sedemikian rupa dipengaruhi oleh unsur-unsur atau nilai-nilai yang bersifat ekonomi, komersial

dan material. Hal ini sejalan apa yang dikemukakan oleh Mahendra (Suwandra), bahwa masalah tanah sekarang ini tidak hanya sekedar untuk kepentingan pemilikan dan tegaknya hukum, tetapi cenderung menjadi persoalan dalam hubungan ekonomi sebagai salah satu faktor produksi dalam gerak dinamika pembangunan, yang berakibat kebutuhan akan tanah semakin meningkat, sedangkan persediaan tanah terbatas dan akhirnya harga tanah membumbung tinggi.²⁶

Dengan memperhatikan uraian analisis komponen struktural, komponen substantif dan komponen kultural dari Undang-undang No. 20 Tahun 1961, Permendagri No. 15 Tahun 1975 dan Keppres No. 55 Tahun 1993, maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

- (1) komponen struktural antara lain kelembagaan yang menangani masalah pertanahan sudah tepat yaitu instansi BPN dan instansi-instansi terkait lainnya. Sedangkan komponen struktural perundang-undangannya, pada dasarnya sudah baik, terkecuali Permendagri No. 15 Tahun 1975 dan Permendagri No. 2 Tahun 1976, cacat hukum dan menyimpang dari Undang-undang No. 20 Tahun 1961;
- (2) komponen substantif Undang-undang No. 20 Tahun 1961, Permendagri No. 15 Tahun 1975 dan Permendagri No. 2 Tahun 1976 serta Keppres No. 55 Tahun 1993 dapat memberikan perlindungan hukum kepada warga/korban

kejahatan pertanahan. Namun ada beberapa ketentuan yang masih memberi peluang untuk dapat terjadinya viktimisasi pertanahan, seperti dalam Undang-undang No. 20 tahun 1961, mengenai ketentuan dimungkinkannya terlebih dahulu pelaksanaan pencabutan hak atas tanah oleh Menteri Agraria/Kepala BPN atau Mendagri sebelum adanya Surat Keputusan Pencabutan Hak Atas Tanah dari Presiden.

Sedangkan kelemahan Permendagri No. 15 Tahun 1975 dan Permendagri No. 2 Tahun 1976 yakni dimungkinkannya pihak swasta menggunakan acara pembebasan tanah yang sana dengan yang dilakukan oleh pemerintah. Kemudian Keppres No. 55 Tahun 1993 kelemahannya adalah tidak adanya peraturan yang mengikut sertakan warga/wakil warga dalam susunan anggota panitia pengadaan tanah.

- (3) komponen kultural dari Undang-undang No. 20 Tahun 1961, Permendagri No. 15 Tahun 1975 dan Keppres No. 55 Tahun 1993 dijiwai oleh falsafah dasar yaitu Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945.

4.2. Data Dan Deskripsi Viktimisasi Pertanahan Di Indonesia.

Dalam mengawali deskripsi ini, penulis ingin mengemukakan ilustrasi sehubungan dengan adanya viktimisasi di bidang pertanahan yang terjadi di beberapa daerah/provinsi di Indonesia.

Matahari baru muncul di permukaan, cahayanya memantul di angkasa menerangi bumi. Seorang tua duduk di perkarangan rumahnya, sebuah rumah darurat yang terbuat dari kayu tripleks, merokok santai dan melamunkan suasana dulu saat ia datang ke daerah itu, lima puluh tahun yang lalu, berbekal kemauan keras, ia dan teman-temannya membuka hutan dan semak belukar. Tanah dibuka, dibajak dan ditanami padi.

Tahun-tahun berlalu, lahan pertanian berubah menjadi area perkotaan. Matahari terhalang gedung-gedung pencakar langit, angin keras berhembus seakan melalui terowongan. Mobil lalu-lalang tidak beraturan, orang-orang berseliweran. Saatnya ia meninggalkan daerah ini.

Entah impian atau harapan yang menjadi kenyataan ? Seminggu yang lalu, beratus-ratus tentara dengan polisi, hansip, aparat Penda, bapak camat, bapak lurah datang diikuti oleh dua buah bildozer membongkar rumah di daerah itu. Para pemuda, ibu rumah tangga dengan bayinya, orang-orang tua, anak-anak kecil berlarian, berteriak dan akhirnya melempari para petugas dengan batu. Tiba-tiba saja asap datang, mata menjadi gatal dan perih, suara letusan senapan terdengar, semua orang berlarian mencari tempat persembunyian.

Suara gemuruh itu kembali menyadarkan lamunan bapak tua itu. Ia bangkit dari tempat duduknya dan melihat para

tetangganya berlarian, membawa kayu atau apa saja sebagai senjata. Debu mengepul dari kejauhan, ratusan orang berpakaian hijau, coklat, loreng, dan biru datang. Ia bingung dan terdiam, kemarin ia menghadap wakil rakyat untuk meminta perlindungan, hari ini mereka datang kembali. Mati pun aku siap, karena hanya tanah ini yang menjadi sumber kehidupanku, demikian katanya. Pikiran itu hilang berganti dengan suara hancurnya rumah, asap mulai mengepul dari tumpukan tripleks yang terbakar dan ia sudah tidak sadarkan diri lagi.

Kekuasaan banyak mewarnai berbagai kasus tanah. Ilustrasi di atas merupakan gambaran imajinasi dari kekuasaan yang terjadi dalam suatu kasus tanah yang terjadi.

Keterlibatan aparat militer dan aparat pihak ketiga dalam penanganan kasus tanah sering terlalu berlebihan. Pernyataan pejabat mengenai kesalahan prosedural pihaknya dalam berbagai kasus tidak mengurangi keterlibatan aparatnya dalam kasus-kasus lain.

Aparat pemerintah, pejabat sipil dan militer terlihat banyak membeaking berbagai kepentingan yang di luar tugas dan wewenangnya dan walaupun mempunyai wewenang tidak jarang melakukan penyimpangan terhadap aturan yang berlaku.

Di lain segi terlihat sering pembangunan tidak berpihak pada masyarakat kecil. Pendekatan modal dan pendekatan keamanan moril mendominasi pasti bagi pengambilalihan tanah dibandingkan dengan pendekatan keadilan atau pende-

katan kemanusiaan.

Sering kali kompensasi yang didapat warga masyarakat sangat tidak berimbang dengan keuntungan yang akan diperoleh pihak lain yang mengambil alih tanahnya. Besar ganti rugi sering tidak sesuai dengan harga pasaran di lokasi atau Nomor Jual Obyek Pajak (NJOP). Hak anggota-anggota masyarakat yang ikut membicarakan masalah ganti rugi sering diabaikan dengan adanya penetapan sepihak baik oleh pengusaha maupun pihak aparat pemerintahan.

Resistensi warga yang kuat tergambar dalam viktimisasi para pemegang hak atas tanah yang terjadi di Surabaya seperti kasus Tubanan, Urip Sumohardjo, dan lain-lain. Demikian juga di Makassar seperti kasus jalan Tol Pelabuhan Uripsumohardjo, kasus Pulau Lae-lae, kasus kawasan wisata, Mariso, Lette, kasus Karuwisi, kasus pembangunan perumahan real estate oleh PT. Asindo Indah Griyatama, kasus pelebaran pelabuhan Makassar, dan kasus pembuatan kanal.

Bentrokan-bentrokan fisik sering tidak dapat dihindari akibat perlakuan aparat negara yang bertindak secara sepihak dan diam-diam.

Pasal 17 Pernyataan Semesta tentang HAM (Universal Declaration of Human Rights) menyatakan bahwa "setiap orang berhak mempunyai milik sendiri maupun bersama orang lain dan tidak seorang pun boleh dirampas hak miliknya dengan sewenang-sewenang."²⁷

Pernyataan di atas jelas menunjukkan suatu penghorma-

tan terhadap hak milik individu maupun kelompok. Negara harus menjamin bahwa tidak ada pihak lain yang dapat merampasnya secara sewenang-wenang.

Perjanjian pemerintahan di kerajaan-kerajaan Sulawesi Selatan dari abad XIII sampai dengan abad XVI, hak-hak asasi semacam itu telah dikenal.²⁸

A. Data dan Deskripsi Viktimisasi di bidang Pertanahan yang Tercatat di Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.

Sebelum mengemukakan data viktimisasi pemegang hak atas tanah yang terjadi di Kotamadya Surabaya dan Kotamadya Makassar, khususnya viktimisasi pertanahan yang tercatat pada beberapa instansi seperti POLWILTABES, Kejaksaan dan Pengadilan Negeri serta Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), maka perlu terlebih dahulu memberi gambaran data dan deskripsi viktimisasi di bidang pertanahan di Indonesia, khususnya yang tercatat pada Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS-HAM).

Sebagaimana tercatat sejak tahun 1994, hingga sampai tahun ketiga berdirinya KOMNAS-HAM, frekuensi pengaduan masyarakat terus meningkat.

Pengaduan terbanyak yang menempati urutan pertama adalah kasus-kasus tanah, menyusul pengaduan soal perbuatan tidak terpuji oleh oknum aparat negara, kemudian kasus-kasus perburuhan dan kasus-kasus kepegawaian. Pada tahun 1994, pengaduan yang masuk pada Komnas Ham, sebanyak 1796 buah, dengan rincian sebagai berikut, kasus tanah sebanyak 493 kasus, dan selebihnya adalah kasus-kasus

perbuatan tidak terpuji oknum aparat negara dan kasus perburuhan serta kasus kepegawaian. Kemudian pada tahun 1995, sebanyak 1816 kasus dengan rincian sebagai berikut, kasus-kasus tanah sebanyak 501 kasus, dan selebihnya adalah kasus-kasus perbuatan tidak terpuji oknum aparat negara dan kasus perburuhan dan kepegawaian. Selanjutnya pada tahun 1996 sebanyak 1742 kasus dengan rincian sebagai berikut, kasus-kasus tanah sebanyak 517 kasus dan selebihnya adalah kasus-kasus perbuatan tidak terpuji oknum aparat negara dan kasus perburuhan dan kepegawaian.²⁹

Untuk mengetahui lebih jauh viktimisasi pemegang hak atas tanah yang terjadi tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 1 : Data Viktimisasi Di Bidang Pertanahan pada Komnas Ham dari tahun 1994 sampai dengan 1996.

| Tahun | 1994 | | 1995 | | 1996 | | Total | |
|--------------|------|-------|------|-------|------|-------|-------|-------|
| | F | % | F | % | F | % | | |
| Diselesaikan | 101 | 20,48 | 168 | 33,53 | 327 | 58,22 | 570 | 37,72 |
| Tersisa | 392 | 79,51 | 333 | 66,46 | 190 | 41,77 | 941 | 62,27 |
| Total | 493 | 100 | 501 | 100 | 517 | 100 | 1511 | 100 |

Sumber Data Komnas Ham, 1997, diolah kembali.

Tabel di atas menunjukkan bahwa frekuensi pengaduan korban kejahatan pertanahan (viktimisasi pemegang hak atas tanah) pada tahun 1994 sebanyak 493, kasus pengaduan dengan rincian sebagai berikut: diselesaikan oleh Komnas

Ham 101 kasus atau 20,48 %, dan tersisa sebanyak 392 kasus atau 79,51 %.

Kemudian tahun 1995, sebanyak 501 kasus pengaduan dengan rincian, sebagai berikut: diselesaikan sebanyak 168 kasus atau 33,53 %, dan tersisa sebanyak 333 kasus atau 66,46 %.

Selanjutnya tahun 1996 sebanyak 517 kasus pengaduan dengan rincian, sebagai berikut: diselesaikan sebanyak 327 kasus atau 58,22 % dan tersisa 190 kasus atau 41,77 %.

Jadi total selama tiga tahun yaitu dari tahun 1994 sampai dengan tahun 1996, jumlah pengaduan kasus-kasus tanah dari berbagai propinsi di Indonesia sebanyak 1511 kasus, dengan rincian, 570 kasus diselesaikan oleh Komnas Ham dan 941 kasus tersisa.

Untuk mengetahui dari propinsi-propinsi mana yang melakukan pengaduan yang lebih banyak di Indonesia ini akan disajikan data sebagai berikut.

Tabel 2 : Frekuensi Pengaduan Viktimisasi Kasus-Kasus Hukum Atas Tanah yang terjadi di 27 Propinsi di Indonesia, tercatat pada Komnas Ham dari tahun 1994 sampai dengan 1996.

| No. | Tahun/F Propinsi | 1994 | | 1995 | | 1996 | |
|-----|----------------------|------|------|------|------|------|------|
| | | F | % | F | % | F | % |
| 1. | Daerah Istimewa Aceh | 15 | 3,04 | 16 | 3,19 | 14 | 2,70 |
| 2. | Sumatera Utara | 24 | 4,86 | 21 | 4,19 | 22 | 4,25 |
| 3. | Sumatera Barat | 18 | 3,24 | 12 | 2,39 | 14 | 2,70 |
| 4. | Sumatera Selatan | 19 | 3,85 | 17 | 3,39 | 15 | 2,90 |
| 5. | Kalimantan Barat | 12 | 2,43 | 10 | 1,99 | 17 | 2,54 |
| 6. | Kalimantan Timur | 15 | 3,04 | 18 | 3,59 | 15 | 2,90 |
| 7. | Kalimantan Selatan | 16 | 3,24 | 15 | 2,99 | 17 | 3,28 |
| 8. | Kalimantan Tengah | 13 | 2,63 | 21 | 4,19 | 19 | 3,67 |
| 9. | DKI. Jakarta | 49 | 9,93 | 42 | 8,38 | 41 | 7,73 |
| 10. | Jawa Barat | 41 | 8,31 | 32 | 6,38 | 34 | 6,57 |
| 11. | D.I. Yogyakarta | 12 | 2,43 | 9 | 1,79 | 11 | 2,12 |
| 12. | Jawa Tengah | 37 | 7,50 | 30 | 5,98 | 32 | 6,18 |
| 13. | Jawa Timur | 39 | 7,91 | 38 | 7,58 | 35 | 6,76 |
| 14. | Sulawesi Utara | 11 | 2,23 | 16 | 3,19 | 19 | 3,67 |
| 15. | Sulawesi Tengah | 13 | 2,63 | 14 | 2,79 | 16 | 3,09 |
| 16. | Sulawesi Tenggara | 16 | 3,24 | 18 | 3,59 | 21 | 4,06 |
| 17. | Sulawesi Selatan | 26 | 5,27 | 31 | 6,18 | 33 | 6,38 |
| 18. | Bali | 9 | 1,82 | 7 | 1,39 | 5 | 0,96 |
| 19. | Nusa Tenggara Barat | 13 | 2,63 | 16 | 3,19 | 14 | 2,70 |
| 20. | Nusa Tenggara Timur | 12 | 2,43 | 14 | 2,79 | 17 | 3,28 |
| 21. | Maluku | 9 | 1,82 | 11 | 2,19 | 15 | 2,90 |
| 22. | Irian Jaya | 14 | 2,83 | 19 | 3,79 | 13 | 2,54 |
| 23. | Timor Timur | 11 | 2,23 | 16 | 3,19 | 14 | 2,70 |
| 24. | Bengkulu | 10 | 2,02 | 12 | 2,39 | 15 | 2,90 |
| 25. | Riau | 14 | 2,83 | 15 | 2,99 | 17 | 3,28 |
| 26. | Jambi | 15 | 3,04 | 14 | 2,79 | 11 | 2,12 |
| 27. | Lampung | 12 | 2,43 | 16 | 3,19 | 14 | 2,70 |
| | Total | 483 | 100 | 501 | 100 | 517 | 100 |

Sumber data : Komnas Ham, 1997. Diolah kembali.

Berdasarkan tabel di atas, nampak bahwa frekuensi pengaduan korban kasus pertanahan yang terjadi di 27 propinsi di Indonesia, yang diajukan pada Komnas Ham cukup tinggi.

DKI Jakarta, Jawa Timur, Jawa Barat, Jawa Tengah, Sulawesi Selatan dan Sumatera Utara menduduki urutan teratas propinsi-propinsi dengan jumlah pengaduan terbesar viktimisasi pemegang hak atas tanah bila dibanding dengan propinsi-propinsi lain di Indonesia.

Sedangkan Bali, Maluku, DI Yogyakarta, menduduki urutan terendah propinsi-propinsi dengan jumlah pengaduan terkecil viktimisasi pemegang hak atas tanah.

Untuk jelasnya di bawah ini akan disajikan tabel enam propinsi teratas dengan jumlah pengaduan terbesar viktimisasi kasus-kasus pertanahan dalam kurun waktu tiga tahun dari tahun 1994 sampai dengan tahun 1997, sebagai berikut:

Tabel 3 : Enam Propinsi Teratas dengan jumlah Pengaduan Terbesar Viktimisasi Kasus-kasus Hukum Atas Tanah yang tercatat di Komnas Ham.

| No. | Tahun/F Propinsi | 1994 | | 1995 | | 1996 | | Total |
|-----|---------------------|------|------|------|------|------|------|-------|
| | | F | % | F | % | F | % | |
| 1. | DKI. Jakarta | 49 | 9.93 | 42 | 8.38 | 41 | 7.93 | 132 |
| 2. | Jawa Timur | 39 | 7.91 | 38 | 7.58 | 35 | 6.76 | 112 |
| 3. | Jawa Barat | 41 | 8.31 | 32 | 6.38 | 34 | 6.57 | 107 |
| 4. | Jawa Tengah | 37 | 7.50 | 30 | 5.98 | 35 | 6.76 | 102 |
| 5. | Sulawesi Selatan | 26 | 5.27 | 31 | 6.18 | 33 | 6.38 | 90 |
| 6. | Sumatera Utara | 24 | 4.86 | 21 | 4.19 | 22 | 4.25 | 67 |

Sumber data : Komnas Ham, 1997. Diolah kembali.

DKI. Jakarta menduduki urutan teratas propinsi dengan jumlah terbesar pengaduan viktimisasi kasus pertanahan, selama tahun 1994-1996 sebanyak 132 kasus pengaduan, dengan rincian sebagai berikut. Tahun 1994 sebanyak 49 kasus atau 9.93 %, pada tahun 1995 sebanyak 42 kasus atau

8,38 % dan pada tahun 1996 sebanyak 41 kasus atau 7,93 %. Jika dibandingkan antara tahun 1994 dengan 1995 mengalami penurunan yakni tujuh kasus 1,55 %, kemudian antara tahun 1994 dengan tahun 1996 juga mengalami penurunan yakni sebanyak delapan kasus pengaduan atau 2 %.

Urutan kedua di tempati oleh Jawa Timur dengan 112 kasus pengaduan viktimisasi kasus pertanahan dengan rincian sebagai berikut; Tahun 1994 sebanyak 39 kasus pengaduan atau 7,91 %; pada tahun 1995 sebanyak 38 kasus atau 7,58 %; dan pada tahun 1996 sebanyak 36 kasus atau 6,76 %.

Bila dibandingkan antara tahun 1994 dan 1995 mengalami penurunan sebesar satu kasus atau 0,33 %, kemudian antara tahun 1994 dengan 1996 juga mengalami penurunan sebesar empat kasus pengaduan atau 1,15 %.

Urutan ketiga ditempati oleh Jawa Barat yang melakukan viktimisasi pertanahan, pada tahun 1994 dengan jumlah pengaduan sebesar 41 kasus atau 8,31 %; pada tahun 1995 sebesar 32 kasus atau 6,38 % dan pada tahun 1996 sebesar 34 kasus atau 6,57 %. Angka ini memperlihatkan penurunan dari tahun 1994 ke tahun 1995 sebesar sembilan kasus atau 1,93 %, sedangkan pada tahun 1996 juga mengalami penurunan sebanyak tujuh kasus atau 1,74 %.

Urutan ke empat ditempati oleh Jawa Tengah, di mana selama jangka waktu tahun 1994-1996 frekuensi melakukan viktimisasi pemegang hak atas tanah sebanyak 102 kasus

dengan rincian sebagai berikut: pada tahun 1994 sebanyak 37 pengaduan atau 7,50 %, 1995 sebanyak 30 pengaduan atau 5,98 %, dan pada tahun 1996 sebanyak 35 pengaduan atau 6,76 %. Bila dibandingkan antara tahun 1994 dengan tahun 1995 maka pada tahun 1995 mengalami penurunan sebesar tujuh kasus atau 1,52 %, sedangkan pada tahun 1996 juga mengalami sedikit penurunan yaitu sebesar dua pengaduan atau 0,74 % dari tahun 1994.

Urutan ke lima ditempati oleh Sulawesi Selatan, di mana selama jangka waktu tahun 1994-1996 frekuensi pengaduan viktimisasi pemegang hak atas tanah sebanyak 90 kasus dengan rincian sebagai berikut: tahun 1994 sebanyak 26 kasus atau 5,27 % bila dibandingkan dengan tahun 1995 mengalami peningkatan menjadi 31 kasus pengaduan atau 6,18 %, dan tahun 1996 juga mengalami peningkatan menjadi 33 kasus atau 6,38 %.

Urutan ke enam ditempati oleh Sumatera Utara, di mana selama jangka waktu tahun 1994-1995 frekuensi pengaduan viktimisasi di bidang pertanahan sebesar 67 kasus dengan rincian sebagai berikut, tahun 1994 sebesar 24 kasus atau 4,86 %, bila dibandingkan dengan tahun 1995 maka tahun 1995 mengalami penurunan menjadi 21 kasus atau 4,19 % dan tahun 1996 juga mengalami penurunan menjadi 22 kasus atau 4,25 %.

Jadi total frekuensi pengaduan viktimisasi di bidang

pertanahan yang terjadi di 27 propinsi selama jangka waktu tiga tahun yakni tahun-tahun 1994-1996 sebesar 1511 kasus pengaduan.

Adapun tipe penyebab viktimisasi kasus-kasus hukum atas tanah yang terjadi di 27 propinsi yang tercatat pada Komnas Ham selama jangka waktu tahun-tahun 1994-1996 secara rinci dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 4 : Tipe Viktimisasi di bidang Pertanahan yang tercatat pada Komnas Ham, selama jangka waktu tahun 1994-1996.

| No. | Tipe Viktimisasi Pertanahan | Tahun/F | | 1994 | | 1995 | | 1996 | | Total |
|-------|---|---------|-------|------|-------|------|-------|------|--|-------|
| | | F | % | F | % | F | % | | | |
| 1. | Perampasan Tanah dengan pengusuran/pembongkaran | 49 | 35,50 | 46 | 33,33 | 43 | 31,15 | 138 | | |
| 2. | Perampasan Tanah tanpa ganti rugi yang layak | 65 | 32,99 | 64 | 32,48 | 68 | 34,51 | 197 | | |
| 3. | Perampasan Tanah tanpa ganti rugi | 51 | 35,66 | 48 | 33,56 | 44 | 30,76 | 143 | | |
| 4. | Penyitaan Tanah dengan klaim sepihak | 38 | 34,86 | 36 | 33,02 | 35 | 32,11 | 109 | | |
| 5. | Perampasan Tanah dengan pembuldoeran | 33 | 27,73 | 45 | 37,81 | 41 | 34,45 | 119 | | |
| 6. | Perampasan Tanah dengan pematokan/pemagaran | 27 | 32,92 | 29 | 35,36 | 26 | 31,70 | 82 | | |
| 7. | Perampasan Tanah dengan intimidasi/teror | 29 | 32,58 | 32 | 35,95 | 28 | 31,46 | 89 | | |
| 8. | Perampasan Tanah dengan pengingkaran perjanjian | 26 | 35,13 | 25 | 33,78 | 23 | 31,08 | 74 | | |
| 9. | Perampasan Tanah dengan perusakan hak milik | 29 | 34,11 | 27 | 31,76 | 29 | 34,11 | 85 | | |
| 10. | Penyitaan Tanah dengan terbitnya sertifikat baru | 35 | 28 | 39 | 31,2 | 51 | 40,8 | 125 | | |
| 11. | Perampasan Tanah dengan pengusiran paksa | 13 | 30,23 | 16 | 37,20 | 14 | 32,55 | 43 | | |
| 12. | Penyitaan Tanah dan bangunan | 28 | 32,44 | 27 | 34,17 | 24 | 30,37 | 79 | | |
| 13. | Penyitaan Tanah dengan penolakan sertifikat | 18 | 27,69 | 20 | 30,76 | 27 | 41,53 | 65 | | |
| 14. | Penyitaan Tanah dengan pencabutan hak garap | 19 | 31,14 | 18 | 29,50 | 24 | 39,34 | 61 | | |
| 15. | Penyitaan Tanah dengan perubahan status hak pemilik | 15 | 31,25 | 14 | 29,16 | 19 | 39,58 | 48 | | |
| 16. | Perampasan Tanah dengan pembakaran | 18 | 35,62 | 15 | 29,41 | 18 | 35,29 | 51 | | |
| TOTAL | | 493 | 32,62 | 501 | 33,15 | 517 | 34,21 | 1511 | | |

Sumber data : Komnas Ham, 1997, Diolah kembali.

Bila diperhatikan tabel di atas nampak bahwa, perampasan tanah tanpa ganti rugi yang layak, menduduki urutan teratas tipe viktimisasi di bidang pertanahan yang diadukan pada Komnas Ham selama jangka waktu tahun-tahun 1994-

1996 tercatat sebanyak 197 kasus pengaduan dengan rincian sebagai berikut, Pada tahun 1984 sebanyak 65 kasus atau 32,98 %. Bila dibandingkan dengan tahun 1995 maka tahun tersebut mengalami penurunan menjadi 64 kasus atau 32,48 %, dan pada tahun 1996 mengalami kenaikan menjadi 68 kasus atau 34,51 %.

Perampasan tanah tanpa ganti rugi, menempati urutan kedua, tipe viktimisasi di bidang pertanahan, selama jangka waktu tahun-tahun 1994-1995 sebesar 147 kasus pengaduan dengan rincian sebagai berikut, Pada tahun 1994 sebanyak 51 kasus atau 32,66 %, pada tahun 1995 mengalami penurunan menjadi 48 kasus atau 33,56 %, dan pada tahun 1996 juga menurun menjadi 44 kasus pengaduan atau 30,76%.

Perampasan tanah dengan penggusuran/pembongkaran, menempati urutan ketiga. Pengaduan viktimisasi di bidang pertanahan selama jangka waktu tahun-tahun 1994-1995 sebesar 138 kasus dengan rincian sebagai berikut: tahun 1994 sebanyak 49 kasus atau 33,50 %, bila dibandingkan dengan tahun 1995 maka tahun 1995 mengalami penurunan menjadi 46 kasus atau 33,33 % dan tahun 1996, juga mengalami penurunan menjadi 43 kasus pengaduan atau 31,15 %.

Penyitaan tanah dengan terbitnya sertifikat baru, menempati urutan keempat, pengaduan tipe viktimisasi di bidang pertanahan, selama jangka waktu tahun-tahun 1994-1995 sebesar 125 kasus dengan rincian sebagai berikut,

tahun 1994 sebanyak 35 kasus atau 28 %, bila dibandingkan dengan tahun 1995 mengalami kenaikan menjadi 39 kasus atau 31,2 %, dan tahun 1996 juga mengalami kenaikan menjadi 51 kasus atau 40,8 % dibanding tahun 1994.

Perampasan tanah dengan pembuldoseran, menempati urutan kelima. Pengaduan tipe viktimisasi di bidang pertanahan, dimana selama jangka waktu tahun-tahun 1994-1995 sebesar 119 kasus, dengan rincian sebagai berikut. Tahun 1994 sebanyak 33 kasus atau 27,73 %, bila dibandingkan dengan tahun 1995 maka tahun 1995 mengalami kenaikan menjadi 45 kasus atau 37,81 %, dan pada tahun 1996 bila dibandingkan tahun 1995 mengalami penurunan menjadi 41 kasus atau 34,45 %.

Penyitaan tanah dengan klaim sepihak, menempati urutan keenam. Pengaduan tipe viktimisasi di bidang pertanahan, selama jangka waktu tahun-tahun 1994-1995 sebesar 109 kasus, dengan rincian sebagai berikut: Pada tahun 1994 sebanyak 38 kasus atau 34,86 %, bila dibandingkan tahun 1995 maka tahun 1995 mengalami penurunan menjadi 36 kasus atau 33,02 %, dan pada tahun 1996 bila dibandingkan tahun 1996 juga mengalami penurunan menjadi 35 kasus atau 32,11 %.

o Kemudian tipe viktimisasi di bidang pertanahan pada urutan berikutnya masing-masing urutan ketujuh adalah tipe viktimisasi di bidang pertanahan berupa perampasan tanah

dengan intimidasi/teror (89). Urutan ke delapan adalah perampasan tanah dengan perusakan hak milik (85). Urutan ke sembilan, perampasan tanah dengan pematokan/pemagaran (82). Urutan ke sepuluh, adalah penyitaan tanah dengan bangunan (79). Urutan ke sebelas, adalah perampasan tanah dengan pengingkaran perjanjian (74). Urutan ke duabelas, adalah penyitaan tanah dengan penolakan sertifikat (65). Urutan ke tigabelas, adalah penyitaan tanah dengan pencabutan hak, urutan ke empatbelas, adalah perampasan tanah dengan pembakaran. Urutan ke limabelas, adalah penyitaan tanah dengan perubahan status hak pemilik. Urutan ke enambelas, adalah perampasan tanah dengan pengusiran paksa. Frekuensi tipe viktimisasi di bidang pertanahan dapat dilihat pada tabel 4 tersebut di atas.

Adapun yang menjadi aktor pelaku tipe viktimisasi di bidang pertanahan dapat dibagi dalam empat kelompok yaitu, pertama pejabat-pejabat eksekutif, kedua, adalah pemilik perusahaan/swasta, ketiga, adalah gabungan pejabat eksekutif dengan pemilik perusahaan, dan keempat, adalah individu/warga.

Untuk mengetahui secara rinci dan jelas, di bawah ini akan ditampilkan tabel data frekuensi aktor pelaku tipe viktimisasi di bidang pertanahan yang terjadi di 27 provinsi di Indonesia, yang tercatat pada Komnas Ham selama jangka waktu tahun-tahun 1994-1996, sebagai berikut:

Tabel 5 : Data Frekuensi aktor pelaku Viktimisasi di bidang Pertanahan yang tercatat pada Komnas Ham.

| No. | Aktor Pelaku | Tahun/F/% | | 1994 | | 1995 | | 1996 | | Total |
|-----|----------------------------------|-----------|-------|------|-------|------|-------|------|--|-------|
| | | F | % | F | % | F | % | | | |
| 1. | Pejabat Eksekutif | 153 | 33,70 | 140 | 30,83 | 161 | 35,46 | 454 | | |
| 2. | Perusahaan | 104 | 31,80 | 120 | 36,69 | 103 | 31,48 | 327 | | |
| 3. | Pejabat Eksekutif dan Perusahaan | 137 | 30,64 | 154 | 34,45 | 156 | 34,89 | 447 | | |
| 4. | Individu | 99 | 34,98 | 87 | 30,74 | 97 | 34,29 | 283 | | |
| | Total | 493 | | 501 | | 517 | | 1511 | | |

Sumber data : Komnas Ham, 1997. Diolah kembali.

Tabel di atas menunjukkan bahwa, eksekutif menempati urutan teratas aktor pelaku viktimisasi di bidang pertanahan selama jangka waktu tahun-tahun 1994-1997, sebesar 454 kali atau 30,04 %, dengan rincian sebagai berikut: tahun 1994 sebanyak 153 kali atau 33,70 %. Bila dibandingkan tahun 1995 maka tahun 1995 mengalami penurunan menjadi 140 kali atau 30,85 %, dan pada tahun 1996 mengalami peningkatan menjadi 161 kali atau 35,46 %.

Pejabat eksekutif dan perusahaan, menempati urutan kedua sebagai aktor pelaku viktimisasi di bidang pertanahan dengan frekuensi sebanyak 447 kali atau 29,58 %, dengan perincian sebagai berikut: tahun 1994 sebanyak 137 kali atau 30,64 %. Bila dibandingkan dengan tahun 1995 maka tahun 1995 mengalami kenaikan menjadi 154 kali atau 34,45 %, dan tahun 1996 juga mengalami kenaikan menjadi

156 kali atau 34,89 %.

Perusahaan menempati urutan ketiga, aktor pelaku viktimisasi di bidang pertanahan dengan frekuensi 327 kali atau 21,64 %, dengan rincian sebagai berikut: tahun 1994 sebesar 104 kali atau 31,80 %. Bila dibandingkan dengan tahun 1995 maka tahun mengalami peningkatan menjadi 120 kali atau 36,69 %, dan tahun 1996 mengalami penurunan menjadi 103 kali atau 31,49 %.

Urutan terakhir ditempati individu/warga selaku aktor pelaku viktimisasi di bidang pertanahan dengan frekuensi sebesar 283 kali atau 18,72 %, dengan rincian sebagai berikut: tahun 1994 sebesar 99 kali atau 34,98 %. Bila dibandingkan dengan tahun 1995 maka tahun 1995 mengalami penurunan menjadi 87 kali atau 30,74 %, dan 1996 mengalami kenaikan bila dibandingkan dengan tahun 1995 menjadi 97 kali atau 34,29 %.

Akibat viktimisasi di bidang pertanahan yang dilakukan oleh para aktor pelaku di atas tentu mendatangkan penderitaan berupa kerugian bagi warga yang menjadi korban, misalnya kerugian mental, fisik, material (ekonomi) seperti pengorbanan uang, tanah, harta benda, rumah, putusnya hubungan sosial antar warga ditempat yang digusur, dan lain-lain.

Sehubungan dengan penderitaan kerugian ini secara garis besar Komnas Ham mencatat jenis kerugian, sebagaima-

na dicantumkan oleh para pengadu (korban) dalam surat laporan pengaduan mereka, antara lain berupa hilangnya tanah pertanian, perkebunan, persawahan, rumah bangunan, juga uang, penderitaan phisik dan mental.

Hal tersebut didukung oleh Baharuddin Lopa, Sekretaris Jenderal Komnas Ham yang penulis wawancarai pada hari Selasa 15 April 1997 di Jakarta. Secara tegas beliau membagi empat bentuk kerugian viktimisasi di bidang pertanahan adalah :

- (1). kerugian phisik;
- (2). kerugian mental;
- (3). kerugian sosial dan;
- (4). kerugian ekonomis.

B. Data dan Deskripsi Viktimisasi di bidang Pertanahan yang tercatat/terjadi di Kotamadya Surabaya..

Sebelum penulis mendeskripsikan viktimisasi di bidang pertanahan yang terjadi di Surabaya dan Makassar, khususnya proses penggusuran tanah warga akibat pengadaan atau pembebasan untuk kepentingan umum/pembangunan serta untuk kepentingan perusahaan, maka ada baiknya terlebih dahulu mengemukakan data viktimisasi pertanahan yang terjadi atau tercatat pada Poltabes, Kejaksaan Negeri, Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Dalam jangka waktu lima tahun yaitu dari tahun 1994 sampai dengan tahun 1996.

Hal tersebut dilakukan tidak hanya untuk mengetahui frekuensi, faktor penyebab, akibat-akibat yang ditimbulkan (kerugian yang diderita korban) kejahatan pertanahan dalam arti konvensional (KUHPidana) saja, tetapi lebih luas lagi yakni pengorbanan (korban) warga dalam kasus-kasus/konflik tanah (perkara perdata) dan kasus-kasus/konflik tanah (perkara perdata) dan kasus-kasus/konflik tanah via PTUN.

Cara yang penulis lakukan ini, berdasarkan pengertian viktimologi itu sendiri sebagaimana yang dikemukakan oleh Z.P. Separovic, bahwa obyek studi viktimologi tidak hanya mengkaji kejahatan dalam arti konvensional saja, tetapi juga menyangkut korban kecelakaan (*accident*) dan korban penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*).

Untuk jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 8 : Subject Victims and Concept of Victimology

| | | | | |
|-----------------|------------------------------|---------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| | Of Crime | Of Accident | Of Abuse of Power and Human Rights | Victimology (Human Suffering) |
| Concept Victims | Penal or special Victimology | General Victimology | New Victimology | |

Sumber : Zvonimir-Paul Separovic, *Victimology Studies of Victims* (JES. Bunga Rampai Viktimisasi, 1996, h.20)

Selanjutnya di bawah ini akan disajikan tabel data menyangkut (a) tipe dan penyebab viktimisasi di bidang pertanahan. (b) korban kejahatan pertanahan (c) aktor

pelaku viktimisasi pertanahan serta deskripsi akibat viktimisasi pertanahan berupa proses penderitaan korban baik secara mental, fisik, ekonomi dan sosial yang terjadi di Kotamadya Surabaya (KMS) dan Kotamadya Makassar (KMM).

Untuk memudahkan penyajian data dan deskripsi pada dua tempat penelitian yaitu KMS dan KMM, maka yang akan dibahas terlebih dulu adalah data dan deskripsi viktimisasi di bidang pertanahan di Surabaya, lalu kemudian data dan deskripsi viktimisasi di bidang pertanahan yang terjadi di KMM.

Sebagaimana telah disinggung di atas bahwa akan disajikan beberapa data mengenai viktimisasi di bidang pertanahan yang tercatat di Kepolisian Wilayah Kota Besar (POLWILTABES) Kotamadya Surabaya, Kejaksaan, Pengadilan Negeri dan PTUN Surabaya.

Adapun tabel data yang dimaksud adalah tabel data tipe viktimisasi di bidang pertanahan, korban, dan aktor pelaku serta akibat yang ditimbulkan. Berupa kerugian material dan non material.

Untuk jelasnya dapat dilihat pada pembahasan di bawah ini :

Tabel 7 : Tipe Viktimisasi di bidang Pertanahan yang tercatat pada POLWILTABES Surabaya, tahun 1992-1996. (Dalam perkara pidana)

| Tipe VP | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | | 1996 | | Total |
|--------------------------------------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|-------|
| | F | % | F | % | F | % | F | % | F | % | |
| Pemalsuan Surat dan keterangan palsu | 12 | 30,16 | 16 | 43,24 | 9 | 33,33 | 6 | 18,75 | 10 | 33,33 | 53 |
| Pemerasan dan pengancaman | 8 | 20,51 | 5 | 13,51 | 3 | 11,11 | 5 | 15,62 | 2 | 6,66 | 23 |
| Penyerobotan dengan kekerasan | 5 | 12,82 | 7 | 18,91 | 4 | 14,81 | 8 | 25 | 6 | 20 | 30 |
| Penggelapan tanah (Stellionnat) | 14 | 35,89 | 9 | 24,32 | 11 | 40,74 | 13 | 40,62 | 12 | 40 | 59 |
| Jumlah | 39 | 100 | 37 | 100 | 27 | 100 | 32 | 100 | 30 | 100 | 165 |

Sumber data : POLWILTABES SURABAYA, 1997, Diolah kembali.

Tabel 8 : Tipe Viktimisasi di bidang Pertanahan yang tercatat pada Kantor Kejaksaan Negeri Surabaya, tahun 1992-1996. (Dalam perkara pidana)

| Tipe VP | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | | 1996 | | Total |
|--------------------------------------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|-------|
| | F | % | F | % | F | % | F | % | F | % | |
| Pemalsuan Surat dan keterangan palsu | 12 | 31,57 | 14 | 40 | 9 | 34,61 | 6 | 19,35 | 9 | 31,03 | 50 |
| Pemerasan dan pengancaman | 8 | 21,05 | 5 | 14,28 | 3 | 11,53 | 5 | 16,12 | 2 | 6,89 | 23 |
| Penyerobotan dengan kekerasan | 5 | 13,15 | 7 | 20 | 4 | 15,38 | 7 | 22,58 | 6 | 20,68 | 29 |
| Penggelapan tanah (Stellionnat) | 13 | 34,21 | 9 | 25,71 | 10 | 38,46 | 13 | 41,93 | 12 | 41,37 | 57 |
| Jumlah | 38 | 100 | 35 | 100 | 26 | 100 | 31 | 100 | 29 | 100 | 159 |

Sumber data : Kejaksaan Negeri Surabaya, 1997, Diolah kembali.

Tabel 9 : Tipe Viktimisasi di bidang Pertanahan yang tercatat pada Kantor Pengadilan Negeri Surabaya, tahun 1992-1996. (Dalam perkara pidana)

| Tipe VP | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | | 1996 | | Total |
|--------------------------------------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|-------|
| | F | % | F | % | F | % | F | % | F | % | |
| Penalsuan Surat dan keterangan palsu | 12 | 31,57 | 14 | 40 | 9 | 34,61 | 6 | 19,35 | 9 | 31,03 | 50 |
| Pemerasan dan pengancaman | 8 | 21,05 | 3 | 14,28 | 3 | 11,53 | 5 | 16,12 | 2 | 6,89 | 23 |
| Penyerobotan dengan kekerasan | 5 | 13,15 | 7 | 20 | 4 | 15,38 | 7 | 22,58 | 6 | 20,68 | 29 |
| Penggelapan tanah (Stellionnat) | 13 | 34,21 | 9 | 25,71 | 10 | 38,46 | 13 | 41,93 | 12 | 41,37 | 57 |
| Jumlah | 38 | 100 | 35 | 100 | 26 | 100 | 31 | 100 | 29 | 100 | 159 |

Sumber data : Pengadilan Negeri Surabaya, 1997, Diolah kembali.

Pada tabel 7,8 dan 9 di atas nampak bahwa tipe viktimisasi di bidang pertanahan (tipe VP) dalam perkara pidana yang tercatat pada Kantor POLWILTABES, Kejaksaan Negeri Surabaya, Pengadilan Negeri Surabaya menunjukkan frekuensi VP naik turun. Tabel 7 dapat dilihat tipe VP yang tercatat pada POLWILTABES Surabaya selama jangka waktu lima tahun yaitu dari tahun 1992 sampai dengan tahun 1996 menunjukkan bahwa tipe VP penggelapan tanah frekuensinya sangat tinggi yakni 59 kasus dengan rincian sebagai berikut tahun 1992 sebanyak 14 kasus atau 35,89 %, tahun 1993 sebanyak 9 kasus atau 24,32 %, tahun 1994 sebanyak 11 kasus atau 40,74 %, tahun 1995 sebanyak 13 kasus atau 40,62 % dan tahun 1996 sebanyak 12 kasus atau 40 %. Kemu-

dian tipe VP pemalsuan surat dan keterangan palsu dalam penerbitan akta jual beli tanah dan terbitnya beberapa sertifikat hak atas tanah untuk tabel 7 frekuensinya pada tahun 1992 sebanyak 12 kasus atau 30,76 %, tahun 1993 sebanyak 16 kasus atau 43,24 %, tahun 1994 sebanyak 9 kasus atau 33,33 %, tahun 1995 sebanyak 8 kasus atau 18,75 % dan tahun 1996 sebanyak 10 kasus 33,33 %. Jadi total selama jangka waktu lima tahun sebanyak 53 kasus.

Selanjutnya tipe VP penyerobotan dan kekerasan untuk tabel 7 frekuensinya tahun 1992 sebanyak 5 kasus atau 12,62 %, tahun 1993 sebanyak 7 kasus atau 18,91 %, tahun 1994 sebanyak 4 kasus atau 14,81 %, tahun 1995 sebanyak 8 kasus atau 25 % dan tahun 1996 sebanyak 6 kasus atau 20 %. Jadi selama jangka waktu lima tahun sebanyak 30 kasus.

Akhirnya tipe VP berupa pemerasan dan pengancaman untuk tabel 7 pada tahun 1992 sebanyak 8 kasus atau 20,51 %, tahun 1993 sebanyak 5 kasus atau 13,51 %, tahun 1994 sebanyak 3 kasus atau 11,11 %, tahun 1995 sebanyak 5 kasus atau 15,62 % dan tahun 1996 sebanyak 6 kasus atau 8,66 %. Jadi total selama lima tahun tipe VP sebanyak 23 kasus yang tercatat di POLWILTABES Surabaya.

Sedangkan untuk tabel 8 data tipe VP dari Kejaksaan negeri dan tabel 9 data tipe VP di Pengadilan negeri Surabaya bila dibandingkan dengan tabel 7 tipe VP POLWILTABES ada perubahan khususnya tahun 1993. Pemalsuan Surat

dan Keterangan Palsu pada tabel 7 POLWILTABES sebanyak 16 kali turun menjadi 14 kali untuk tabel 8 dan 9. Demikian pula pada tahun 1986 sebelumnya 10 kali pada tabel 7 POLWILTABES turun menjadi 9 kali untuk tabel 8 Kejaksaan dan tabel 9 Pengadilan Negeri.

Kemudian tipe VP penyerobotan dengan kekerasan bila dibandingkan antara tabel 7 POLWILTABES dengan tabel 8 dan 9 Kejaksaan dan Pengadilan Negeri, perubahan terjadi pada tahun 1985 dari 8 frekuensi POLWILTABES menjadi 7 frekuensi Kejaksaan dan Pengadilan Negeri.

Selanjutnya frekuensi tipe VP penggelapan tanah pada tabel 7 POLWILTABES dibandingkan dengan tabel 8 Kejaksaan dan tabel 9 Pengadilan Negeri mengalami perubahan khususnya pada tahun 1992, dari 14 kasus POLWILTABES menjadi 13 kasus Kejaksaan dan Pengadilan Negeri dan tahun 1994 dari 11 kasus POLWILTABES menjadi 10 kasus Kejaksaan dan Pengadilan Negeri.

Perubahan tersebut disebabkan karena tidak lengkapnya alat bukti untuk diproses lebih lanjut. Jadi total frekuensi tipe VP selama kurun waktu lima tahun yakni dari tahun 1992 sampai dengan tahun 1996 yang tercatat di Kejaksaan dan Pengadilan Negeri Surabaya masing-masing 159 kasus yang sebelumnya pada tabel 7 POLWILTABES sebanyak 165 kasus.

Hasil wawancara penulis pada tanggal 21 Maret 1997

dengan Andhika Widjaja, Hakim Pengadilan Negeri Surabaya menyatakan bahwa salah satu penyebab timbulnya VP yang berlangsung baik antara warga dengan warga maupun warga dengan pengusaha adalah adanya masing-masing pihak yang mengklaim diri sebagai pemilik atau penguasa atas tanah yang menjadi obyek sengketa dan biasanya mereka yang bersengketa tersebut adalah berlatar belakang atau ada hubungan kerja, hubungan keluarga sehingga kalau dalam satu keluarga tersebut menjual tanah yang dimiliki atau dikuasainya tanpa sepengetahuan keluarga lainnya yang juga merasa mempunyai hak atas tanah tersebut. Itulah penyebabnya timbulnya konflik, yaitu biasanya tanah yang sudah dijual tadi kembali diambil oleh keluarga yang merasa mempunyai hak dengan jalan penyerobotan, penggelapan tanah.

Adapun proses penderitaan berupa kerugian yang dialami oleh para korban akibat VP tersebut di atas adalah selain kerugian hilangnya tanah yang mereka tempati atau garap juga kerugian berupa material lainnya misalnya, kerugian uang, kerugian mental, kerugian sosial seperti putusnya hubungan dengan warga lainnya.

Kemudian untuk mengetahui siapa saja yang menjadi korban kejahatan pertanahan dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 10 : Korban pertanahan yang tercatat pada Pengadilan Negeri Surabaya, dalam jangka waktu tahun-tahun 1992 - 1996. (Dalam perkara pidana)

| Korban | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | | 1996 | | Total |
|------------------|------|-------|------|-------|------|-----|------|-------|------|-------|-------|
| | F | % | F | % | F | % | F | % | F | % | |
| Warga masyarakat | 38 | 92,68 | 29 | 80,55 | 26 | 100 | 29 | 85,29 | 30 | 93,75 | 152 |
| Pengusaha | 3 | 7,31 | 7 | 19,44 | - | - | 5 | 1,45 | 2 | 6,25 | 17 |
| Jumlah | 41 | 100 | 36 | 100 | 26 | 100 | 34 | 100 | 32 | 100 | 169 |

Sumber data : Pengadilan Negeri Surabaya, 1997, Diolah kembali.

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa yang banyak menjadi korban kejahatan pertanahan selama jangka waktu lima tahun adalah anggota keluarga masyarakat sebanyak 152 orang, dengan rincian sebagai berikut tahun 1992 sebanyak 38 orang atau 92,68 %, tahun 1993 sebanyak 29 orang atau 80,55 %, tahun 1994 sebanyak 26 orang atau 100 %, tahun 1995 sebanyak 29 orang atau 85,29 % dan tahun 1996 sebanyak 30 orang atau 93,75 %.

Kemudian jumlah pengusaha dalam jangka waktu lima tahun sebanyak 17 orang, dengan rincian sebagai berikut: tahun 1992 sebanyak tiga orang atau 7,31 %, tahun 1993 sebanyak tujuh orang atau 19,44 %, tahun 1994 tidak ada, tahun 1995 sebanyak lima orang atau 1,45 % dan tahun 1996 sebanyak dua orang atau 6,25 %. Jadi total korban kejahatan pertanahan warga masyarakat ditambah pengusaha selama jangka waktu lima tahun yang tercatat pada Pengadilan

Negeri Surabaya sebanyak 169 orang/kali.

Selanjutnya yang menjadi aktor pelaku VP dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 11 : Aktor pelaku korban kejahatan pertanahan yang tercatat pada Pengadilan Negeri Surabaya, dalam jangka waktu tahun-tahun 1992 - 1996. (Dalam perkara pidana)

| Aktor pelaku | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | | 1996 | | Total |
|---------------------|------|-----|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|-------|
| | F | % | F | % | F | % | F | % | F | % | |
| Warga | 24 | 60 | 21 | 55,26 | 12 | 40 | 23 | 65,71 | 26 | 70,27 | 106 |
| Caesat / PPAT | 4 | 10 | 3 | 7,89 | 5 | 16,66 | 2 | 5,71 | 2 | 5,40 | 16 |
| Lurah | 3 | 7,5 | 2 | 5,26 | 5 | 16,66 | 2 | 5,71 | 2 | 5,40 | 14 |
| Notaris / PPAT | 1 | 2,5 | 2 | 5,26 | 4 | 13,33 | 1 | 2,86 | 2 | 5,40 | 10 |
| ABRI / POLRI | 4 | 10 | 1 | 2,63 | - | - | - | - | 3 | 8,10 | 8 |
| Pengacara / Advokat | 1 | 2,5 | 2 | 5,26 | 1 | 3,33 | 1 | 2,85 | 1 | 2,70 | 6 |
| Makelar | 1 | 2,5 | 3 | 7,89 | 2 | 6,66 | 1 | 2,85 | 1 | 2,70 | 8 |
| Pengusaha dan Bank | 2 | 5 | 4 | 10,52 | 1 | 3,33 | 5 | 14,28 | 1 | 2,70 | 13 |
| Jumlah | 40 | 100 | 38 | 100 | 30 | 100 | 35 | 100 | 37 | 100 | 180 |

Sumber data : Pengadilan Negeri Surabaya, 1997, Diolah kembali.

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa aktor pelaku korban kejahatan pertanahan dalam arti konvensional, paling banyak dilakukan oleh warga masyarakat, selama jangka waktu lima tahun, dari tahun 1992 sampai dengan tahun 1996 sebanyak 106 orang, dengan rincian sebagai berikut, pada tahun 1992 sebanyak 24 orang atau 80 %.

tahun 1993 sebanyak 21 orang atau 55,22 %, tahun 1994 sebanyak 12 orang atau 40 %, tahun 1995 sebanyak 23 orang atau 65,71 % dan tahun 1996 sebanyak 26 orang atau 70,27 %.

Kemudian camat/PPAT, pada tahun 1992 melakukan viktimisasi sebanyak empat kali atau 10 %, tahun 1993 sebanyak tiga kali atau 7,89 %, tahun 1994 sebanyak lima kali atau 16,66 %, tahun 1995 sebanyak dua kali atau 5,71 % dan tahun 1996 sebanyak dua kali atau 5,40 %. Jadi total frekuensi VP yang dilakukan selama lima tahun sebanyak 16 kali.

Selanjutnya lurah, pada tahun 1992 melakukan viktimisasi sebanyak tiga kali atau 7,5 %, tahun 1993 sebanyak dua kali atau 5,26 %, tahun 1994 sebanyak lima kali atau 16,16 %, tahun 1995 sebanyak dua kali atau 5,40 % dan tahun 1996 sebanyak dua kali atau 5,40 %. Jadi total VP yang dilakukan lurah adalah sebanyak 14 kali selama lima tahun.

Notaris pada tahun 1992 melakukan viktimisasi sebanyak tiga kali atau 2,5 %, tahun 1993 sebanyak dua kali atau 5,26 %, tahun 1994 sebanyak empat kali atau 13,33 %, tahun 1995 sebanyak satu kali atau 2,85 % dan tahun 1996 sebanyak dua kali atau 5,40 %. Jadi total frekuensi VP yang dilakukan notaris selama lima tahun sebanyak 10 kali.

Kemudian ABRI/POLRI, pada tahun 1992 melakukan viktimisasi sebanyak empat kali atau 10 %, tahun 1993 sebanyak satu kali atau 2,63 %, tahun 1994 dan 1995 masing-masing kosong dan pada 1996 sebanyak tiga kali atau 8,10 %. Jadi total frekuensi VP yang dilakukan ABRI/POLRI selama lima tahun sebanyak 8 kali.

Selanjutnya Pengacara/Advokat, pada tahun 1992 melakukan viktimisasi sebanyak satu kali atau 2,5 %, tahun 1993 sebanyak dua kali atau 5,26 %, tahun 1994 sebanyak satu kali atau 3,33 %, tahun 1995 sebanyak lima kali atau 14,28 % dan tahun 1996 sebanyak satu kali atau 2,70 %. Jadi total frekuensi VP yang dilakukan Pengacara/Advokat sebanyak 8 kali.

Makelar, pada tahun 1992 melakukan viktimisasi sebanyak satu kali atau 2,5 %, tahun 1993 sebanyak tiga kali atau 7,89 %, tahun 1994 sebanyak dua kali atau 6,66 %, tahun 1995 sebanyak satu kali atau 2,83 % dan tahun 1996 sebanyak satu kali atau 2,70 %. Jadi total frekuensi VP yang dilakukan makelar selama lima tahun sebanyak 8 kali.

Kemudian Pengusaha dan Bank, pada tahun 1992 melakukan viktimisasi sebanyak dua kali atau 5 %, tahun 1993 sebanyak empat kali atau 10,50 %, tahun 1994 sebanyak satu kali atau 3,33 %, tahun 1995 sebanyak lima kali atau 14,28 % dan tahun 1996 sebanyak satu kali atau 2,70 %. Jadi total frekuensi VP yang dilakukan pengusaha dan Bank

selama lima tahun sebanyak 13 kali.

Kemudian di bawah ini akan disajikan VP dalam konflik kasus-kasus perdata yang berlangsung di Kotamadya Surabaya yang tercatat di Pengadilan Negeri Surabaya dari tahun 1992 sampai dengan tahun 1996.

Tabel 12 : Jumlah kasus, korban dan aktor pelaku VP yang tercatat pada Pengadilan Negeri Surabaya dari tahun 1992 sampai dengan 1996. (Dalam perkara perdata)

| Tahun | Jumlah Kasus | Jumlah Korban | Jumlah Aktor Pelaku |
|-------|--------------|---------------|---------------------|
| 1992 | 99 | 145 | 190 |
| 1993 | 93 | 123 | 215 |
| 1994 | 102 | 134 | 198 |
| 1995 | 108 | 242 | 510 |
| 1996 | 92 | 235 | 212 |
| Total | 524 | 649 | 1325 |

Sumber data : Pengadilan Negeri Surabaya, 1997. Diolah kembali

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa selama tahun 1992 - 1996 jumlah kasus yang menyangkut perkara perdata yang tercatat di Pengadilan Negeri Surabaya sebanyak 524 kasus dengan jumlah korban sebanyak 649 orang dengan aktor pelaku sejumlah 1325 orang.

Selanjutnya di bawah akan disajikan pula siapa-siapa saja yang menjadi korban kejahatan pertanahan sebagaimana tercatat pada tabel di atas.

Tabel 13 : Korban kejahatan pertanahan yang tercatat di Pengadilan Negeri Surabaya selama tahun 1992 - 1996. (Dalam perkara perdata)

| Korban | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | | 1996 | | Total |
|-----------------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|-------|
| | F | % | F | % | F | % | F | % | F | % | |
| Warga | 139 | 95,86 | 119 | 96,74 | 127 | 94,77 | 238 | 98,34 | 230 | 97,87 | 623 |
| Bank | 4 | 2,75 | 3 | 2,43 | 5 | 3,73 | 1 | 0,41 | 2 | 0,85 | 15 |
| Perusahaan (PT) | 2 | 1,37 | 1 | 0,81 | 2 | 1,49 | 3 | 1,23 | 3 | 1,27 | 11 |
| Total | 145 | 100 | 123 | 100 | 134 | 100 | 242 | 100 | 235 | 100 | 649 |

Suaber Data : Pengadilan Negeri Surabaya, 1997, Diolah kembali.

Dari tabel di atas, nampak bahwa korban kejahatan pertanahan yang paling banyak adalah warga masyarakat, dalam jangka waktu lima tahun yakni dari tahun 1992 sampai dengan tahun 1996 sebanyak 623 orang, dengan rincian sebagai berikut: tahun 1992 sebanyak 139 orang atau 95,86 %, tahun 1993 sebanyak 119 orang atau 96,74 %, tahun 1994 sebanyak 127 orang atau 94,77 %, tahun 1995 sebanyak 238 orang atau 98,34 % dan tahun 1996 sebanyak 230 orang atau 97,87 %.

Kemudian Bank, pada tahun 1992 sebanyak empat kali atau 2,75 %, tahun 1993 sebanyak tiga kali atau 2,43 %, tahun 1994 sebanyak lima kali atau 3,73 %, tahun 1995 sebanyak satu kali atau 0,41 % dan tahun 1996 sebanyak dua kali atau 0,85 %. Jadi total selama kurun waktu lima tahun, sebanyak 15 kali.

Selanjutnya perusahaan terbatas (PT), pada tahun 1992 sebanyak dua kali atau 1,37 %, tahun 1993 sebanyak satu

kali atau 0.81 %, tahun 1994 sebanyak dua kali atau 1.49 %, tahun 1995 sebanyak 3 kali atau 1.23 % dan tahun 1996 sebanyak tiga kali atau 1.27 %. Jadi total frekuensi selama lima tahun sebanyak 11 kali.

Berdasarkan hasil pengamatan, ada beberapa hal yang menyebabkan sehingga warga lebih banyak mengalami/menjadi korban penderitaan akibat viktimisasi pertanahan dibandingkan dengan perusahaan swasta, yaitu :

Pertama, sebagian besar tanah-tanah yang potensial dan strategis untuk pengembangan area perkotaan di Surabaya dikuasai atau ditempati oleh warga, sehingga apabila pemerintah dan para investor membutuhkan tanah tersebut harus menempuh prosedur pengadaan atau pembebasan tanah terlebih dahulu. Kedua, Dalam hal terjadi jual beli tanah baik yang berlangsung sesama warga maupun dengan pihak lain seperti investor, pembeli tidak meneliti secara baik tanah yang diperjualbelikan tersebut, sebab bisa saja tanah yang ditempati atau dijual tersebut bukan milik si penjual, tetapi dimiliki oleh beberapa orang dalam bentuk warisan. Artinya pembeli tanah tersebut tidak meneliti lebih jauh latar belakang tanah yang akan dibelinya.

Andhika Widjaja Hakim pada Pengadilan Negeri Surabaya yang penulis wawancarai pada tanggal 24 Maret 1997 yang sering menyidangkan kasus-kasus pertanahan mengatakan bahwa pada umumnya sengketa tanah atau viktimisasi di

bidang pertanahan yang disidangkan yang berlangsung antara pihak korban (penggugat) dengan aktor pelaku (tergugat) disebabkan karena, pihak korban merasa mempunyai hak atas tanah yang dialihkan oleh tergugat kepada orang lain. Untuk jelasnya dapat dilihat tipe VP pada tabel di bawah ini :

Tabel 14 : Tipe VP yang terjadi di Kotamadya Surabaya selama jangka waktu tahun 1992 - 1996. (Dalam perkara perdata)

| Tipe VP | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | | 1996 | | Total |
|---|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|-------|
| | F | % | F | % | F | % | F | % | F | % | |
| Jual beli tanah | 46 | 46,46 | 44 | 47,31 | 52 | 50,98 | 70 | 64,81 | 41 | 44,56 | 253 |
| Warisan tanah | 16 | 16,16 | 15 | 16,12 | 21 | 20,58 | 19 | 17,59 | 22 | 23,91 | 93 |
| Sewa menyewa | 4 | 4,04 | 10 | 10,75 | 16 | 15,68 | 8 | 7,40 | 14 | 15,21 | 52 |
| Penyerobotan/Pengusa-an tanah tanpa hak | 21 | 21,2 | 22 | 23,65 | 12 | 11,76 | 38 | 35,18 | 15 | 16,30 | 59 |
| Peabatan sertifikat | 11 | 11,11 | 2 | 2,15 | - | - | 3 | 2,77 | - | - | 16 |
| Hipotik | 1 | 1,0 | - | - | 1 | 0,9 | - | - | - | - | 2 |
| Jumlah | 99 | 100 | 93 | 100 | 102 | 100 | 108 | 100 | 97 | 100 | 524 |

Sumber data : Pengadilan Negeri Surabaya, 1997, Diolah kembali.

Tabel di atas menunjukkan bahwa tipe VP jual beli tanah sangat tinggi dibandingkan dengan yang lain. Pada tahun 1992 sebanyak 46 kasus atau 46,46 %, tahun 1993 turun menjadi 44 kasus atau 47,31 %, tahun 1994 kembali naik menjadi 52 kasus atau 50,98 %, tahun 1995 mengalami

kenaikan menjadi 70 kasus atau 64,81 % dan tahun 1996 mengalami penurunan menjadi 41 kasus atau 44,56 %. Dengan demikian dalam jangka waktu lima tahun tipe VP jual beli tanah sebanyak 253 kasus.

Kemudian yang menempati urutan kedua adalah penyero-botan dan pengusaan tanah tanpa hak (tuntutan pengembalian tanah dan ganti rugi). Pada tahun 1992 sebanyak 21 kasus atau 21,2 %, tahun 1993 sebanyak 22 kasus atau 23,85 %, tahun 1994 mengalami penurunan menjadi 12 kasus atau 35,18 %, tahun 1995 naik menjadi 38 kasus atau 35,18 % dan tahun 1996 turun menjadi 15 kasus atau 16,30 %.

Urutan ketiga tipe VP adalah masalah warisan tanah. Pada tahun 1992 sebanyak 16 kasus atau 16,16 %, tahun 1993 sebanyak 15 kasus atau 16,12 %, tahun 1994 mengalami kenaikan menjadi 21 kasus atau 20,58 %, tahun 1995 sebanyak 19 kasus atau 17,59 % dan tahun 1996 naik menjadi 22 kasus atau 23,91 %.

Urutan keempat tipe VP adalah sewa menyewa tanah. Tahun 1992 sebanyak empat kasus atau 4,04 %, tahun 1993 naik menjadi 10 kasus atau 10,75 %, tahun 1994 naik menjadi 16 kasus atau 16,68 %, tahun 1995 turun menjadi delapan kasus atau 7,40 % dan pada tahun 1996 naik lagi menjadi 14 kasus atau 15,21 %.

Urutan kelima tipe VP adalah masalah pembatalan sertifikat hak atas tanah. Pada tahun 1992, 11 kasus atau

11,11 %, tahun 1993 turun menjadi dua kasus atau 2,15 %, tahun 1994 kosong, tahun 1995 sebanyak tiga kasus atau 2,77 % dan tahun 1996 tidak ada kasus.

Urutan terakhir tipe VP adalah masalah akta hipotik yang persentasenya sangat kecil. Pada tahun 1992 sebanyak satu kasus atau 1,0 %, tahun 1993 tidak ada kasus, tahun 1994 sebanyak satu kasus atau 0,9 %, tahun 1995 dan tahun 1996 masing-masing tidak ada kasus.

Menurut pengamatan penulis ada beberapa hal yang menyebabkan terjadinya masalah jual beli tanah yang menempati rengking tertinggi tipe VP dibanding dengan yang lain. Pada umumnya para penjual tanah dengan sengaja menjual tanah-tanah yang dimaksud, walaupun sebenarnya mereka tidak berhak untuk menjualnya dan tidak jarang mereka melakukan manipulasi surat-surat tanah dengan cara kolusi dengan pihak-pihak terkait yang turut memperlancar penjualan tanah tersebut. Misalnya camat/PPAT, Notaris/PPAT, lurah, pejabat BPN dan makelar.

Di sisi lain para pembeli kurang teliti melihat surat-surat tanah yang bersangkutan dan tidak lebih jauh meneliti obyek tanah yang mau diperjualbelikan tersebut, sehingga sering perbuatan tersebut dapat merugikan atau mengorbankan orang lain, bahkan sering ada beberapa pembeli yang mengetahui dengan sengaja tanah tersebut adalah tanah bermasalah, namun mereka berani melakukan spekulasi

pembelian dengan tujuan obyek tanah tersebut (surat-suratnya) dapat dijadikan jaminan kredit pada Bank. Kalau hal semacam ini terjadi korban bukan saja warga, tetapi juga Bank. Kadang-kadang hal tersebut disebabkan pertama, akibat langsung pengaruh dari ketidaktertiban administrasi pertanahan, baik di tingkat desa/kelurahan, camat, maupun BPN sendiri. kedua, moral dan mentalitas warga, oknum aparat negara tertentu yang kurang baik.

Andhika Widjaja Hakim Pengadilan Negeri Surabaya yang penulis wawancarai pada tanggal 24 Maret 1997 mengatakan bahwa sering pihak tergugat (aktor pelaku) berusaha secara maksimal melakukan upaya atau cara-cara ilegal untuk memenangkan perkara tersebut dengan cara berkolusi dengan para penegak hukum, atau menyogok hakim, jaksa dan pengacara.

Kondisi tersebut di atas mempunyai dampak negatif terhadap para penegak hukum tersebut sebab bila para hakim mau disuap, maka pengadilan akan memenangkan pihak penyuap tersebut, yang dapat merusak citra dunia peradilan.

Selanjutnya di bawah ini, akan disajikan tabel data aktor pelaku VP yang terjadi di Kotamadya Surabaya selama jangka waktu lima tahun, yakni dari tahun 1992 sampai dengan tahun 1996.

Tabel 15 : Aktor pelaku VP di Kotamadya Surabaya selama tahun-tahun 1992-1996. (Dalam perkara perdata)

| Aktor pelaku | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | | 1996 | | Total |
|-----------------------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|-------|
| | F | % | F | % | F | % | F | % | F | % | |
| Warga | 167 | 87,89 | 189 | 87,90 | 159 | 80,30 | 466 | 91,37 | 183 | 86,32 | 1164 |
| Swasta/perusahaan | 8 | 4,21 | 21 | 9,76 | 17 | 8,58 | 19 | 3,72 | 21 | 9,90 | 86 |
| Gubernur Tk. I | 1 | 0,52 | 1 | 0,46 | - | - | - | - | 1 | 0,47 | 3 |
| BPN | 6 | 3,15 | 1 | 0,46 | 11 | 5,55 | 18 | 3,52 | 4 | 1,88 | 40 |
| Walikotaadya | 4 | 2,10 | 2 | 0,93 | 5 | 2,52 | 4 | 0,78 | 2 | 0,94 | 17 |
| Dinas tanah dan rumah | 3 | 1,57 | - | - | 6 | 3,03 | 2 | 0,39 | - | - | 11 |
| Yayasan | 1 | 0,52 | 1 | 0,46 | - | - | - | - | - | - | 2 |
| Menteri Keuangan | - | - | - | - | - | - | 1 | 0,19 | - | - | 1 |
| Caesat | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 0,47 | 1 |
| Jumlah | 190 | 100 | 215 | 100 | 198 | 100 | 510 | 100 | 212 | 100 | 1325 |

Sumber data : Pengadilan Negeri Surabaya, 1997, Diolah kembali.

Tabel di atas menunjukkan bahwa yang banyak melakukan VP adalah para warga masyarakat, yaitu selama lima tahun sebanyak 1164 orang pelaku dengan rincian sebagai berikut: Tahun 1992 sebanyak 167 orang atau 87,89 %, tahun 1993 sebanyak 189 orang atau 87,90 %, tahun 1994 sebanyak 159 orang atau 80,38 %, tahun 1995 mengalami kenaikan yang tinggi yakni sebanyak 466 orang atau 91,37 % dan tahun 1996 turun menjadi 183 orang atau 86,32 %.

Urutan kedua adalah perusahaan swasta, dalam hal ini Bank dan perseroan terbatas. Pada tahun 1992 sebanyak 8 orang atau 4,21 %, tahun 1993 naik menjadi 21 orang atau 9,76 %, tahun 1994 turun menjadi 17 orang atau 8,58 %, tahun 1995 sebanyak 18 orang atau 3,72 % dan tahun 1996 kembali naik menjadi 21 orang atau 9,90 %.

BPN menempati posisi ketiga sebagai aktor pelaku VP

dalam jangka waktu lima tahun yakni sebanyak 40 orang dengan rincian sebagai berikut : Tahun 1992 sebanyak enam orang atau 3,15 %, tahun 1993 turun menjadi satu orang atau 0,46 %, tahun 1994 naik menjadi 11 orang atau 5,55 %, tahun 1995 naik menjadi 18 orang atau 3,52 % dan tahun 1996 turun menjadi empat atau 1,88 %.

Urutan berikutnya adalah Penda Tk. II (walikotamadya), selama jangka waktu lima tahun sebanyak 17 kali dengan rincian sebagai berikut : Tahun 1992 sebanyak empat kali 2,10 %, tahun 1993 dua kali atau 0,93 %, tahun 1994 menjadi lima kali atau 2,52 %, tahun 1995 menjadi empat kali atau 0,78 % dan tahun 1996 sebanyak dua kali atau 0,94 %.

Kemudian aktor pelaku VP adalah dinas tanah dan rumah KMS dalam jangka waktu lima tahun, yang melakukan VP sebanyak 11 kali dengan rincian sebagai berikut: Tahun 1992 sebanyak tiga kali atau 1,57 %, tahun 1993 tidak ada, tahun 1994 naik menjadi enam kali atau 3,03 %, tahun 1995 sebanyak dua kali atau 0,39 % dan tahun 1996 kosong.

Yayasan yang melakukan vp dalam jangka waktu lima tahun sebanyak dua kali dengan rincian sebagai berikut : Tahun 1992 sebanyak satu kali atau 0,52 %, tahun 1993 sebanyak satu kali atau 0,46 %, tahun 1995 dan tahun 1996 masing-masing tidak ada.

Menteri Keuangan, yang melakukan vp dalam jangka

waktu lima tahun sebanyak satu kali, yakni hanya pada tahun 1995 sebanyak satu kali atau 0,19 %.

Camat, yang melakukan vp dalam jangka waktu lima tahun sebanyak satu kali, yakni hanya pada tahun 1996 sebanyak satu kali atau 0,47 %.

Berdasarkan hasil wawancara penulis selama melakukan penelitian di lapangan dapatlah diketahui beberapa hal yang menyebabkan warga masyarakat paling banyak menjadi aktor pelaku/pembuat vp di KMS. Pertama, tuntutan hak berupa gugatan via Pengadilan Negeri Surabaya, pada umumnya lebih bersifat privat, artinya tuntutan hak bersifat perorangan antara warga. Kedua, warga menganggap tanah sebagai asset hidup yang paling penting. Tanah yang disengketakan untuk sebagian benar-benar adalah soal hidup mati seseorang, yaitu tanah mempunyai nilai sosial dan ekonomi yang sangat tinggi.

Gede Pengacara/Advokat senior di Surabaya yang penulis wawancarai pada tanggal 26 Maret 1997 mengatakan bahwa, keterlibatan perusahaan swasta seperti bank, ini tidak lain mempunyai keterkaitan dengan pengambilan kredit, yaitu seringsurat-surat tanah yang menjadi obyek sengketa dijadikan jaminan oleh pihak-pihak yang merasa mempunyai hak atas tanah tersebut. Demikian pula perseroan terbatas sebagai biasanya dilibatkan sebagai pihak ketiga. Sedangkan pihak BPN terlibat sebagai aktor pelaku itu

disebabkan karena berkaitan dengan administrasi pertanahan. Misalnya menerbitkan sertifikat ganda pada satu obyek tanah tertentu dan lain-lain.

Sebagai akibat kejahatan pertanahan yang dilakukan oleh para aktor pelaku/pembuat tersebut di atas, maka pihak korban (*victim*) mengalami penderitaan berupa kerugian ekonomi, tanah, mental dan sosial.

Jenis kerugian akibat VP tersebut penulis catat dan peroleh dari tuntutan/gugatan perdata yang terdaftar atau diperkarakan di Pengadilan Negeri Surabaya. Seperti material berupa uang dan tanah serta immaterial.

Setelah menyajikan data VP yang terdapat di Pengadilan Negeri Surabaya, maka selanjutnya di bawah ini akan disajikan pula data hasil penelitian pada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Surabaya dalam jangka waktu lima tahun yakni dari tahun 1992 sampai dengan tahun 1996.

Data tersebut penulis anggap penting dalam rangka melihat seberapa besar frekuensi VP yang dilakukan oleh aparatur pemerintah yang terkait dengan masalah-masalah pertanahan (administrasi pertanahan).

VP yang disidangkan pada PTUN adalah perkara-perkara yang berkaitan dengan surat keputusan, surat penetapan hukum oleh pejabat tertentu tentang adanya kebenaran atau ketidakbenaran sesuatu hak atas tanah, atau surat-surat tertentu yang dikuasai oleh orang atau instansi tertentu

dalam hal ini surat keputusan dan surat penetapan hukum yang bersifat administratif, sehingga dengan adanya surat keputusan dan penetapan administrasi aparat tertentu dapat menyebabkan munculnya VP, yang kemungkinan penyebabnya adalah ketidakjelasan bukti hak berupa surat-surat tanah yang terdapat baik di kelurahan, kecamatan serta di BPN dan instansi terkait lainnya. Misalnya BPN dapat mengeluarkan bukti hak berupa sertifikat tanah yang ganda (doubbel) atas satu obyek tanah pada orang-orang tertentu yang mungkin sebenarnya tidak mempunyai hak atas tanah itu dan biasanya diawali dengan adanya upaya kolusi antara warga dengan pejabat tertentu di BPN.

M.M. Sitorus, hakim PTUN Surabaya yang sering menyidangkan kasus-kasus pertanahan yang penulis wawancarai pada tanggal 20 Maret 1987, menyatakan bahwa tidak jarang atau sering menemukan adanya surat-surat sertifikat hak atas tanah yang ganda, sebagai akibat adanya kolusi antara pemohon dengan oknum tertentu di BPN. Juga disebabkan oleh ketidakjelasan bukti surat tanah yang dikuasai oleh warga, baik yang terdapat di tingkat kelurahan, kecamatan setempat. Di tambah lagi pegawai-pegawai tertentu di BPN yang dengan melawan hukum melakukan pengukuran di lokasi dan langsung mengeluarkan surat sertifikat tanah tanpa menyelidiki dahulu bukti-bukti surat-surat tanah yang diajukan oleh oknum dan warga masyarakat tertentu apakah tanah yang

diajukan oleh oknum dan warga masyarakat tertentu apakah tanah yang dimohonkan tersebut benar-benar milik pemohon.

Untuk jelasnya data korban kejahatan pertanahan yang terjadi di KMS jangka waktu tahun-tahun 1992 - 1996 :

Tabel 16 : Korban Kejahatan Pertanahan yang tercatat di PTUN Surabaya selama tahun 1992 - 1996. (Dalam perkara TUN)

| Korban | Tahun | | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | | 1996 | | Total |
|------------------|-------|-------|------|-------|------|-----|------|------|------|-------|------|--|-------|
| | F | % | F | % | F | % | F | % | F | % | | | |
| Marga masyarakat | 8 | 72,72 | 27 | 93,10 | 38 | 95 | 49 | 98 | 2 | 88,46 | 145 | | |
| Perusahaan/PT | 1 | 9,09 | 1 | 3,44 | - | - | - | - | - | - | 2 | | |
| Bank | 1 | 9,09 | 1 | 3,44 | 1 | 2,5 | 1 | 0,02 | 1 | 3,84 | 5 | | |
| Yayasan | 1 | 9,09 | - | - | 1 | 2,5 | - | - | 2 | 7,69 | 4 | | |
| Jumlah | 11 | 100 | 29 | 100 | 40 | 100 | 50 | 100 | 26 | 100 | 156 | | |

Sumber data : PTUN Surabaya, 1997, Diolah kembali.

Tabel di atas menunjukkan bahwa jumlah warga masyarakat yang menjadi korban vp dalam kurun waktu lima tahun lebih tinggi daripada korban lain. Pada tahun 1992 sebanyak delapan warga masyarakat atau 72,70 %, tahun 1993 naik menjadi 27 warga masyarakat atau 93,10 %, tahun 1994 naik lebih besar lagi menjadi 38 warga masyarakat atau 95 %, tahun 1995 naik lebih tinggi lagi menjadi 49 orang warga masyarakat atau 98 % dan tahun 1996 turun menjadi 23 atau 88,46 %. Jadi jumlah seluruhnya adalah 145 kasus atau orang.

Kemudian perusahaan, yang menjadi korban dalam jangka waktu lima tahun sebanyak dua kali, dengan rincian sebagai berikut : Pada tahun 1992 sebanyak satu kali atau 9,09 %, tahun 1993 sebanyak satu kali atau 3,44 %, tahun 1994, 1995 dan tahun 1996 masing-masing tidak ada kasus.

Selanjutnya bank, yang menjadi viktim pada tahun 1992 sebanyak satu kali atau 9,09 %, tahun 1993 satu kali atau 3,44 %, tahun 1994 sebanyak satu kali atau 2,5 %, tahun 1995 satu kali atau 0,02 % dan tahun 1996 sebanyak satu kali atau 3,84 %. Jadi bank selama jangka waktu lima tahun yang menjadi korban sebanyak lima kali.

Yayasan, yang menjadi korban pada tahun 1992 sebanyak satu kali atau 9,09 %, tahun 1993 tidak ada, tahun 1994 sebanyak satu kali atau 2,5 %, tahun 1995 tidak ada dan tahun 1996 sebanyak dua kali atau 7,69 %. Jadi selama lima tahun yayasan yang menjadi korban sebanyak empat kali.

Menurut pengamatan penulis di lapangan bahwa yang menyebabkan warga lebih tinggi frekuensinya menjadi korban kejahatan pertanahan di Surabaya, karena posisi warga selalu berada pada pihak yang lemah, bila diperhadapkan dengan persoalan-persoalan pembangunan, karena pemerintah sering mendalilkan bahwa pengadaan atau pembebasan tanah adalah untuk pembangunan dan dengan sendirinya adalah untuk masyarakat, walaupun kemudian ternyata bahwa tanah-tanah tersebut diperuntukkan bagi pihak swasta. Contohnya

ialah kasus Tubanan dan kasus Uripsumohardjo.

Kemudian sebagaimana dikemukakan di atas bahwa warga yang menjadi korban kejahatan pertanahan sebagai akibat lahirnya surat keputusan atau penetapan administrasi dari aparat pemerintah tertentu seperti BPN yang kadang-kadang kurang teliti melihat persoalan yang sebenarnya di lapangan, khususnya pembuktian hak atas tanah yang dikuasai atau dimiliki oleh orang atau oknum tertentu yang kurang bertanggung jawab. Untuk mengetahui jelasnya data aktor pelaku vp dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 17 : Aktor pelaku VP di Kotamadya Surabaya selama tahun 1992 - 1996. (Dalam perkara TUN)

| Aktor pelaku | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | | 1996 | | Total |
|-------------------------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|------|-------|
| | F | % | F | % | F | % | F | % | F | % | |
| Gubernur Tk. I | - | - | - | - | 1 | 3,22 | - | - | - | - | 1 |
| Malikotamadya | - | - | 3 | 6,66 | 1 | 3,22 | 2 | 4,44 | 2 | 5 | 8 |
| BPN Propinsi | 2 | 15,38 | 9 | 20 | 3 | 9,67 | 4 | 8,88 | 4 | 10 | 22 |
| BPN Kotamadya | 6 | 46,15 | 16 | 35,55 | 11 | 35,48 | 16 | 35,55 | 13 | 32,5 | 62 |
| Depdikbud | - | - | - | - | - | - | 1 | 2,22 | - | - | 1 |
| Dinas Rumah dan Tanah | - | - | 1 | 0,02 | - | - | - | - | - | - | 1 |
| Dinas Pengawas Bangunan | - | - | 1 | 0,02 | - | - | 1 | 2,22 | - | - | 2 |
| Piapro | - | - | - | - | 1 | 3,22 | - | - | - | - | 1 |
| Caesat | - | - | - | - | - | - | 1 | 2,22 | 1 | 2,5 | 2 |
| Lurah | - | - | - | - | - | - | 1 | 2,22 | 1 | 2,5 | 2 |
| Rektor Unair | - | - | - | - | - | - | 1 | 2,22 | - | - | 1 |
| ABRI/POLRI | - | - | 1 | 0,02 | - | - | - | - | 1 | 2,5 | 2 |
| Kantor Lelang Negara | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 2,5 | 1 |
| Marga masyarakat | 3 | 23,07 | 10 | 22,22 | 8 | 25,80 | 11 | 24,44 | 10 | 25 | 42 |
| Yayasan | 2 | 15,38 | 3 | 11,11 | 6 | 19,35 | 7 | 15,55 | 7 | 17,5 | 27 |
| Jumlah | 13 | 100 | 45 | 100 | 31 | 100 | 45 | 100 | 40 | 100 | 174 |

Sumber data : PTUN Surabaya, 1997, Diolah kembali.

Tabel di atas nampak bahwa BPN Kotamadya Surabaya paling banyak melakukan vp terhadap warga, lalu menyusul warga masyarakat dan yayasan. Dalam jangka waktu lima tahun vp yang dilakukan sebanyak 62 kali dengan rincian sebagai berikut: Tahun 1992 sebanyak enam kali atau 46,15 %, tahun 1993 sebanyak 18 kali atau 35,55 %, tahun 1994 sebanyak 11 kali atau 35,48 %, tahun 1995 naik menjadi 16 kali atau 34,55 % dan tahun 1996 turun menjadi 13 kali atau 32,5 %. Adapun vp yang dilakukan adalah berhubungan dengan penerbitan sertifikat hak atas tanah.

Kemudian warga (pemohon turut serta) yang menempati frekuensi kedua vp dalam penerbitan sertifikat dan untuk suatu penetapan atau keputusan dari pejabat BPN. Pada tahun 1992 vp yang dilakukan sebanyak tiga kali atau 23,07 %, tahun 1993 sebanyak 10 kali atau 22,22 %, tahun 1994 sebanyak delapan kali atau 25,80 %, tahun 1995 naik menjadi 11 kali atau 24,44 % dan tahun 1996 turun menjadi 10 kali atau 25 %. Jadi vp yang dilakukan selama lima tahun sebanyak 42 kali.

Selanjutnya yayasan, menempati urutan ketiga frekuensi aktor pelaku (pemohon) dalam vp. Pada tahun 1992 sebanyak dua kali 15,38 %, tahun 1993 sebanyak lima kali atau 11,11 %, tahun 1994 naik menjadi enam kali atau 19,35 %, tahun 1995 naik menjadi tujuh kali atau 15,55 % dan tahun 1996 sebanyak tujuh kali atau 17,5 %. Jadi vp

yang dilakukan selama jangka waktu lima tahun sebanyak 27 kali.

Kemudian BPN Propinsi menempati urutan berikutnya. Pada tahun 1992 sebanyak dua kali melakukan vp atau 15,38 %, tahun 1993 sebanyak sembilan kali atau 20 %, tahun 1994 sebanyak tiga kali atau 9,67 %, tahun 1995 sebanyak empat kali atau 8,88 % dan tahun 1996 sebanyak empat kali atau 10 %. Jadi vp yang dilakukan selama jangka waktu lima tahun sebanyak 22 kali.

Walikotamadya menempati urutan selanjutnya, pada tahun 1992 tidak ada, tahun 1993 sebanyak tiga kali melakukan vp atau 6,66 %, tahun 1994 sebanyak satu kali atau 3,22 %, tahun 1995 sebanyak dua kali atau 4,44 % dan tahun 1996 sebanyak dua kali atau 5 %. Jadi vp yang dilakukan selama jangka waktu lima tahun sebanyak 8 kali.

Dinas Pengawasan Bangunan, pada tahun 1992 tidak ada, tahun 1993 sebanyak satu kali melakukan vp atau 0,02 %, tahun 1994 tidak ada, tahun 1995 satu kali atau 1,22 % dan tahun 1996 kosong. Jadi vp yang dilakukan selama jangka waktu lima tahun sebanyak dua kali.

Camat dan lurah masing-masing untuk tahun 1992, 1993 dan tahun 1994 tidak ada dan masing-masing pada tahun 1995 sebanyak satu kali melakukan vp atau 2,22 % dan tahun 1996 sebanyak satu kali atau 2,5 %. Jadi vp yang dilakukan selama jangka waktu lima tahun sebanyak dua kali.

ABRI/POLRI, pada tahun 1992 tidak ada, pada tahun 1993 sebanyak satu kali melakukan vp atau 0,02 %, tahun 1994 dan 1995 tidak ada, dan tahun 1996 sebanyak satu kali atau 2,5 %. Jadi vp yang dilakukan selama jangka waktu lima tahun sebanyak dua kali.

Kemudian Gubernur Tk. I pada tahun 1992, 1993, 1995, 1996 masing-masing tidak ada dan pada tahun 1994 sebanyak satu kali melakukan vp atau 3,22 %. Jadi vp yang dilakukan selama jangka waktu lima tahun sebanyak satu kali.

Depdikbud, pada tahun 1992, 1993, 1994 dan 1996 masing-masing tidak ada dan hanya pada tahun 1995 sebanyak satu kali atau 2,22 %. Jadi vp yang dilakukan selama jangka waktu lima tahun sebanyak satu kali.

Pimpro, pada tahun 1992, 1993, 1995 dan 1996 masing-masing tidak ada dan hanya pada tahun 1994 sebanyak satu kali atau 3,22 %. Jadi vp yang dilakukan selama jangka waktu lima tahun sebanyak satu kali.

Rektor Unair, pada tahun 1992, 1993, 1994 dan 1996 masing-masing tidak ada dan hanya pada tahun 1995 sebanyak satu kali atau 2,22 %. Jadi vp yang dilakukan selama jangka waktu lima tahun sebanyak satu kali.

Kantor lelang Negara, pada tahun 1992, 1993, 1994 dan 1995 masing-masing tidak ada dan hanya pada tahun 1996 sebanyak satu kali atau 2,5 %. Jadi vp yang dilakukan selama jangka waktu lima tahun sebanyak satu kali.

M.M. Sitorus hakim PTUN Surabaya yang diwawancarai penulis pada tanggal 19 Maret 1997 mengatakan bahwa vp yang dilakukan oleh para aktor pelaku sebagaimana tabel di atas lahir sebagai akibat adanya arogansi aparatur pemerintah dan akibat ketidaktertiban administrasi pertanahan serta kurangnya koordinasi antar instansi/aparatur terkait sehingga lahirlah yang dinamakan sifat arogansi aparatur yang tidak bertanggungjawab secara moral sehingga mereka itu tidak segan-segan melakukan pelanggaran terhadap aturan hukum yang berlaku.

Adapun keterlibatan warga, yayasan, Rektor Unair, Kantor lelang negara, ABRI, sebagai aktor pelaku vp dikarenakan bahwa dasar lahirnya/terbitnya surat sertifikat hak atas tanah yang ganda dan surat izin penempatan lokasi tanah adalah sebagai akibat permohonan yang diajukan kepada instansi terkait seperti BPN, Gubernur, Walikotamadya. Sebagai contoh Rektor Universitas Airlangga (UNAIR) yang memohon kepada walikotamadya Surabaya untuk dilakukan pembebasan tanah untuk proyek pembangunan gedung kampus C Unair. Dan Walikotamadya mengeluarkan surat keputusan yang mana surat keputusan tersebut merugikan pihak warga pemilik tanah yakni mengenai status tanah, nilai ganti rugi dimana pihak Walikotamadya hanya mau memberi ganti rugi sebesar Rp. 60.000,-/m². Sedangkan warga pemilik tanah mau melepaskan tanah mereka dengan harga Rp. 250 ribu /m² (Jawa Pos, Rabu 14 Mei, 1997).

Jadi kasus di atas nampak bahwa terbitnya surat

keputusan Walikota Surabaya, berdasarkan permohonan Rektor Unair untuk diadakan pembebasan atau pengadaan tanah untuk bangunan Kampus tersebut. Dan Walikota Surabaya mengklaim bahwa tanah warga tersebut adalah tanah negara, sehingga hanya mau memberikan ganti rugi sebanyak Rp. 60.000,-/m² dan keputusan sepihak tersebut sangat merugikan warga masyarakat sebagai pemilik tanah.

Untuk mengetahui tipe vp yang dilakukan para aktor pelaku tersebut, akan disajikan pada tabel di bawah ini :

Tabel 18 : Tipe VP yang tercatat di PTUN Surabaya selama tahun 1992 - 1996.

| Tipe VP | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | | 1996 | | Total |
|--|------|-----|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|-------|
| | F | % | F | % | F | % | F | % | F | % | |
| Penggelapan tanah di sertai terbitnya bbp sertifikat h.a.t. | | | | | | | | | | | |
| a. Hak Milik | 1 | 20 | 2 | 13,33 | 4 | 28,57 | 2 | 11,11 | 3 | 17,64 | 12 |
| b. H.G.B | 3 | 60 | 12 | 80 | 6 | 42,85 | 8 | 44,44 | 6 | 35,29 | 35 |
| c. Hak Pakai | - | - | 1 | 6,66 | - | - | 1 | 7,14 | 3 | 17,64 | 5 |
| d. Hak Hipotik | 1 | 20 | - | - | 2 | 14,28 | - | - | - | - | 3 |
| Penggelapan tanag di sertai terbitnya akta jual beli tanah oleh Camat. | - | - | - | - | - | - | 2 | 14,28 | 1 | 5,88 | 3 |
| Izin membangun baru | - | - | - | - | - | - | 1 | 7,14 | 1 | 5,88 | 2 |
| Izin lokasi | - | - | - | - | - | - | 2 | 14,28 | 1 | 5,88 | 3 |
| Balik nama | - | - | - | - | - | - | 2 | 14,28 | - | - | 2 |
| Surat hijau | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 5,88 | 1 |
| Perusuran tanah warga | - | - | 1 | 6,66 | - | - | 2 | 14,28 | 1 | 5,88 | 4 |
| Tidak jelas | - | - | - | - | 2 | 14,28 | - | - | - | - | 2 |
| Jumlah | 5 | 100 | 16 | 100 | 14 | 100 | 20 | 100 | 17 | 100 | 73 |

Sumber data : PTUN Surabaya, 1997, Diolah kembali.

Bila memperhatikan tabel di atas nampak bahwa tipe vp yang dilakukan aktor pelaku yang paling tinggi adalah penerbitan sertifikat hak atas tanah yang dobel oleh BPN yakni sertifikat HGB, pada tahun 1992 sebanyak tiga kali atau 60 %, tahun 1993 sebanyak 12 kali atau 80 %, tahun 1994 sebanyak enam kali atau 38,57 %, tahun 1995 sebanyak delapan kali atau 44,44 % dan tahun 1996 sebanyak enam kali atau 35,29 %. Jadi dalam lima tahun sebanyak 35 kali.

Kemudian penerbitan sertifikat hak milik, pada tahun 1992 sebanyak satu kali atau 20 %, tahun 1993 sebanyak dua kali atau 13,33 %, tahun 1994 sebanyak empat kali atau 28,57 %, tahun 1995 sebanyak dua kali atau 11,11 % dan tahun 1996 sebanyak tiga kali atau 17,74 %. Jadi dalam lima tahun vp yang dilakukan sebanyak 12 kali.

Penerbitan sertifikat hak pakai, pada tahun 1992 kosong, tahun 1993 sebanyak satu kali atau 6,66 %, tahun 1994 tidak ada, tahun 1995 sebanyak satu kali atau 7,14 % dan tahun 1996 sebanyak tiga kali atau 17,64 %. Jadi dalam lima tahun vp yang dilakukan sebanyak lima kali.

Selanjutnya penerbitan sertifikat hak hipotik, pada tahun 1992 sebanyak satu kali atau 20 %, tahun 1993 tidak ada, tahun 1994 sebanyak dua kali atau 14,28 %, dan tahun 1995 dan 1996 masing-masing tidak ada. Jadi dalam lima tahun vp yang dilakukan BPN sebanyak 3 kali.

IMB dan balik nama dalam jangka waktu lima tahun

frekuensinya masing-masing dua kali yakni tahun 1985 dan 1986 dan surat hijau yang dikeluarkan oleh Walikota Surabaya atas tanah di Putat Gede dan penggusuran tanah warga di Godel Kecamatan Tande dalam jangka waktu lima tahun yakni hanya tahun 1986 frekuensinya sebanyak satu kali atau 100 %.

Menurut penganatan penulis bahwa ada beberapa hal yang menyebabkan penerbitan sertifikat hak atas tanah yang dilakukan BPN frekuensinya lebih tinggi dibanding dengan tipe vp lainnya. Pertama, karena BPN dalam melakukan tugasnya sering menyimpang dari aturan prosedural yang seharusnya, sehingga kekurangtelitinya terhadap surat-surat tanah atau obyek tanah yang di sertifikatkan, yang langsung saja mengeluarkan sertifikat atas nama pemohon, padahal sebelumnya tanah yang disertifikatkan tersebut sudah ada yang menguasai atau memiliki dengan bukti hak yang sama yaitu sertifikat hak atas tanah. Kedua, biasanya ada unsur kesengajaan atau kolusi antar pemohon sertifikat dengan aparat BPN, lurah, camat dalam pengadaan sertifikat hak atas tanah dengan tujuan sertifikat tersebut dapat dijadikan jaminan untuk memperoleh kredit di bank (perhatikan tabel di atas, ada beberapa bank sebagai korban dan aktor pelaku vp).

Hasil wawancara penulis pada tanggal 20 Maret 1987 dengan Abdul Khorim salah satu korban terbitnya sertifikat

hak atas tanah miliknya atas nama orang lain (Anton), seorang pengusaha di Surabaya. Anton dalam permohonannya mengajukan surat-surat tanah dari kelurahan, yang ternyata surat-surat dan saksi yang ditampilkan adalah palsu. Hal tersebut diketahui setelah diadili di Pengadilan Negeri Surabaya, karena Anton tidak menyelesaikan kredit pada PT BANK NIAGA Surabaya. Kemudian untuk mencocokkan kasus tersebut penulis menemui hakim (Andhika Widjaja), yang mengadili di Pengadilan Negeri Surabaya yang membenarkan kasus tersebut.

Kemudian dalam kaitannya dengan sertifikat ganda yang diterbitkan oleh BPN tersebut, penulis melakukan wawancara pada tanggal 25 Maret 1997 dengan Bapak. M.M. Sitorus, mengatakan bahwa ada dua hal yang menyebabkan terjadinya vp tersebut. Pertama, kurang tertibnya administrasi pertanahan yang ada baik di tingkat kelurahan, kecamatan maupun BPN itu sendiri. Kedua, mentalitas kolusi yang ada pada pegawai-pegawai tertentu BPN serta di tingkat kelurahan dan kecamatan. Sebagai akibat perbuatan tersebut tentu dapat menimbulkan viktimisasi berupa penderitaan mental, fisik, ekonomi dan sosial kepada warga masyarakat yang mengalami langsung vp. VP tersebut terjadi karena adanya akta jual beli palsu/ganda, akta sertifikat yang berganda dan akta jual beli palsu/ganda.

Slamet Ristadi, juru bicara warga masyarakat yang tanahnya terkena penggusuran di Gadel Kecamatan Tandes yang dilakukan Walikota, Camat, Lurah dan ABRI yang penulis wawancarai pada tanggal 28 Maret 1997 mengatakan bahwa penderitaan atau kerugian yang timbul akibat penggusuran tersebut, tidak saja dalam arti kerugian uang, hilangnya tanah mereka sebagai tempat sumber kehidupan mereka, tetapi juga berupa kerugian moril, mental dan sosial yang disebabkan oleh perlakuan intimidasi, ancaman-ancaman kekerasan, teror dari lurah, camat, dan anggota ABRI. Di samping itu juga putusnya hubungan emosional dan sosial dengan tanah dan hubungan dengan warga korban lainnya yang selama ini sangat baik dan harmonis. Selain wawancara dengan korban penggusuran tersebut, penulis mencoba mencari salah satu korban terbitnya sertifikat palsu atau ganda untuk mengetahui kerugian-kerugian yang timbul dari vp tersebut. Margono korban viktimisasi yang penulis wawancarai pada tanggal 28 Maret 1997 mengatakan bahwa penderitaan/kerugian yang timbul sebagai akibat vp adalah berupa uang, moril.

C. Data Dan Deskripsi Viktimisasi Pertanahan Di Kotamadya Makassar (KMM).

Adapun data mengenai vp yang terjadi di Kotamadya Makassar (KMM) khususnya untuk perkara pidana yang tercatat di POLTABES, Kejaksaan, Pengadilan Negeri dan PTUN di Makassar, menyangkut (a) tipe vp, (b) korban kejahatan

pertanahan, (c) aktor pelaku, (d) akibat yang diderita oleh korban.

Tabel 19 : Tipe VP yang tercatat pada POLTABES Makassar dalam jangka waktu lima tahun yaitu tahun-tahun 1992 - 1996. (Dalam perkara pidana)

| Tipe VP | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | | 1996 | | Total |
|---|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|-------|
| | F | % | F | % | F | % | F | % | F | % | |
| Penyerobotan dengan kekerasan | 8 | 61,53 | 6 | 54,54 | 4 | 23,52 | 5 | 33,33 | 4 | 36,36 | 27 |
| Pemalsuan surat dan keterangan palsu pada akta autentik | 2 | 15,38 | 2 | 18,18 | 10 | 58,82 | 6 | 40 | 2 | 18,18 | 22 |
| Penggelapan tanah (stellionnat) | 2 | 15,38 | 2 | 18,18 | 3 | 17,64 | 4 | 26,66 | 3 | 27,27 | 14 |
| Pemerasan dan pengancaman | 1 | 7,69 | 1 | 9,09 | - | - | - | - | 2 | 18,18 | 4 |
| Jumlah | 13 | 100 | 11 | 100 | 17 | 100 | 15 | 100 | 11 | 100 | 67 |

Sumber data : POLTABES Makassar, 1997, Diolah kembali.

Tabel 20 : Tipe VP yang tercatat pada Kejaksaan Negeri Makassar dalam jangka waktu lima tahun yaitu tahun-tahun 1992 - 1996. (Dalam perkara pidana)

| Tipe VP | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | | 1996 | | Total |
|---|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|-------|
| | F | % | F | % | F | % | F | % | F | % | |
| Penyerobotan dengan kekerasan | 7 | 53,84 | 6 | 54,54 | 4 | 23,52 | 4 | 30,76 | 4 | 36,36 | 25 |
| Pemalsuan surat dan keterangan palsu pada akta autentik | 2 | 15,38 | 2 | 18,18 | 10 | 58,82 | 6 | 46,15 | 2 | 18,18 | 22 |
| Penggelapan tanah (stellionnat) | 2 | 15,38 | 2 | 18,18 | 2 | 11,76 | 3 | 23,07 | 3 | 27,27 | 12 |
| Pemerasan dan pengancaman | 1 | 7,69 | 1 | 9,09 | - | - | - | - | 2 | 18,18 | 4 |
| Jumlah | 13 | 100 | 11 | 100 | 16 | 100 | 13 | 100 | 11 | 100 | 63 |

Sumber data : Kejaksaan Negeri Makassar, 1997, Diolah kembali.

Tabel 21 : Tipe VP yang Tercatat pada Pengadilan Negeri Makassar dalam jangka waktu lima tahun yaitu tahun-tahun 1992 - 1996. (Dalam perkara pidana)

| Tipe VP | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | | 1996 | | Total |
|---|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|-------|
| | F | % | F | % | F | % | F | % | F | % | |
| Penyerobotan dengan Kekerasan | 7 | 53,84 | 6 | 54,54 | 4 | 23,52 | 4 | 30,76 | 4 | 36,36 | 25 |
| Pemalsuan surat dan keterangan palsu pada akta autentik | 2 | 15,38 | 2 | 18,18 | 10 | 58,82 | 6 | 46,15 | 2 | 18,18 | 22 |
| Penggelapan tanah (stellionat) | 2 | 15,38 | 2 | 18,18 | 2 | 11,76 | 3 | 23,07 | 3 | 27,27 | 12 |
| Pemerasan dan pengancaman | 1 | 7,69 | 1 | 9,09 | - | - | - | - | 2 | 18,18 | 4 |
| Jumlah | 13 | 100 | 11 | 100 | 16 | 100 | 13 | 100 | 11 | 100 | 63 |

Suaber data : Pengadilan Negeri Makassar,1997, Diolah kembali.

Dari tabel di atas terlihat jumlah tipe vp yang tercatat dan diproses di tingkat Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan (perkara pidana). Pada tabel 19 dapat dilihat data tipe vp penyerobotan tanah dengan kekerasan yang tercatat di Poltabes Makassar dalam jangka waktu lima tahun sebanyak 27 kasus, dengan rincian sebagai berikut, pada tahun 1992 sebanyak delapan kasus atau 61,53 %, tahun 1993 sebanyak enam kasus atau 54,54 %, tahun 1994 sebanyak empat kasus atau 23,52 %, tahun 1995 sebanyak lima kasus atau 33,33 % dan tahun 1996 sebanyak empat kasus atau 36,36 %.

Kemudian tipe vp berikutnya adalah pemalsuan surat dan keterangan palsu, pada tahun 1992 sebanyak dua kasus

atau 15,38 %. tahun 1993 sebanyak dua kasus atau 18,18 %, tahun 1994 sebanyak 10 kasus atau 58,82 %, tahun 1995 sebanyak enam kasus 40 % dan 1996 sebanyak dua kasus atau 18,18 %. Jadi tipe vp yang tercatat pada Poltabes Makassar selama jangka waktu lima tahun sebanyak 22 kasus.

Penggelapan tanah (*stellionaat*), tahun 1992 sebanyak dua kasus atau 15,38 %, tahun 1993 sebanyak dua kasus atau 18,18 %, tahun 1994 sebanyak tiga kasus atau 17,64 %, tahun 1995 sebanyak empat kasus atau 26,66 % dan tahun 1996 sebanyak tiga kasus atau 27,27 %. Jadi tipe vp selama lima tahun yang tercatat di Poltabes Makassar sebanyak 14 kasus.

Pemerasan dan pengancaman, pada tahun 1992 sebanyak satu kasus atau 7,69 %, tahun 1993 sebanyak satu kasus atau 9,09 %, tahun 1994 dan 1995 masing-masing tidak ada, dan tahun 1996 sebanyak dua kasus atau 18,18 %. Jadi tipe vp selama lima tahun sebanyak empat kasus.

Jadi jumlah keseluruhan tipe vp yang tercatat di Poltabes Makassar selama lima tahun sebanyak 67 kasus.

Untuk tabel 20 dan 21 masing-masing di Kejaksaan dan Pengadilan Negeri Makassar data tipe vp merupakan limpahan dari data tabel 19 Poltabes. Pada tabel 20 dan 21 sedikit ada perbedaan, tipe vp penyerobotan dan kekerasan untuk tahun 1992 frekuensinya turun dari delapan kasus menjadi tujuh kasus demikian pula pada tahun 1995 sebelumnya data Poltabes sebanyak lima kasus menjadi empat kasus. Kemudian

tipe vp penggelapan tanah pada tahun 1994 (Poltabes) sebanyak tiga kasus turun menjadi dua kasus (Kejaksaan dan Pengadilan Negeri) dan pada tahun 1995 data vp di Poltabes sebanyak empat kasus dan pada Kejaksaan dan Pengadilan Negeri data vp turun menjadi tiga kasus.

Perubahan tersebut disebabkan karena kurangnya alat bukti untuk dituntut oleh Kejaksaan di sidang Pengadilan Negeri Makassar. Jadi bila dibandingkan data keseluruhan tipe vp, yang ada pada Poltabes yaitu selama lima tahun tercatat sebanyak 67 kasus sedangkan masing-masing pada Kejaksaan dan Pengadilan Negeri Makassar tercatat sebanyak 63 kasus.

A. Rumpang Mega, Hakim Pengadilan Negeri Makassar yang sering menyidangkan kasus-kasus tanah yang penulis wawancarai pada tanggal 10 Desember 1996, menyatakan bahwa salah-satu penyebab tipe vp antara warga maupun antara warga dengan pengusaha, mereka masing-masing mengklaim mempunyai hak atas tanah yang menjadi obyek sengketa, sehingga tidak jarang untuk mengambil alih tanah tersebut biasanya dilakukan dengan cara-cara penyerobotan dengan kekerasan, penggelapan tanah, pemalsuan surat-surat maupun dengan usaha-usaha lain tanpa mengindahkan aturan hukum yang berlaku.

Adapun bentuk penderitaan yang timbul akibat vp tersebut di atas selain kerugian materi berupa uang, tanah juga kerugian mental, fisik, intimidasi, teror yang ditu-

jukan pada keluarga korban. Daeng Betta, salah seorang korban penyerobotan tanah di kelurahan Tamalandrea kecamatan Biringkanaya yang penulis wawancarai pada tanggal 17 Desember 1996, mengatakan bahwa akibat dari penyerobotan tersebut ia mengalami kerugian materi berupa uang, tanah, serta kerugian hilangnya tempat tinggal.

Kemudian di bawah ini akan disajikan korban vp yang dilakukan oleh orang-orang tertentu di Kotamadya Makassar selama jangka waktu lima tahun yakni tahun-tahun 1992-1996.

Tabel 22 : Korban Kejahatan Pertanahan yang Tercatat pada Pengadilan Negeri Makassar dalam jangka waktu lima tahun yaitu tahun-tahun 1992 - 1996. (Dalam perkara pidana)

| Tahun | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | | 1996 | | Total |
|------------------|------|-----|------|-----|------|-----|------|-----|------|-----|-------|
| | F | % | F | % | F | % | F | % | F | % | |
| Warga masyarakat | 21 | 100 | 19 | 95 | 38 | 100 | 24 | 200 | 16 | 100 | 118 |
| PT. Pertani | - | - | 1 | 5 | - | - | - | - | - | - | 1 |
| Jumlah | 21 | 100 | 20 | 100 | 38 | 100 | 24 | 100 | 16 | 100 | 119 |

Suaber data : Pengadilan Negeri Makassar, 1997, Diolah kembali.

Tabel di atas nampak bahwa yang banyak menjadi korban kejahatan pertanahan selama jangka waktu lima tahun adalah warga masyarakat. Pada tahun 1992 sebanyak 21 orang atau 100 %, tahun 1993 sebanyak 19 orang atau 95 %, tahun 1994 sebanyak 38 orang atau 100 %, tahun 1995 sebanyak 24 orang

atau 100 % dan tahun 1996 sebanyak 16 orang atau 100 %. Jadi warga korban kejahatan pertanahan selama lima tahun sebanyak 118 orang.

Tempat kedua yang menjadi korban kejahatan pertanahan yang tercatat di Pengadilan Negeri Makassar, terjadi hanya pada tahun 1993 sebanyak 1 kali atau 5 %, sedangkan tahun-tahun 1992, 1994, 1995 dan 1996 masing-masing tidak ada.

Selanjutnya yang menjadi aktor pelaku dalam vp yang terjadi di KMM selama tahun-tahun 1992 - 1996 dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 23 : Aktor Pelaku VP yang Tercatat pada Pengadilan Negeri Makassar dalam jangka waktu lima tahun yaitu tahun-tahun 1992 - 1996. (Dalam perkara pidana)

| Tahun | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | | 1996 | | Total |
|-------------------|------|------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|-------|
| | F | % | F | % | F | % | F | % | F | % | |
| Warga masyarakat | 18 | 75 | 19 | 82,60 | 14 | 51,85 | 11 | 42,30 | 11 | 64,70 | 73 |
| Pengusaha | - | - | 1 | 4,34 | 2 | 7,40 | 1 | 3,84 | - | - | 4 |
| Makelar | - | - | - | - | 1 | 3,70 | - | - | 2 | 11,76 | 3 |
| ABRI/Polri | 3 | 12,5 | - | - | 1 | 3,70 | 2 | 3,69 | - | - | 6 |
| Notaris/PPAT | 2 | 8,33 | 1 | 4,34 | 3 | 11,11 | 1 | 3,84 | - | - | 7 |
| Camat/PPAT | - | - | 1 | 4,34 | 7 | 25,92 | 5 | 19,23 | 2 | 11,76 | 15 |
| Lurah | - | - | 1 | 4,34 | 7 | 25,92 | 5 | 19,23 | 2 | 11,76 | 15 |
| Pengacara/Advokat | 1 | 4,16 | - | - | 2 | 7,40 | 1 | 3,84 | 2 | 11,76 | 6 |
| Jumlah | 24 | 100 | 23 | 100 | 27 | 100 | 26 | 100 | 19 | 100 | 119 |

Sumber data : Pengadilan Negeri Makassar, 1997, Diolah kembali.

Tabel di atas, menunjukkan bahwa aktor pelaku kejahatan pertanahan (dalam arti konvensional) paling banyak dilakukan oleh warga masyarakat dengan frekuensi paling tinggi selama jangka waktu lima tahun yaitu sebanyak 73

kali dengan rincian sebagai berikut. Pada tahun 1982 sebanyak 18 kali atau 75 %, tahun 1983 sebanyak 19 kali atau 82,80 %, tahun 1984 sebanyak 14 kali atau 51,85 %, tahun 1985 sebanyak 11 kali atau 42,30 % dan tahun 1986 sebanyak 11 kali atau 64,70 %.

Camat dan lurah menempati urutan kedua selama lima tahun, vp yang mereka lakukan masing-masing sebanyak 15 kali dengan rincian sebagai berikut, tahun 1982 masing-masing tidak ada, tahun 1983 masing-masing sebanyak satu kali atau 4,34 %, tahun 1984 masing-masing sebanyak tujuh kali atau 25,92 %, tahun 1985 masing-masing sebanyak lima kali atau 18,23 % dan tahun 1986 masing-masing sebanyak dua kali atau 11,76 %.

Urutan berikutnya adalah Notaris/PPAT, pada tahun 1982 sebanyak dua kali atau 8,33 %, tahun 1983 sebanyak satu kali atau 4,34 %, tahun 1984 sebanyak tiga kali atau 11,11 %, tahun 1985 sebanyak satu kali atau 3,84 % dan tahun 1986 tidak ada. Jadi selama lima tahun sebanyak tujuh kali.

Urutan berikutnya ABRI, pada tahun 1982 sebanyak tiga kali atau 12,5 %, tahun 1983 tidak ada, tahun 1984 sebanyak satu kali atau 3,70 %, tahun 1985 sebanyak dua kali atau 3,89 % dan tahun 1986 tidak ada. Jadi selama lima tahun vp yang dilakukan sebanyak enam kali.

Berikutnya pengacara/advokat, pada tahun 1982 se-

banyak satu kali atau 4,18 %, pada tahun 1993 tidak ada, pada tahun 1994 sebanyak dua kali atau 7,40 %, pada tahun 1995 sebanyak satu kali atau 3,84 % dan tahun 1996 sebanyak dua kali atau 11,76 %. Jadi vp yang dilakukan selama lima tahun sebanyak enam kali.

Bank/Pengusaha, pada tahun 1992 tidak ada, pada tahun 1993 sebanyak satu kali atau 4,34 %, pada tahun 1993 sebanyak dua kali atau 7,40 %, pada tahun 1995 sebanyak satu kali atau 3,84 % dan pada tahun 1996 tidak ada. Jadi vp yang dilakukan sebanyak empat kali.

Makelar menempati frekuensi terkecil vp yang dilakukan, pada tahun 1992 dan 1993 tidak ada, pada tahun 1994 sebanyak satu kali atau 3,70 %, pada tahun 1995 tidak ada dan pada tahun 1996 sebanyak dua kali atau 11,76 %. Jadi vp yang dilakukan selama tahun sebanyak 3 kali.

Kemudian akan dikemukakan korban kejahatan pertanahan yang terjadi di KMM, khususnya kasus-kasus yang menyangkut tuntutan hak perdata (perkara perdata) yang tercatat di Pengadilan Negeri Makassar dalam jangka waktu lima tahun yakni tahun-tahun 1992 - 1996. Untuk jelasnya dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 24 : Jumlah kasus, korban dan aktor pelaku VP yang tercatat pada Pengadilan Negeri Makassar dari tahun 1992 sampai dengan 1996. (Dalam perkara perdata)

| Tahun | Jumlah Kasus | Jumlah Korban | Jumlah Aktor Pelaku |
|--------------|--------------|---------------|---------------------|
| 1992 | 86 | 230 | 184 |
| 1993 | 78 | 246 | 153 |
| 1994 | 67 | 186 | 186 |
| 1995 | 73 | 217 | 184 |
| 1996 | 89 | 238 | 226 |
| Total | 393 | 1017 | 913 |

Sumber data : Pengadilan Negeri Makassar, 1997, Diolah kembali

Dari tabel di atas, nampak bahwa dalam jangka waktu lima tahun jumlah kasus yang menyangkut gugatan perdata sebanyak 393 kasus dengan jumlah korban sebanyak 1017 orang dengan aktor pelaku sebanyak 913 kali/orang.

Selanjutnya di bawah ini akan dikemukakan aktor pelaku vp yang terjadi di KMM, selama lima tahun yaitu tahun-tahun 1992 - 1996.

Tabel 25 : Aktor Pelaku VP yang Tercatat pada Pengadilan Negeri Makassar dalam jangka waktu lima tahun yaitu tahun-tahun 1992 - 1996. (Dalam perkara perdata)

| Tahun | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | | 1996 | | Total |
|---------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| | F | % | F | % | F | % | F | % | F | % | |
| Aktor Pelaku | | | | | | | | | | | |
| Warga masyarakat | 190 | 82,60 | 191 | 77,64 | 140 | 75,26 | 177 | 81,56 | 210 | 88,23 | 908 |
| Penda/Malikotaaadya | 4 | 1,73 | 2 | 0,81 | 1 | 0,53 | 5 | 2,30 | 3 | 1,26 | 15 |
| Bank | 17 | 7,40 | 35 | 15,21 | 15 | 6,52 | 20 | 8,70 | 11 | 4,80 | 98 |
| Perseroan Terbatas | 17 | 7,39 | 16 | 16,50 | 28 | 15,05 | 13 | 5,99 | 12 | 5,04 | 86 |
| Jumlah | 230 | 100 | 246 | 100 | 186 | 100 | 217 | 100 | 238 | 100 | 1017 |

Suaber data : Pengadilan Negeri Makassar, 1997, Diolah kembali.

Tabel di atas, menunjukkan bahwa aktor pelaku vp yang paling banyak adalah warga masyarakat. Dalam jangka waktu lima tahun sebanyak 908 kali/kasus, dengan rincian sebagai berikut. Pada tahun 1992 sebanyak 190 orang atau 82,60 %, pada tahun 1993 sebanyak 191 orang atau 77,64 %, pada tahun 1994 sebanyak 140 orang atau 72,26 %, pada tahun 1995 sebanyak 177 orang atau 81,56 % dan pada tahun 1996 sebanyak 210 orang atau 88,23 %.

Kemudian Penda Tk. II, pada tahun 1992 sebanyak empat kali melakukan vp atau 1,73 %, pada tahun 1993 sebanyak dua kali atau 0,81 %, pada tahun 1994 sebanyak satu kali atau 0,53 %, pada tahun 1995 sebanyak lima kali atau 2,30 % dan pada tahun 1996 sebanyak tiga kali atau 1,26 %. Jadi vp yang dilakukan selama lima tahun sebanyak 15 kali.

Bank yang melakukan vp dalam tahun 1992 sebanyak 17 kali atau 7,40 %, pada tahun 1993 sebanyak 35 kali atau 15,21 %, pada tahun 1994 sebanyak 15 kali atau 6,52 %, pada tahun 1995 sebanyak 20 kali atau 8,70 % dan pada tahun 1996 sebanyak 11 kali atau 4,80 %. Jadi selama lima tahun vp yang dilakukan sebanyak 123 kali.

Perseroan terbatas, yang melakukan vp pada tahun 1992 sebanyak 17 kali atau 7,39 %, pada tahun 1993 sebanyak 16 kali atau 6,50 %, pada tahun 1994 sebanyak 28 kali atau 15,05 %, pada tahun 1995 sebanyak 13 kali atau 5,99 % dan pada tahun 1996 sebanyak 12 kali atau 5,04 %. Jadi vp yang

dilakukan selama lima tahun sebanyak 86 kali.

Selanjutnya di bawah ini akan disajikan tipe vp yang tercatat di Pengadilan Negeri Makassar dalam jangka waktu lima tahun.

Tabel 26 : Tipe VP yang Tercatat pada Pengadilan Negeri Makassar dalam jangka waktu lima tahun yaitu tahun-tahun 1982 - 1986. (Dalam perkara perdata)

| Tipe VP | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | | 1996 | | Total |
|---|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|-------|
| | F | % | F | % | F | % | F | % | F | % | |
| Jual beli tanah | 32 | 37,20 | 16 | 20,51 | 17 | 25,37 | 37 | 50,68 | 38 | 42,69 | 140 |
| Penguasaan tanah tanpa hak/penggelapan dan penyerobotan | 28 | 32,55 | 31 | 39,74 | 19 | 28,35 | 16 | 21,91 | 20 | 22,44 | 114 |
| Sewa menyewa | 9 | 10,46 | 11 | 14,10 | 14 | 20,89 | 9 | 12,32 | 12 | 13,48 | 55 |
| IMB | 2 | 2,32 | 2 | 2,56 | 5 | 7,46 | 3 | 4,10 | 7 | 7,86 | 19 |
| Hipotik | 2 | 2,32 | 1 | 1,28 | 3 | 4,47 | 1 | 1,36 | 1 | 1,12 | 8 |
| Warisan tanah | 13 | 15,11 | 17 | 21,79 | 9 | 13,47 | 7 | 9,58 | 11 | 12,35 | 57 |
| Jumlah | 86 | 100 | 78 | 100 | 67 | 100 | 73 | 100 | 89 | 100 | 393 |

Suaber data : Pengadilan Negeri Makassar, 1997, Diolah kembali.

Berdasarkan tabel di atas, bahwa tipe vp yang paling sering dilakukan adalah jual beli tanah. Pada tahun 1982 sebanyak 32 kasus/kali atau 37,20 %, pada tahun 1983 sebanyak 16 kasus atau 20,51 %, pada tahun 1984 sebanyak 17 kasus atau 25,37 %, pada tahun 1985 sebanyak 37 kasus atau 50,68 % dan pada tahun 1986 sebanyak 38 kasus atau 42,69 %. Jadi selama lima tahun sebanyak 140 kasus.

Penguasaan tanah tanpa hak/penggelapan dan penyerobotan. Pada tahun 1982 sebanyak 28 kasus atau 32,55 %, pada

tahun 1983 sebanyak 31 kasus atau 39,74 %, pada tahun 1993 sebanyak 19 kasus atau 28,35 %, pada tahun 1995 sebanyak 116 kasus atau 21,91 % dan pada tahun 1996 sebanyak 20 kasus atau 22,47 %. Jadi selama lima tahun sebanyak 114 kasus.

Kemudian Warisan tanah, pada tahun 1992 sebanyak 13 kasus atau 15,11 %, pada tahun 1993 sebanyak 17 kasus atau 21,79 %, pada tahun 1994 sebanyak sembilan kasus atau 13,47 %, pada tahun 1995 sebanyak tujuh kasus atau 9,58 % dan pada tahun 1996 sebanyak 11 kasus atau 12,35 %. Jadi selama lima tahun sebanyak 57 kasus.

Sewa menyewa tanah/bangunan, pada tahun 1992 sebanyak sembilan kasus atau 10,46 %, pada tahun 1993 sebanyak 11 kasus atau 14,10 %, pada tahun 1994 sebanyak 14 kasus atau 20,89 %, pada tahun 1995 sebanyak sembilan kasus atau 12,32 % dan pada tahun 1996 sebanyak 12 kasus atau 13,48 %. Jadi selama lima tahun sebanyak 55 kasus.

IMB, pada tahun 1992 sebanyak dua kasus atau 2,32 %, tahun 1993 dua kasus atau 2,56 %, pada tahun 1994 sebanyak lima kasus atau 7,46 %, pada tahun 1995 sebanyak tiga kasus atau 4,10 dan pada tahun 1996 sebanyak tujuh kasus atau 7,86 %. Jadi selama lima tahun sebanyak 19 kasus.

Hipotik, pada tahun 1992 sebanyak dua kasus atau 2,32 %, pada tahun 1993 sebanyak satu kasus atau 1,28 %, pada tahun 1994 sebanyak tiga kasus atau 4,47 %, pada

tahun 1995 sebanyak satu kasus atau 1,36 % dan pada tahun 1996 sebanyak satu kasus atau 1,12 %. Jadi selama lima tahun sebanyak delapan kasus.

Bila diamati tipe vp di atas, nampak bahwa frekuensi tipe vp yang menonjol adalah jual beli tanah dan pengusaan tanah tanpa hak serta masalah warisan tanah. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor : Pertama, bahwa tanah bagi warga sudah merupakan bagian dari hidupnya, sumber kehidupannya. Untuk itu kalau semula konsep tanah berfungsi sosial sebagaimana yang terdapat pada Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 maka, dengan tuntutan pembangunan yang begitu pesat fungsi sosial tersebut bergeser menjadi fungsi komersial/ekonomis. Sehingga tidak jarang warga masyarakat dalam tuntutan kehidupan tersebut dapat melakukan perbuatan-perbuatan yang ilegal, walaupun diketahuinya hal tersebut merupakan hak orang lain (bergesernya nilai-nilai sosial baik dalam diri orang perorang atau warga masyarakat, maupun oknum-oknum pemerintah tertentu). Kedua, faktor kurang tertibnya administrasi pertanahan baik yang terdapat di kelurahan/desa, kecamatan maupun di BPN, disertai rusaknya mentalitas pejabat yang berwenang kurang profesional dalam menata struktur pertanahan.

Kemudian di bawah ini akan disajikan aktor pelaku vp yang terjadi di KMM, dalam jangka waktu lima tahun yaitu

tahun-tahun 1992 - 1996.

Tabel 27 : Aktor VP yang Tercatat pada Pengadilan Negeri Makassar dalam jangka waktu lima tahun yaitu tahun-tahun 1992 - 1996. (Dalam perkara perdata)

| Aktor | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | | 1996 | | Total |
|------------------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|-------|
| | F | % | F | % | F | % | F | % | F | % | |
| Warga masyarakat | 127 | 69,02 | 116 | 75,81 | 136 | 81,92 | 147 | 79,89 | 198 | 87,61 | 724 |
| Bank | 18 | 9,78 | 8 | 5,22 | 4 | 2,40 | 2 | 1,08 | 3 | 1,32 | 35 |
| Perusahaan/PT | 13 | 9,78 | 12 | 7,84 | 7 | 4,21 | 8 | 4,34 | 6 | 2,65 | 46 |
| Gubernur | 2 | 1,08 | 3 | 1,96 | 1 | 0,60 | - | - | 1 | 0,44 | 5 |
| BPN Kotamadya | 14 | 7,60 | 7 | 4,57 | 9 | 5,42 | 11 | 5,97 | 8 | 3,57 | 49 |
| Walikotamadya | 2 | 1,08 | 1 | 0,65 | 3 | 1,80 | 5 | 2,71 | 3 | 1,32 | 14 |
| Wasbang | 2 | 1,08 | 3 | 1,96 | 2 | 1,20 | 1 | 0,54 | 2 | 0,88 | 10 |
| Yayasan | 2 | 1,08 | 1 | 0,65 | - | - | - | - | - | - | 3 |
| Camat | 2 | 1,08 | 1 | 0,65 | 2 | 1,20 | 5 | 2,71 | 2 | 0,88 | 12 |
| Lurah | 2 | 1,08 | 1 | 0,65 | 2 | 1,20 | 5 | 2,71 | 3 | 1,32 | 13 |
| Jumlah | 184 | 100 | 153 | 100 | 166 | 100 | 184 | 100 | 226 | 100 | 911 |

Sumber data : Pengadilan Negeri Makassar, 1997, Diolah kembali.

Dari tabel di atas, nampak bahwa warga masyarakat menempati urutan terbesar aktor pelaku vp, dalam jangka waktu lima tahun sebanyak 724 kali/kasus, dengan rincian sebagai berikut. Pada tahun 1992 sebanyak 127 kasus atau 69,02 %, pada tahun 1993 sebanyak 116 kasus atau 75,81 %, pada tahun 1994 sebanyak 136 kasus atau 81,92 %, pada

tahun 1995 sebanyak 147 kasus atau 79,29 % dan pada tahun 1996 sebanyak 198 kasus atau 87,61 %.

Urutan kedua BPN Kotamadya, pada tahun 1992 sebanyak 14 kasus atau 7,60 %, pada tahun 1993 sebanyak tujuh kasus atau 4,57 %, pada tahun 1994 sebanyak sembilan kasus atau 5,42 %, pada tahun 1995 sebanyak 11 kasus atau 5,97 % dan pada tahun 1996 sebanyak delapan kasus atau 3,53 %. Jadi selama lima tahun vp yang dilakukan BPN sebanyak 49 kasus.

Perusahaan, pada tahun 1992 sebanyak 13 kasus atau 7,08 %, pada tahun 1993 sebanyak 12 kasus atau 7,84 %, pada tahun 1994 sebanyak tujuh kasus atau 4,21 %, pada tahun 1995 sebanyak delapan kasus atau 4,34 % dan pada tahun 1996 sebanyak enam kasus atau 2,65 %. Jadi vp yang dilakukan perusahaan selama lima tahun sebanyak 46 kasus.

Bank, pada tahun 1992 sebanyak 18 kasus atau 9,78 %, pada tahun 1993 sebanyak delapan kasus atau 5,22 %, pada tahun 1994 sebanyak empat kasus atau 2,40 %, pada tahun 1995 sebanyak dua kasus atau 1,08 % dan tahun 1996 sebanyak tiga kasus atau 1,32 %. Jadi vp yang dilakukan bank selama lima tahun sebanyak 35 kasus.

Walikotamadya, pada tahun 1992 sebanyak dua kasus atau 1,08 %, pada tahun 1993 sebanyak satu kasus atau 0,65 %, pada tahun 1994 sebanyak tiga kasus atau 1,80 %, pada tahun 1995 sebanyak lima kasus atau 2,71 % dan pada tahun 1996 sebanyak tiga kasus atau 1,32 %. Jadi vp yang

dilakukan Walikotamadya sebanyak 14 kasus.

Lurah, pada tahun 1992 sebanyak dua kasus atau 1,08 %, pada tahun 1993 sebanyak satu kasus atau 0,65 %, pada tahun 1994 sebanyak dua kasus atau 1,20 %, pada tahun 1995 sebanyak lima kasus 2,71 % dan pada tahun 1996 sebanyak tiga kasus atau 1,32 %. Jadi vp yang dilakukan Lurah selama lima tahun sebanyak 13 kasus.

Camat, pada tahun 1992 sebanyak dua kasus atau 1,08 %, pada tahun 1993 sebanyak satu kasus atau 0,65 %, pada tahun 1994 sebanyak dua kasus atau 1,20 %, pada tahun 1995 sebanyak lima kasus atau 5,71 % dan pada tahun 1996 sebanyak dua kasus atau 0,88 %. Jadi vp yang dilakukan Camat selama lima tahun sebanyak 12 kasus.

Wasbang, pada tahun 1992 sebanyak dua kasus atau 1,08 %, pada tahun 1993 sebanyak tiga kasus atau 1,96 %, pada tahun 1994 sebanyak dua kasus atau 1,20 %, pada tahun 1995 sebanyak satu kasus atau 1,54 % dan pada tahun 1996 sebanyak dua kasus atau 0,88 %. Jadi vp yang dilakukan Wasbang selama lima tahun sebanyak 10 kasus.

Gubernur, pada tahun 1992 sebanyak dua kasus atau 1,08 %, pada tahun 1993 sebanyak tiga kasus atau 1,96 %, pada tahun 1994 sebanyak satu kasus atau 0,60 %, pada tahun 1995 tidak ada dan pada tahun 1996 sebanyak satu kasus atau 0,44 %. Jadi vp yang dilakukan Gubernur selama lima tahun sebanyak lima kasus.

Yayasan, pada tahun 1992 sebanyak dua kasus atau 1,08 %, pada tahun 1993 sebanyak satu kasus atau 0,65 %, pada tahun 1994, 1995 dan 1996 masing-masing tidak ada. Jadi vp yang dilakukan Yayasan selama lima tahun sebanyak tiga kali.

Sebagai akibat dari vp tersebut di atas maka viktimisasi yang dialami oleh warga selain penderitaan berupa kerugian material; hilangnya tanah mereka sebagai tempat bermukim, mencari nafkah dan bekerja, juga kerugian mental dan sosial.

Setelah menyajikan data vp yang terdapat di Kepolisian, Kejaksaan Negeri dan Pengadilan Negeri Makassar, maka di bawah ini akan dikemukakan data vp yang tercatat di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Makassar, dalam jangka waktu lima tahun yaitu tahun-tahun 1992 - 1996.

Hal ini penting karena pada umumnya kasus-kasus yang diajukan di PTUN, merupakan kasus kejahatan pertanahan sebagai akibat dari perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh aparatur pemerintah. Dengan adanya surat keputusan/penetapan administrasi tersebut dapat merugikan atau mengorbankan kepentingan orang lain. Dengan kata lain kasus kejahatan pertanahan yang diajukan pada PTUN adalah akibat perbuatan aparatur pemerintah yang menyimpang dari aturan hukum yang berlaku. Untuk jelasnya di bawah ini

akan dikemukakan data vp yang tercatat di PTUN Makassar dalam jangka waktu lima tahun yaitu tahun-tahun 1992 - 1996.

Tabel 28 : Jumlah kasus, korban dan aktor pelaku VP yang tercatat pada PTUN Makassar dari tahun 1992 sampai dengan tahun 1996. (Dalam perkara TUN)

| Tahun | Jumlah Kasus | Jumlah Korban | Jumlah Aktor Pelaku |
|-------|--------------|---------------|---------------------|
| 1992 | 7 | 7 | 16 |
| 1993 | 10 | 10 | 35 |
| 1994 | 25 | 25 | 31 |
| 1995 | 19 | 18 | 35 |
| 1996 | 28 | 28 | 65 |
| Total | 89 | 89 | 182 |

Sumber data : PTUN Makassar, 1997, Diolah kembali

Bila memperhatikan tabel di atas, nampak bahwa jumlah kasus kejahatan pertanahan yang tercatat di PTUN Makassar selama jangka waktu lima tahun sebanyak 89 kasus, sedangkan jumlah korban sebanyak 89 orang/kali dan aktor pelaku sebanyak 182 orang. Perlu diketahui bahwa jumlah kasus, korban dan jumlah aktor pelaku yang tercatat di atas hanya mencakup vp yang terjadi di wilayah KMM saja dan tidak termasuk vp untuk wilayah timur Indonesia (Bali, Kendari, Manado, Ambon dan lain-lain). Untuk mengetahui orang-orang yang menjadi korban kejahatan pertanahan, maka di bawah ini akan dikemukakan lebih rinci dalam bentuk tabel sebagai berikut :

Tabel 29 : Korban Kejahatan Pertanahan yang Tercatat pada PTUN Makassar dalam jangka waktu lima tahun yaitu tahun-tahun 1992 - 1996. (Dalam perkara TUN)

| Korban | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | | 1996 | | Total |
|------------------|------|-------|------|-----|------|-----|------|-------|------|-------|-------|
| | F | % | F | % | F | % | F | % | F | % | |
| Marga masyarakat | 6 | 85,71 | 8 | 80 | 21 | 84 | 14 | 73,68 | 22 | 78,57 | 71 |
| Bank | - | - | - | - | 2 | 8 | - | - | 4 | 14,28 | 6 |
| Perusahaan/PT | - | - | 2 | 20 | 2 | 8 | 3 | 15,78 | 2 | 7,14 | 9 |
| Yayasan | 1 | 14,22 | - | - | - | - | 2 | 10,55 | - | - | 3 |
| Jumlah | 7 | 100 | 10 | 100 | 25 | 100 | 19 | 100 | 28 | 100 | 89 |

Sumber data : PTUN Makassar, 1997, Diolah kembali.

Dari tabel di atas, nampak bahwa korban kejahatan pertanahan yang paling banyak adalah warga masyarakat, selama jangka waktu lima tahun sebanyak 71 orang dengan rincian sebagai berikut : Pada tahun 1992 sebanyak enam orang atau 85,71 %, pada tahun 1993 sebanyak delapan orang atau 21 %, pada tahun 1994 sebanyak 21 orang atau 84 %, pada tahun 1995 sebanyak 14 orang atau 73,68 % dan pada tahun 1996 sebanyak 22 orang atau 78,57 %.

Perusahaan yang menjadi korban pada tahun 1992 tidak ada, pada tahun 1993 sebanyak dua kali atau 20 %, pada tahun 1994 sebanyak dua kali atau 8 %, pada tahun 1995 sebanyak tiga kali atau 15,78 % dan pada tahun 1996 sebanyak dua kali atau 7,14 %. Jadi perusahaan yang menjadi korban vp selama lima tahun sebanyak sembilan kali.

Bank yang menjadi korban pada tahun 1992, 1993 dan 1995 masing-masing tidak ada, dan pada tahun 1994 sebanyak dua kali 8 %, pada tahun 1996 sebanyak empat kali atau 14,28 %. Jadi Bank yang menjadi korban vp selama lima tahun sebanyak enam kali.

Yayasan yang menjadi korban pada tahun 1992 sebanyak satu kali atau 14,22 %, pada tahun 1993, 1994 dan 1996 masing-masing tidak ada, pada tahun 1995 sebanyak dua kali atau 10,55 %. Jadi yayasan yang menjadi korban vp selama lima tahun sebanyak tiga kali.

Korban kejahatan pertanahan di atas pada umumnya disebabkan karena adanya perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh aparat pemerintah yang menyimpang dari aturan hukum yang berlaku seperti adanya surat penetapan dan surat keputusan dari instansi-instansi tertentu seperti BPN, Walikota, Gubernur dan lain-lain instansi terkait.

Kemudian di bawah ini akan disajikan data aktor pelaku vp yang tercatat di PTUN Makassar dalam jangka waktu lima tahun yaitu tahun-tahun 1992 - 1996.

Tabel 30 : Aktor Pelaku VP yang tercatat di PTUN Makassar selama tahun-tahun 1992 - 1996. (Dalam perkara TUN)

| Tahun | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | | 1996 | | Total |
|-------------------------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|-------|
| | F | % | F | % | F | % | F | % | F | % | |
| Subernur Sulsel | 1 | 6,25 | 3 | 8,53 | - | - | 1 | 2,85 | 1 | 1,53 | 6 |
| Walikotaadya | 2 | 12,5 | 4 | 11,42 | 1 | 3,22 | 2 | 5,71 | 3 | 4,61 | 12 |
| Menteri Agraria/BPN | - | - | 2 | 5,71 | 1 | 3,22 | - | - | 8 | 12,30 | 11 |
| BPN Tk. I | 3 | 18,75 | 6 | 17,14 | 2 | 6,45 | 8 | 22,85 | 10 | 15,38 | 29 |
| BPN Kotamadya | 3 | 18,75 | 13 | 37,14 | 8 | 25,80 | 12 | 31,28 | 19 | 29,23 | 55 |
| Dinas Masbang | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 1,53 | 1 |
| Piopinan Proyek | 1 | 6,25 | 2 | 5,71 | 1 | 3,22 | 1 | 2,85 | 1 | 1,53 | 6 |
| ABRI/Polri | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 1,53 | 1 |
| Caat | 1 | 6,25 | - | - | 1 | 3,22 | 2 | 5,71 | 3 | 4,61 | 7 |
| Lurah | 1 | 6,25 | - | - | 1 | 3,22 | 2 | 5,71 | 3 | 4,61 | 7 |
| Warga masyarakat | 3 | 18,75 | 3 | 8,53 | 11 | 35,48 | 6 | 17,14 | 10 | 15,38 | 33 |
| Perusahaan/PT | - | - | 1 | 2,85 | 4 | 12,90 | - | - | 5 | 7,69 | 10 |
| Panitia Pengadaan Tanah | 1 | 6,25 | 1 | 2,85 | 1 | 3,22 | 1 | 2,85 | - | - | 4 |
| Jumlah | 16 | 100 | 35 | 100 | 31 | 100 | 35 | 100 | 65 | 100 | 182 |

Sumber data : PTUN Makassar, 1997, Diolah kembali.

Bila memperhatikan tabel di atas, nampak bahwa BPN Kotamadya, terbanyak melakukan vp dalam jangka waktu lima tahun yakni sebanyak 55 kali. Sedangkan BPN Tk. I sebanyak 29 kali dan Menteri Agraria/Ka. BPN sebanyak 11 kali. Tipe vp yang dilakukan antara lain adalah penerbitan sertifikat baru (ganda) di atas tanah warga yang sudah terlebih dahulu mempunyai sertifikat hak atas tanah.

Tipe viktimisasi lainnya adalah keterlibatannya dengan pembebasan/pengadaan tanah untuk kepentingan umum maupun untuk kepentingan swasta, keterlibatan BPN di sini adalah selaku panitia teknis pengukuran atas tanah-tanah

yang mau dibebaskan. Tidak jarang dalam melakukan pengukuran, selalu merugikan warga dengan mengurangi luas ukuran tanah mereka sehingga akibatnya berpengaruh pada pembayaran uang ganti rugi. Tipe viktimisasi lainnya adalah BPN tidak menindaklanjuti proses permohonan sertifikat pemohon dengan alasan diatas tanah tersebut ada sebagian tanah orang lain dan lain-lain bentuk viktimisasi yang dilakukan.

Gubernur Tk. I dalam jangka waktu lima tahun frekuensi vp yang dilakukan sebanyak enam kali dengan rincian sebagai berikut : Pada tahun 1992 sebanyak satu kali atau 6,25 %, pada tahun 1993 sebanyak tiga kali atau 8,53 %, pada tahun 1994 tidak ada, pada tahun 1995 satu kali atau 2,85 % dan pada tahun 1996 sebanyak satu kali atau 1,53 %. Adapun tipe vp yang dilakukan antara lain penerbitan SK. No. 15/1/1995, tanggal 9-1-95 yang menyatakan tanah bekas HGB adalah tanah negara, yang dikuasai Pemda Tk. I. Namun ternyata tanah tersebut dikuasai oleh PT Mustika Mulia Abadi (Husein Lewang), kemudian tipe vp lainnya, terbitnya SK Gubernur No. 21/1/95 tentang penetapan pembebasan/pengadaan tanah untuk pembangunan kantor Polisi Daerah (Polda) Sulawesi Selatan dan tindak lanjut dengan adanya SK Walikota No. 03/VIII/PPT/1995 ditetapkan besarnya ganti rugi dan warga mengajukan keberatan mengenai besarnya ganti tersebut, karena tidak sesuai dengan harga umum.

namun Walikota menolak.

Walikotamadya Makassar, pada tahun 1992 sebanyak dua kali atau 12,5 %, pada tahun 1993 sebanyak empat kali atau 11,42 %, pada tahun 1994 sebanyak satu kali atau 3,22 %, pada tahun 1995 sebanyak dua kali atau 5,71 % dan pada tahun 1996 sebanyak tiga kali atau 4,61 %. Jadi vp yang dilakukan Walikotamadya sebanyak 12 kali. Adapun tipe vp yang dilakukan antara lain, keterlibatannya sebagai ketua panitia pembebasan tanah. Kemudian tipe vp lainnya adalah dengan keluarnya SK Walikotamadya No. 03/8/PPT/95 tanggal 16 Agustus 1995 tentang penetapan ganti rugi tanah warga yang terkena pembebasan tanah untuk Mapolda Sulsel. Di mana pihak korban tidak dimasukkan sebagai salah seorang penerima ganti rugi tanah miliknya. Tipe vp lainnya adalah terbitnya SK Walikotamadya No. 879/310/SP/T/95 yang intinya memerintahkan kepala bagian umum KMM, Camat Tamalate, Lurah, untuk membantu mengamankan pemagaran batas tanah Rumah Sakit Islam Faisal dan seterusnya.

Dinas Pengawas Bangunan, pada tahun 1992, 1993, 1994 dan 1995 masing-masing tidak ada dan pada tahun 1996 sebanyak satu kasus atau 1,53 %. Jadi vp yang dilakukan selama lima tahun sebanyak satu kali. Adapun vp yang dilakukan pada umumnya berkaitan dengan ijin membangun (di atas tanah sengketa). Biasanya dinas Wasbang terlibat sebagai pelaku karena mengeluarkan ijin membangun kepada

pemohon IMB di atas tanah orang lain.

Pimpinan Proyek, pada tahun 1992 sebanyak satu kali atau 6,25 %, pada tahun 1993 sebanyak dua kali atau 5,71 %, pada tahun 1994 sebanyak satu kali atau 3,22 %, pada tahun 1995 sebanyak satu kali atau 2,85 % dan pada tahun 1996 sebanyak satu kali atau 1,53 %. Jadi vp yang dilakukan selama lima tahun sebanyak enam kali. Adapun tipe vp yang dilakukan antara lain, sering dalam pelaksanaan pembebasan tanah untuk kepentingan umum dilibatkan sebagai aktor pelaku dalam pembayaran ganti rugi. Sebagai contoh pembebasan tanah Mapolda Sulsel, pimpronnya dari Penda Tk. I Sulsel.

ABRI/Polri, pada tahun 1992, 1993, 1994, 1995 masing-masing tidak ada dan pada tahun 1996 sebanyak satu kali atau 1,53 %. Jadi vp yang dilakukan selama lima tahun sebanyak satu kali. Adapun tipe vp yang dilakukan biasanya, keterlibatannya sebagai pengaman pembebasan tanah yang tidak jarang mereka terlibat langsung melakukan vp dengan cara mengancam, meneror warga yang melakukan perlawanan, bahkan sampai memukul dan menganiaya sebagai contoh kasus perlawanan rakyat di jalan Kerung-kerung.

Camat dan Lurah, masing-masing pada tahun 1992 sebanyak satu kali atau 6,25 %, pada tahun 1993 tidak ada, pada tahun 1994 sebanyak satu kali atau 3,22 %, pada tahun 1995 sebanyak dua kali atau 5,71 % dan pada tahun

1996 sebanyak tiga kali atau 4,61 %. Jadi vp yang dilakukan selama lima tahun masing-masing sebanyak tujuh kali. Adapun tipe vp yang dilakukan antara lain sehubungan dengan keterlibatannya dalam hal pengadaan tanah di mana camat dan lurah selaku aparatur pemerintah yang langsung berhadapan dengan warga masyarakat. Tipe vp lainnya adalah memberikan surat keterangan tentang status hak atas tanah yang tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya.

Warga masyarakat, pada tahun 1992 sebanyak tiga kali atau 18,72 %, pada tahun 1993 sebanyak tiga kali atau 8,53 %, pada tahun 1994 sebanyak 11 kali atau 35,48 %, pada tahun 1995 sebanyak enam kali atau 17,14 dan pada tahun 1996 sebanyak 10 kali atau 15,38 %. Jadi vp yang dilakukan selama lima tahun sebanyak 33 kali. Adapun tipe vp yang dilakukan antara lain adalah, keterlibatannya selaku pemohon dalam terbitnya surat keputusan dan penetapan maupun sertifikat dari pejabat pemerintah tertentu.

Perusahaan, pada tahun 1992 dan 1995 masing-masing tidak ada, pada tahun 1993 sebanyak satu kali atau 2,85 %, pada tahun 1994 sebanyak empat kali atau 12,90 % dan pada tahun 1996 sebanyak lima kali atau 7,69 %. Jadi vp yang dilakukan selama lima tahun sebanyak 10 kali. Adapun tipe vp yang dilakukan antara adalah keterlibatannya dalam memohon penerbitan, pembatalan suatu surat keputusan atau penetapan serta sertifikat atas tanah, kepada pejabat

terkait.

Panitia Pengadaan tanah, pada tahun 1992 sebanyak satu kali atau 6,25 %, pada tahun 1993 sebanyak satu kali 2,85 %, pada tahun 1994 sebanyak satu kali atau 3,22 %, pada tahun 1995 sebanyak satu kali atau 2,85 % dan pada tahun 1996 kosong. Jadi vp yang dilakukan selama lima tahun sebanyak empat kali. Adapun tipe vp yang dilakukan antara lain adalah terbitnya SK Walikotamadya No. 601/315/T.Pem/94 tentang perintah pengosongan tanah dan rumah untuk perluasan pelabuhan Sukarno Hatta (Makassar).

Untuk mengetahui tipe vp yang dilakukan oleh para aktor pelaku tersebut di atas maka akan ditampilkan data tabel tersebut di bawah ini.

Tabel 31 : Tipe VP yang tercatat di PTUN Makassar selama tahun-tahun 1992 - 1996. (Dalam perkara TUN)

| Tipe VP | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | | 1996 | | Total |
|--|-----------|------------|-----------|------------|----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|
| | F | % | F | % | F | % | F | % | F | % | |
| Penggelapan tanah disertai terbitnya bbp sertifikat h.a.t. | | | | | | | | | | | |
| a. S.H. Milik | 5 | 45,45 | 8 | 38,09 | 4 | 44,44 | 5 | 25 | 15 | 71,42 | 37 |
| b. S.H.G.B | - | - | 3 | 14,28 | 2 | 22,22 | 4 | 20 | 2 | 9,52 | 11 |
| c. S.H. Pakai | - | - | 1 | 4,76 | - | - | - | - | - | - | 1 |
| Penyerobotan tanah disertai terbitnya beberapa sertifikat | | | | | | | | | | | |
| a. Hak Milik | - | - | 3 | 14,28 | - | - | 2 | 10 | - | - | 5 |
| b. H.G.B | - | - | 1 | 4,76 | - | - | - | - | - | - | 1 |
| c. Hak Pakai | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Penggelapan tanah disertai terbitnya akta jual beli (Camat) | 1 | 9,09 | - | - | - | - | 3 | 15 | - | - | 4 |
| Penggelapan tanah disertai terbitnya s. penetapan ganti rugi a.t. (Walikotamadya), a.n. orang lain | - | - | - | - | 1 | 11,11 | 3 | 15 | - | - | 4 |
| Penggelapan tanah disertai terbitnya SK Camat ttg daftar Ket. obyek pajak, atas nama orang lain | 1 | 9,09 | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 |
| Penggelapan tanah H.G.U, disertai terbitnya SK Gubernur | - | - | 1 | 4,76 | - | - | 1 | 5 | - | - | 2 |
| Surat penetapan penolakan untuk menerbitkan sertifikat dan balik nama | 1 | 9,09 | 3 | 14,28 | 1 | 11,11 | 2 | 10 | 2 | 9,52 | 9 |
| Penerbitan SK BPN ttg pencabutan hak perdata atas pemilik tanah | 1 | 9,09 | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 |
| Penerbitan SK pengosongan tempat oleh Walikotamadya & diikuti penggusuran tanah & pembudozeran | 2 | 18,18 | 1 | 4,76 | 1 | 11,11 | - | - | 2 | 9,52 | 6 |
| Jumlah | 11 | 100 | 21 | 100 | 9 | 100 | 20 | 100 | 21 | 100 | 82 |

Sumber data : PTUN Makassar, 1997, Diolah kembali.

Tabel di atas menunjukkan bahwa tipe vp yang paling banyak dilakukan oleh aktor pelaku adalah penggelapan tanah disertai penerbitan beberapa sertifikat hak atas tanah oleh BPN, dalam lima tahun sebanyak 49 kali, dengan rincian sebagai berikut. Pada tahun 1992 sertifikat hak milik sebanyak lima kali atau 45,45 %, pada tahun 1993 hak milik sebanyak delapan kali atau 38,09 %, HGB sebanyak tiga kali atau 14,28 % serta hak pakai sebanyak satu kali atau 4,76 %, pada tahun 1994 hak milik sebanyak empat kali atau 44,44 %, HGB sebanyak dua kali atau 22,22 %, Hak pakai, kosong, pada tahun 1995 hak milik sebanyak lima kali atau 25 %, HGB sebanyak empat kali atau 20 %, Hak pakai kosong dan pada tahun 1996 hak milik sebanyak 15 kali atau 71,42 %, HGB sebanyak dua kali atau 9,52 % dan hak pakai tidak ada.

Penyerobotan tanah disertai penerbitan beberapa sertifikat hak milik, HGB, hak pakai pada tahun 1992, 1994 dan 1996 masing-masing tidak ada, pada tahun 1993 hak milik sebanyak tiga kali atau 14,28 %, HGB sebanyak satu kali atau 4,76 % dan hak pakai tidak ada, pada tahun 1995 hak milik sebanyak dua kali atau 10 %, HGB dan hak pakai tidak ada. Jadi tipe vp selama lima sebanyak enam kali.

Penggelapan tanah disertai terbitnya akta jual beli oleh camat, pada tahun 1992 sebanyak satu kali atau 9,09 %, pada tahun 1993, 1994 dan 1996 masing-masing tidak

ada dan pada tahun 1985 sebanyak tiga kali atau 15 %. Jadi tipe vp selama lima tahun sebanyak empat kali.

Penggelapan tanah disertai terbitnya surat penetapan ganti rugi atas tanah oleh Walikotaamadya atas nama orang lain, pada tahun 1982, 1983 dan 1986 masing-masing tidak ada, dan nanti pada tahun 1984 sebanyak satu kali atau 11,11 % dan pada tahun 1985 sebanyak tiga kali atau 15 %. Jadi tipe vp yang terjadi selama lima tahun sebanyak empat kali.

Penggelapan tanah disertai terbitnya SK Camat tentang daftar keterangan obyek pajak atas nama orang lain, pada tahun 1982 sebanyak satu kali atau 8,08 %, pada tahun 1983, 1984, 1985 dan 1986 masing-masing tidak ada. Jadi tipe vp yang terjadi selama lima tahun sebanyak satu kali.

Penggelapan tanah HGU disertai terbitnya SK Gubernur, pada tahun 1982, 1984 dan 1986 masing-masing tidak ada, dan pada tahun 1983 sebanyak satu kali atau 4,78 % dan pada tahun 1985 sebanyak satu kali atau 5 %. Jadi tipe vp yang terjadi selama lima tahun sebanyak dua kali.

Surat penetapan penolakan untuk menerbitkan sertifikat hak atas dan balik nama, pada tahun 1982 sebanyak satu kali atau 8,08 %, pada tahun 1983 sebanyak tiga kali atau 14,28 %, pada tahun 1984 sebanyak satu kali atau 11,11 %, pada tahun 1985 sebanyak dua kali atau 10 % dan pada tahun 1986 sebanyak dua kali atau 9,52 %. Jadi tipe vp yang

terjadi selama lima tahun sebanyak sembilan kali.

Penerbitan SK BPN tentang pencabutan hak perdata atas pemilik tanah, pada tahun 1992 sebanyak satu kali atau 9.09 %, pada tahun 1993, 1994, 1995 dan 1996 masing-masing tidak ada. Jadi tipe vp yang terjadi selama lima tahun sebanyak satu kali.

Penerbitan surat keputusan pengosongan tempat oleh WalikotaMadya dan diikuti penggusuran yang dilakukan bersama (Polisi, ABRI). Pada tahun 1992 sebanyak dua kali atau 18.18 %, pada tahun 1993 sebanyak satu kali atau 4.76 %, pada tahun 1994 sebanyak satu kali atau 11.11 %, pada tahun 1995 tidak ada dan pada tahun 1996 sebanyak dua kali atau 9.92 %. Jadi tipe vp yang terjadi selama lima tahun sebanyak enam kali.

Bila diamati tipe-tipe viktimisasi pertanahan yang terjadi di KMM atau khususnya yang tercatat pada PTUN Makasar nampak bahwa yang paling tinggi frekuensi vp adalah bentuk penggelapan, penyerobotan tanah yang disertai dengan penerbitan surat keputusan atau penetapan lahirnya beberapa sertifikat hak atas tanah seperti hak milik, HGB dan hak pakai atas tanah milik warga masyarakat yang terlebih dulu mempunyai bukti hak seperti surat sertifikat hak atas tanah, akta jual beli dan lain-lain. Dengan kata lain BPN tidak jarang menerbitkan beberapa sertifikat hak atas tanah pada satu obyek tanah yang sama.

Fenomena ini menurut penulis dapat disebabkan oleh beberapa faktor antara lain : Pertama, masih kurang tertibnya administrasi pertanahan, baik surat-surat tanah yang ada pada kelurahan/desa, kecamatan maupun di BPN itu sendiri. Marthen Kepala Sub Bagian Pertanahan BPN Kotamadya Makassar yang penulis wawancarai pada tanggal 20 Desember 1986, mengatakan bahwa hal tersebut disebabkan oleh kurangnya sarana dan prasarana yang dimiliki oleh BPN seperti alat pengukuran dan penetaan tanah yang canggih atau memadai, serta yang paling penting adalah kurangnya koordinasi administrasi tanah antara tingkat kelurahan/ desa, camat dan BPN dan peran serta masyarakat itu sendiri. Kedua, sebagaimana telah disinggung di atas bahwa kurangnya koordinasi antar instansi terkait misalnya lurah, camat, kantor BPN, kantor Pajak Bumi dan Bangunan dalam rangka meneliti benar atau tidaknya hak atas tanah yang diajukan warga untuk memperoleh sertifikat dan lain-lain. Ketiga, rendahnya moral oknum aparat pemerintah terkait maupun warga masyarakat tertentu yang dengan sengaja bahkan dengan cara-cara kekerasan, melakukan kolusi, bertindak menyalahi prosedur atau semacamnya dalam menerbitkan surat keputusan dan penetapan serta penerbitan sertifikat, mengambil tanah warga dalam rangka pengadaan/pembebasan tanah untuk kepentingan umum/pembangunan. Demikian pula dalam pembayaran ganti rugi yang tidak layak atau tidak

sesuai dengan harga dasar atau umum setempat. Dalam keadaan yang demikian para warga masyarakat yang menjadi korban kejahatan pertanahan tidak dapat berbuat banyak, walaupun aturan hukum yang sebenarnya sangat melindungi dan berpihak kepada masyarakat. Namun oknum-oknum aparat pemerintah yang berkompeten tidak memperdulikan aturan hukum tersebut, yang penting tujuan dan kepentingan mereka atau orang-orang tertentu, serta pengusaha-pengusaha tertentu tercapai.

Sehubungan hal tersebut, Soni Harsono (Menteri Agraria/BPN) dalam makalahnya yang berjudul Pokok-pokok Kebijakan Bidang Pertanahan dalam Pembangunan menjelaskan bahwa, terdapat penerbitan sertifikat oleh kantor pertanahan kabupaten/kotamadya yang ternyata surat-surat bukti sebagai alas dasar penerbitan sertifikat tersebut tidak benar atau dipalsukan. Seperti dimaklumi penerbitan suatu sertifikat merupakan suatu proses yang memerlukan peran serta beberapa instansi lain yang terkait dalam penerbitan surat-surat keterangan kepala desa, camat, keterangan warisan, segel jual beli dan sebagainya. Kasus-kasus tersebut akan berakibat beredarnya sertifikat-sertifikat asli, tetapi palsu. Dengan demikian penerbitan surat-surat keterangan kepala desa, warisan, jual beli palsu untuk alas hak penerbitan sertifikat adalah merupakan kejahatan pertanahan yang dapat dipidana menurut

ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁰

Berbicara lebih jauh tentang sertifikat tanah, maka berdasarkan kasus-kasus yang terungkap, di samping ditemukan sertifikat asli tetapi palsu atau sertifikat ganda lebih lanjut Soni Harsono berpendapat, bahwa sertifikat ganda terjadi antara lain, sebagai akibat kesalahan penunjukan batas tanah oleh pemohon dan atau pemilik sendiri sewaktu petugas kantor pertanahan melakukan pengukuran atas permohonan yang bersangkutan. Batas yang ditunjuk oleh pemohon secara sengaja atau tidak sengaja adalah keliru, sehingga surat ukur/gambar situasinya menggambarkan keadaan batas-batas yang bukan sebenarnya atau sebagian salah, karena sebelumnya untuk lokasi yang sama telah diterbitkan sertifikat tanah. Akibatnya terdapat lebih dari satu sertifikat yang diterbitkan oleh BPN seperti, terhadap tanah warisan yang belum terbagi, dan dijual kepada pihak lain tanpa sepengetahuan ahli waris lainnya. Hal ini tidak akan terjadi apabila penerbitan sertifikat terdahulu didasari pemetaan yang cermat dan ditetapkan dalam peta dasar. Kasus-kasus sertifikat ganda tersebut pada dasarnya disebabkan pula oleh kurangnya ketelitian petugas kantor BPN dalam membuat sertifikat.³¹

Sebagai akibat viktimisasi tersebut di atas maka tentu dapat menimbulkan penderitaan dan kerugian bagi warga masyarakat baik berupa kerugian material dan non

material.

Ghaniel, DS. Wakil/jurubicara warga yang terkena pembebasan/pengadaan tanah untuk pembangunan Mapolda Sulsel, di kecamatan Biringkanaya, yang penulis wawancarai pada tanggal 10 Desember 1996, mengatakan bahwa kerugian yang dialami oleh warga antara lain selain kehilangan tanah sebagai tempat pencaharian, tempat tinggal, kerugian mental, karena adanya teror dan ancaman serta intimidasi dari oknum aparat pemerintah seperti lurah, camat dan lain-lain ditambah lagi pembayaran ganti rugi yang tidak layak serta yang lebih memperhatikan lagi ada sebagian warga masyarakat pemilik hak atas tanah tidak menerima uang ganti rugi atas tanahnya. Akan tetapi justru diterima oleh orang lain yang sama sekali tidak mempunyai hak atas tanah tersebut. Hal ini disebabkan kekeliruan SK Walikota tentang penetapan nama-nama warga yang terkena dan menerima ganti rugi. Sebagai contoh dapat dikemukakan sebagai berikut Syamsudin Salleh dan Latief Bando korban SK Walikota tersebut, yaitu uang ganti rugi 47 are dan 35 are tanah mereka, diterima oleh Tollah bin Hamid yang tidak mempunyai hak atas tanah tersebut. Persoalan ini sempat digugat di PTUN Makassar dan dalam putusannya Hakim PTUN memenangkan pihak pemohon (korban SK Walikota tersebut).

4.3. Pembahasan Kasus Dan Proses Viktimisasi Pertanian

A. Kotamadya Surabaya

1. Gambaran Umum Kotamadya Surabaya.

(a) Letak dan Luas.

Secara geografis Kotamadya Surabaya terletak antara $0,7^{\circ}.21'$ lintang selatan dan $112^{\circ}36'$ s.d. $112^{\circ}.54'$ bujur timur, wilayahnya merupakan daratan rendah dengan ketinggian 3-6 m di atas permukaan air laut, kecuali di sebelah selatan ketinggian 25-50 m di atas permukaan air laut.

Adapun letak daerah Kotamadya Surabaya (KMS) sebagai berikut : sebelah Utara dengan selat Madura;

sebelah Timur dengan Selat Madura;

sebelah Selatan dengan Kabupaten Sidoarjo;

sebelah Barat dengan Kabupaten Gresik.

Kotamadya Surabaya mempunyai luas wilayah kurang lebih 328.36 Km^2 yang terbagi dalam lima wilayah pembantu Walikotamadya, 28 wilayah Kecamatan dan 163 Desa/kelurahan.

(b). Penduduk dan Penyebarannya.

KMS sebagai Ibukota Propinsi Jawa Timur dengan letak geografis yang sangat strategis, pada tahun 1980 mempunyai jumlah penduduk sebesar 2.473.272 jiwa yang tersebar dalam 28 wilayah kecamatan dan 163 Desa/kelurahan.

Guna memperjelas gambaran penyebaran penduduk KMS menurut Kecamatan hasil penduduk, 1971, 1980, 1990, dapat

dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 32 : Persentase Pertumbuhan Penduduk Per Kecamatan Hasil Sensus Penduduk 1971, 1980 dan 1990.

| KECAMATAN | PENDUDUK | | | % PERTUMBUHAN | |
|-------------------------|-----------|-----------|-----------|---------------|-----------|
| | 1971 | 1980 | 1990 | 1971-1980 | 1980-1990 |
| | (2) | (3) | (4) | (5) | |
| SURABAYA PUSAT | | | | | |
| 1. Tegalsari | 91 474 | 129 570 | 117 837 | 3.96 | - 0.94 |
| 2. Genteng | 72 848 | 89 704 | 73 878 | 2.40 | - 1.92 |
| 3. Bubutan | 155 223 | 122 802 | 109 214 | 2.53 | - 1.36 |
| 4. Simokerto | 101 207 | 112 470 | 98 107 | 1.21 | - 1.36 |
| SURABAYA UTARA | | | | | |
| 5. Pabean Cantikan | 39 309 | 101 711 | 88 416 | 11.11 | - 1.39 |
| 6. Semaapir | 97 010 | 162 131 | 166 496 | 5.88 | 0.27 |
| 7. Krembangan | 143 718 | 125 511 | 119 225 | 1.49 | - 0.51 |
| 8. Kenjeran | 19 336 | 41 709 | 84 364 | 7.56 | 7.30 |
| SURABAYA TIMUR | | | | | |
| 9. Tambaksari | 126 707 | 163 598 | 188 225 | 2.89 | 1.41 |
| 10. Subeng | 127 974 | 161 097 | 156 428 | 2.60 | - 0.29 |
| 11. Rungkut | 21 148 | 56 486 | 172 993 | 11.52 | 11.84 |
| 12. Tenggilis Mejoyo | — | — | — | — | — |
| 13. Gunung Anyar | — | — | — | — | — |
| 14. Sukolilo | 27 270 | 58 821 | 148 110 | 9.96 | 9.67 |
| 15. Mulyorejo | — | — | — | — | — |
| SURABAYA SELATAN | | | | | |
| 16. Sawahan | 157 1797 | 205 665 | 208 699 | 2.98 | 0.15 |
| 17. Wonokromo | 214 940 | 171 845 | 171 421 | 2.40 | - 0.02 |
| 18. Karangpilang | 52 232 | 81 677 | 140 046 | 5.99 | 5.54 |
| 19. Dukuh Pakis | — | — | — | — | — |
| 20. Niyung | — | — | — | — | — |
| 21. Monocolo | 42 587 | 86 234 | 140 614 | 8.72 | 5.01 |
| 22. Bayungan | — | — | — | — | — |
| 23. Jambangan | — | — | — | — | — |
| SURABAYA BARAT | | | | | |
| 24. Tandes | 34 547 | 91 799 | 196 119 | 14.22 | 7.89 |
| 25. Sukomanunggal | — | — | — | — | — |
| 26. Asemrowo | — | — | — | — | — |
| 27. Benowo | 8 715 | 23 157 | 35 986 | 4.51 | 4.51 |
| 28. Lakarsantri | 20 178 | 31 540 | 57 094 | 3.02 | 6.11 |
| Jumlah | 1.522 212 | 2.017 527 | 2.473 272 | 2.97 | 2.06 |

Sumber data : Surabaya dalam angka, 1995.

Tabel di atas, menunjukkan bahwa penyebaran penduduk dalam wilayah KMS tidak merata, nampak pertumbuhan pendu-

duk tahun 1990 sebesar 2.473.272 jiwa atau naik 2.08 %, dibandingkan pada tahun 1980 yaitu 2.017.527 jiwa.

Tabel 33 : Rata-rata Anggota Rumah Tangga Per Kecamatan Hasil Sensus Penduduk tahun 1990.

| KECAMATAN | BANYAKNYA | | RATA-RATA ANGGOTA RUMAH TANGGA |
|----------------------|--------------|-----------|--------------------------------|
| | RUMAH TANGGA | PENDUDUK | |
| SURABAYA PUSAT | | | |
| 1. Tegalsari | 24.986 | 117 837 | 4.72 |
| 2. Genteng | 15.218 | 73 878 | 4.88 |
| 3. Bubutan | 23.550 | 109 214 | 4.84 |
| 4. Simokerto | 23.007 | 98 107 | 4.28 |
| SURABAYA UTARA | | | |
| 5. Pabean Cantikan | 19.129 | 88 416 | 4.62 |
| 6. Semampir | 38.038 | 186 496 | 4.38 |
| 7. Krembangan | 28.891 | 119 225 | 4.13 |
| 8. Kenjeran | 17.798 | 84 364 | 4.74 |
| SURABAYA TIMUR | | | |
| 9. Tambaksari | 41.329 | 188 225 | 4.55 |
| 10. Gubeng | 31.894 | 156 428 | 4.91 |
| 11. Rungkut | 44.483 | 172 993 | 3.88 |
| 12. Tenggilis Mejoyo | — | — | — |
| 13. Gunung Anyar | — | — | — |
| 14. Sukolilo | 33.302 | 148 110 | 4.45 |
| 15. Mulyorejo | — | — | — |
| SURABAYA SELATAN | | | |
| 16. Sawahan | 47.311 | 208 699 | 4.41 |
| 17. Wonokromo | 35.989 | 171 421 | 4.76 |
| 18. Karangpilang | 31.599 | 140 046 | 4.47 |
| 19. Dukuh Pakis | — | — | — |
| 20. Wiyung | — | — | — |
| 21. Wonocolo | 30.545 | 140 614 | 4.60 |
| 22. Gayungan | — | — | — |
| 23. Jambangan | — | — | — |
| SURABAYA BARAT | | | |
| 24. Tandes | 41.982 | 196 119 | 4.67 |
| 25. Sukomanunggal | — | — | — |
| 26. Asemrowo | — | — | — |
| 27. Benowo | 7.521 | 35 986 | 4.78 |
| 28. Lakarsantri | 12.548 | 57 094 | 4.58 |
| Jumlah | 548.981 | 2.473 272 | 4.55 |

Sumber data : Surabaya dalam angka, 1995.

Bila diperhatikan tabel di atas, nampak bahwa wilayah KMS yang paling besar jumlah penduduknya adalah Kecamatan Sawahan yang dihuni 208.699 jiwa. Kecamatan Tandes menduduki ranking ke dua dengan dihuni oleh 196.119 jiwa. Sementara itu untuk kecamatan yang paling sedikit jumlah penduduknya adalah kecamatan Benowo. Untuk wilayah Rungkut, dari segi jumlah absolut penduduknya memang tidak terlalu besar, sekitar 172.993. Tetapi, dibandingkan dengan kecamatan lain pertambahan jumlah pendaatng di daerah Rungkut tergolong tertinggi.

Penelitian yang dilakukan Daru Priyambodo (1989) menemukan bahwa selama tahun 1983-1987, lima wilayah kecamatan pinggiran yang termasuk tinggi tingkat pertambahan penduduknya adalah Rungkut 8,48 %, Lakarsantri 8,14 %, Sukolilo 6,91 %, Kenjeran 5,99 % dan Karangpilang 5,37 %.

Dilihat dari jumlah rumah tangga yang ada, di Surabaya menurut sensus tahun 1990 terdapat 548.981 unit yang tersebar di 28 kecamatan yang ada. Kecamatan yang paling banyak dijadikan tempat tinggal dan dihuni satuan-satuan keluarga adalah kecamatan sawahan, yakni dihuni sebanyak 47.311 rumah tangga. Kecamatan lain yang juga tergolong banyak jumlah keluarganya adalah kecamatan Tambaksari, Rungkut dan Tandes, semuanya di atas 40 ribu rumah tangga. Sedangkan kecamatan yang laing sedikit rumah tangga yang ada adalah kecamatan Benowo, yaitu hanya terdapat 7.521

satuan rumah tangga.

(c). Keadaan Umum Penggunaan Tanah.

Luas wilayah penggunaan tanah di lima kecamatan di KMS sebagian besar urban dan non urban. Berdasarkan perhitungan Plainmetri.

Berdasarkan data statistik Surabaya dalam angka tahun 1997 jenis penggunaan tanah di lima wilayah kecamatan di KMS seluas 32.110.50 ha. Dengan rincian jenis penggunaan tanah sebagai berikut :

- | | |
|----------------------------------|-----------------|
| (1) perumahan, kuburan seluas | : 12.472.42 ha; |
| (2) perkantoran/perdagangan/jasa | : 1.089.52 ha; |
| (3) perusahaan/industri | : 1.561.48 ha; |
| (4) tanah sudah diperuntukan | : 649.44 ha; |
| (5) sawah | : 421.64 ha; |
| (6) tegalan | : 1.998.92 ha; |
| (7) tambak | : 6.409.98 ha; |
| (8) hutan | : 1.238.36 ha; |
| (9) lain-lain | : 229.04 ha. |

Dari jenis penggunaan tanah tersebut nampak bahwa penggunaan tanah untuk kepentingan perumahan, kuburan sangat menonjol dibandingkan dengan peruntukan penggunaan tanah untuk kepentingan lainnya, yaitu mencapai luas 12.472.42 ha. Sedangkan perkantoran/perdagangan yakni 1.089.42 ha demikian pula perusahaan/industri yakni 1.561.48 ha.

Luas kebutuhan tanah untuk kepentingan perumahan maupun perkantoran/perdagangan dan perusahaan/industri yang setiap tahunnya akan bertambah sesuai dengan tingkat kepadatan dan perkembangan penduduk dengan sendirinya akan mengakibatkan kebutuhan akan tanah semakin meningkat. Sedangkan pada pihak lain persediaan tanah sangat terbatas, sehingga penambahan untuk kebutuhan yang satu akan mengurangi persediaan lain. Hal ini mengakibatkan beralihnya fungsi tanah dan meningkatnya harga tanah. Kondisi seperti ini disamping membawa dampak positif, yaitu memberikan kesejahteraan dan keuntungan bagi pemiliknya, juga membawa dampak negatif yaitu semakin meningkatnya vp di bidang pertanahan.

(d) Pembahasan Kasus Pertanahan Di Kotamadya Surabaya.

Berikut ini akan dipaparkan gambaran umum vp di KMS. Sumber data yang dirujuk adalah Harian Jawa Pos tahun 1994-1996. Selama periode tersebut telah berhasil diinvestarisasi 68 kasus vp. Tetapi perlu terlebih dahulu diutarakan bahwa berita vp yang diekpos Harian Jawa Pos, acap tidak menguraikan secara mendetail semua informasi yang diperlukan, sehingga terpaksa beberapa data yang disajikan agak kurang lengkap.

Secara rinci yang akan dibahas adalah (1) Lokasi dan status tanah sengketa, (2) Aktor pelaku vp, (3) masalah pemberian ganti rugi, (4) Rencana dan realisasi pemanfaa-

tan tanah sengketa, (5) Prosedur pembebasan dan sikap aparat, dan (6) Usaha yang ditempuh warga.

(1). Lokasi dan Status Tanah Sengketa

Di KMS, lokasi dimana terjadi sengketa tanah umumnya tersebar merata diberbagai wilayah kecamatan. Sengketa tanah yang muncul bukan cuma terjadi di daerah pusat kota, melainkan juga telah banyak merambah daerah-daerah pinggiran kota. Sengketa dimaksud bisa terjadi antara warga kota dengan pemerintah atau antar warga kota dengan kekuatan ekonomi/komersial.

Dari data yang diperoleh, wilayah kota yang tampaknya paling rawan sengketa adalah di daerah yang termasuk baru berkembang, yakni Surabaya bagian barat, timur dan selatan. Untuk Surabaya bagian utara dan pusat konflik tanah yang muncul relatif lebih kecil. Ada dua faktor yang mungkin menjadi penyebab. Pertama, karena di wilayah Surabaya utara dan pusat, proses pembebasan tanah yang terjadi sering berjalan mulus. Kedua, karena di daerah ini selama periode 1994-1996 tidak lagi menjadi daerah incaran investor atau daerah yang tidak menjadi pusat pembenahan proyek-proyek pemerintah.

Tabel 34 : Lokasi sengketa tanah di KMS menurut kecamatan tahun 1984-1986.

| Lokasi Sengketa | Jumlah |
|----------------------|-----------|
| SURABAYA PUSAT | |
| 1. Tegalsari | 3 |
| 2. Genteng | 3 |
| 3. Bubutan | 1 |
| 4. Simokerto | 1 |
| SURABAYA UTARA | |
| 5. Pabean Cantikan | 1 |
| 6. Kapasan | 1 |
| 7. Krembangan | 3 |
| 8. Kenjeran | 1 |
| SURABAYA TIMUR | |
| 9. Tambaksari | 2 |
| 10. Gubeng | 5 |
| 11. Rungkut | 3 |
| 12. Tenggilis Mejoyo | 1 |
| 13. Gunung Anyar | 1 |
| 14. Sukolilo | 10 |
| 15. Mulyorejo | 1 |
| SURABAYA SELATAN | |
| 16. Sawahan | 2 |
| 17. Wonokromo | 3 |
| 18. Karangpilang | 8 |
| 19. Dukuh Pakis | 1 |
| 20. Wiyung | 2 |
| 21. Wonocolo | 2 |
| 22. Gayungan | 1 |
| 23. Jambangan | 1 |
| SURABAYA BARAT | |
| 24. Tandes | 12 |
| 25. Sukomanunggal | 0 |
| 26. Asemrowo | 0 |
| 27. Benowo | 0 |
| 28. Lakarsantri | 0 |
| Jumlah | 68 |

Sumber data : Harian Jawa Pos, Diolah kembali

Sengketa tanah yang terjadi di kecamatan-kecamatan di pusat kota atau di daerah kota lama umumnya lebih didominasi oleh perselisihan antara warga kota dengan pelaksanaan proyek-proyek pemerintah, terutama proyek pelebaran jalan.

Dengan orientasi pembangunan yang kapitalistik, pemerintah kota mau tidak mau harus menyediakan berbagai kebutuhan prasarana jalan untuk melayani dan menampung pertumbuhan kendaraan umum atau pribadi yang jumlahnya dari tahun ke tahun bertambah. Di daerah dimana jumlah penduduk berjubel dan ditambah lagi dengan adanya aktivitas kegiatan ekonomi yang padat, maka jelas adalah tugas pemerintah daerah untuk menyediakan fasilitas umum yang diperlukan, entah itu listrik, PDAM, atau prasarana jalan. Dalam konteks ini tidak mengherankan jika didaerah-daerah semacam ini sengketa tanah yang muncul adalah sengketa antara warga kota dengan pemerintah.

Di daerah pinggiran kota, sengketa tanah yang melibatkan pihak pemerintah bukan berarti tidak ada, tetapi di daerah pinggiran kota yang baru berkembang, entah menjadi daerah industri atau daerah perumahan mewah acap konflik tanah yang muncul adalah antara warga kota dengan kekuatan komersial atau investor. Di wilayah Surabaya Timur tercatat selama periode 1994-1996 telah terjadi 23 kasus sengketa dan di wilayah Surabaya Barat sebanyak 12 kasus sengketa tanah.

Status tanah yang menjadi sengketa umumnya sangat beragam. Tanah yang menjadi obyek penggusuran bukan saja tanah liar atau tanah milik pemerintah daerah Kotamadya. Tetapi acap juga tanah pethok D atau tanah statusnya hak

milik sah warga kota.

Sebetulnya penggusuran tanah baik swasta maupun pemerintah sepanjang ganti rugi yang diberikan memadai tidak akan menjadi masalah. Namun yang kemudian pemicu sengketa adalah apabila pemberian ganti rugi yang diberikan dinilai warga terlalu rendah dan tidak sesuai dengan nilai tanah dan bangunan serta berbagai rasa aman yang selama ini telah dirasakan.

Dalam kasus penggusuran yang dilakukan pemerintah, persoalan ganti rugi ini terutama acap mencuat yang menjadi masalah yang tak kunjung bisa dicari titik kompromi. Biasanya atas nama atau dengan dalih kepentingan umum, tidak peduli apa status tanah yang ditempati warga dan berapa pun jumlah warga yang terancam kehilangan tempat tinggal, semuanya tetap akan digusur. Kepentingan umum, bagaimanapun harus lebih diutamakan dan sukarela atau terpaksa warga harus mau berkorban untuk mendukung hal ini.

Di Surabaya menurut data yang direkam Harian Jawa Pos, jumlah warga yang pernah menjadi korban kejahatan pertanahan atau terlibat sengketa tanah jumlahnya tidak jarang hingga ratusan orang, dan dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 35 : Jumlah warga dan keluarga yang menjadi korban kejahatan pertanahan.

| Kasus Sengketa | Jumlah Keluarga yang Terlibat | Jumlah Warga yang Terlibat |
|---------------------------------|-------------------------------|----------------------------|
| Jl. Uripsumohardjo Bagian Barat | 5.150 | 25.000 |
| Tubanan | - | 477 |
| Rungkut Kidul | - | 10 |
| Gunung Sari Indah | - | 40 |
| Tambak Oso | - | 200 |
| Gunung Anyar | - | 42 |
| Kali Anak | - | 100 |
| Asemrowo I | - | 8 |
| Asemrowo II | - | 116 |
| Dukuh Kupang | - | 15 |
| Ngagel Jaya Selatan | 49 | - |
| Jl. Senarang | - | 100 |
| Pacarkeling | - | 650 |
| Krebangan | - | 100 |
| Deles | 25 | - |
| Asenjajar | - | 116 |
| Ketabang Magersari | 8 | - |
| Babadan Karangpilang | - | 92 |
| Semolowaru Selatan | - | 200 |
| Karangan | - | 92 |
| Manyar Sabrangan | 19 | - |
| Rungkut Kidul | - | 17 |
| Mulyorejo Tengah | - | 350 |
| Gubeng Majid | - | 88 |
| Dukuh Pakis | 10 | - |
| Karangmenjangan | - | 40 |
| Krebangan | - | 61 |

Sumber data : Harian Jawa Pos, 1993-1996, Diolah kembali

Semakin besar skala proyek yang dilaksanakan, semakin besar jumlah warga yang harus tersingkir atau disingkirkan. Dalam kasus Tubanan misalnya sampai saat ini masih dalam proses sengketa diperkirakan sekitar 477 warga terancam kehilangan tempat tinggal. Sementara itu, dalam penggusuran kawasan Uripsumohardjo diperkirakan jumlah korban jauh lebih banyak lagi yaitu sekitar 25.000 jiwa atau 5.150 kepala keluarga yang mendiami kawasan seluas 26,5 ha.

(2). Aktor Pelaku Viktimisasi Pertanahan

Jika mau disederhanakan, setiap sengketa pertanahan yang terjadi di KMS pada dasarnya selalu melibatkan tiga kekuatan : (1) warga kota atau rakyat sebagai kekuatan massa; (2) investor atau perusahaan-perusahaan swasta sebagai kekuatan komersial; dan (3) pemerintah daerah KMS sebagai kekuatan kelembagaan. Dua kekuatan terakhir sifatnya aktif, dalam arti merekalah pihak yang memburu atau menginginkan tanah. Sementara untuk kekuatan massa, mereka sifatnya defensif, mencoba bertahan dan berusaha dan mempertahankan hak mereka atas tanah. Untuk jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 36 : Aktor pelaku VP/penggusuran.

| Aktor Pelaku | Frekuensi |
|---------------------|-----------|
| Perusahaan swasta | 29 |
| Instansi pemerintah | 26 |
| Jumlah | 55 |

Sumber Data : Harian Jawa Pos, 1994-1996. Diolah kembali.

Di KMS dari 55 kasus sengketa tanah yang diekspos Harian Jawa Pos selama tahun 1994-1996 sebagian besar kasus tanah yang terjadi adalah antara rakyat dengan pemerintah daerah. Pelebaran jalan, perbaikan saluran pematusan, pelebaran jembatan adalah beberapa proyek pemerintah daerah yang biasanya membutuhkan tanah warga kota, baik dengan suka rela maupun dengan paksaan yang

tidak jarang menjadi pemicu konflik. Di daerah mana saja sengketa tanah untuk kepentingan proyek pembangunan ini terjadi, dapat dilihat tabel berikut ini :

Tabel 37 : Lokasi yang terkena proyek pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah di KMS tahun 1983-1996.

| Nama Proyek | Kelurahan | Kecamatan | Wilayah |
|--|-------------------|------------------|---------|
| Saluran tepi Jl. Kemayoran Baru | Krempangan | Krempangan | Utara |
| Saluran tepi Jl. Semut Baru | Bongkaran | Pabean Cantikan | Utara |
| Peningkatan Jbt. Gembong | Kapasari | Simokerto | Utara |
| Pelebaran Jl. Gembong dan Bunguran | Kapasari Bogkaran | Simokerto Pabean | Utara |
| Rehab. Jl. Gedung Cowek | Gading | Semampir | Utara |
| Saluran tepi Jl. G. Sari | Sawunggaling | Wonokromo | Selatan |
| Pelebaran Jl. Ngagel Jaya Selatan | Ngagelrejo | Wonokromo | Selatan |
| Saluran Pematusan Simotulir | Simomulyo | Tandes | Barat |
| Saluran Pematusan Balongsari | Balongsari | Tandes | Barat |
| Saluran Pematusan Simorejo | Simomulyo | Tandes | Barat |
| Saluran tepi Jl. Mulyosari Barat | Mulyorejo | Sukolilo | Timur |
| Pelebaran Jl. Mulyosari | Kenjeran | Kenjeran | Timur |
| Pelebaran Jbt. Jl. Sumatera | Gubeng | Gubeng | Timur |
| Pembuatan Jl. Damen | Keputih | Sukolilo | Timur |
| Peningkatan Jl. Deles | Klampis | Sukolilo | Timur |
| Peningkatan Jl. Barata Jaya | Barata Jaya | Gubeng | Timur |
| Pelebaran Jl. Karangmenjangan | Mojo Airlangga | Gubeng | Timur |
| Peningkatan Jl. Kenjeran | Guding | Tambaksari | Timur |
| Pelebaran Jembatan Nginden | Barata Jaya | Sukolilo | Timur |
| Pelebaran Jl. Rungkut Utara | Kalirungkut | Rungkut | Timur |
| Pelebaran Jl. Jojoran | Mojo | Gubeng | Timur |
| Normalisasi saluran Kalikepiting | Pacarkembang | Tambaksari | Timur |
| Pelebaran Jl. Karangmenjangan atau Jojoran | Mojo | Gubeng | Timur |
| Peningkatan Jembatan Genteng kali | Genteng | Genteng | Pusat |
| Pelebaran Jembatan Gubeng | Gubeng | Gubeng | Pusat |
| Pojok | Gubeng | Gubeng | Pusat |
| Pelebaran Jl. Jembatan Genteng Kali | Genteng | Genteng | Pusat |

Sumber Data : Kantor BPN Kotamadya Surabaya, 1997.

Dari tabel di atas, nampak bahwa selama tahun 1993-1996, daerah yang paling banyak dibenahi adalah di Surabaya bagian timur. Dari 26 kasus pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah, tercatat 13 kasus terjadi di daerah tersebut. Sedangkan di daerah Surabaya bagian selatan hanya terjadi dua kasus saja. Bahwa pelaksanaan pembebasan tanah ini banyak terjadi di Surabaya bagian timur, sekali lagi ini tentu ada kaitannya dengan arah perkembangan kota Surabaya sendiri yang memang condong ke arah sana.

Yang perlu dicatat, kendati secara kuantitas frekuensi penggusuran tanah yang dilakukan instansi pemerintah relatif sering terjadi, tetapi jumlah warga yang digusur dan jumlah luas tanah yang diambil biasanya relatif sempit. Hal ini berbeda dengan kegiatan penggusuran yang dilakukan oleh swasta atau kekuatan komersial. Penggusuran yang dilakukan oleh swasta kendati frekuensinya tidak terlalu besar, tetapi tanah yang digusur biasanya relatif luas. Dalam kasus pembebasan Uripsumohardjo misalnya, tidak kurang sekitar 26,5 ha tanah pemukiman penduduk yang direncanakan dibebaskan untuk diganti dengan berbagai bangunan komersial, seperti gedung perkantoran, perumahan mewah atau pusat hiburan dan perbelanjaan.

Pembebasan tanah yang dilakukan demi kepentingan proyek pemerintah biasanya berlangsung dalam tempo pendek, cepat selesai karena atas wewenang dan kekuasaan yang

dimiliki nyaris tidak ada warga yang bisa mengelak jika tanahnya digusur untuk pembangunan proyek pemerintah. Hal ini berbeda dengan kasus sengketa tanah yang terjadi antara warga kota dengan kekuatan komersial.

Sengketa tanah untuk keperluan komersial kian sulit penyelesaiannya karena di dalamnya selalu ditunggangi antara lain oleh calo atau spekulan tanah. Calo tersebut acap kali mencari keuntungan dalam proses pemberian ganti rugi dan bahkan kadang mereka juga berpengaruh dalam menentukan besarnya ganti rugi dengan imbalan sekian persen dari masing-masing orang yang terlibat sengketa.

Calo ibaratnya adalah pedagang bermata dua, mereka merugikan bukan saja warga kota, tetapi juga kurang disenangi investor karena calo sering membuat harga tanah suatu wilayah menjadi melambung. Warga kota yang tidak mengerti informasi mengenai tata kota atau tidak paham bahwa di daerahnya bakal dibangun proyek swasta biasanya dengan mudah menjadi obyek penipuan dan gampang tergiur oleh tawaran harga para calo atau spekulan tanah.

Sebetulnya, bila rencana peruntukan tata ruang kota diinformasikan secara terbuka kepada masyarakat, kemungkinan munculnya spekulan tanah yang mencoba mengail di air keruh bisa dieliminasi. Akan tetapi, sayang pemerintah daerah sendiri tampaknya keberatan untuk memasyarakatkan informasi ini, karena dianggap dampaknya bisa menghambat kepentingan pembangunan. Cuna, yang agak mengherankan adalah ada kesan bahwa spekulan tanah yang justru terlebih

dahulu mengetahui akan informasi itu. Ditengarai dalam beberapa kasus terjadi kongkalikong antara orang dalam pemerintah daerah sendiri dengan para spekulasi tanah.

(3). Pemberian Ganti Rugi.

Dalam berbagai kasus penggusuran tanah acap kali tidak berlangsung mulus, memang sudah menjadi fenomena keseharian di kota besar. Dalam berbagai kasus pembebasan tanah, ketidakjelasan rencana kota dan tidak diikutkannya warga pemilik tanah dalam proses pembebasan adalah faktor yang sering menjadi pemicu ketidakpuasan dan sengketa tanah.

Seperti telah banyak diberitakan di berbagai media masa lokal maupun nasional, bahwa sepanjang pembongkaran atau penggusuran tanah dilakukan dengan cara main paksa tanpa melalui musyawarah dengan harga yang layak, niscaya kekisruhan akan selalu berpulang muncul, seperti halnya kasus Tubanan. Alotnya proses pembebasan tanah dan keengganan warga digusur dari lahan miliknya, dan frekuensinya dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 38 : Alasan korban menolak penggusuran.

| Alasan korban menolak penggusuran | Frekuensi | % |
|-------------------------------------|-----------|------------|
| Karena ganti rugi terlalu rendah | 45 | 68,1 |
| Ketakutan hidup di tempat yang baru | 14 | 20,5 |
| Karena mematikan usahanya | 9 | 13,2 |
| Jumlah | 68 | 100 |

Sumber Data : Harian Jawa Pos, 1994-1996, Diolah kembali.

Tabel tersebut di atas menunjukkan bahwa alasan warga menolak penggusuran, Pertama, karena ganti rugi terlalu rendah yaitu 66,1 %, Kedua, bersumber dari ketakutan warga yang tergusur terhadap masa depannya di tempat tinggal baru yang frekuensinya sebanyak 20,5 %, Ketiga, matinya usaha yang telah ditekuni selama ini sebanyak 13,2 %.

Dengan kata lain, sumber kekisruhan masalah pertanahan terutama menyangkut tiadanya jaminan hukum yang adil bagi korban, khususnya tentang penentuan ganti rugi dan cara pelaksanaannya. Sering terjadi bahwa pembebasan tanah merupakan upaya yang dipaksakan, sehingga acap kali sulit dibedakan antara pembebasan hak dengan pencabutan hak.

Sebetulnya, bila besarnya ganti rugi yang diputuskan lewat musyawarah memadai, warga kota yang tanahnya terkena proyek pembebasan umumnya tidak akan terlalu kaku menolak. Akan tetapi, lain persoalan bila harga ganti rugi yang ditawarkan dinilai warga terlalu rendah dan jauh dari memadai untuk digunakan sebagai modal memulai kehidupan baru.

Sudah menjadi praktek umum, besarnya ganti rugi yang diterima warga tergusur acap kali hanya memperhitungkan benda-benda yang dapat dirupiahkan saja, seperti lahan, bangunan dan tanaman. Sementara itu, untuk *Intangible asset* seperti nilai lokasi, kesuburan tanah, tersedianya prasarana, hubungan sosial ekonomi penduduk yang sebenar-

nya arti ekonominya juga besar sering diabaikan dan tidak diikuti kalkulasi.

Di bawah ini akan disajikan harga dasar tanah di wilayah KMS, berdasarkan Surat Keputusan Walikota Surabaya No. 79 Tahun 1995.

Tabel 39 : Harga Dasar Tanah di Wilayah KMS pada Tahun-tahun 1995-1996.

| Jenis | Kelas | Harga Dasar Per M ² (Rp) | | | | |
|-------------------------|-------|-------------------------------------|-----------|-----|-----|-----------|
| Sawah | I | Rp. | 41.000 | s/d | Rp. | 75.000 |
| | II | Rp. | 23.000 | s/d | Rp. | 41.000 |
| | III | Rp. | 9.000 | s/d | Rp. | 23.000 |
| Tegal | I | Rp. | 31.000 | s/d | Rp. | 55.000 |
| | II | Rp. | 17.000 | s/d | Rp. | 31.000 |
| | III | Rp. | 8.400 | s/d | Rp. | 17.000 |
| Tambak | I | Rp. | 23.000 | s/d | Rp. | 40.000 |
| | II | Rp. | 12.000 | s/d | Rp. | 23.000 |
| | III | Rp. | 8.400 | s/d | Rp. | 12.000 |
| Perumahan | I | Rp. | 398.000 | s/d | Rp. | 720.000 |
| | II | Rp. | 196.000 | s/d | Rp. | 398.000 |
| | III | Rp. | 108.000 | s/d | Rp. | 108.000 |
| | IV | Rp. | 49.000 | s/d | Rp. | 108.000 |
| | V | Rp. | 20.000 | s/d | Rp. | 49.000 |
| | VI | Rp. | 10.000 | s/d | Rp. | 20.000 |
| Perdagangan/Perkantoran | I | Rp. | 1.051.000 | s/d | Rp. | 2.302.000 |
| | II | Rp. | 551.000 | s/d | Rp. | 1.051.000 |
| | III | Rp. | 339.000 | s/d | Rp. | 551.000 |
| | IV | Rp. | 198.000 | s/d | Rp. | 339.000 |
| | V | Rp. | 100.000 | s/d | Rp. | 198.000 |
| | VI | Rp. | 81.000 | s/d | Rp. | 100.000 |
| Industri | I | Rp. | 245.000 | s/d | Rp. | 398.000 |
| | II | Rp. | 125.000 | s/d | Rp. | 245.000 |
| | III | Rp. | 81.000 | s/d | Rp. | 125.000 |
| | IV | Rp. | 25.000 | s/d | Rp. | 81.000 |

Sumber Data : SK Walikota Surabaya No. 79 Tahun 1995.

Adanya perbedaan taksiran ganti rugi yang terlalu besar antara yang ditawarkan dengan yang diinginkan bukan saja menyebabkan warga menolak untuk pindah, tetapi mereka juga akan berbuat apa saja untuk mempertahankan hak atas tanah milik mereka.

Kemudian di bawah akan disajikan tabel data mengenai sikap warga terhadap penggusuran.

Tabel 40 : Sikap Korban Terhadap Penggusuran.

| Sikap Korban Terhadap Penggusuran | Frekuensi | % |
|-----------------------------------|-----------|------|
| Semua menolak | 18 | 50 |
| Sebagian besar menolak | 5 | 15,6 |
| Separuh menolak | 1 | 3,1 |
| Sebagian kecil menolak | 4 | 12,5 |
| Semua menerima | 5 | 15,6 |
| Jumlah | 31 | 100 |

Sumber Data : Harian Jawa Pos, 1994-1996, Diolah kembali.

Dari 31 kasus sengketa tanah yang berhasil dipantau bagaimana sikap warga terhadap penggusuran, diketahui nyaris warga yang tergusur selalu menunjukkan sikap menolak. Hanya 15,6 % menunjukkan warga menerima penggusuran. Sementara, sebagian besar yang lain menolak entah sebagian kecil warga atau semua warga.

Pemerintah Daerah KMS sendiri sebenarnya setiap tahun selalu mengeluarkan daftar harga dasar tanah yang harus dirujuk bila kegiatan pembebasan tanah menemui ketidaksepakatan. Akan tetapi, bagi warga, daftar harga dasar

tanah yang dikeluarkan lewat SK Walikota itu biasanya dinilai jauh dari memadai karena tidak memperhitungkan kenaikan nilai tanah bila kelak sudah berubah menjadi pusat perdagangan, perumahan mewah atau proyek-proyek lain yang bernilai ekonomi tinggi.

Satu contoh, adalah kasus pembebasan tanah yang dilakukan Citra Land. Pada waktu Citra Land membebaskan tanah di daerah Surabaya Barat, tanah milik penduduk asli hanya dibeli dengan harga sekitar 4 ribu sampai dengan 8 ribu rupiah per meter. Setelah tiga tahun kemudian, ketika Citra Land memasarkan tanah itu kembali dalam bentuk rumah mewah, harganya melonjak menjadi 250 ribu rupiah per meter persegi, satu kelipatan kenaikan yang betul-betul luar biasa.

(4). Rencana dan Realisasi Pemanfaatan Tanah Sengketa.

Dalam berbagai kasus penggusuran yang kemudian menyulut kemarahan dan kegeraman serta rasa frustrasi warga kota adalah bila dalam proses penggusuran hak warga atas tanah bukan saja diabaikan, tetapi juga terjadi penipuan. Sudah bukan rahasia, bahwa kendati dalam kasus-kasus pembebasan tanah selalu dilaksanakan atas dasar kepentingan umum. Namun, dalam kenyataannya acap kali justru harus mengorbankan kepentingan umum itu sendiri. Banyak kasus membuktikan, bahwa hasil pelaksanaan pembebasan tanah bukanlah proyek yang bisa dimanfaatkan oleh rakyat kebanyakan,

melainkan justru untuk proyek-proyek yang eksklusif, yang hanya bisa dimanfaatkan untuk kepentingan kalangan kelas menengah ke atas.

Selanjutnya, rencana dan realisasi pemanfaatan tanah sengketa dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 41 : Rencana dan Realisasi Pemanfaatan Tanah Sengketa.

| Pemanfaatan Tanah Sengketa | Frekuensi | % |
|--------------------------------------|-----------|------------|
| Untuk pembangunan perumahan mewah | 5 | 8,47 |
| Untuk pembangunan kondominium | 8 | 10,16 |
| Untuk pembangunan pusat pembelanjaan | 8 | 13,55 |
| Untuk pembangunan perkantoran swasta | 4 | 6,77 |
| Untuk perkantoran pemerintah | 4 | 6,77 |
| Untuk pelebaran jalan | 15 | 25,42 |
| Untuk jalur hijau | 4 | 6,77 |
| Untuk pelebaran sungai | 4 | 6,77 |
| Jumlah | 59 | 100 |

Sumber Data : Harian Jawa Pos, 1994-1996, Diolah kembali.

Penelitian ini, menemukan bahwa dari 59 kasus pembebasan tanah yang berhasil direkam, 60 % umumnya pemanfaatannya adalah untuk proyek-proyek yang sifatnya komersial. Sementara itu, hanya 40 % dari kasus pembebasan tanah yang terjadi selama tahun-tahun 1994-1996, di Surabaya yang benar-benar dimanfaatkan untuk kepentingan umum, seperti pembuatan jalur hijau, pelebaran jalan dan perbaikan jembatan.

Jujur harus kita akui bahwa terlalu riskan dan rasanya muskil menyebut berdirinya hotel berbintang, perumahan

mewah, kondominium, pusat perbelanjaan dan semacamnya merupakan proyek yang mewakili aspirasi dan kepentingan umum yang di dalamnya banyak terdapat warga yang miskin dan terbelakang secara ekonomi. Bagaimanapun kehadiran gedung-gedung dan pusat perbelanjaan modern tidaklah mungkin akan bisa dinikmati oleh warga yang tanahnya digusur. Sebagian besar warga, khususnya dari *lower class* niscaya hanya akan menjadi penonton setia dari jarak jauh terhadap berbagai generlap dan kemewahan yang sebelumnya terlanjur disebut proyek untuk kepentingan pembangunan itu.

Dari sudut mana pun dipandang, pemanfaatan tanah warga yang condong hanya melayani kepentingan kelas menengah ke atas itu, tentu dapat menggusarkan rakyat dan tidak heran jika kemudian menyulut kegeraman dan perlawanan kota.

(5). Prosedur Pembebasan Tanah.

Menurut aturan yang berlaku, prosedur pembebasan tanah pada dasarnya harus dilakukan melalui musyawarah dan dengan cara seadil-adilnya serta tidak merugikan rakyat.

Sekurang-kurangnya ada lima hal yang harus diperhatikan dalam proses pembebasan tanah rakyat. kelima hal itu adalah : (1) rakyat yang tanahnya terkena proyek pembebasan harus diurus oleh pihak yang akan menginvestasi dengan pengawasan dan bimbingan pemerintah daerah; (2) ditempat

tinggalnya yang baru rakyat yang tergusur harus dijamin agar mata pencahariannya tidak berhenti; (3) rakyat atau anggota keluarga yang tergusur harus dilatih menjadi karyawan di proyek yang dibangun di tempat tersebut; (4) kalau memang ada keinginan warga yang tergusur, mereka diberi kesempatan menjadi pemegang saham di tempat tersebut; dan (5) pemberian ganti rugi disesuaikan dengan status tanah.

Yang menjadi persoalan, kendati berbagai peraturan sudah di susun dan diberlakukan, tetapi yang namanya peraturan bagaimanapun tidak akan bisa mengingkari kodratnya yang berciri negatif. Berbeda dengan yang telah digariskan dalam berbagai peraturan perundangan yang ada berupa undang-undang, Permendagri atau Keppres, kenyataan yang terjadi acap kali adalah tidaklah seindah sebagaimana yang tersurat. Menurut catatan LBH (Lembaga Bantuan Hukum) Surabaya, selama tahun-tahun 1994-1996 ada dua hal yang sedikit banyak merupakan indikator penyebab terjadinya inkonsistensi dalam penerapan hukum pertanahan khususnya yang menyangkut prosedur pembebasan tanah rakyat. Pertama, semakin tertutupnya akses masyarakat baik dalam hal perolehan informasi maupun keterlibatan mereka dalam pengambilan keputusan peruntukan tanah yang ditetapkan birokrasi. Kedua, semakin kelihatan tanda-tanda yang menunjukkan terjadinya kematian perdata, yaitu hubungan

keperdataan dan hak pemilikan seseorang atas tanah tidak lagi memperoleh perlakuan yang wajar dan adil.

Catatan LBH di atas bukannya mengada-ada. Selama ini di berbagai kasus pembebasan tanah di Surabaya acap kali yang terjadi bahwa hak warga atas tanah miliknya sering diabaikan. Dengan dalih demi kepentingan umum atau demi pembangunan kota sering warga digusur begitu saja dari tempat tinggalnya. Di bawah ini akan disajikan hasil angket bagaimana prosedur pembebasan tanah sebagaimana pada tabel di bawah ini :

Tabel 42 : Prosedur Pembebasan Tanah.

| Prosedur Pembebasan Tanah | Frekuensi | % |
|--|-----------|-----|
| Warga bersedia pindah setelah musyawarah | 14 | 28 |
| Warga digusur secara paksa | 36 | 72 |
| Jumlah | 50 | 100 |

Sumber Data : Jawa Pos, 1987, diolah kembali

Dari jawaban 50 orang responden, dapat diperoleh data bahwa 72 % menyatakan bahwa prosedur penyelesaian pembebasan tanah dilakukan secara paksa, dan hanya 28 % pembebasan tanah dilakukan melalui musyawarah.

Dengan kekuatan modal atau kekuasaan yang dimiliki, biasanya kemauan pihak penggusur memang sulit dibendung. Cara yang dipakai ialah pemaksaan, dan/atau juga dengan cara mengandalkan kekerasan. Contoh, adalah pembebasan

tanah yang dilakukan di daerah Surabaya Barat oleh sebuah investor. Perlahan-lahan, tapi pasti seorang persatu tanah milik penduduk asli dibeli. Kebetulan waktu itu ada salah satu warga yang tetap bertahan tidak mau menjual tanah miliknya. Akibatnya ialah, bahwa tanah di seputar pemilik yang bersikeras itu diberi pagar kawat berduri, sehingga sipemilik tanah itu tidak bisa lagi bertahan. Akhirnya mau tidak mau, sipemilik itu terpaksa melepaskan tanah miliknya.

Cara lain yang dipergunakan adalah dengan membuat warga yang mencoba bertahan hidupnya tidak nyaman. Tanah milik warga yang sudah bisa dibeli segera dirobohkan dan sesegera mungkin tahap pembangunan awal dimulai. Suara dan bunyian yang ditimbulkan oleh alat-alat berat, terutama paku bumi bukan saja membuat rumah-rumah warga yang bersikukuh retak, tetapi sehari-harinya mereka terganggu. Hasil akhirnya tentu bisa diduga, bahwa lagi-lagi pihak penggusur yang kembali menetik kemenangan.

Di kasus pembabasan tanah yang dilakukan Pemda, satu cara yang lebih halus untuk menggusur warga adalah dengan melakukan praktek konsinyasi. Di Surabaya beberapa kasus pembebasan tanah yang dilakukan dengan konsinyasi adalah pembebasan tanah untuk pembangunan waduk Wiyung, proyek pelebaran jalan Rungkut Kidul, atau pembebasan tanah untuk pembangunan Rumah Sakit Suhadah Minah. Praktek konsinyasi

ini terjadi biasanya jika warga menolak ganti rugi yang ditetapkan, sementara pihak pengadilan telah memutuskan bahwa yang menang adalah pihak penggusur. Warga pada akhirnya mau tidak mau harus bersedia menerima ganti rugi yang dititipkan pemerintah daerah di pengadilan. Praktek pembebasan tanah yang kurang mencerminkan asas keadilan dan merugikan warga pemilik tanah sebenarnya bisa di eliminasi kalau dari pihak pemerintah dan aparat keamanan berfungsi sebagai mediator yang adil dan jujur. Tetapi, di tengah situasi dimana aparat perencanaan kota cenderung pro kekuatan komersial dan getol menonjolkan pembangunan fisik, harapan semacam ini sepertinya ibarat pungguk merindukan bulan, muskil terjadi.

(6). Usaha Yang Ditempuh Oleh Warga.

Andai kata sebagian besar warga kota masih berkuat dengan kebodohan dan ketidaktahuan akan perkembangan harga tanah kota, maka mungkin tidak akan pernah ditemui ada warga yang menolak ganti rugi. Akan tetapi, dengan membaca pemberitaan tentang kasus pembebasan tanah yang diekspos oleh media massa, tampaknya telah banyak warga kini makin berhati-hati, kritis dan taktis dalam mempertahankan hak mereka atas tanah mereka.

Sekurang-kurangnya dalam dua-tiga tahun terakhir, tampak bahwa warga makin mengetahui dan berani berbicara tentang hak mereka atas tanahnya dan mempertahankan hak

itu dari cengkeraman para investor yang hendak membebaskan tanah mereka untuk proyek-proyek bisnis atau melawan pihak yang secara politis lebih berkuasa dan lebih kuat posisinya sekalipun.

Kita bisa membaca di berbagai media massa, bahwa untuk mempertahankan hak-haknya, warga yang terkena proyek penggusuran tidak cuma bersikap pasrah saja, tetapi mereka juga tidak ragu-ragu lagi untuk menempuh langkah-langkah yang lebih berarti dan berani. Warga kota pada umumnya semakin menyadari bahwa hanya mengandalkan kemurahan hati pengusaha dan mengharapkan birokrasi bisa bersikap adil adalah hal yang muskil. Munculnya kasus Cangkring Malang atau kasus SSC beberapa tahun lalu adalah contoh kasus yang menyebabkan banyak warga kemudian patah arang dan sadar bahwa birokrasi yang ada di kota ternyata korup dan manipulatif. Di bawah ini akan ditampilkan tabel data tentang bagaimana usaha yang ditempuh warga untuk memperjuangkan tanahnya yang terkena penggusuran.

Tabel 43 : Usaha Yang Ditempuh Korban.

| Usaha Yang Ditempuh Korban | Frekuensi | % |
|---------------------------------------|-----------|------------|
| Mengadu kepada Komnas Ham | 11 | 20,75 |
| Menyewa Pengacara | 15 | 28,30 |
| Mengadu kepada LBH | 8 | 15,09 |
| Mengadu kepada DPR | 10 | 18,86 |
| Mengadu kepada Walikota | 6 | 11,32 |
| Menulis kepada Media Massa | 8 | 15,09 |
| Mengadu kepada Wappres/kotak pos 5000 | 6 | 11,32 |
| Jumlah | 53 | 100 |

Sumber Data : Harian Jawa Pos, 1984-1996. Diolah kembali.

Untuk memperjuangkan nasib dan haknya, biasanya warga yang terkena penggusuran atau perlakuan yang tidak adil kecenderungan warga tidak lagi percaya kepada birokrasi. Selain banyak mengadu ke DPR, berkirin surat ke media massa, mengadu ke LBH, berkirin surat ke KOMNAS HAM, menyewa Pengacara, berkirin surat ke WAPRES atau mengadu ke instansi-instansi lain maupun ke Lembaga Swadaya Masyarakat untuk meminta tanggapan. Banyak warga yang terkena penggusuran kalau perlu juga tidak segan-segan untuk memilih menyelesaikan lewat jalur hukum, menuntut Walikota, investor atau siapapun yang dirasa melanggar hak-haknya.

Siapa pihak yang telah berjasa meningkatkan sikap kritis warga, tentu melibatkan banyak pihak. Tetapi, yang jelas tidak boleh dilupakan adalah peran pers. Jika semula sering terjadi masyarakat umum seolah buta mengenai rencana pembangunan kota. Apa yang disebut Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK) atau Rencana Detail Tata Ruang Kota sepertinya menjadi kotak hitam, misterius atau barang rahasia warga. Tetapi, kini setelah informasi arah pengembangan kota, harga tanah dan informasi penting lain banyak diekspos media massa, maka pelan-pelan sikap kritis warga mulai terbentuk. Warga bukan cuma tahu tentang harga tanah dan pengturan tata ruang kota. Lebih dari itu, mereka juga semakin sadar akan hak-haknya.

Apakah sikap kritis warga tersebut akan terus bergulir atau akan kembali merosot, memang masih diperdebatkan. Namun, sepanjang rakyat masih sering dikelabui hak-hak atas tanahnya, usahanya serta kelangsungan hidup dirinya tetap diabaikan sebagaimana selama ini terjadi, niscaya peningkatan kesadaran kekuatan massa kota akan semakin menguat. Penanganan yang hanya menekankan pentingnya stabilitas dalam jangka pendek mungkin bisa meredam sementara gejolak warga. Akan tetapi, kalau keadilan masih juga menjadi barang langka bagi warga kota yang miskin, maka bisa diduga bahwa yang muncul kemudian adalah amarah sosial.

Berikut ini akan dibahas bagaimana sikap warga Tubanan yang menjadi korban penggusuran PT. Darmo Permai bersama Penda KMS, berdasarkan hasil wawancara/kuesioner terhadap 50 responden korban tentang (1) sikap warga/korban tentang ganti kerugian, (2) sikap warga/korban alasan tentang kepentingan umum, (3) sikap warga/korban tentang penggusuran itu sendiri.

(1). Sikap warga/korban pembebasan tanah Tubanan tentang ganti kerugian.

Di Indonesia, tata cara dan penetapan ganti rugi pembebasan tanah sebenarnya jauh-jauh hari telah diatur yakni, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975. Pada Pasal 6 disebutkan bahwa penetapan

mengenai besarnya ganti rugi harus dimusyawarahkan dengan para pemilik atau pemegang hak atas tanah atau benda dan tanaman yang ada di atasnya berdasarkan harga umum setempat, dan dalam hal ini juga harus diperhatikan lokasi dan faktor-faktor strategis lainnya yang dapat mempengaruhi harga tanah.³²

Kemudian dalam Keppres Nomor. 55 Tahun 1993, Pasal 16 disebutkan, bahwa bentuk dan besarnya ganti kerugian atas dasar cara perhitungan dimaksud dalam Pasal 15 ditetapkan dalam musyawarah. Pasal 15 berbunyi :

Dasar dan cara perhitungan ganti kerugian ditetapkan atas dasar; (a) harga tanah yang didasarkan atas nilai nyata atau sebelumnya, dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak Bumi dan Bangunan yang terakhir untuk tanah yang bersangkutan.

Secara rinci, proses pembebasan tanah pada dasarnya harus memenuhi beberapa persyaratan berikut. Pertama, ganti rugi yang diberikan kepada warga yang tanahnya terkena pembebasan dilaksanakan melalui musyawarah dan harus menguntungkan kedua belah pihak, baik itu yang digusur maupun pihak yang menggusur. Kedua, pemanfaatan proyek pembebasan tanah sejauh mungkin harus bisa dimanfaatkan bagi warga yang tergusur. Ketiga, sejauh mungkin juga harus diusahakan rakyat yang terkena proyek pembebasan diberi

kesempatan seluas-luasnya untuk diikutsertakan sebagai pemilik saham di perusahaan yang dilakukan pembebasan tanah.

Yang memperhatikan ialah walaupun berbagai produk hukum telah dikeluarkan pemerintah, namun acap kali tetap tidak dapat menolong warga yang terkena penggusuran, khususnya mereka yang berasal dari golongan miskin. Dalam praktek sering terjadi penyalahgunaan hukum, yaitu para pemilik dan pemegang atas tanah justru acap kali dipojok-pojokkan dengan keputusan yang tidak menguntungkan mereka. Selain pemberian ganti kerugian ditetapkan secara sepihak oleh pihak yang melakukan penggusuran, kasus-kasus pembebasan tanah yang terjadi di Indonesia sering tersendat di dalam proses pembayaran ganti ruginya, bahkan banyak di antaranya tidak sampai ke tangan yang bersangkutan. Tanah milik warga telah dibebaskan dan digunakan terlebih dahulu sementara pembayaran ganti rugi berjalan tersendat-sendat.³³

Di bawah ini dapat dilihat prosentase responden warga Tubanan yang menyatakan bahwa pemberian ganti kerugian tanah selalu merugikan dan mengorbankan warga.

Tabel 44 : Sikap korban tentang ganti kerugian tanah yang selalu merugikan.

| Sikap Korban | Frekuensi | % |
|---------------|-----------|-----|
| Sangat setuju | 12 | 24 |
| Setuju | 31 | 62 |
| Tidak setuju | 5 | 10 |
| Ragu-ragu | 2 | 4 |
| Jumlah | 50 | 100 |

Sumber Data : Hasil angket, 1997, Diolah kembali.

Menurut penelitian ini, sebagian besar 62 %, menyatakan setuju dan bahkan 24 % di antaranya menyatakan sangat setuju bahwa pemberian ganti rugi dalam sengketa tanah selalu merugikan pemegang hak atas tanah. Dari 50 responden yang diwawancarai hanya 4 % yang menyatakan tidak setuju terhadap pernyataan di atas dan sisanya sebanyak 10 % menyatakan ragu-ragu.

Secara obyektif, harus diakui bahwa tidak semua penggusuran dan pemberian ganti rugi dalam proses pembebasan tanah selalu merugikan warga. Dalam beberapa kasus, terkadang proses penggusuran memberikan manfaat yang besar bagi warga yang tergusur, setidaknya ditinjau dari segi manfaat ekonomi. Akan tetapi, karena jumlah kasus pemberian ganti rugi yang menguntungkan warga itu relatif jarang terjadi, sementara berita-berita di berbagai media massa lebih banyak mengekspos kasus-kasus pembebasan tanah yang merugikan warga, maka tidak mengherankan jika opini umum yang berkembang di benak masyarakat bahwa penggusuran selalu merugikan

rakyat.

Selama ini sering didengar dalih yang digunakan pihak investor atau pemerintah untuk mensahkan alasan pembebasan tanah yang dilakukan adalah dengan pernyataan bahwa tindakan mereka itu adalah semata-mata demi kepentingan umum. Dalih ini untuk sebagian mungkin benar, karena siapa yang bisa menyangkal proyek-proyek seperti pelebaran jalan atau jembatan bukan merupakan kepentingan umum. Akan tetapi yang menjadi persoalan adalah ketika alasan demi kepentingan umum kemudian menjadi semacam kata sakti yang sering dijadikan dasar pembenar bagi semua usaha pembebasan tanah di kota besar. Tidak peduli apakah proyek di balik pembebasan tanah yang dilakukan benar untuk kepentingan umum atau berupa proyek-proyek komersial, semuanya senantiasa di atas namakan demi kepentingan umum.

Dalam kasus Tubanan, misalnya, alasan yang dijadikan dasar kegiatan pembebasan tanah adalah demi kepentingan umum. Akan tetapi, semua orang kemudian mengetahui bahwa hasil pembebasan tanah yang dilakukan ternyata untuk pembangunan perumahan mewah, yang jelas-jelas adalah proyek komersial yang menguntungkan segelintir orang.

Di bawah ini dapat dilihat data prosentase responden yang menyatakan bahwa alasan demi kepentingan umum,

telah sering dimanipulasi untuk menutupi motif-motif ekonomi para investor.

Tabel 45 : Sikap warga/korban tentang demi kepentingan umum sering dimanipulasi.

| Sikap Warga/korban | Frekuensi | % |
|--------------------|-----------|-----|
| Setuju | 38 | 76 |
| Tidak setuju | 7 | 14 |
| Ragu-ragu | 5 | 10 |
| Jumlah | 50 | 100 |

Sumber Data : Hasil angket, 1987, Diolah kembali.

Dari hasil angket yang diperoleh data, yaitu 76 % responden menyatakan bahwa demi kepentingan umum telah sering dimanipulasi untuk menutupi motif-motif ekonomi para investor yang ingin mengeruk keuntungan dari proyek pembebasan tanah yang mereka lakukan. Dari 50 responden yang diwawancarai hanya 14 % warga yang menyatakan tidak setuju dengan pernyataan bahwa penger-tian demi kepentingan umum telah dimanipulasi, sisanya sebanyak 10 % menyatakan ragu-ragu.

Dengan berkaca dari pengalaman yang sudah-sudah itulah, akhirnya bisa dipahami bila benih-benih kera-guan sedikit demi sedikit mulai terakumulasi dan menye-babkan banyak di antara warga Tubanan menolak bila tanah mereka dibebaskan. Persoalannya ialah bukan karena warga bersikap ingin mneghambat jalannya pemba-

ngunan. Sepanjang ganti rugi yang diberikan dirasa layak dan sesuai dengan harga pasar, kebanyakan warga yang tergusur cenderung akan menerima.

Di bawah ini dapat dilihat bagaimana sikap warga Tubanan terhadap penggusuran.

Tabel 46 : Sikap warga Tubanan terhadap penggusuran.

| Sikap Warga | Frekuensi | % |
|---|-----------|-----|
| Bersedia pindah | 10 | 20 |
| Bersedia pindah asal ganti rugi memadai | 37 | 74 |
| Baru bersedia pindah setelah ada keputusan Pengadilan | 2 | 4 |
| Mencari segala usaha agar tetap bisa tinggal | 1 | 2 |
| Jumlah | 50 | 100 |

Sumber Data : Hasil angket, 1997, Diolah kembali.

Dalam penelitian ini, hasil angket dari 50 responden 74 % menyatakan siap atau bersedia pindah asal ganti rugi yang mereka terima jumlahnya memadai. Pengertian memadai disini tentu sangat relatif. Akan tetapi, dari apa yang ditangkap selama wawancara, permintaan warga sebenarnya tidaklah terlalu muluk. Asal tanah mereka dihargai menurut harga pasar yang berlaku saat itu dan memperhitungkan kenaikan nilai tambah dari peruntukan tanah mereka setelah dibebaskan, itu sudah dianggap cukup.

Dari 50 responden yang diwawancarai terdapat 6 % yang menyatakan tidak mau digusur. Bagi kelompok ini,

masalahnya bukan pada soal ganti kerugian yang bakal mereka terima memadai atau tidak. Namun, sebabnya adalah karena mereka merasa sudah betah di tempat tinggalnya yang fasilitas umumnya lengkap dan mudah dijangkau serta takut bila harus memulai kehidupan baru di tempat lain yang tidak dikenalnya. Di samping itu adanya rasa solidaritas antar sesama tetangga dan keterikatan kepada tempat tinggal atau tanah miliknya adalah alasan lain yang acap dilontarkan oleh warga yang menolak untuk digusur.

Orang Jawa sangat terikat sama tempat tinggalnya, sekalipun mereka ditransmigrasikan, mereka menamakan kampungnya sama dengan kampung yang ditinggalkannya. Contoh Wonomulyo di kabupaten Polmas nama-nama kampung di kabupaten Luwu dan Kendari.

(2). Upaya Korban/Warga Tubanan Mempertahankan Tanahnya.

Bagian yang paling sulit diselesaikan dalam kasus penggusuran adalah metode menemukan titik sepakat mengenai besarnya ganti kerugian. Tidak jarang perbedaan pendapat tentang berapa besar ganti kerugian yang pantas diberikan dan keengganan warga pindah dari tempat tinggalnya menyebabkan pelaksanaan proyek menjadi terlambat.

Pada saat kota belum sesak dan urbanisasi berlebihan, belum menjadi ancaman serius bagi rencana perkem-

bangan tata ruang kota, penggusuran biasanya tidak menemui kendala yang berarti karena harga tanah masih relatif normal dan warga biasanya masih bersikap menerima. Akan tetapi, lain soal ketika harga tanah di kota besar mulai melonjak dan sebagian besar warga mulai paham seluk beluk permainan spekulasi dan telah menyadari betapa tanah telah menjadi barang yang semakin langka.

Seperti diamati oleh Mohammad Sobary,³⁴ bahwa akhir-akhir ini nampak rakyat makin berani berbicara tentang hak dan mempertahankan hak itu dari cengkeraman pihak yang lebih berkuasa dan kuat posisinya sekalipun. Selain memprotes lewat kolom surat pembaca di berbagai media massa, banyak warga Tubanan yang makin berani melapor ke lembaga perwakilan rakyat atau meminta perlindungan ke lembaga bantuan hukum dan lain-lain jika hak mereka terancam.

Di bawah ini akan ditampilkan tabel data tentang pihak yang dihubungi responden untuk memperjuangkan hak-hak atas tanahnya.

Tabel 47 : Pihak yang dihubungi responden untuk memperjuangkan tanahnya.

| Pihak yang dihubungi | Ya | Tidak | Jumlah |
|----------------------|----|-------|--------|
| DPR Daerah | 29 | 21 | 50 |
| DPR Pusat | 8 | 42 | 50 |
| Gubernur | 25 | 25 | 50 |
| Walikota | 31 | 19 | 50 |
| Mendagri | 4 | 46 | 50 |
| Presiden | 1 | 49 | 50 |
| Kotak Pos 5000 | 20 | 30 | 50 |
| KOMNAS HAM | 35 | 15 | 50 |
| Pengacara | 15 | 35 | 50 |
| LBH | 20 | 30 | 50 |
| Perguruan Tinggi | 4 | 46 | 50 |

Sumber Data : Hasil angket, 1997, Diolah kembali.

Di kalangan warga Tubanan yang terkena proyek pembebasan tanah ditemukan ada enam pola usaha yang dilakukan untuk memperjuangkan hak mereka atas tanah dan agar bisa memperoleh ganti rugi yang layak. Ke enam pola itu adalah:

Pertama, menghubungi dan mengadu sekaligus meminta keadilan kepada pihak eksekutif, seperti Walikota 82 %, Gubernur 50 %, Mendagri 8 % atau bahkan Presiden 2 %. Pada pola pertama ini Komnas Ham dan pihak eksekutif yang paling banyak dihubungi untuk meminta keadilan adalah Walikota karena menurut warga Tubanan pada dasarnya Walikota adalah pihak yang bertanggungjawab menentukan bagaimana pengaturan tata ruang kota termasuk sekaligus menentukan berapa besar ganti rugi yang dinilai layak.

Kedua, mengadu kepada Lembaga Perwakilan Rakyat, baik itu DPRD Tingkat II, sebanyak 58 % maupun DPR Pusat se-

banyak 16 %. Berbeda dengan kecenderungan para petani yang beberapa tahun terakhir lebih cenderung mengadu langsung ke DPR Pusat.

Ketiga, mengadu melalui Kotak Pos 5000. responden sebanyak 40 %. Sebagian warga memilih mengadu melalui saluran langsung ke Wakil Presiden, selain karena menganggap ada hal-hal yang janggal dalam penentuan besarnya ganti rugi atas tanah miliknya juga karena warga tersebut berharap pengaduan mereka bisa segera ditanggapi pemerintah. Beberapa berita di media massa menyatakan bahwa pengaduan melalui kotak pos 5000 sebagian telah benar dilacak adalah salah satu faktor yang menyebabkan warga lebih memilih mengadu ke DPRD Tingkat II karena lembaga ini dinilai merupakan lembaga yang paling paham masalah warga Tubanan dan di sisi lain karena lembaga inilah yang bertugas melaksanakan fungsi kontrol kepada berbagai kebijakan yang dicetuskan oleh Walikota termasuk kebijakan pembebasan tanah Tubanan.

Keempat, 40 % responden mengadu sekaligus menunjuk lembaga tertentu misalnya LBH atau pengacara sebanyak 30 % sebagai kuasa hukum mereka untuk memperjuangkan hak atas tanahnya dan tempat tinggal miliknya. Usaha ini ditempuh warga, di samping karena mereka menyadari bahwa keterbatasan pengetahuan hukum, dikawatirkan akan bisa merugikan posisi mereka dalam proses sengketa, juga karena warga

tersebut menang telah memutuskan untuk menempuh upaya hukum melalui jalur pengadilan guna memperjuangkan hak-haknya.

Kelima, 8 % mengadu ke Pergurua Tinggi dengan maksud selain memperoleh perlindungan, juga sekaligus warga berharap dapat memperoleh dukungan moral dari warga kampus. Pola mengadu ke Perguruan Tinggi ini termasuk trend baru.

Keenam, 70 % responden warga Tubanan mengadu dan meminta bantuan ke KOMNAS HAM dalam rangka memperjuangkan dan mempertahankan hak atas tanah dan hak milik lainnya, umpamanya bahwa pihak PT. Darmo Permai tidak tuntas menyelesaikan ganti kerugian atas tanah warga Tubanan.

Lepas, pola mana yang dipilih dan dilakukan warga Tubanan untuk memperjuangkan hak atas tanah mereka, satu hal yang menarik adalah adanya kesan kuat bahwa warga Tubanan kini tampak semakin berani untuk menempuh langkah-langkah yang lebih baik. Warga Tubanan semakin menyadari bahwa hanya mengandalkan kemurahan hati pengusaha atau investor dan berharap aparat birokrasi bisa bersikap adil adalah suatu kemustahilan. Terkuaknya berbagai kasus penyelewengan jabatan dan perbuatan sewenang-wenang yang dilakukan oknum birokrasi seperti dalam kasus Tubanan, tampaknya menjadi bumerang yang merusak citra birokrasi dinata masyarakat.

Usaha-usaha yang berdasarkan inisiatif pribadi mengadu ke LBH atau menyewa pengacara serta pada saat yang bersamaan berusaha menjalin rasa solidaritas di antara warga Tubanan yang sama-sama terkena penggusuran oleh PT Darmo Permai dinilai responden penelitian ini lebih memberikan harapan daripada bersikap pasrah menanti uluran bantuan dari aparat pemerintah daerah atau aparat birokrasi lainnya.

2. Proses Viktimisasi Pada Pembebasan Tanah Tubanan.

(a). Riwayat daerah penelitian.³⁵

Sebagaimana daerah-daerah yang lain pada umumnya, kelurahan Tubanan juga mempunyai cerita yang mengisahkan tentang asal nama kelurahan Tubanan. Menurut informasi yang diterima, kata "Tubanan" sebenarnya berasal dari kata "tibanan". Artinya adalah tempat bagi orang-orang yang mengungsi.

Pada sekitar tahun 1688, orang-orang tidak hidup secara menetap. Mereka sering berpindah-pindah baik disebabkan karena ingin mencari lahan baru yang lebih baik, maupun untuk keperluan mengungsi karena tempat tinggal sebelumnya dianggap berbahaya. Pada saat itulah, ada beberapa orang yang babat alas disebelah barat kota Surabaya. Hingga suatu saat tersebut layak untuk ditempati, maka banyak pengungsi mulai berdatangan. Mereka umumnya berasal

dari suku Madura dan Jawa. Oleh karena itulah nama daerah itu dikenal dengan Tubanan, yang maksudnya adalah tempat bagi berbagai suku yang mengungsi.

Pada perkembangan selanjutnya, Tubanan berkembang menjadi sebuah desa. Dengan mengikuti perkembangan kota Surabaya, terutama di saat Surabaya mulai berkembang ke belahan Barat untuk menjadi sebuah kota, maka desa Tubanan pun berubah menjadi sebuah kelurahan, yang selanjutnya disebut Kelurahan Tubanan.

Seperti telah dijelaskan bahwa masyarakat Tubanan merupakan campuran dari suku Madura dan Jawa. Setelah mereka menetap cukup lama percampuran diantara merekapun terjadi, baik melalui ikatan perkawinan maupun pertemanan atau kelompok. Melahirkan perpaduan karakteristik yang khas pada anak keturunannya. Hal ini terutama nampak melalui bahasa, sikap dan perilaku sehari-hari. Mereka membentuk kelompok yang memiliki ciri khas sendiri.

Memang benar bila diamati lebih seksama orang-orang Tubanan sering sekali berbicara dengan menggunakan aksen Madura, meski bahasa yang digunakan adalah bahasa Jawa. Namun tidak sedikit juga diantara mereka yang menggunakan bahasa Madura. Meskipun menurut beberapa tokoh dikalangan mereka, bahasa Madura yang mereka gunakan berbeda dengan bahasa Madura yang ada di pulau Madura. Hal ini karena bahasa Madura mereka sudah tercampur dengan bahasa Jawa.

Selanjutnya, diukur dari segi watak, sikap dan perilaku, pada umumnya mereka bertemperamen tinggi dan keras. Mereka mudah sekali emosional. Inilah salah satu karakteristik khas masyarakat Madura. Namun mereka juga dapat berbuat halus dan *tepa selira* yang menjadi ciri khas orang Jawa. Sebenarnya kondisi seperti ini tidak hanya terjadi di Kelurahan Tubanan. Kalau diamati daerah sekitarnya pun, seperti Lakarsantri, karakter masyarakatnya pun hampir sama, sehingga tidak mengherankan bila mereka lebih mengutamakan penyelesaian masalah melalui pertarungan fisik. Terutama sekali, pendidikan yang dimiliki oleh kaum tuanya sangat rendah.

(b). Riwayat dan Status Kepemilikan Tanah Tubanan.

Pada bagian ini diupayakan untuk menjelaskan posisi masyarakat Tubanan yang sebenarnya dalam hal kepemilikan tanah yang sedang menjadi sengketa. Oleh karena dengan mengetahui status kepemilikan tanah, akan lebih mudah untuk menelaah konflik yang terjadi secara lebih komprehensif.

Sebagaimana telah dijelaskan pada Sub Bab sebelumnya, bahwa keberadaan masyarakat Tubanan sebenarnya telah ada sejak zaman kolonial Belanda, yaitu sekitar tahun 1886. Pada masa itu, orang pada umumnya hidup berpindah-pindah, baik dengan alasan untuk mencari lahan baru yang lebih subur untuk ditanami, maupun untuk alasan keamanan,

sehingga memaksa mereka harus mengungsi. Demikian juga halnya yang terjadi dengan masyarakat Tubanan waktu itu. Mereka berpindah dari satu daerah ke daerah lain.³⁶

Pada waktu itu, daerah sekitar itu belum bernama Tubanan. Hanya saja pada waktu itu datang pendatang dari suku Madura dan Jawa yang membuka lahan di daerah Tubanan sekarang. Oleh karena pada masa pemerintahan kolonial Belanda, setiap orang yang mempunyai tanah harus membayar pajak, maka lahan-lahan baru yang sudah mulai diolah pun terkena pajak. Akan tetapi rupanya penduduk baru di Tubanan tidak mampu membayar pajak. Oleh karena itu, tanah-tanah kemudian banyak dikuasai oleh tuan-tuan tanah. Selanjutnya masyarakat hanya boleh mengolah dan setelah panen mereka harus memberikan upeti kepada tuan tanah, baik berupa uang, maupun barang, yakni hasil panen tersebut.³⁷

Pada masa itu tuan tanah yang berkuasa bernama Van Han Tian Pit, seorang keturunan China. Wilayah kekuasaan tuan tanah ini sangatlah luas. Yaitu mulai dari yang sekarang dikenal dengan daerah Simo, Tanjung sari sampai dengan Tandes (di dalamnya termasuk Tubanan).³⁸

Kondisi semacam ini berlangsung terus-menerus dan turun-menurun. Sampai pada akhirnya tidak ada lagi penjajahan dan tanah juga tidak lagi dikuasai oleh tuan-tuan tanah. Demikian juga halnya dengan masyarakat Tubanan.

Mereka tetap menggarap tanah yang sejak dahulu mereka warisi dari nenek moyang mereka.

Sejak zaman tuan tanah Van Han Tian Pit yang berkuasa sampai sekarang, sedikit sekali tanah-tanah yang dikuasainya yang mempunyai sertifikat. Pada waktu itu, hanya mereka yang mampu saja, yakni yang membayar upeti berupa uang saja yang berhak mendapatkan surat bukti tanah. Selebihnya, yaitu yang membayar upeti berupa hasil panen tidak mendapatkan surat. Hal ini berlangsung terus sampai tidak ada lagi kekuasaan tuan tanah. Celakanya, masyarakat desa yang umumnya buta masalah hukum tidak pernah mengerti bahwa kepemilikan tanah harus dibuktikan dengan sertifikat atau istilah lamanya disebut Petok D.³⁹

Karena tidak memiliki sertifikat tanah itulah dan dilihat dari sejarahnya, maka status kepemilikan tanah bagi masyarakat Tubanan adalah tanah garapan. Ketika tanah garapan tersebut harus dibebaskan, maka masyarakat yang menggarap tanah itu juga berhak mendapatkan ganti rugi yang sesuai dengan peraturan, baik untuk kepentingan pemerintah maupun untuk kepentingan swasta.

Bagi masyarakat Tubanan, satu-satunya bukti yang dapat menunjukkan hak atas tanah di Kelurahan Tubanan adalah Buku "c" Desa atau Buku Kretek Desa. Dalam buku tersebut tercantum secara keseluruhan luas tanah dan atas nama siapa tanah itu berhak digarap. Jadi untuk mengetahui

secara lebih jelas tentang pembagian tanah di Kelurahan Tubanan, maka harus dilihat Buku Kretek Desa.⁴⁰

(c). Proses Penyelesaian dan VP pada Pembebasan Tanah Tubanan.

Di bawah ini akan disajikan deskripsi singkat viktimisasi pertanahan yang terjadi pada proses penyelesaian pembebasan tanah Tubanan yang berlangsung selama 24 tahun yakni dari tahun 1972-1996, yang dikutip dari Dokumen Surat-surat Pembebasan Tanah Tubanan yang disusun oleh Ny. Lien Soerodjo⁴¹ selaku kuasa warga Tubanan. Adapun gambaran singkat VP tersebut sebagai berikut.

Pada mulanya warga Tubanan, sebagai pemilik tanah rela melepaskan tanah miliknya untuk kepentingan negara yaitu untuk mendirikan fasilitas-fasilitas umum. Tetapi begitu mengetahui bahwa tanah itu akan digunakan untuk mendirikan perumahan mewah maka masyarakat menjadi kecewa. Mereka yang merasa dibohongi itu kemudian melakukan aksi protes. Proses munculnya konflik ini sebenarnya tidak terlepas dari adanya proses awal pembebasan tanah, yaitu sejak dimulainya perjanjian antara Penda Tk II KMS dengan developer.

Sebelum Agustus 1972, telah terjadi perundingan antara Penda Tk. II KMS dengan developer, yang membahas tentang masalah fasilitas perumahan di daerah Dukuh Kupang dan Tandes. Dari pertemuan tersebut Walikotaamadya Sura-

baya, Soekotjo, menerbitkan Surat Keputusan No. 1136/K tertanggal 3 Agustus 1972. Inti dari Surat Keputusan tersebut adalah tentang pengelolaan pertanahan untuk fasilitas perumahan. Dari sini jelas bahwa pertemuan itu membicarakan perizinan atau setidaknya-tidaknya merundingkan masalah pengelolaan pertanahan untuk perumahan. Atas dasar Surat Keputusan Walikota tersebut selanjutnya diadakan perjanjian kontrak pembebasan tanah antara Pemda Tk. II KMS yang diwakili oleh Soekotjo (pejabat Walikota saat itu) dan John Wenas (Direktur Utama CV Pembangunan Darmo).

CV Pembangunan Darmo sendiri sebenarnya baru didirikan pada tanggal 10 Nopember 1972 dengan disahkan oleh akte notaris Goesti Johan No. 63, dan berkedudukan di jalan Kalimati No. 23 Surabaya. Tiga belas hari setelah pendiriannya, yaitu pada tanggal 13 November 1972, CV Pembangunan Darmo yang bergerak di bidang usaha pembangunan rumah mengajukan permohonan kepada Pemda Tk. II KMS untuk membangun perumahan penduduk di daerah Dukuh Kupang. Pada tanggal 30 Nopember 1972, Pemda Tk. II KMS memberikan persetujuan atas permohonan izin pembangunan rumah tersebut. Hal ini di buktikan dengan surat persetujuan bernomor 7804/654 tentang jawaban permohonan pembangunan usaha di bidang perumahan (proyek *real estate* di daerah Dukuh Kupang Kotamadya Surabaya). Surat persetujuan ini selanjutnya disebut Surat Persetujuan Prinsip Lokasi (SPPL).

Dalam SPPL ini dimuat ketentuan-ketentuan pokok yang harus dipatuhi.

- a. apabila sewaktu-waktu Pemda Tk. II KMS memerlukan tanah bagi kepentingan fasilitas umum berdasarkan perencanaan yang telah ditentukan, maka pihak Pemda Tk. II KMS diberi prioritas untuk mendapatkan tanah tersebut sesuai dengan harga pokok yang berlaku.
- b. SPPL tersebut berlaku selama 3 (tiga) bulan sejak tanggal 30 Nopember 1972.

Masih berkaitan dengan Pemda Tk. II KMS dan CV Pembangunan Darmo, selanjutnya pada tanggal 19 Desember 1972 terjadi lagi perjanjian antara Pemda Tk. II KMS dengan CV Pembangunan Darmo dan disahkan oleh Surat Perjanjian No. 7804/686 yang antara lain berisi :

- a. biaya pembebasan tanah dibiayai sepenuhnya oleh CV. Pembangunan Darmo (pihak ke dua);
- b. pemda Tk. II KMS (pihak pertama) memberikan sepenuhnya hanya pada CV. Pembangunan Darmo atas pengusahaan tanah yang dibebaskan;
- c. biaya untuk pembebasan tanah Tubanan diperkirakan sebesar Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) setiap hektarnya (ha) dengan penjelasan bila terdapat pemindahan penduduk yang memerlukan pembiayaan dan penampungan, akan diperhitungkan kemudian;
- d. pihak pertama menjamin pengananan tanah yang dibebaskan

bagi terlaksananya proyek terhadap pemakaian atau penempatan pihak lain kecuali oleh CV Pembangunan Darmo;

- e. pihak kedua harus mengutamakan penjualan rumah;
- f. bila pihak kedua menyimpang dari rumusan perjanjian ini maka semua izin yang dikeluarkan akan dicabut oleh pihak pertama;
- g. areal tanah yang dibebaskan sesuai dengan peta lokasi bergaris merah.

Proses pembebasan tanah selanjutnya adalah pembentukan panitia pembebasan tanah oleh pejabat Walikota Kdh Tk. II KMS dengan menerbitkan Surat Keputusan No. 1892/K tertanggal 26 Desember 1972 tentang Pembentukan Panitia Pembelian Tanah Untuk Real Estate terlampir). Dalam Surat Keputusan tersebut juga ditetapkan bahwa pedoman pembebasan tanah disesnaikan dengan Surat Gubernur KDH. Tk. I Propinsi Jawa Timur No. I/AGR/382/Peng/06./70 tanggal 9 September 1970 yang memuat ketentuan sebagai berikut :

- a. menilai dan meneliti layak tidaknya permohonan developer baik bonafiditasnya maupun luas lahan yang domohon;
- b. bila disetujui kemudian membentuk panitia pembebasan tanah dengan mengikutsertakan salah seorang wakil dari pihak developer;
- c. mengadakan pengukuran luas areal tanah yang akan dibe-

baskan;

- d. mengadakan perundingan-perundingan dengan para pemilik tanah guna menetapkan harga tanah dan perundingan itu dimaksudkan untuk mencari kata sepakat tentang harga tanahnya;
- e. setelah disepakati harga tanahnya, maka dilaksanakan jual beli antara rakyat pemilik tanah dengan developer di hadapan Pejabat Pembuat Akte Tanah (PPAT) dan pembayaran harus dilakukan secara terbuka, langsung diserahkan kepada pemilik tanah dengan disaksikan oleh panitia, sedikit-dikitnya tiga orang anggota panitia;
- f. dengan perantaraan pejabat pembuat akte tanah Pemda Tk. II KMS memerintahkan dan mewajibkan, developer segera mengajukan permohonan izin balik nama atas tanah yang dibelinya itu dengan melampirkan semua surat tanah kepada Kantor Agraria Surabaya, untuk kemudian menyampaikan permohonan itu kepada Menteri Dalam Negeri c.q. Dirjen Agraria berdasarkan Permendagri No. 6 Tahun 1972 tanggal 30 Juni 1972;
- g. selanjutnya pihak developer segera mengurus surat bukti hak atas tanah yang dibelinya kepada Kantor Agraria Surabaya.

Sebelum semuanya dilaksanakan, CV Pembangunan Darmo telah berganti status perusahaan menjadi Perseroan Terbatas pada tanggal 18 Januari 1973 melalui akte Notaris

Goesti Johan No. 102. Tetapi sebelum pelaksanaan pembebasan tanah dilakukan, telah terjadi revisi atas surat perjanjian bernomor 7804/686 tertanggal 19 Desember 1972 dan diganti dengan surat perjanjian No. 7804/150 tanggal 12 Maret 1973. Adapun isi surat perjanjian pengganti tersebut adalah :

- a. badan Hukum CV Pembangunan Darmo telah berubah menjadi PT (Perseroan Terbatas) dengan sebutan PT Pembangunan Darmo;
- b. tanah yang dibebaskan seluas 684 ha, yang meliputi Kelurahan Tubanan seluas 88 ha. Selebihnya termasuk Kelurahan Pradah Kali Kendal, Kelurahan Lontar dan Kelurahan Dukuh Kupang;
- c. biaya pembebasan atas tanah termasuk semua tanaman dan biaya panitia ditetapkan sebesar Rp. 1.123.737.468,00 (satu milyar seratus duapuluh tiga juta tujuh ratus tiga puluh tujuh ribu empat ratus enam puluh empat rupiah).

Pada tanggal 2 Oktober 1973, PT Pembangunan Darmo kembali mengubah perusahaannya dengan akte pembetulan No. 57 dengan nama PT Pembangunan Darmo Grande.

(1). Pembebasan Tanah oleh P2TUN

Berdasarkan Surat Keputusan Walikotamadya Kdh. Tk. II Surabaya No. 1892/K tanggal 26 Desember 1972 tentang

Pembentukan Panitia untuk Real Estate dan berdasarkan surat Gubernur KDH. Tk. I Jawa Timur No. I/AGR/382/Peng./06./1970 tertanggal 9 September tentang tata cara pelaksanaan jual beli dan atau pelepasan hak-haknya. Juga berdasarkan Surat Edaran Dirjen Agraria Depdagri No. Ba/5/281/5 tanggal 28 Mei 1969 maka P2TUN (Panitia Pembebasan Tanah Untuk Negara) atas nama Penda Tk. II KMS melaksanakan pembebasan tanah di Kelurahan Tubanan.

Tepat pada tanggal 10 Agustus 1973, P2TUN memberitahukan kepada warga bahwa tanah yang mereka tempati akan dibebaskan untuk kepentingan negara. Setelah itu ditetapkan penentuan harga ganti rugi untuk tanah yang dibebaskan. Menurut wawancara beberapa responden yang pada saat kejadian adalah yang termasuk pemilik tanah yang ikut dibebaskan, mengatakan bahwa penentuan harga ditentukan secara sepihak oleh P2TUN yaitu sebesar Rp. 100,00 untuk tanah sawah dan tegalan serta Rp. 116,00 untuk tanah pekarangan. Harga tersebut sudah merupakan harga mati. Masyarakat tidak dapat menawar atau menolak. Masyarakat bahkan masih ingat pejabat P2TUN mengingatkan mereka dengan pidatonya yang antara lain berbunyi :

Tanah Tubanan akan dibebaskan untuk kepentingan pemerintah/negara. Barang siapa yang membandel atau tidak mau melepaskan tanahnya dianggap sebagai oknum PKI. Selanjutnya akan ditangkap dan ditahan.

Mendengar pidato yang mereka anggap sebagai ancaman itu tidak seorang pun warga Tubanan yang menolak. Mereka

rela untuk melepaskan tanahnya untuk kepentingan negara.

Di samping menentukan harga ganti rugi yang sepihak, pejabat P2TUN juga melakukan pengukuran tanah tanpa melibatkan masyarakat Tubanan. Meskipun masyarakat merasa kecewa dengan proses pembebasan tanah yang dilakukan oleh P2TUN, namun masyarakat masih dapat menerima, karena pejabat P2TUN menjanjikan akan membangun *resettlement* bagi warga Tubanan yang tanahnya dibebaskan, dengan ketentuan bahwa setiap rumah atau *wuwung* akan mendapat ganti rugi 1 kavling tanah berukuran 10 x 20 m², lengkap dengan sarana dan prasarananya seperti PLN, PDAM, jalan aspal dan lain-lain.

Setelah dilakukan pengukuran tanah, maka pada tanggal 22 dan 23 Agustus 1973 semua penduduk Tubanan yang tanahnya dibebaskan dikumpulkan di kantor Kecamatan Tandes, setelah sebelumnya mendapat panggilan dari kepala desa untuk menerima uang ganti rugi tanah mereka yang dibebaskan. Di kantor kecamatan tersebut, mereka berkumpul dan kemudian dipanggil satu per satu dengan membawa surat panggilan masing-masing. Lalu panitia (disebut juru bayar/kasir P2TUN) menuliskan angka yang ditulis di atas kertas panggilan tersebut sambil menyerahkan uang tunai sesuai dengan angka yang ditulis di atas kertas panggilan itu.

Kemudian yang telah menerima uang disuruh untuk menandatangani atau menaruh cap jempol dalam sebuah buku

besar, yang menurut keterangan responden tidak mengerti apa isi dalam kolom tersebut. Setelah itu mereka diminta menghadap pada panitia lain yang duduk di belakang tiga meja yang berada di sebelah kasir. Uang yang baru diterima dari kasir tersebut, dipotong lagi oleh oknum anggota panitia yang duduk di belakang tiga meja tadi secara bergantian. Sehingga sisa uang yang diterima penduduk secara bersih hanya tinggal 50-60 % nya saja.

Ketika salah seorang anggota masyarakat, memberanikan diri untuk menanyakan mengapa uang mereka harus dipotong, dijawab oleh petugas untuk pembayaran IPEDA, keamanan dan honor panitia. Ironisnya lagi, pembayaran ganti rugi dan pemotongan yang dilakukan itu tanpa adanya kwitansi dan tidak ada akte jual beli yang ditandatangani oleh penduduk serta tidak ada akte pelepasan yang ditandatangani oleh penduduk, sehingga sampai saat ini, tidak ada bukti tentang untuk apa uang itu harus dipotong dan tidak ada bukti pelepasan tanah.

Selain kejanggalan-kejanggalan di atas, penduduk Tubanan juga merasa heran dengan jumlah ganti rugi yang diterima, karena umumnya ternyata tidak sesuai dengan jumlah luas tanah yang mereka miliki, sesuai dengan Buku Kretek Desa. Oleh karena ketidakberesan ini, penduduk akhirnya memberanikan diri untuk bertanya kepada Kepala Desa tentang kejanggalan ini. Perlu juga diketahui bahwa

Kepala Desa, sesuai dengan Surat Keputusan Walikotamadya Kdh Tk. II Surabaya No. 1892/K tanggal 26 Desember 1972 adalah termasuk salah satu anggota Tim P2TUN. Setelah meneliti secara seksama, pejabat lurah, yang pada waktu itu dijabat oleh Bapak Ngatiman, juga merasakan adanya kesalahan dalam pengukuran yang telah dilakukan oleh P2TUN. Hasil pengukuran yang dilakukan oleh P2TUN adalah 838.174 m². Padahal luas tanah Tubanan seluruhnya sesuai dengan Buku Kretek Desa adalah 883.670 m². Berarti ada kesalahan dalam pengukuran, atau mungkin termasuk penyelewengan tentang tanah seluas 245.495 m².

(2). Pembebanan Tanah oleh PT. Darmo Permai

Setelah semua prosedur pembebasan tanah selesai dilakukan oleh Tim yang tergabung dalam P2TUN (Panitia Pembebasan Tanah Untuk Negara), maka pada akhir tahun 1974 PT. Darmo Permai yang merasa punya hak atas tanah Tubanan yang telah dibebaskan bermaksud mengadakan pemerataan.

Ketika PT. Darmo Permai dengan segala perlengkapannya datang untuk memeratakan tanah, masyarakat mulai bingung. Mengapa tiba-tiba muncul PT. Darmo Permai yang tanpa permisi ingin memeratakan tanah masyarakat Tubanan. Tentu saja masyarakat berusaha menghalangi tindakan PT. Darmo Permai ini. Tanpa ada yang mengomando, sebagian besar masyarakat Tubanan yang laki-laki segera turun ke tegalan

dan sawah untuk menghalangi-halangi jalannya bulldoser yang hendak meratakan tanah dan tanaman mereka. Setelah mendapat penjelasan, masyarakat Tubanan akhirnya mengetahui kalau mereka telah dibohongi. Tanah yang dibebaskan ternyata bukan untuk kepentingan negara, tapi untuk kepentingan PT. Darmo Permai. Sejak itu, tuntutan masyarakat tidak lagi terbatas pada selisih pengukuran tanah saja, tetapi juga menuntut ganti rugi yang sesuai, karena tanah mereka ternyata digunakan seratus persen untuk kepentingan komersial pengusaha.

Akhirnya, karena dihalang-halangi oleh penduduk, upaya PT. Darmo Permai untuk melakukan pemerataan tanah dan tanaman di Kelurahan Tubanan ini gagal.

(3). Pembentukan Kuasa Warga

Seperti telah dijelaskan bahwa setelah mengetahui kalau tanah yang dibebaskan bukan untuk kepentingan pemerintahan tetapi untuk kepentingan *real estate*, dan setelah mengetahui ternyata ada selisih dalam pengukuran tanah yang dilakukan oleh P2TUN, maka pejabat lurah Ngatiman segera mengirim surat kepada P2TUN pada tanggal 1 Oktober 1978 tentang ganti rugi yang tidak sesuai dan tanggal 1 Januari 1978 tentang selisih pengukuran. Sebelumnya pejabat kelurahan Tubanan telah melakukan pendekatan kepada pejabat P2TUN. Ternyata cara ini tidak membuahkan hasil,

bahkan pada akhir tahun 1974 PT. Darmo Permai tiba-tiba melakukan pembuldoseran tanah dan tanaman yang ada di kelurahan Tubanan. Ditambah lagi, PT. Darmo Permai juga telah memasang papan nama bahwa tanah tersebut telah menjadi hak miliknya dan selanjutnya akan digunakan untuk membangun *real estate*.

Akhirnya pada tahun 1974 itu juga dibentuklah kelompok yang terdiri atas empat orang yang selanjutnya menjadi wakil warga Tubanan dalam menyelesaikan permasalahan pembebasan tanah. Keempat orang yang kemudian disebut Untung Cs, terdiri atas :

1. Bapak Ngatiman, lurah Tubanan;
2. Bapak Sunardy Suro;
3. Bapak Untung, perangkat kelurahan Tubanan;
4. Bapak Nuratim, ketua LKMD kelurahan Tubanan.

Selanjutnya melalui keempat orang wakilnya inilah upaya penyelesaian kasus pembebasan tanah Tubanan dipercayakan.

(4). Surat Keputusan Walikotamadya KDH Tk. II Surabaya No. 190/WK/75 tanggal 20 Juni 1975

Walikotamadya KDH Tk. II Surabaya kembali menerbitkan Surat Keputusan dengan nomor 190/WK/75 tertanggal 20 Juni 1975, perihal pembagian daerah kegiatan *real estate* PT. Pembangunan Darmo Grande di Kecamatan Tandes dan Karangpilang. Adapun dasar pertimbangan dikeluarkannya

Surat Keputusan itu adalah :

- a. mengingat luas areal tanah PT Pembangunan Darmo Grande maka perlu diadakan suatu sistem pembangunan yang simultan agar jangka waktu penyelesaian dapat lebih dipersingkat;
- b. adanya persetujuan bersama antara PT Pembangunan Darmo Grande dengan PT Pembangunan Darmo Tandes mengenai sistem kerjasama dalam rangka melaksanakan pembangunan perumahan;
- c. sistem tersebut merupakan pembagian wilayah menjadi 3 (tiga) unit, masing-masing : Darmo Grande I, Darmo Grande II, Unit Pembangunan Perumahan Pemda KMS.

Berikutnya yang menjadi keputusan dalam Surat Keputusan tersebut adalah :

- a. Darmo Grande Unit I seluas 300 ha;
- b. Darmo Grande Unit II seluas 300 ha, dilaksanakan oleh PT Pembangunan Darmo Tandes;
- c. unit Pembangunan Perumahan Pemda KMS seluas 80 ha, yang pelaksanaannya diserahkan kepada Yayasan Kas Pembangunan Kota Besar Surabaya (YKP KBS).

(5). Surat Keputusan Kotanadya KDH Tk. II Surabaya No. 194/WK/77 tanggal 21 April 1977

Pada tanggal 21 April 1977 Walikotamadya KDH Tk. II Surabaya kembali mengeluarkan Surat Keputusan dengan No. 194/WK/77. Surat Keputusan tersebut berisi :

- a. unit pembangunan Darmo Grande seluas 150 ha;
- b. unit pembangunan Darmo Satellite Town seluas 150 ha.

(8). Surat Keputusan Walikotamadya KDH Tk. II Surabaya No. 195/Wk/77 tanggal 21 April 1977

Pada hari yang sama Walikotamadya KDH Tk. II Surabaya mengeluarkan Surat Keputusan bernomor 195/WK/77. Surat Keputusan ini berisi antara lain :

- a. Darmo Grande Unit I hak atas tanahnya seluas 150 ha. diberikan kepada PT Pembangunan Darmo Grande;
- b. Darmo Grande Unit I hak atas tanahnya seluas 150 ha. diberikan kepada PT Darmo Satellite Town;
- c. Darmo Grande Unit II hak atas tanahnya seluas 300 ha. diberikan kepada PT Darmo Permai;
- d. pengusaha *real estate* dalam kemasannya dilarang menjual tanah kavling, yang diperkenankan hanyalah menjual perumahan yang sudah jadi.

(7). Surat Persetujuan DPRD Tk. II KMS No. 16/DPRD/Kep/78 tanggal 14 Oktober 1978

Sebagaimana disebutkan pada SK Walikotamadya KDH Tk. II Surabaya dengan nomor surat 190/WK/75 bahwa 80 ha. dari 680 ha. tanah yang dibebaskan akan diserahkan pada Pemda KMS. Sebagai suatu keharusan bahwa apa yang menyangkut Pemda harus mendapat persetujuan dari DPRD. Oleh karena itu Walikotamadya KDH Tk. II Surabaya kemudian mengirim surat kepada DPRD Tk. II Surabaya tanggal 11 Oktober 1978

dengan nomor surat 7804/1220/78 perihal permohonan persetujuan penerimaan hak atas tanah di Kecamatan Tandes. Surat Walikotamadya tersebut dijawab oleh DPRD Tk. II KMS dengan Surat Keputusan No. 16/DPRD/Kep/78 tanggal 14 Oktober 1978. Adapun inti dari Surat Keputusan tersebut adalah memberi persetujuan atas pemberian tanah seluas 80 ha. kepada Penda dari PT Pembangunan Darmo Grande.

Sebenarnya, upaya penyelesaian viktimisasi itu sendiri sudah dilakukan sejak awal-awal terjadinya viktimisasi, yaitu sejak warga Tubanan merasa ada yang tidak beres pada hasil pengukuran yang dilakukan oleh P2TUN. Hanya saja proses penyelesaian bersifat sepihak. Artinya, pihak P2TUN sama sekali tidak menanggapi protes yang dilemparkan oleh warga Tubanan melalui lurah mereka pada waktu itu, Bapak Ngatiman.

Oleh karena tidak memperoleh tanggapan positif dari pihak P2TUN, warga akhirnya membentuk kuasa warga yang terdiri atas empat orang. Di tangan empat orang inilah, yang selanjutnya lebih dikenal dengan sebutan Untung Cs upaya memperoleh kejelasan tentang pengukuran tanah mulai diupayakan.

Upaya pertama yang dilakukan oleh kelompok Untung Cs adalah menyelesaikan masalah selisih pengukuran tanah. Mulanya, upaya penyelesaian ini dilakukan melalui jalan musyawarah. Hal ini karena bagaimanapun Lurah Ngatiman,

termasuk salah seorang anggota P2TUN KMS, yang diangkat berdasarkan SK Walikotamadya No. 1892/K tanggal 28 Desember 1972, tetapi upaya Lurah Ngatiman ini ternyata tidak membuahkan hasil. Akhirnya pada tanggal 1 Januari 1979, Lurah Ngatiman terpaksa mengirim surat kepada Ketua P2TUN KMS. Surat yang ditandatangani oleh Carik dan Bayan Kelurahan Tubanan itu menerangkan tentang selisih pengukuran tanah yang dilakukan oleh P2TUN KMS.

Sebagaimana upaya yang pertama, upaya berkirim surat ini pun ternyata juga tidak mendapat tanggapan yang positif. Akhirnya, karena di peringkat lokal upaya mencari penyelesaian kasus sengketa tidak mendapatkan jalan keluarnya, warga Tubanan terpaksa melimpahkan kasus ke tingkat pusat, yang dibuktikan dengan surat mereka tanggal 11 Maret 1979 kepada Depdagri. Upaya penyelesaian yang ditempuh warga Tubanan kali ini tidak hanya menyangkut selisih pengukuran, tapi juga ketidakjelasan untuk siapa tanah itu sebenarnya dibebaskan. Hal ini ternyata karena pada tahun 1974, tiba-tiba muncul PT Darmo Permai yang hendak melakukan pembuldoeran.

Akan tetapi pihak Depdagri ternyata juga tidak menyelesaikan permasalahan pembebasan tanah Tubanan, bahkan oleh Depdagri permasalahan Tubanan dilimpahkan ke daerah, yaitu ke Penda Tingkat I Jawa Timur, dengan surat No. 1811/2702/79.

Menindaklanjuti surat Depdagri, Penda Tingkat I Jawa Timur segera meminta keterangan dari Bappotib, dengan surat Bappotib kepada Gubernur Jawa Timur bernomor B-1428/BAPPOTIB/V/1979 tertanggal 2 Mei 1979. Oleh Bappotib Penda Tingkat I Jawa Timur, kasus sengketa tanah Tubanan kemudian diserahkan kepada Penda Tingkat II KMS.

Upaya penyelesaian yang tidak kunjung ada dari pemerintah, akhirnya membuat warga melimpahkan kasus pembebasan tanah mereka ke Pengadilan Negeri Surabaya. Akibatnya kasus sengketa tanah tersebut semakin berkembang dan semakin menjadi perhatian. Oleh karena itu, melalui surat bernomor 8901/471/79 tertanggal 8 Agustus 1979, Penda Tingkat II KMS menulis surat kepada Direktur PT Darmo Permai untuk segera menghentikan kegiatan yang berkenaan dengan pembangunan perumahan di kawasan Tubanan.

Upaya lain yang dilakukan oleh warga Tubanan adalah dengan jalan mengirim surat kepada DPR RI dan Presiden RI dengan surat mereka tertanggal 20 Desember 1979.

Menunggu kepastian penyelesaian sengketa tanah yang belum pasti, mendorong Pembantu Walikota Surabaya Utara untuk turun tangan. Melalui suratnya bernomor 5776/7804/A/VII/WU/1980 tertanggal 4 Januari 1980, yang ditujukan kepada Penda Tingkat II KMS, Pembantu Walikota Surabaya Utara melaporkan tentang keresahan warga Tubanan akibat terkatung-katungnya permasalahan tanah

mereka selama beberapa tahun. Menindaklanjuti surat Pembantu Walikotamadya tersebut, maka Walikotamadya melalui suratnya bernomor 36/7804 A/SP/80 tertanggal 26 Januari 1980, Penda Tingkat II KMS meminta stafnya di Surabaya Utara untuk segera membentuk panitia dalam rangka membantu penyelesaian sengketa tanah tersebut. Masih pada tanggal yang sama, Penda Tingkat II KMS kembali melaporkan kronologis sengketa tanah Tubanan kepada Gubernur Kdh Tingkat I Jawa Timur dengan surat bernomor 379/Rhs/80. Akan tetapi upaya penyelesaian kasus Tubanan kembali menemui jalan buntu. Warga Tubanan kemudian menulis surat kepada DPR RI untuk meminta pertolongan, yaitu dengan surat tertanggal 25 Juni 1980.

Setelah mengetahui bahwa warga Tubanan masih terus menerus mencari upaya penyelesaian sampai ke tingkat pusat, Penda Tingkat II KMS kembali melaporkan kasus Tanah Tubanan kepada Gubernur Kdh. Tk I Jatim dengan surat tertanggal 26 Juni 1980. Pada tanggal 7 Juli 1980 kembali warga Tubanan yang diwakili oleh 19 orang menghadap Ketua DPRD-II Kotamadya Dati II untuk mengadukan kasus tanah mereka, sehingga mendapat penanganan secara serius. Kelanjutan pengaduan tersebut, DPRD-II Kotamadya Dati II Surabaya meminta penjelasan kepada Penda Tk II KMS. Dengan surat bertanggal 28 Agustus 1980 No. 919/7804 A/SP/80 akhirnya Penda Tk. II KMS memberi penjelasan perihal kasus

tanah Tubanan kepada DPRD-II Kotamadya Surabaya.

Pada tanggal 16 September 1980 Pemda Tk II KMS mengirimkan laporan kepada Gubernur Kdh Tk I Jawa Timur, tetapi pada tanggal 24 September 1980 dengan surat bernomor 300/5583/031/1980, Gubernur Kdh Tingkat I Jawa Timur kembali meminta penjelasan kepada Walikotamadya Kdh Tk II Surabaya tentang kegelisahan warga yang terkena proyek real estate. Surat Gubernur tersebut mendapat jawaban dari Walikotamadya Tk. II KMS dengan surat bernomor 1049/7804 A/SP/80 bertanggal 28 Oktober 1980, tentang upaya penanganan yang telah dilakukan oleh Pemda Tk II KMS.

(8). Warga Tubanan Mengadakan Musyawarah

Oleh karena berbagai upaya yang ditempuh oleh kuasa warga, yakni Untung Cs. tidak pernah membawa hasil, akhirnya pada tanggal 28 Nopember 1981, bertempat di kediaman Lurah Tubanan, Ngatiman, warga Tubanan mengadakan musyawarah dan sepakat memutuskan bahwa penduduk tetap tidak mau bila yang dibayar ganti rugi hanya tanah tegalan saja, tetapi juga harus memberi ganti rugi terhadap rumah dan bangunan lain yang ada serta diberi ganti rugi penyediaan *resettlement* untuk setiap wuwung seperti yang pernah dijanjikan sebelum pembebasan tahun 1973.

(9). Perjanjian antara Kelompok Untung Cs, selaku Kuasa Warga, dengan Pihak PT Darmo Permai

Tidak ada perubahan dan perkembangan yang berarti setelah warga memutuskan tuntutannya pada tanggal 28 Nopember 1981 yang lalu. Sementara itu kelompok Untung Cs, juga masih terus-menerus mengadakan pendekatan terhadap berbagai pihak yang terkait dengan masalah pembebasan tanah Tubanan. Setelah sekian lama tidak membawa hasil yang berarti, baru pada tahun 1984 terdapat suatu perkembangan. Terbukti dengan diselenggarakannya pertemuan antara para warga Tubanan yang diwakili Untung Cs. dengan PT Darmo Permai pada tanggal 18 Agustus 1984 bertempat di kantor PT Darmo Permai.

Dalam pertemuan itu telah dibuat suatu perjanjian yang ditandatangani oleh kedua belah pihak yang bersengketa. Adapun isi perjanjian itu menyebutkan bahwa setelah ada kesepakatan ini penduduk tidak berhak lagi dan tidak berkuasa mengurus tanah, tanaman dan bangunan-bangunan liar di atasnya.

Demikianlah setelah terjadinya perjanjian itu pihak PT Darmo Permai segera melakukan pembayaran ganti rugi kepada warga Tubanan. Akan tetapi yang diberi ganti rugi hanya tanamannya saja. Dengan terjadinya pembayaran ganti rugi atas tanaman ini warga Tubanan merasa sedikit lega. Mereka berharap tidak lama lagi akan dilanjutkan dengan pembayaran ganti rugi atas tanah dan rumah dan bangunan

lain yang berdiri di atasnya.

Akan tetapi setelah beberapa tahun dan nampaknya tidak ada tanda-tanda akan diadakannya pembayaran lanjutan untuk tanah dan bangunan, warga Tubanan kembali resah. Upaya para tokoh masyarakat untuk menanyakan permasalahan pembayaran ganti rugi itu kepada Untung CS, pun tidak membuahkan hasil. Menurut pengakuan Bapak Soekardi, salah seorang tokoh masyarakat yang ikut menghadap Lurah Ngatiman untuk meminta penjelasan, pada waktu itu Lurah Ngatiman hanya mengatakan bahwa pihaknya tidak lagi dapat berbuat apa-apa, karena PT Darmo Permai telah mempunyai Surat Hak Guna Bangunan (HGB) No.I/K/Tubanan/1985. Mendengar penjelasan ini para tokoh masyarakat nampaknya tidak mau menerima. Mereka bermaksud menuntut instansi terkait yang mengeluarkan SHGB itu untuk mencabutnya, karena tanah yang tercantum dalam HGB itu masih dalam sengketa dan belum tuntas penyelesaiannya.

(10). Pembentukan Kuasa Warga Soekardi Cs.

Mendengar penjelasan Lurah Ngatiman yang demikian, semua tokoh masyarakat menjadi bingung. Ketika tokoh masyarakat meminta Untung Cs. untuk berupaya mencabut HGB tersebut, mereka menolaknya. Penolakan ini menimbulkan rasa tidak puas dalam masyarakat. Oleh karena itulah atas inisiatif para tokoh, masyarakat Tubanan akhirnya menunjuk

wakil warga yang baru untuk melanjutkan perjuangan. Hal ini karena wakil warga yang lama yaitu Untung Cs. telah tidak mampu lagi berbuat apa-apa. Setelah mendapat persetujuan dari mantan Lurah Ngatiman, saat itu Lurah Ngatiman telah pensiun dan digantikan Muhammad Zein Arifin, warga Tubanan akhirnya membentuk wakil warga baru, yang kemudian dikenal dengan Soekardi Cs.

Selanjutnya yang dipilih menjadi wakil warga ada lima orang yang semuanya berasal dari aktivis parpol komisiariat. Kelima wakil masyarakat itu adalah Soekardi dan Karnawi dari Golkar, Ghufron dari PPP serta Ari dan Karno dari PDI.

Upaya pertama yang dilakukan oleh kelompok Soekardi Cs adalah menghadap Direktur Utama PT Darmo Permai Robianto untuk meminta penjelasan. tetapi upaya ini ternyata sia-sia. PT Darmo Permai sama sekali tidak mau memberi penjelasan yang dibutuhkan masyarakat. Menurut pengakuan Bapak Soekardi, selaku ketua kelompok, Pak Robianto waktu itu hanya mengatakan "Tanyakan saja pada Lurahmu, karena permasalahan Tubanan sudah selesai". Mendapat penjelasan yang tidak memuaskan ini, para tokoh masyarakat kembali menghadap mantan Lurah Ngatiman untuk meminta kejelasannya, tetapi sekali lagi Mantan Lurah Ngatiman tidak bersedia memberikan keterangan apa-apa. Juga ketika wakil masyarakat itu meminta memo atau paling tidak sedikit

keterangan dari Lurah Ngatiman, yang selanjutnya bisa digunakan sebagai pedoman dalam bertindak, Lurah Ngatiman juga tidak bersedia. Sampai di sini kelompok Soekardi mulai curiga. Lurah Ngatiman hanya menyarankan untuk menghubungi Sahid Al Fatah, yang menurut keterangan Lurah Ngatiman pernah bertindak selaku kuasa hukumnya. Kelompok Soekardi semakin tidak mengerti, karena selama kelompok Untung yang mewakili masyarakat dalam menuntaskan masalah sengketa tanah Tubanan, masyarakat tidak pernah dimintai persetujuannya untuk menerima seorang pengacara. Meskipun demikian, kelompok Soekardi diam saja. Mereka kemudian menemui Sahid Al Fatah. Dari sinilah bukti-bukti itu didapatkan. Meskipun sangat sedikit, tetapi paling tidak ada pegangan yang dapat memberi petunjuk pada kelompok Soekardi untuk bertindak.

(11). Pembebasan Tanah Oleh PT. Darmo Permai

Belum lama kelompok Soekardi berupaya mencari jalan keluar menyelesaikan permasalahan tanah Tubanan, maka pada tahun 1985, mereka harus menghadapi permasalahan baru. Berdasarkan Surat Hak Guna Bangunan No. I/K/Tubanan/1985 serta perjanjian antara pihak PT Darmo Permai dengan masyarakat Tubanan yang pada waktu itu diwakili oleh kelompok Untung Cs, tanggal 9 Agustus 1984, maka pada

tanggal 21 Oktober 1985. PT Darmo Permai melakukan pembuldozeran tanah-tanah penduduk, berikut semua tanaman yang tumbuh di atasnya.

Melihat tindakan PT Darmo Permai yang oleh penduduk dianggap sewenang-wenang karena tanpa memohon izin dulu, membuat anggota-anggota masyarakat menjadi marah. Tanpa dikomando, warga segera berkumpul di tengah tegalan. Begitu dua buah buldozer mulai berjalan dan melindas tanaman, masyarakat mulai tidak sabar. Mereka mulai berjalan mendekati buldozer, bahkan sampai ada yang berbuat nekad. Seorang nenek bernama Paneng memberanikan diri dengan berbaring di depan buldozer yang tengah berjalan tersebut. Beruntung petugas segera mengangkat nenek itu, sehingga korban pun terhindarkan. Akan tetapi tak urung juga, beberapa orang yang berani mendekat dan melakukan perlawanan mendapat pukulan dari petugas keamanan. Turunnya petugas keamanan dikarenakan penduduk Tubanan yang berbuat nekad, sehingga banyak menimbulkan kerusuhan dan sulit untuk diatasi. "Saya didorong oleh petugas keamanan sampai jatuh ke lumpur," ujar seorang kakek bernama Saneli yang lahir dan dibesarkan di daerah Tubanan.

Pemerataan tanah yang dilakukan pada tanggal 21 Oktober 1985 dan yang sempat menimbulkan keributan itu dimulai pukul 11.00 WIB dan baru berakhir pukul 16.00 WIB. Untuk kedua kalinya, setelah pemerataan tahun 1974, PT

Darmo Permai gagal melakukan pemerataan tanah di Kelurahan Tubanan.

(12). Pelimpahan Kasus ke YLBHI

Setelah peristiwa pembuldozeran tanah dan tanaman di tegalan, masyarakat Tubanan kembali dibuat resah. Mereka khawatir peristiwa serupa akan terjadi lagi. Terlebih setelah upaya yang dilakukan oleh para wakil mereka, Soekardi dkk, masih menemui jalan buntu. Para wakil masyarakat pun tak kalah bingungnya. Setelah merasa jalan keluar secara damai yang selama ini mereka upayakan tidak pernah membuahkan hasil, akhirnya melalui persetujuan masyarakat Tubanan, para wakil warga segera melimpahkan permasalahan itu ke YLBHI. Mereka berharap, setelah ditangani oleh YLBHI, masalah sengketa tanah ini akan cepat diatasi.

Ada enam orang pengacara yang pada waktu itu ikut menangani kasus Tubanan. Mereka adalah Zaidun, A. Thalib, B. Wulyadi, M. Akiyah, M. Nazar dan Prija Djatmika. Namun setelah sekian lama ditangani oleh YLBHI ternyata tidak menunjukkan perkembangan yang berarti, maka pada tahun 1989, masyarakat Tubanan sepakat untuk menarik kuasa hukum dari tangan YLBHI.

(13). Kasus Pendirian Kantor Kelurahan Tubanan

Bahasan pada bagian ini sebenarnya merupakan alur yang sangat berkaitan dengan upaya pembebasan tanah Tubanan. Penduduk Tubanan sudah tidak percaya lagi kepada Pemda. Oleh karena itu, segala tindakan Pemda yang berhubungan dengan penggunaan tanah Tubanan selalu ditentang oleh masyarakat.

Pada sekitar tahun 1986, dua tahun setelah terjadi pergantian lurah, dari Lurah Ngatiman kepada Lurah Moh. Zen Arifin, pejabat lurah baru bermaksud membangun kantor kelurahan yang baru. Rencana ini sangat ditentang oleh masyarakat. Mereka menganggap pendirian kantor kelurahan yang baru itu tidak perlu, karena kantor kelurahan yang lama sebenarnya masih dapat dipakai. Juga ketika para tokoh masyarakat menanyakan maksud didirikannya kantor kelurahan yang baru itu kepada Lurah Moh. Zen Arifin, beliau tidak dapat memberikan penjelasan. Jawaban yang diberikan hanya satu, bahwa pendirian kantor kelurahan itu adalah perintah dari pusat. Tentu saja masyarakat tidak puas. Mereka menganggapnya adalah taktik agar sedikit demi sedikit tanah Tubanan dapat dikuasai.

Setelah protes-protes yang dilakukan oleh masyarakat Tubanan tidak membuahkan hasil, sementara pembangunan kantor kelurahan yang nampaknya juga terus dilakukan, maka tidak ada cara lain, masyarakat kemudian melakukan aksi

kekerasan. Masyarakat mulai melakukan pengrusakan terhadap pondasi yang baru dibangun. Selain itu, mereka juga menca-buti tiang-tiang yang baru didirikan. Batu-batu untuk pondasi pun dibongkar. Hampir seluruh masyarakat laki-laki yang dewasa turun ke arena untuk melakukan pemboikotan. Hampir seluruh masyarakat laki-laki yang dewasa turun ke arena untuk melakukan pemboikotan.

Oleh karena selalu dihalang-halangi oleh penduduk, maka pihak Penda pun tidak tinggal diam. Mereka menurunkan aparat keamanan untuk mengamankan para pengacau. Tim keamanan yang dikerahkan itu terdiri atas hansip, satuan Polsek, Koramil dan bagian keamanan Kotamadya. Akan tetapi kebrutalan masyarakat Tubanan sudah sangat sulit diatasi. Apa lagi mereka juga membawa senjata, meskipun yang dibawa hanya seadanya.

Oleh karena semakin sulit mengamankan masyarakat Tubanan yang terbakar emosi, selanjutnya diturunkan tim keamanan dari Batalyon 507, yaitu aparat keamanan dari Kodam. Tim ini bertindak lebih keras. Mereka tidak perduli lagi. Barangsiapa mencoba menghalangi jalannya pembangu-nan, mereka tidak segan-segan memukul atau menendang. Menghadapi teror fisik yang demikian ini, lama-kelamaan masyarakat Tubanan tidak tahan juga. Sampai akhirnya masyarakat Tubanan menyerah, sehingga pembangunan kantor kelurahan yang baru itu bisa terus berlangsung dan berdiri

sampai sekarang, yang lokasinya terletak di sebelah makam Tubanan.

(15). Kasus Pemasangan Tiang Listrik

Pada awal tahun 1987, pihak Penda Tk II Surabaya kembali bermaksud melakukan kegiatan pemasangan tiang listrik. Menurut keterangan Penda, pemasangan tiang listrik ini merupakan persiapan awal guna membangun *resettlement*. Karena seperti perjanjian semula, bahwa pembangunan *resettlement* harus dilengkapi dengan sarana dan prasarananya yaitu PLN, PDAM dan jalan aspal. Akan tetapi usaha pemasangan tiang listrik ini gagal karena selalu dihambat oleh warga.

Penduduk mencoba menghalangi pemasangan tiang listrik ini dengan jalan tidak memberi izin pada petugas yang bekerja, yaitu bila yang ditempati tiang listrik adalah tanah milik mereka. Oleh karena semua penduduk menolak tanahnya digunakan untuk pemasangan tiang listrik, pemasangan tiang-tiang listrik di Kelurahan Tubanan akhirnya gagal. Oleh karena itulah, sampai sekarang yang terpasang dua buah tiang.

Setelah dikonfirmasi kepada penduduk, mereka memang membenarkan bila penduduk Tubanan menolak pemasangan tiang-tiang listrik. Tetapi apa yang mereka lakukan itu bukan tanpa alasan. Penduduk Tubanan nampaknya sudah

trauma. Oleh karena itu, kalau ada orang yang bekerja di wilayah mereka dan mengatasnamakan Penda selalu saja dihalangi. Akan tetapi setelah diberi penjelasan oleh para tokoh masyarakat, akhirnya mereka mengerti juga. Hal ini terbukti sekarang di Tubanan listrik sudah masuk. "Maklum saja, masyarakat Tubanan ini tidak semuanya pandai, terutama generasi tuanya. Mereka umumnya keras kepala dan hampir tidak ada yang sekolah. Oleh karena itu, wajar kalau mereka khawatir." tutur Pak Soekardi, salah seorang tokoh masyarakat yang disegani.

(16). Kasus Pembangunan Pasar Darmo Permai

Belum tuntas *trauma* masyarakat akibat pembangunan kantor kelurahan, tiba-tiba pada tahun 1988 PT Darmo Permai, dibantu Penda Tk II melakukan aksi lagi. Kali ini Penda tersebut berencana membangun sebuah pasar di dalam Kelurahan Tubanan. Menurut keterangan pihak Penda, pembangunan pasar ini juga merupakan langkah awal guna membangun *resettlement* bagi warga. Akan tetapi upaya ini justru tidak mendapat tempat dihati masyarakat. Setelah keterangan ini dikonfirmasi kepada masyarakat Tubanan, mereka menang membenarkan upaya penggagalan pembangunan pasar ini. Alasan yang dikemukakan adalah, karena mereka telah dibohongi oleh pihak-pihak yang terkait dengan pembangunan pasar tersebut. Lebih jauh mereka juga menje-

laskan bahwa semula izin yang ditawarkan bukan untuk membangun pasar, tetapi untuk membangun masjid. Untuk ini masyarakat menyetujuinya, bahkan pada papan yang ditancapkan juga ditulis bahwa pada lahan itu akan dibangun sebuah masjid. Akan tetapi setelah sebagian bangunannya sudah berdiri, masyarakat mulai curiga, karena bukan bangunan masjid yang nampak, tapi lebih mirip dengan bangunan pasar.

Merasa telah dibohongi, masyarakat akhirnya protes. Mereka berusaha membongkar dan merusak apa saja yang telah didirikan, bahkan ada yang nekad tidur di lokasi pembangunan.

Menghadapi amukan warga yang tidak terbendung, Pemda kemudian menurunkan tim keamanan lagi. Kali ini yang diturunkan adalah tim dari yonif 516, Gunung Sari. Meskipun demikian, masyarakat Tubanan seakan tidak mempunyai rasa takut. Mereka terus melakukan penyerangan. Oleh karena kesulitan mengatasi emosi warga, tim keamanan akhirnya mengambil jalan lain. Hal ini untuk menghindari korban nyawa. Menurut pengakuan Bapak Soekardi, dalam kasus pembangunan pasar ini ia sampai menjadi korban penculikan. Begitu juga dengan yang dialami Bapak Gufron, yang juga diculik seperti yang dialami oleh Bapak Soekardi, yang menyatakan.

Saya diambil ketika sedang jaga malam. Waktu itu tidak ada seorang pun yang tahu. Tiba-tiba ada orang

yang mengajak saya pergi dengan paksa. ternyata saya dibawa ke Laksusda. Disana saya diteror fisik dan mental. Sebagai salah seorang tokoh masyarakat, saya diminta menghentikan amukan warga. Selama satu minggu saya ditahan. Tentu saja keluarga saya bingung, karena tidak ada yang memberitahu. Setelah saya kembali ke rumah, saya masih diwajibkan melapor selama 7 bulan.⁴²

Setelah ditangkapnya dua orang tokoh masyarakat ini, penduduk Tubanan segera menghentikan aksinya, karena takut kejadian yang lebih parah terulang lagi. Lebih jauh pihak Laksusda (sekarang Bakorstanada) mengatakan bahwa segala bentuk protes mengenai kasus tanah Tubanan harus melalui Laksusda.

(17). Warga Tubanan Mengadu ke DPRD Tk II KMS

Setelah berbagai upaya penyelesaian yang dilakukan, tidak juga memperlihatkan titik terang, bahkan warga dibuat menjadi tidak tenang, karena tindakan PT Darmo Permai, maka warga akhirnya mengambil langkah untuk mengadukan permasalahan mereka ke DPRD Tk II Surabaya. Laporan ini bermula dari peristiwa pembuatan jalan kembar menuju ke kawasan Lakarsantri yang menerobos langsung tanah-tanah tegalan milik warga Tubanan.

Akan tetapi selain itu, warga memang berniat untuk meminta bantuan DPRD Tk II KMS agar turun tangan menyelesaikan sengketa tanah Tubanan yang masih belum menemukan jalan keluar. Oleh karena itu, pada tanggal 1 Desember 1989, warga Tubanan, melalui wakilnya menghadap ke DPRD Tk

II KMS. Di sana mereka diterima oleh Sekretaris Dewan, yaitu Drs. Soediono.

Dalam pengaduannya, salah seorang warga Tubanan bernama Kamidjan mengatakan bahwa dalam melakukan proyek jalan yang diperkirakan akan membabat habis tanah Tubanan, pihak Darmo Permai tidak melakukan musyawarah terlebih dahulu. Di akhir pertemuan itu, Sekretaris Dewan Soediono, meminta agar penduduk tubanan yang terlibat dalam sengketa pembebasan tanah segera membuat laporan yang lebih akurat dan terinci. Dalam laporan itu harus disertai bukti-bukti yang kuat. Dengan bukti-bukti dan laporan yang lengkap, maka upaya penyelesaian akan lebih cepat dimungkinkan.

(18). Pembentukan Panitia Khusus

Setelah menerima laporan dari warga Tubanan, Dewan segera bertindak, yaitu dengan membentuk Panitia Khusus (Pansus). Pansus ini diharapkan akan mampu menyelesaikan kasus tanah yang selama ini terjadi.

Upaya pertama yang dilakukan Pansus adalah dengan mempertemukan kedua belah pihak yang bersengketa, yakni PT Darmo Permai dan warga Tubanan. Akan tetapi dalam pertemuan yang dilaksanakan di Kantor Kelurahan Tubanan tersebut, PT Darmo Permai ternyata tidak hadir. Pertemuan hanya dihadiri oleh masyarakat Tubanan yang diwakili para tokoh masyarakat dan pejabat Pansus, yang terdiri dari anggota

DPRD Tk II KMS. Oleh Karena baru kali ini wakil warga diberi kesempatan mengutarakan kesempatannya, maka tidak mengherankan bila acara ini mendapat tanggapan yang positif dari wakil warga. Salah seorang wakil warga yang bernama Gufron memaksakan diri untuk hadir dalam pertemuan itu, meski dalam kondisi sakit, karena tidak mampu menahan emosi dalam mengemukakan pendapat. Bapak Gufron sempat mendapat serangan jantung dan meninggal di ruang pertemuan.

(19). Menunjuk Ny. Soeherlien Soerodjo Sebagai Kuasa Warga

Ketika dimintai keterangan bagaimana awal mulanya Ny. Lien Soerodjo sampai terlibat dalam kasus Tubanan dan menjadi kuasa warga Tubanan, wakil warga yang terdiri atas tokoh itu menyebutkan bahwa hal itu di luar kesengajaan. Pada waktu Pak Soekardi kedatangan tamu dan ia menceritakan kasus Tubanan, lalu muncul pemikiran meminta bantuan seseorang yang dikenal baik. Orang tersebut setelah ditelusuri ternyata masih keluarga dekat ipar Bung Karno, karena adik kandungnya, Ibu Haryati, menjadi salah satu istri Bung Karno. Namun demikian, Bu Lien bukanlah seorang pengacara atau seorang yang memiliki pendidikan hukum secara khusus, tetapi beliau merupakan sosok wanita karier yang tertarik pada permasalahan sosial.

Setelah mendapat persetujuan dari warga dan menerima

kesediaan Bu Lien maka pada tahun 1989, Bu Lien Soerodjo resmi menjadi kuasa warga Tubanan.

(20). Menunjuk Slamet sebagai pengacara

Menyadari dirinya tidak mempunyai latar belakang pendidikan hukum, Ibu Lien menyarankan agar warga Tubanan mencari seorang pengacara untuk mendampingi mereka. hal ini untuk menjaga kemungkinan bila persoalan sengketa tanah sampai ke pengadilan. Sebagai seorang yang bukan pengacara, Bu Lien tentu tidak dapat mendampingi masyarakat Tubanan kalau masalah ini dilimpahkan ke pengadilan.

Setelah mendapat persetujuan warga Tubanan Bu lien akhirnya mau memperkenalkan warga Tubanan dengan Slamet. Pada tahun 1990, secara resmi Slamet and Associates yang berkantor di perkantoran Ambengan Plaza, menjadi kuasa hukum warga Tubanan.

Akan tetapi keterlibatan Pengacara Slamet ini tidak berlangsung lama, karena ternyata tidak ada kesepakatan dalam hal pengambilan keputusan antara Slamet dengan Ny. Lein Soerodjo di dalam menuntaskan kasus tanah Tubanan.

(21). Upaya-Upaya Penyelesaian yang Dilakukan

Setelah resmi menjadi kuasa hukum warga Tubanan, Slamet dan Lien Soerodjo segera melakukan upaya penyelesaian melalui jalur formal, yaitu dengan mengirim surat

kepada Wakil Presiden dan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan). Kedua surat tersebut mendapat tanggapan baik. Hal ini terbukti dengan dikeluarkannya surat Wakil Presiden yang ditujukan kepada Walikotaamadya KDH Tk. II Surabaya No. R-3193/WK-Pres/WAS/P/04/89 tertanggal 29 April 1989. Selanjutnya sebagai jawaban terhadap surat Wapres tersebut, Walikotaamadya Surabaya, H. Poernomo Kasidi, menerbitkan surat yang ditujukan kepada Asisten Wapres Urusan Pengawasan pada Juli 1989. Surat tersebut berisi keterangan Walikotaamadya tentang penyelesaian kasus tanah Tubanan.

Selanjutnya, surat kedua juga mendapat jawaban dari Menpan RI. Hal ini dapat dibuktikan dengan dua buah Surat dari Menpan RI yang ditujukan kepada Gubernur KDH Tk. I Jawa Timur, masing-masing tertanggal 25 April 1991 dan 25 September 1992. Akan tetapi pada kenyataannya, kedua surat tersebut tidak membawa hasil, karena Gubernur Kdh Tk I Jawa Timur tidak memberi jawaban kepada Menpan.

(22). Penggusuran 116 Rumah Secara Paksa

Pada tanggal 29 Januari 1991, Camat Tandes mengeluarkan surat perihal "Peringatan Terakhir" kepada seluruh warga Tubanan. Surat bernomor 300/83/402.94.01/1991 itu juga menyebutkan agar warga Tubanan bersedia membongkar sendiri rumah-rumah mereka. Hal ini karena rumah-rumah

warga Tubanan dianggap berdiri dan dibangun di atas milik PT Darmo Permai. Kalau tidak dilaksanakan, maka akan dilakukan penertiban (baca: penggusuran) oleh PT Darmo Permai dan pihak berwajib.

Setelah menerima surat ini, warga Tubanan dibuat semakin resah. Bagaimana mungkin mereka membongkar rumah-rumah mereka, sementara *resetlement* yang pernah dijanjikan masih belum siap. Ke mana lagi mereka akan pindah. Terlebih lagi, upaya penyelesaian berupa ganti rugi tanah dan bangunan juga belum tuntas. Sampai di sini masyarakat tidak mampu berbuat apa-apa. Demikian juga halnya kuasa hukum mereka. Upaya-upaya yang dilakukan melalui jalur hukum, nampaknya juga belum membuahkan hasil. Benar saja, tiga hari menjelang bulan puasa Ramadhan, telah dilakukan upaya pembongkaran terhadap rumah warga Tubanan dengan cara paksa. Akibat pembongkaran itu, 116 buah rumah penduduk berhasil dirobohkan. Penduduk kaget dan mereka tidak kuasa melawan karena kejadiannya begitu mendadak dan tanpa pemberitahuan terlebih dahulu. Apalagi dalam pembongkaran itu tim yang turun juga didampingi pula aparat keamanan setempat. Beruntung pekerjaan perobohan rumah itu dihentikan karena datangnya bulan puasa. Akan tetapi menurut rencana, pembongkaran rumah-rumah penduduk itu akan dilanjutkan nanti setelah Lebaran. Mendengar rencana ini, masyarakat segera bersiap-siap. Setelah menerima pemberi-

tahuan lebih lanjut, bahwa batas akhir untuk melakukan pembongkaran rumahnya sendiri-sendiri adalah tanggal 27 April 1991 warga mulai bersiap-siap. Masyarakat tidak melakukan pembongkaran, tetapi mereka justru mempersiapkan diri untuk melawan petugas yang datang untuk melakukan pembongkaran.

Benar saja, pada tanggal 27 April 1991, seluruh warga Tubanan keluar rumah tanpa terkecuali. Laki-laki, perempuan, tua maupun muda semua bergabung menjadi satu. Mereka juga mempersenjatai diri dengan senjata seadanya. Mereka yang biasanya bersekolah dan bekerja, hari itu rela membolos. Tidak ada satu orang pun yang berada di dalam rumah. Semuanya keluar rumah dan turun ke jalan-jalan dan tegalan.

Menurut pengakuan seorang ibu, dia melakukan hal itu karena kesadaran diri. Ibu itu takut, seandainya suatu saat rumahnya yang menjadi korban. Kalau sekarang tidak, mungkin besok atau lusa giliran rumahnyalah yang akan dirobokkan. Pernyataan serupa juga dilontarkan Bapak Soekardi, wakil dari warga. Pada malam tanggal 26 April 1991, semua ketua RT dikumpulkan. Dalam pertemuan ini, diberitahu bahwa besok merupakan batas akhir kesempatan untuk membongkar sendiri. Oleh karena itu, masyarakat diminta partisipasinya untuk ikut menggagalkan usaha pembongkaran. Masih menurut Bapak Soekardi, setelah itu

Ketua RT mulai datang ke rumah-rumah penduduk untuk memberi kabar batas akhir pembongkaran rumah dan juga meminta partisipasi masyarakat. Hasilnya memang luar biasa. Seluruh masyarakat Tubanan saat itu ikut berpartisipasi dalam upaya menggagalkan acara pembongkaran rumah penduduk.

Ketika para warga Tubanan mulai pergi ke jalan, sepanjang jalan di dalam wilayah Tubanan tertutup oleh kerumunan anggota-anggota masyarakat Tubanan, sehingga orang-orang yang hendak lewat pun terpaksa rela melewati jalur lain, padahal jalan di wilayah Tubanan tersebut merupakan alternatif jalan terdekat menuju Perumnas Balongsari dan Perumnas Manukan dan keluar menuju Mayjend. Soengkono.

Ketika sudah agak siang, dua buah buldozer mulai bergerak ke arah tanah tegalan mereka. Masyarakat yang sudah kalap juga tidak takut. Mereka justru mendekati buldozer yang sedang berjalan. Warga Tubanan bahkan mengacung-acungkan senjatanya, membuat petugas yang akan bertindak menjadi takut. Perlahan-lahan petugas akhirnya menarik kedua buldozer itu.

Bapak Soekardi, selaku ketua dari wakil warga, saat itu juga mengatakan tidak mampu berbuat apa-apa. Beliau sebenarnya juga khawatir kalau ada korban jiwa, sebab kalau sampai terjadi, pasti ia yang ditangkap oleh pihak keamanan, karena selama ini, pak Kardi-lah yang mewakili

warga dalam setiap upaya penyelesaian.

Kemarahan warga sedikit reda setelah dua buldozer itu meninggalkan tanah tegalan. Akan tetapi warga masih belum puas. Mereka masih melihat buldozer dan alat-alat yang dipergunakan untuk pembongkaran masih dikumpulkan di Polsekta Tandes, sekitar 100 meter dari pemukiman penduduk Tubanan, tetapi masih di kawasan Tubanan. Setelah diadakan musyawarah antara pimpinan proyek pembongkaran dan wakil warga Tubanan, perlahan-lahan semua alat-alat itu diangkut dari halaman Kantor Polsekta Tandes, yang juga berada di wilayah Kelurahan Tubanan. Setelah yakin bahwa keadaan benar-benar aman, maka warga yang tadinya bergerombol di jalan-jalan juga mulai pergi.

Menurut keterangan PT Darmo Permai, rumah-rumah yang hendak dibongkar oleh petugas hanya rumah-rumah yang didirikan setelah tahun 1984. Karena kalau dibiarkan berdiri, berarti jumlah resettlement yang rencananya hanya 219 bisa membengkak menjadi ratusan bahkan ribuan rumah. Hal inilah yang coba dihindarkan oleh PT Darmo Permai, karena akan dapat menimbulkan permasalahan baru.

Akan tetapi keterangan ini dibantah oleh warga Tubanan. Sebenarnya hal ini adalah kesalahan pihak PT Darmo Permai sendiri. Kalau saja permasalahan pembebasan tanah itu sudah diselesaikan sejak dulu, tentu tidak akan ada permasalahan pembangunan perumahan baru. Lebih jauh lagi,

masyarakat juga menginformasikan bahwa wajar seandainya mereka membangun rumah baru. Bukankah rumah yang dibangun itu berada di tanah milik mereka sendiri, karena menurut penuturan mereka, tanahnya memang belum resmi dibebaskan. Pembangunan rumah yang baru itu juga untuk keperluan, bukan sekedar membangun tanpa ada keperluannya. Misalnya saja ada keluarga yang menikah kemudian belum mempunyai rumah, sementara masih tersedia lahan. Otomatis mereka akan membangunnya, karena memang betul-betul membutuhkannya. Rumah-rumah inilah yang kemudian dipermasalahkan oleh PT Darmo Permai, dan selanjutnya diambil langkah pembongkaran.

(23). Keterlibatan Kodam V Brawijaya

Setelah terjadi peristiwa besar tentang pembongkaran 118 buah rumah-rumah penduduk di Kelurahan Tubanan, emosi warga seakan tak terkendali. Oleh karena itulah keterlibatan tim keamanan kemudian sangat dibutuhkan, bahkan pada waktu itu, Pangdam V Brawijaya, Mayjend. TNI R. Hartono menyempatkan diri meninjau langsung ke lokasi. Merasa mendapat perhatian dari pejabat, masyarakat sedikit agak lega. Kedatangan Pangdam ini disambut baik oleh warga, bahkan warga melalui wakilnya memberanikan diri untuk meminta bantuan dan perlindungan dalam upaya penyelesaian sengketa tanah yang telah lama berlangsung ini. Demi

menjaga hal-hal yang tidak diinginkan, sehingga dapat menjaga stabilitas, maka Pangdam V Brawijaya, Mayjend TNI R Hartono menyanggupi permintaan warga ini. Sejak itu, keterlibatan Kodam dalam upaya penyelesaian kasus Tubanan tak terelakkan lagi.

Pada awal keterlibatannya, Pangdam segera memanggil wakil warga dan kuasa hukum mereka untuk dimintai penjelasan. Dalam pertemuan itu, Pangdam meminta agar warga Tubanan membuat laporan yang selengkap-lengkapnyanya tentang kasus Tubanan dan mengajukan tuntutan riil warga sampai saat ini. Setelah itu, warga melalui kuasa hukum mereka segera membuat laporan dan menentukan tuntutan-tuntutan yang mereka ajukan.

Adapun tuntutan yang mereka ajukan pada waktu itu adalah :

- a. harga ganti rugi tanah yang belum pernah dibayar sebesar Rp. 100.000,00 (seratus ribu rupiah) per meter persegi;
- b. penyesuaian harga ganti rugi tanah yang pernah dibebaskan sebesar Rp. 15.000,00 (lima belas ribu rupiah);
- c. penyediaan resettlement seperti yang dijanjikan semula, lengkap dengan sarana dan prasarananya, yaitu PDAM, PLN dan jalan aspal;
- d. dilakukan pengukuran ulang dengan disaksikan oleh warga. Hal ini karena pengukuran yang pernah dilakukan

oleh P2TUN dianggap tidak beres, karena mempunyai selisih yang sangat besar dengan luas tanah Tubanan yang sebenarnya menurut Buku Kretek Desa.

Menanggapi tuntutan warga ini Pangdam nampaknya keberatan. Pangdam kemudian menyarankan agar tuntutan yang diajukan warga diturunkan sedikit, agar penyelesaian bisa segera dilakukan. Selain itu, masalah pengukuran tanah, lebih baik tidak diadakan pengukuran ulang, karena akan tambah menyulitkan warga sendiri, yaitu batas tanah yang satu dengan yang lain juga sudah tidak jelas tandanya. Jadi lebih baik memakai ukuran lama, yaitu ukuran yang pernah dilakukan oleh P2TUN.

Demikianlah usul ini kemudian disampaikan pada warga dan oleh warga usulan tersebut disetujui. Sampai akhirnya tuntutan warga dirumuskan sebagai berikut :

- a. harga ganti rugi untuk tanah yang belum pernah dibayar sebesar Rp. 75.000,00 per meter persegi;
- b. penyesuaian harga untuk tanah yang pernah dibayar adalah sebesar Rp. 10.000,00;
- c. penyediaan resettlement, lengkap dengan sarana dan prasarananya, yaitu PLN, PDAM dan jalan aspal.

(24). Pertemuan Antara Wakil Warga dengan PT Darno Pernai

Setelah Departemen Dalam Negeri melimpahkan penyelesaian kasus Tubanan kepada Pemda Tingkat I Jawa

Timur, maka pada tahun 1992, Kaditsospol Jawa Timur, Suryadi Setiawan mengundang warga Tubanan untuk dipertemukan dengan pihak PT Darmo Permai. Pertemuan yang berlangsung di Runah Makan Taman Apsari itu dihadiri oleh 30 orang wakil dari Tubanan dan Franky, selaku Direktur Utama PT Darmo Permai, serta beberapa pejabat Tingkat I Jawa Timur.

Menurut penuturan salah seorang wakil warga Tubanan yang pada saat itu ikut dalam pertemuan, bahwa Pemda Tk I ingin mengajak masyarakat Tubanan untuk bersilahturahmi dengan pihak PT Darmo Permai, karena selama ini kedua belah pihak memang tidak pernah bertemu. Ajakan Pemda Tk I Jawa Timur ini disambut baik oleh warga Tubanan. Dengan harapan, pertemuan ini kelak akan membuka jalan bagi penyelesaian kasus Tubanan yang telah terkatung-katung bertahun-tahun.

Akan tetapi dalam pertemuan, yang ditandai dengan pemotongan tumpeng ini sama sekali tidak disinggung masalah pembebasan tanah. Inilah yang membuat warga Tubanan kecewa. Terlebih lagi setelah, Harian Pagi Jawa Pos, satu-satunya surat kabar yang boleh meliput, memberitahukan bahwa dengan adanya pertemuan itu, maka permasalahan antara warga Tubanan dengan PT Darmo Permai sudah selesai.

Dalam hal ini para warga Tubanan merasa telah diperdayai oleh Pemda Tk I Jawa Timur dan PT Darmo Permai. Sejak peristiwa itu, warga Tubanan sudah tidak menaruh

kepercayaan lagi terhadap upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemda, baik di tingkat I maupun di tingkat II. Oleh karena itu, warga Tubanan kemudian mengupayakan penyelesaian kasus ini di tingkat pusat.

(25). Pembentukan Wakil Warga Yang Baru

Setelah berkali-kali mengalami kekecewaan dalam proses penyelesaian sengketa tanah Tubanan, warga segera mengambil langkah untuk mengadakan permasalahan mereka ke tingkat pusat. Oleh karena itulah, dibutuhkan orang-orang yang mampu bergerak cepat dan gesit dalam menyelesaikan kasus ini.

Pada waktu itu, yang bergerak aktif adalah Bapak Soekardi, yang dipilih dari lima orang wakil warga yang pernah dibentuk pada tahun 1984, sedangkan yang lain sudah tidak aktif lagi.

Selain sudah ada yang meninggal, tokoh masyarakat ini juga ada yang sudah tua sehingga, karena kondisi kesehatan mereka tidak memungkinkan. Oleh karena itu kemudian dibentuk wakil warga yang baru pada tahun 1982. Warga Tubanan yang dipilih untuk menjadi wakil dalam menyelesaikan masalah ini adalah Soekardi, Soekarto, Buari, Joni, Choderi, Ngatari dan Karno. Ketujuh orang inilah, yang nantinya bergabung dengan kuasa mereka Ny. Lien Soerodjo dan pengacara Slamet untuk berjuang menyelesaikan sengke-

ta tanah yang tak kunjung usai.

(28). Warga Tubanan Mengadu ke Menteri Dalam Negeri

Warga Tubanan benar-benar tidak menduga kalau kelanjutan pertemuan yang berlangsung akrab di Rumah Makan Taman Apsari itu berbuntut mengecewakan. Hal ini diketahui setelah Harian Pagi Jawa Pos, satu-satunya media massa yang diperbolehkan meliput acara tersebut, memberitakan bahwa permasalahan yang melibatkan warga Tubanan dengan PT Darno Permai telah selesai. Oleh karena itu, para warga Tubanan kemudian mencari jalan penyelesaian melalui tingkat pusat. Kuasa warga Tubanan Ny. Lien mengatakan bahwa permasalahan ini sudah sulit diselesaikan di tingkat daerah. Jadi tidak ada cara lain selain menerobos langsung ke pusat.

Hasil dari pertemuan antara warga Tubanan dengan pihak Departemen Dalam Negeri adalah dikeluarkannya surat bernomor 181.135/2648/SJ tertanggal 15 Agustus 1992 yang ditandatangani oleh Sekjend Departemen Dalam Negeri Nugroho. Surat yang ditujukan kepada Walikota Kdh Tk II Surabaya ini berisi meminta pihak Pemda Tk II untuk segera menyelesaikan kasus tanah di Kelurahan Tubanan Kecamatan Tandes Kotanadya Surabaya sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

Akan tetapi akibat keberangkatan warga Tubanan ke

Jakarta ini juga memunculkan permasalahan baru. Pangdam V Brawijaya Mayjend. TNI R. Hartono merasa tersinggung dengan tindakan yang telah dilakukan warga Tubanan. Warga Tubanan dianggap tidak mengindahkan cara-cara yang selama ini telah ditempuh oleh pihak Kodam. Apa lagi keberangkatan warga Tubanan ke Jakarta tanpa memberitahu terlebih dahulu kepada Pangdam. Padahal permasalahan ini, oleh Pangdam telah diserahkan ke Korem 084 Bhaskara Jaya untuk dibantu penyelesaiannya. Akibat pihak Kodam yang telah terlibat sejak tahun 1991, yaitu sejak terjadinya pembongkaran 116 rumah, akhirnya menarik diri. Selanjutnya sesuai instruksi Pangdam, Korem 084 Bhaskara Jaya juga diinstruksikan untuk lepas tangan dari permasalahan Tubanan.

Sebenarnya warga juga menyelesaikan kejadian ini. Akan tetapi keputusan yang ditetapkan Kodam ternyata tidak dapat berubah, meskipun wakil warga Tubanan, Bapak Soekardi telah meminta maaf kepada Mayjend R. Hartono.

(27). Penda Tk. II Kotamadya Surabaya Melapor ke Depdagri

Setelah menerima surat dari Depdagri tanggal 15 Agustus 1992 No. 135/2648/SJ perihal penyelesaian kasus Tubanan, pihak Penda Tk. II Kotamadya Surabaya segera berangkat ke Jakarta untuk memberikan laporan. Laporan yang ditandatangani oleh pembantu Walikota Surabaya Utara, Wasito, atas nama Walikota Surabaya menyebutkan bahwa

permasalahan tanah Tubanan telah tuntas. Kelima pejabat yang berangkat ke Jakarta tersebut masing-masing Pembantu Walikota Surabaya, Letkol H. Santoso (alm), Kepala bagian Humas Kotamadya Surabaya, Achmad Hartojo.

Setelah mendengar laporan dari pejabat Penda KMS, tentu Depdagri merasa tidak lagi memiliki tanggungan terhadap kasus Tubanan. Oleh karena itulah, ketika tim Depdagri berkunjung ke Surabaya, dikatakan bahwa masalah Tubanan telah tuntas.

Mendengar penjelasan yang demikian, yang didapat dari surat kabar, para warga Tubanan semakin tidak mengerti, karena selama ini belum ada upaya riil untuk menyelesaikan permasalahan. Oleh karena itulah, para warga Tubanan yang diwakili Choderi dan Sukardi dengan di dampingi oleh kuasa mereka Ny. Lien segera berangkat ke Jakarta untuk meminta penjelasan. Begitu sampai di Jakarta para warga Tubanan segera diberitahu soal laporan pejabat Penda Tk. II KMS. Sukardi menjelaskan sebagai berikut :

Surat pernyataan tersebut ditunjukkan kepada kami oleh petugas Depdagri, dan isinya sama sekali tidak benar. Tapi untung belum diproses dan belum ditandatangani lebih lanjut ke jenjang yang lebih tinggi, sudah keburu ketahuan.⁴³

Dengan adanya penolakan isi surat oleh warga Tubanan, maka surat yang pernah dikirim oleh pejabat penda kms itu dianggap gugur. Selanjutnya para warga Tubanan kembali mengirim surat ke Jakarta. kali ini surat pengaduan itu

tidak hanya ditujukan ke Depdagri, namun juga ditujukan ke Sedsalopbang dan Menpan. Surat yang ditujukan ke Sedsalopbang mendapat jawaban tanggal 5 April 1993 yang ditujukan kepada Gubernur KDH Tingkat I Jawa Timur dengan No. B-306/SEKBANG/4/1993 itu berisi permasalahan pembebasan tanah Tubanan dan upaya penyelesaiannya.

Dalam surat jawabannya No. 590/851/1993 tertanggal 1 Mei 1993. Gubernur mencoba untuk menjelaskan proses pembebasan dan alternatif penyelesaian. Upaya penyelesaian menurut Gubernur dengan memberikan ganti rugi sebesar Rp. 75.000,00 per m² bagi tanah yang belum dibayar dan sibebaskan, dan Rp. 10.000,00 bagi biaya ganti rugi tambahan bagi tanah yang pernah dibayar pada tahun 1973. Upaya yang ditawarkan oleh Gubernur ini mendapat tanggapan positif dari Sedsalopbang, terbukti dengan surat persetujuan Sedsalopbang No. B-503/SEKBANG/5/93.

Namun demikian, alternatif pemecahan masalah tanah Tubanan yang dilakukan oleh Gubernur tidak sejalan dengan alternatif yang ditawarkan Pemda Tk. II KMS kepada Depdagri. Kepada Depdagri, Pemda Tk. II KMS hanya akan menyediakan resettlement seperti yang pernah dijanjikan bagi warga Tubanan, sebagai proses akhir penyelesaian kasus Tubanan. Penawaran Pemda Tk. II KMS ke Depdagri ini diberikan melalui surat bernomor 210/1993 tertanggal 23 Agustus 1993 tentang pembentukan tim resettlement.

Akan tetapi begitu mendengar upaya penyelesaian Pemda Tk. II KMS yang hanya menyediakan resettlement warga Tubanan kembali resah. Mereka menilai kebijakan Pemda Tk. II KMS tidak adil, karena ada sebagian tanah yang hingga kini belum dibebaskan dan belum diberi ganti rugi. Oleh karena itulah, ketika Pemda mengumumkan bahwa pelaksanaan resettlement dijadwalkan pada tanggal 7 September 1993, seluruh warga Tubanan yang memiliki persoalan dengan PT Darmo Permai telah mempersiapkan diri untuk menolak kebijakan tersebut.

Tepat pada tanggal 7 September 1993 warga telah bersiap-siap dengan membawa berbagai macam senjata seadanya yang mereka miliki. Mereka bergerombol membentuk tiga kelompok yang masing-masing berada di tiga tegalan yang diperkirakan akan diratakan hari itu. Pemandangan seperti itu nampak seperti akan menghadapi musuh besar. Kelompok-kelompok itu telah bersiap-siap sejak pukul 08.00 WIB. Namun hingga siang hari yang ditunggu-tunggu tidak datang. Ketika menjelang senja dan tidak mungkin lagi akan dilakukan pemerataan, para warga perlahan-lahan meninggalkan tegalan dengan perasaan lega.

(28). Warga Tubanan Menghadap Wakil Walikota Surabaya

Pada tanggal 14 September 1993 para warga Tubanan didampingi kuasa hukumnya Ny. Lien Soerodjo dan Slamet

menghadap Wakil Walikota Surabaya. Namun pertemuan yang sedianya membahas resettlement itu tidak berlangsung lancar, karena beberapa saat sebelum acara dimulai 20 orang wakil warga Tubanan yang hadir di sana segera meninggalkan ruang rapat. Hal ini disebabkan karena kedua kuasa hukum mereka, yakni Ny. Lien Soerodjo dan Slamet tidak diperkenankan masuk, untuk mendampingi warga Tubanan dalam mengikuti rapat.

Sukardi menjelaskan hal tersebut, sebagai berikut :

Kami ini orang yang tidak tahu banyak soal hukum dan yang mbulet-mbulet itu. Makanya kita mohon agar ada pengacara dan kuasa hukum untuk memberikan penjelasan pada kami. Nah, bila kuasa hukum dan pengacara kami tidak diperkenankan ikut rapat ya lebih baik tidak usah rapat. Dari pada kami dibohongi lagi seperti dulu".⁴⁴

Pertemuan yang berlangsung di ruang rapat lantai V Gedung Penda Tk. KMS tersebut dihadiri pula oleh 25 orang undangan dari beberapa instansi terkait, dan dipimpin oleh wakil Walikota Surabaya. Sementara itu Hartoyo, Kepala Bagian Humas Penda KMS, menjelaskan bahwa pihaknya tidak melakukan pengusiran terhadap warga Tubanan. Mereka hanya diberitahukan bahwa acara ini hanya boleh dihadiri oleh warga Tubanan, tidak termasuk pengacara atau kuasa hukumnya.

(29). Kunjungan F-ABRI DPRD Tk. II KMS ke Kelurahan Tubanan

Nampaknya masih ada kemungkinan bagi warga Tubanan untuk melanjutkan tuntutan mereka atas ganti rugi tanah yang dibebaskan. Pada tanggal 12 Agustus 1994, F-ABRI DPRD Tk. II Kotamadya Surabaya mengunjungi Tubanan dan berdialog dengan para warga. Kunjungan itu dipimpin oleh Let.Kol Inf. Soetrisno (Komisi B DPPRD), dan diikuti oleh Let.Kol CH. Bem Sirait (Komisi D DPRD) dan Let.Kol Tek. H. Achmad Ghazali Loebis. Mereka disambut sekurang-kurangnya 25 orang warga Tubanan yang dipimpin Soekardi dan didampingi oleh kuasa warga Tubanan Ny. Lien Soerodjo. Pertemuan kali ini memang tidak didampingi oleh Slamet. Karena menurut keterangan Ny. Lien, kuasa hukum yang tadinya dilimpahkan kepada Slamet telah dicabut.

Kedatangan tim DPRD ini dalam rangka mencari data kasus Tubanan dan penyelesaian yang diharapkan warga Tubanan, melalui dialog langsung. Mereka berharap, DPRD dapat dijadikan jembatan bagi penyelesaian kasus yang telah menahun itu.

**(30). Warga Tubanan Minta Agar Izin PT Darma Permai Dica-
but**

Warga Tubanan kembali mengirimkan surat ke Walikota-
madya KDH Tk. II Surabaya guna meminta kepada Walikotama-
dya mencabut izin prinsip yang pernah diberikan kepada PT
Darma Permai. Surat tertanggal 22 Agustus 1994 itu dikemu-

kakan warga Tubanan melalui kuasa mereka, Ny. Lien Soerodjo. Beberapa alasan pokok yang melatarbelakangi upaya warga Tubanan untuk mencabut SPPL, sebagai berikut :

Pertama, tanah yang dikuasai PT Darmo Permai dan telah dibebaskan sejak tahun 1973 itu hingga kini belum tuntas. Sebagian areal itu telah dibebaskan dan sebagian lainnya masih terlantar. Hal ini melanggar instruksi Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1982 tentang penertiban tanah di daerah perkotaan yang dikuasai Badan Hukum/perseorangan yang tidak dimanfaatkan ditelantarkan.

Kedua, PT Darmo Permai hanya menggunakan izin lokasi dan selama ini PT Darmo Permai hanya menggunakan izin prinsip milik PT Pembangunan Darmo untuk melakukan pembangunan.

Ketiga, PT Darmo Permai selama ini mengalami perubahan pola kerja, dari penjualan perumahan (*real estate*) menjadi perusahaan penjual tanah kavling.

Alasan lain yang digunakan Ny. Lien sebagai kuasa warga Tubanan menyangkut sertifikat HGB. Bangunan yang akan digunakan untuk kediaman Wakil Gubernur itu terletak di Jl. Puncak Permai Utara II dan dimasukkan ke dalam HGB No. 79/Pradah Kali Kendal/85, padahal letak bangunan tersebut tepat di lokasi tanah warga Tubanan yang seharusnya dimasukkan dalam HGB No. 1/Tubanan/85.

Usul warga Tubanan agar Walikota madya mencabut izin lokasi yang pernah diberikan kepada PT Darmo Permai ter-

nyata mendapat tanggapan cukup baik dari DPRD Tk. II Kotamadya Surabaya. Dukungan tersebut setidaknya terlontar dalam sambutan Wakil DPRD KMS, Soehadji. BA yang menyetujui tuntutan warga Tubanan itu direalisasikan. Hal ini, menurutnya, memang terbukti bahwa PT Darmo Permai telah menelantarkan tanah Tubanan sejak 1973 lalu. Soehadji BA juga mengajukan alternatif lain, dengan menjual tanah yang ditelantarkan tersebut kepada developer lain, bila PT Darmo Permai memang tidak lagi mampu mengurus tanah Tubanan.

Dukungan terhadap usul warga Tubanan itu ternyata juga disetujui Fraksi ABRI dan bahkan Gubernur KDH Tk. I, Basofi Soedirman. Basofi Soedirman menginstruksikan kepada Walikota Surabaya, Soenarto S., agar meninjau ulang kasus tanah tersebut, dan bila terbukti PT Darmo Permai menelantarkan tanah Tubanan, Gubernur meminta Walikota Surabaya untuk mencabut izin PT Darmo Permai.

(31). Kuasa Warga Tubanan Ke Jakarta

Pada tanggal 2 September 1994, wakil warga Tubanan bersana Ny. Lien Soerodjo mengadakan permasalahan Tubanan ke Jakarta. Di Jakarta, kuasa Ny. Lien dan beberapa tokoh warga mengadakan permasalahan itu ke Depdagri, DPR RI, dan Komisi Nasional Hak Azasi Manusia (KOMNAS HAM). Hasilnya, menurut Ny. Lien, dalam waktu dekat KOMNAS HAM dan rom-

bongan (utusan Depdagri serta anggota tim khusus DPR RI) akan mengunjungi Tubanan. Menurut Ny. Lien, keterangan kunjungan ini diberikan Sekretaris Jenderal KOMNAS HAM Baharuddin Lopa dan Nota Dinas Departemen Dalam negeri, yang dikirim ke Ny. Lien dari Surabaya.

Setelah sekian lama belum ada kabar beritanya, maka pada tanggal 27 November 1985 warga Tubanan dan kuasa mereka, Ny. Lien Soerodjo kembali ke Jakarta guna menemui Sekjend PUOD Depdagri. Pada tanggal yang bersamaan, Ny. Lien juga mengirim surat kepada pihak yang berwenang di jajaran KMS tentang Pengaduan dan Memohon Peninjauan Ulang SK DPRD KMS No. 16/DPRD/Kep/78.

(32). Warga Tubanan Mengirim Surat Kepada KOMNAS HAM

Surat yang ditujukan kepada Ketua KOMNAS HAM ini pada dasarnya hanya memberi keterangan dan berusaha meluruskan apa yang pernah dikatakan oleh Walikota Surabaya, Soenarto S, yang tertuang dalam surat tertanggal 27 Juli 1984, dengan nomor surat 583/24469/402.1.02/84. Surat tertanggal 7 Januari 1985 ini juga dikirimkan kepada Presiden RI, Ketua Subkom Pemantauan KOMNAS HAM, Ketua BPN, Dirjen PUOD Depdagri, Gubernur Kdh. Tk. I Jawa Timur dan Pembantu Gubernur Wilayah V Surabaya. Surat yang dikirim kepada beberapa pejabat tersebut hanya bersifat tembusan.

(33). Kunjungan Tim Depdagri ke Surabaya

Seperti yang telah dijanjikan dalam surat jawaban Dirjen PUOD, bahwa dalam waktu dekat akan segera berkunjung ke Surabaya untuk menyelesaikan sengketa tanah Tubanan. Setelah menunggu beberapa lama, Departemen Dalam Negeri yang diwakili oleh PUOD, memang mengadakan kunjungan ke Surabaya. Akan tetapi, kunjungan yang dilaksanakan pada tanggal 11-14 Januari 1995 dan diikuti oleh 6 orang pejabat pusat, termasuk Dirjend Agraria, tidak mengadakan musyawarah dengan pihak warga Tubanan. Tim tersebut hanya mengadakan pertemuan dengan PT DP, selaku developer dan Penda Tk II KMS, yang selama ini bertindak sebagai pene-nghah. Tim ini juga sempat meninjau wilayah Tubanan, yang selama ini menjadi sengketa.

(34). Saran Penyelesaian Kasus Tubanan

Pada Tanggal 11 Februari 1995, warga Tubanan diwakili oleh kuasa warga Ny. Lien, kembali mengirim surat kepada Menteri Dalam Negeri dan kepada Ketua KOMNAS HAM Jakarta. Surat warga kali ini berusaha memberikan resep-resep penyelesaian kasus Tubanan yang kian berlarut-larut. Saran penyelesaian yang diajukan warga pada dasarnya terdiri atas tiga butir, yang pada dasarnya bukan merupakan tuntutan warga. Warga hanya bersifat memberitahu bahwa selama ini telah ada penyimpangan-penyimpangan yang ternyata

justru dilegalkan. Salah satunya adalah dikeluarkannya SK HGB kepada PT DP. Yang menyatakan bahwa izin HGB itu hanya meliputi Desa Pradah Kali Kendal, tetapi akhirnya meluas sampai Desa Tubanan dan Desa Lontar. Dengan meninjau ulang penyimpangan-penyimpangan tersebut, diharapkan akan memudahkan mencari jalan keluar bagi tuntasnya permasalahan tanah Tubanan.

(35). Pihak-Pihak yang Bersengketa Mengadakan Rapat di Jakarta

Pada hari Jum'at, tanggal 24 Februari 1995, PT DP dan wakil warga Tubanan mengadakan rapat di Jakarta. Rapat ini sesuai dengan undangan Direktur Pembinaan Umum Pemerintahan Departemen Dalam Negeri, tanggal 16 Februari 1995, No. 43/TU/SD.IV/PUM/95. Dalam rapat ini ternyata tidak juga dicapai kata sepakat antara keduabelah pihak yang bersengketa. Warga Tubanan yang hadir, diwakili oleh keenam wakil warga dan kuasa hukum mereka Ny. Lien Soerodjo, tetap mempertahankan tuntutan mereka semula. Sementara pihak Darmo Permai, yang diwakili oleh enam orang termasuk Franky Sanyoto dan Rudi Sanyoto, selaku Direktur Utama PT. Darmo Permai, juga tetap tidak mau menyetujui tuntutan warga. Meskipun waktu rapat telah diperpanjang sampai setelah Sholat Jum'at, tetapi kesepakatan tetap tidak dapat dicapai.

Oleh karena pada rapat yang diadakan di Jakarta tidak

membuahkan hasil, maka pimpinan rapat, Direktur Pembinaan Umum Pemerintahan Depdagri, berjanji akan melanjutkan rapat di Surabaya. Akan tetapi pada kenyataannya hal tersebut tidak pernah dipenuhi.

(36). Surat Kepada Ketua KOMNAS HAM di Jakarta

Oleh karena belum ada kepastian Depdagri tentang penyelesaian kasus Tubanan, maka pada tanggal 25 Maret 1985, Ny. Lien, sebagai wakil warga kembali mengirim surat kepada KOMNAS HAM. Surat tersebut pada dasarnya hanya menjelaskan beberapa kejanggalan yang pernah terjadi sejak awal pembebasan tanah hingga berkembang menjadi konflik yang berkepanjangan tanpa ada penyelesaian yang berarti. Kejanggalan yang dimaksud adalah penyalahgunaan SPPL yang semula hanya diberikan kepada CV Pembangunan Darmo. Tapi dalam kenyataannya juga dipergunakan oleh PT Darmo Permai. Berikutnya tentang SK HGB yang dianggap warga juga hanya merupakan rekayasa saja. Keseluruhan surat yang tembusannya juga dikirim ke Presiden RI dan Subkom. Pemantauan KOMNAS HAM tersebut berisi tujuh butir. Dengan dikirimkannya surat tersebut, warga Tubanan berharap akan muncul penyelesaian yang adil dan obyektif.

(37). Surat yang ditujukan Kepada DPD REI Jawa Timur

Warga Tubanan kembali berupaya menuntaskan masalah pembebasan tanah mereka kepada pihak yang berwenang. Kali ini instansi yang mereka tuju adalah DPD REI Jawa Timur. Hal ini mengingat PT DP adalah salah satu anggota REI. Surat tertanggal 28 Maret 1995 ini hanya meminta kesediaan pihak REI Jawa Timur untuk berdialog dengan warga. Oleh karena dengan dialog ini nantinya diharapkan dapat diperoleh satu penahaman tentang kasus Tubanan, sehingga sebagai induk organisasi dari PT DP, REI paling tidak dapat berperan membantu memperlancar proses penyelesaian sengketa tanah Tubanan.

(38). Kunjungan KOMNAS HAM ke Tubanan

Setelah menunggu sekian lama, akhirnya pada tanggal 8 April 1995, KOMNAS HAM memenuhi janjinya untuk datang ke wilayah sengketa di Desa Tubanan. Kunjungan ini semula direncanakan pada awal Desember 1994, tetapi karena para anggota KOMNAS HAM disibukkan urusan lain, maka baru pada awal April 1995 kunjungan itu dapat dilaksanakan.

Begitu tiba di Surabaya, Tim KOMNAS HAM yang terdiri atas delapan orang, di bawah pimpinan AA Baramuli segera mengadakan pertemuan dengan kuasa warga Tubanan, Ny. Lien Soerodjo di Hyatt Regency Hotel. Hadir juga dalam pertemuan itu Bambang dan Letkol HAG Lubis, anggota Fraksi

ABRI DPRD KMS. Menurut keterangan Ny. Lien, dalam pertemuan pendahuluan itu belum dibicarakan bagaimana upaya penyelesaian kasus Tubanan, tapi hanya membahas masalah teknis untuk turun ke wilayah sengketa di Desa Tubanan.

Baru pada hari Sabtu pagi, tanggal 8 April 1995 Tim KOMNAS HAM turun ke lapangan. Kedatangan Tim KOMNAS HAM ini mendapat sambutan yang luar biasa dari warga Tubanan. Begitu memasuki wilayah Tubanan, nampak spanduk yang dipasang warga dengan bertuliskan "Selamat Datang Tim Komisi Hak Asasi 8 April 1995". Spanduk lain bertuliskan "Ham = Harapan Akhir Rakyat".

Dalam pertemuan itu warga akhirnya sepakat mengajukan usul guna menyelesaikan sengketa tanah dengan PT DP. Usulan tersebut yang berisi :

- a. tanah yang pernah dibebaskan seluas 63,5 ha ditambah sebesar Rp. 10.000,-;
- b. untuk tanah yang belum dibebaskan, warga menuntut dibayar sebesar Rp. 150.000,-;
- c. luas tanah sebenarnya hendaknya diukur ulang;
- d. menyediakan *resettlement* bagi warga. Adapun luasnya tanah untuk kapling adalah 200 m persegi;
- e. jumlah kapling sesuai tabel tabel Penda KMS;
- f. meminta agar rumah-rumah yang pernah digusur pada tahun 1991, berjumlah 116 rumah diberi santunan.

Surat usulan tersebut ditandatangani oleh tujuh orang wakil warga Tubanan, yaitu, Soekardi, Soekarto, Buari, Choderi, Djoni, Ngateri dan Karno. Juga oleh Kuasa warga Ny. Lien Soerodjo dan wakil Tim KOMNAS HAM berjumlah tiga orang, yaitu AA Baramuli, Bambang W Soeharto dan Clementino Amaral. Penandatanganan itu juga disaksikan pula oleh Kapoleresta Surabaya Utara, Letkol Pol. P. Harry Purnomo, Dandim 0830 Surabaya Utara, Letkol Giantiharto dan Camat Tandes, Moch. Fadil.

(39). Tanggapan Atas Pemberitaan Pada Harian Surabaya Post, Edisi 21 April 1995

Usaha yang dilakukan warga Tubanan melalui kuasa mereka, Ny. Lien Soerodjo nampaknya masih terus berlanjut. Terutama dalam menanggapi berbagai pernyataan yang menurut mereka tidak benar dan bersifat memojokkan posisi warga Tubanan. Setelah awal Januari 1995 yang lalu, memberi tanggapan atas pernyataan Walikota Surabaya tanggal 24 Juli 1994, maka kali ini tanggapan ditujukan kepada Asisten I Sekodya Pemda Tk. II KMS, atas pernyataannya yang dimuat pada harian Surabaya Post, edisi 21 April 1995. Hal tidak terlepas dari enan butir usulan yang diajukan warga saat Tim KOMNAS HAM mengunjungi Tubanan 8 April 1995 yang lalu.

Tanggapan warga Tubanan ini pada dasarnya tidak menyetujui pernyataan Sekodya Pemda KMS yang menyebutkan bahwa sangat sulit untuk memenuhi tuntutan warga Tubanan.

Hal ini mengingat pemberian ganti rugi tersebut, menurut warga Tubanan bukan kewajiban dari Pemda, melainkan dari PT DP. Butir kedua yang tercantum dalam surat tanggapan tersebut, menyangkut soal *resettlement*. Warga juga tidak mengerti mengapa Pemda KMS kebingungan menyediakan lahan untuk warga, karena sekali lagi, itu adalah kewajiban dari PT DP. Butir-butir selanjutnya, di dalam surat tanggapan ini mencantumkan enam butir, hanya menjelaskan kesalahan pihak Pemda KMS dan PT DP, pada saat terjadinya pembebasan tanah Tubanan pada tahun 1972 yang lalu.

(40). "Kesepakatan 19" di Sangri-La Hotel

Menindaklanjuti kunjungan Tim KOMNAS HAM ke Tubanan 8 April 1995 yang lalu, maka pada tanggal 18 Mei 1995 Tim KOMNAS HAM kembali mengadakan pertemuan dengan wakil warga Tubanan. Dalam pertemuan yang dilangsungkan di Hotel Sangri-La, Jl. Mayjend Soengkono tersebut kembali ditinjau tentang usulan warga yang berjumlah enam butir yang diputuskan pada tanggal 8 April 1995 yang lalu. Pertemuan yang dihadiri oleh para wakil warga Tubanan dan kuasa warga, Ny. Lien Soerodjo serta Tim KOMNAS HAM dan disajikan oleh H. Samsul HS, selakuwakil dari Pemda KMS itu ternyata tidak berjalan lancar seperti yang diharapkan. Hal ini karena wakil warga Tubanan berusaha untuk tetap mempertahankan tuntutan mereka yang dirumuskan pada tanggal 8

April 1995, terutama butir tentang tambahan ganti rugi sebesar Rp. 10.000,- bagi tanah yang pernah dibebaskan. Sedangkan pihak KOMNAS HAM terus-menerus berusaha meyakinkan warga bahwa secara hukum, posisi warga tetap kalah, bila tetap menuntut penambahan ganti rugi. Setelah melalui perdebatan yang seru, akhirnya dicapai kata sepakat untuk menurunkan tuntutan penyelesaian menjadi hanya tiga butir. Akhirnya pertemuan yang berakhir pada pukul 01.00 WIB dinihari, tanggal 19 Mei 1995 itupun membuahkan hasil. Selanjutnya keputusan tersebut lebih dikenal dengan sebutan "Kesepakatan 19".

Ny. Lien, selaku kuasa warga, menyatakan bahwa apa yang diputuskan itu memang sudah maksimal. Pada waktu warga tetap mempertahankan haknya, kami diberi waktu sepuluh menit untuk membicarakannya kembali sebelum dicapai kata sepakat. Kesepakatan itu sebenarnya berisi tujuh butir, tetapi tentang tuntutan warga hanya menyangkut tiga butir saja, yaitu ganti rugi untuk tanah yang belum dibebaskan sebesar Rp. 150.000,-, kedua adalah tentang penyediaan *resettlement* dan ketiga adalah pemberian ganti rugi, hanya untuk bangunannya saja, untuk 157 buah rumah. Adapun kesepakatan itu lengkapnya adalah sebagai berikut :

- (1) tuntutan warga mengenai tambahan pembayaran/ganti rugi untuk 63,5 ha tanah @ Rp. 10.000,- dicabut oleh warga;
- (2) untuk 4,3 ha tanah warga diberi ganti rugi @

Rp. 150.000 per meter persegi = Rp. 6.450.000.000,-;

- (3) untuk resettlement bagi 393 KK warga diberi 393 x 200 m² = 7,86 ha (tidak termasuk fosum);
- (4) untuk 157 buah rumah warga diberi ganti rugi sesuai tarif peraturan yang berlaku di KMS (hanya untuk bangunan);
- (5) pembayaran ganti rugi akan dibayarkan setelah warga pindah ke resettlement yang disediakan;
- (6) para kuasa warga Tubanan bertanggungjawab akan terlaksananya kesepakatan ini secara tertib dan tuntas;
- (7) kesepakatan yang telah disetujui ini dilaksanakan paling lambat pada tanggal 31 Agustus 1995;
- (8) masalah kecil dilaksanakan kepada Pemda KMS.

Demikianlah, setelah diajukan kepada Pemda Tk II KMS kesepakatan tersebut mendapat tanggapan positif dari Pemda Tk II KMS. Sebagai tanda disetujuinya kesepakatan tersebut, warga menggelar atraksi hiburan yang juga dihadiri oleh Walikota Surabaya Soenarto S.

Penggalian data tentang kasus sengketa tanah Tubanan akhirnya berhenti sampai di sini. Hal ini karena, PT DP pada tanggal 27 Juni 1997 telah menyelesaikan atau memenuhi janjinya membayar sisa ganti rugi tanah milik tujuh warga dari 12 warga Tubanan yang sempat tertunda, senilai 255,6 juta, sedang sisanya lima orang diselesaikan pada tanggal 15 Juli 1997.

Setelah mendeskripsikan VP pada pembebasan tanah Tubanan, maka di bawah ini akan disajikan tabel data tentang gambaran singkat VP tersebut, yang meliputi jumlah korban, aktor pelaku, tipe VP, instansi pengaduan dan hasil/sisa sengketa.

Tabel 48 : Viktimisasi Pertanian Pada Pembebasan Tanah Tubanan Dari Tahun 1973-1986.

| Korban/Viktia | Aktor Pelaku | Tipe VP | Instansi Pengaduan | Hasil & Sisa sengketa |
|---|--|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Warga Masyarakat Tubanan (pemilik HAT, sebanyak 550 - 447 orang/ kepala keluarga. - Melalui kuasa wg/ kuasa hukum. | <ul style="list-style-type: none"> - Penda KMS & P2TUN - CV. Pembangunan Darma, PT. Pbgm Darma Brande, PT. DP. - P2TURE | <ul style="list-style-type: none"> - menyalahi per- u/kan tanah yg sesula u/ Ngr kemudian u/ swasta & menyalahi aturan hukum SK. Walikota No. 1136/K/1972. | <ul style="list-style-type: none"> - Presiden RI - Tromol Pos 5000 - DPR RI - DPR TK. II KMS - Menpan - Depdagri - PUDD - Pengadilan Ngr - KODAM V Brawijaya - Sisdaplobang - Komnas Ham - DPD REI Jatim - Gubernur KDH Tk. I Jatim | <ul style="list-style-type: none"> ‡ selama 24 thn hasil; ‡ Yang selesai : ‡ ganti rugi tanah sawah & tegalan Rp.100 & Rp. 116 thn pekarangan o/ P2TUN thn 10-8-1973. ‡ GR tanaman & Bgnan. - restelement warga kedesa Tubanan baru u/ sebagian warga yg sdh selesai menerima sisa ganti rugi. - Yang belum selesai : - sisa GR tanah warga yg dituntut setelah diketahui tanah tsb u/ swasta PT. DP. - status pemilikan HAT restelement sesuai dgn perjanjian 1973 & kesepakatan 19 Mei 1995. - munculnya 37 rumah ilegal versi PT. DP yg juga menuntut GR & tanah kavling 20x10 m² di tempat restelement. - pengukuran ulang yg dimanupulasi P2TUN seluas 245.495 m². |
| <ul style="list-style-type: none"> - Untung Cs. dari th. 1973-1985. - Sukardi Cs. dari th. 1985-21 Okt. 1985. - YLBH, 1985-1986. - Ny. Lien Soerodjo & kuasa hukum Slamet Cs. 1989-1990. - Ny. Lien Soerodjo 1989 hingga sekarang. | <ul style="list-style-type: none"> - Dns. Agraria/BPN Tk. II KMS. - Camat Tandes. - Kaditsospol Penda Tk. I Jatim. - ABRI/Polri, Polsek, Koramil, Keamanan dari 507 KODAM, Keamanan Kotamadya. | <ul style="list-style-type: none"> - manipulasi pengukuran luas tanah seharusnya 883.670 m²---638.174 m² digelapkan seluas 245.499 m². - pembayaran GR yg sepihak disertai ancaman psikis pd warga Tubanan. - pembuatan sertifikat HGB atas tanah warga Tubanan. - penggusuran 116 rumah warga tanpa ganti rugi. - salah satu warga Tubanan meninggal dunia a.n Gufron. - penganiayaan. | | |

Sumber : Diolah kembali dari Deskripsi VP pada pembebasan tanah Tubanan.

B. KOTAMADYA MAKASSAR

1. Gambaran Umum Kotamadya Makassar

(a). Letak Dan Luas

Kotamadya Daerah Tingkat II Makassar secara administratif adalah Ibukota Propinsi Sulawesi Selatan, di samping itu juga sebagai sub wilayah I pembangunan Sulawesi Selatan yang meliputi Kotamadya Dati II Makassar, Kabupaten Pangkep, Kabupaten Maros, Kabupaten Goa, Kabupaten Takalar, Kabupaten Jeneponto, Kabupaten Bulukumba dan Kabupaten Selayar.

Secara geografis Kotamadya Makassar berfungsi sebagai pintu gerbang wilayah Indonesia Bagian Timur yang terletak di pesisir barat Sulawesi Selatan pada koordinat $119^{\circ} 27,29-119^{\circ} 32,31,03$ Bujur Timur dan antara $5^{\circ} 31,30,81-5^{\circ} 14,6,49$ Lintang selatan dengan ketinggian yang bervariasi antara 0-25 meter dari permukaan laut, suhu udara antara $22^{\circ}\text{c}-32^{\circ}\text{c}$ dan curah antara 2000-3000 mm dengan hari hujan rata-rata 108 hari per tahun.

Adapun letak daerah Kotamadya Makassar sebagai berikut:

- (1) Sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Gowa.
- (2) Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Pangkajene Kepulauan.
- (3) Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Maros.
- (4) Sebelah Barat berbatasan dengan Selat Makassar.

Kotamadya Makassar mempunyai luas wilayah sebesar $175,77 \text{ Km}^2$ atau 0,28 % dari luas wilayah Propinsi Sulawesi

Selatan. Pembagian wilayah tersebut secara administratif terdiri atas 11 Kecamatan dan meliputi 62 Kelurahan.

(b). Penduduk dan Penyebarannya

Kotamadya Makassar sebagai ibukota Propinsi Sulawesi Selatan dengan letak geografis yang sangat strategis mempunyai jumlah penduduk 1.077.962 orang yang tersebar dalam 11 kecamatan dan meliputi 62 kelurahan. Guna memperjelas gambaran penyebaran penduduk Kotamadya Makassar, menurut kecamatan dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Data pada tabel tersebut menunjukkan bahwa terdapat tiga wilayah kecamatan dalam wilayah Kotamadya Makassar yang memiliki luas wilayah yang cukup besar, yaitu Kecamatan Panakukang, Kecamatan Tamalate dan Kecamatan Biringkanaya dengan luas masing-masing 41.19 km², 29,44 km² dan 80,06 km² dari luas wilayah Kotanadya Makassar.

Tabel 49 : Luas wilayah dan Penyebaran Penduduk Kotamadya Makassar menurut Kecamatan Tahun 1986

| Kecamatan | Luas Km ² | Persentase wilayah | Penduduk | Persentase Penduduk |
|--------------|----------------------|--------------------|-----------|---------------------|
| Mariso | 1,82 | 1,04 | 63.475 | 6,37 |
| Manajang | 2,25 | 1,28 | 75.658 | 8,20 |
| Makassar | 2,52 | 1,43 | 106.558 | 11,13 |
| U.Pandang | 2,63 | 1,50 | 40.868 | 4,78 |
| Wajo | 1,89 | 1,13 | 46.630 | 5,35 |
| Bontoala | 2,10 | 1,19 | 71.800 | 7,78 |
| Tello | 5,83 | 3,32 | 124.903 | 11,52 |
| Ujung Tanah | 5,94 | 3,38 | 48.338 | 5,49 |
| Panakkukang | 41,19 | 23,43 | 178.908 | 14,08 |
| Tamalate | 29,44 | 16,75 | 238.272 | 19,43 |
| Biringkanaya | 80,06 | 45,55 | 84.754 | 5,89 |
| Jumlah | 175,77 | 100,00 | 1.077.962 | 100,00 |

Sumber data : Kantor Statistik KMM, 1987

Dari tabel tersebut dapat dilihat bahwa penyebaran penduduk dalam wilayah Kotamadya Makassar tidak merata, oleh karena terdapat kecamatan yang luas wilayahnya tidak seimbang dengan kepadatan penduduknya, seperti kecamatan Biringkanaya yang memiliki wilayah yang paling luas sebesar, 80,06 km² namun penduduknya hanya 84.754 orang (5,09%). Sementara di kecamatan Makassar terjadi keadaan yang sebaliknya, yaitu luas wilayahnya 2,52 km² tetapi dihuni oleh jumlah penduduk yang cukup besar, yaitu sebanyak 108,558 orang, sehingga kepadatan penduduk mencapai 36,802 km².

Luasnya wilayah ketiga kecamatan masing-masing, Kecamatan Tamalate, Kecamatan Panakkukang dan Kecamatan Biringkanaya tersebut serta prospek pengembangan wilayah Kotamadya Makassar di masa yang akan datang menimbulkan dorongan untuk memperoleh tempat atau lokasi dalam wilayah tersebut, baik sebagai tempat pemukiman maupun sebagai nodal dasar dalam memenuhi kebutuhan lainnya, bahkan dalam upaya memperoleh tempat di lokasi tersebut mengundang timbulnya spekulasi pemilikan dan penguasaan tanah, sehingga di ketiga kecamatan tersebut terjadi kasus-kasus pertanahan yang cukup banyak termasuk antara lain penyero-botan tanah, penggelapan tanah dan bentuk vp lainnya. Hal tersebut berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Mayor Polisi Syahrul Mamma, pada tanggal 7 januari 1997, dan

atas dasar itulah Kepala Wilayah Kecamatan tersebut serta aparatnya yang ditugaskan untuk menangani kasus-kasus pertanahan dalam wilayahnya sebagai langkah preventif.

(c). Keadaan Umum Penggunaan Tanah.

Penggunaan tanah di Kotamadya Makassar sebagian besar masih bersifat non-urban. Berdasarkan perhitungan planimetri penggunaan tanah tersebut dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 50 : Penggunaan Tanah Dalam Wilayah Kotamadya Makassar

| Peruntukan Tanah | Luas(ha) | Persentase L/Wilayah | Urban/Non Urban |
|------------------------|------------------|----------------------|-----------------|
| T.Perumahan | 4.721,90 | 26,81 | Urban |
| T.Perusahaan | 450,84 | 2,57 | Urban |
| Tanah Jasa | 72,59 | 4,40 | Urban |
| Tanah Industri | 244,13 | 1,39 | Urban |
| T. Kosong diperuntukan | 673,86 | 3,83 | Non |
| Tanah Sawah | 3.825,44 | 21,76 | Non |
| Tanah Kebun | 3.313,94 | 18,85 | Non |
| Hutan Nipah,Jati | 407,95 | 2,35 | Non |
| Rawa,empang | 2.515,24 | 14,31 | Non |
| Lain-lain | 880,24 | 3,76 | Non |
| Jumlah | 17.577,00 | 100 | |

Sumber data: Kantor Statistik KMM, Tahun 1997

Dari tabel tersebut di atas nampak jelas bahwa peruntukan tanah untuk kepentingan perumahan sangat menonjol dibandingkan dengan peruntukan penggunaan untuk kepentingan lainnya, yaitu mencapai luas 4.712,90 ha (26,81%) dari luas tanah yang ada dalam wilayah Kotamadya

Makassar.

Luasnya kebutuhan tanah untuk kepentingan perumahan yang setiap tahunnya akan bertambah sesuai dengan tingkat kepadatan dan perkembangan penduduk dengan sendirinya akan mengakibatkan kebutuhan akan tanah semakin meningkat, sedang pada pihak lain persediaan tanah sangat terbatas, sehingga penambahan untuk kebutuhan yang satu akan mengurangi persediaan tanah untuk kebutuhan lain. Hal ini mengakibatkan beralihnya fungsi tanah dan meningkatnya harga tanah.

Kondisi seperti itu di samping membawa dampak positif, yaitu memberkan kesejahteraan dan keuntungan bagi pemiliknya, juga membawa dampak negatif yaitu semakin meningkatnya kejahatan di bidang pertanahan.

2. Proses Viktimisasi Pada Penyelesaian Pengadaan Tanah di Daya.

Pelaksanaan pembebasan tanah di Indonesia, baik yang telah maupun yang sementara berlangsung, senantiasa mendapat perhatian dan tanggapan dari masyarakat. Keadaan itu terjadi, karena pemerintah dalam hal ini Panitia Pengadaan Tanah sering mengabaikan ketentuan hukum yang menjadi dasar dan pedoman pelaksanaan pengadaan tanah. Aspek hukum yang dimaksud ialah esensi hukum yang tersirat dalam ketentuan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengadaan tanah di Indonesia.

Sejak Indonesi merdeka, pelaksanaan pencabutan, pembebasan dan pengadaan tanah, selalu berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh pemerintah, seperti untuk pelaksanaan pencabutan hak atas tanah berdasar atas Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya. Pelaksanaan pembebasan tanah berdasar atas Permendagri Nomor 15 tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah dan untuk pelaksanaan pengadaan tanah berdasar atas Keppres 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Seluruh luas tersebut di atas, jika diperinci berdasarkan tahun pelaksanaannya dapat dilihat secara jelas pada tabel berikut:

Tabel 51 : Rekapitulasi Luas Tanah yang digunakan untuk Peningkatan Jalan Raya Daya, 1993/1994, 1994/1995 dan 1995/1996.

| Tahun Anggaran | Jumlah Pemilik Tanah | Status Tanah | | Luas Keseluruhan (M2) |
|----------------|----------------------|----------------|-------------------|-----------------------|
| | | Hak Milik (M2) | Tanah Negara (M2) | |
| 1993/1994 | 412 | 48.000 | 10.524 | 50.524 |
| 1994/1995 | 385 | 30.800 | 20.100 | 50.700 |
| 1995/1996 | 427 | 56.400 | 16.376 | 72.776 |
| Jumlah | 1.224 | 135.000 | 47.000 | 182.000 |

Sumber Data : Kantor Wilayah Pekerjaan Umum Provinsi Sulawesi Selatan, Dinas Bina Marga 1996

Tabel di atas, menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan proyek peningkatan jalan raya Daya, sebagian besar menggunakan tanah yang berstatus hak milik, yaitu milik warga masyarakat yang tinggal di sekitar jalur jalan Daya, kecamatan Biringkanaya. Tabel di atas juga menunjukkan, bahwa pelaksanaan proyek peningkatan jalan raya tersebut, dilaksanakan selama tiga tahap, yang disesuaikan dengan tahap tahun anggaran, yaitu tahun 1993/1994, 1994/1995 dan 1995/1996. Yang menarik untuk ditelaah dari pelaksanaan proyek tersebut, ialah banyaknya jumlah warga yang bertahan dan tidak mau menyerahkan tanah miliknya kepada pemerintah tanpa ada ganti rugi atas tanah yang terkena pelebaran atau penggusuran.

Mengingat pelaksanaan proyek peningkatan jalan raya Daya, termasuk kategori proyek pembangunan untuk kepentingan umum, maka seharusnya pemerintah di dalam mengambil alih tanah milik warga yang terkena pelebaran jalan tersebut, harus memperhatikan aspek hukum dalam proses pengambilalihan tanah milik rakyat. Aspek hukum yang dimaksud ialah ketentuan hukum yang mengatur mengenai tata cara pelepasan hak atas tanah milik warga masyarakat yang akan diperuntukan untuk proyek kepentingan umum.

Sejak tahun 1993, pemerintah telah memberlakukan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Oleh

karena itu, sebagai instansi yang melaksanakan proyek tersebut, harus menggunakan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 sebagai dasar pengambilalihan tanah milik warga masyarakat. Akan tetapi bagi proyek pelaksanaan peningkatan jalan raya Daya, pemerintah sama sekali tidak memberikan ganti rugi kepada pemilik tanah, sehingga sebagian di antara pemilik tersebut menolak untuk menyerahkan tanah miliknya.

Hasil penelitian menunjukkan, bahwa pelaksanaan proyek peningkatan jalan raya Daya, yang berlangsung pada tahun anggaran 1995/1996, ternyata mendapat respons negatif dari masyarakat, yaitu berupa penolakan (tidak setuju) untuk menyerahkan tanah milik mereka tanpa ada ganti kerugian. Dari 125 orang responden, ternyata masih lebih banyak yang tidak setuju untuk menyerahkan tanah miliknya.

Secara jelas persepsi responden terhadap pelaksanaan proyek peningkatan jalan raya Daya, dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 52 : Persepsi korban/warga masyarakat terhadap Pelaksanaan Proyek Peningkatan Jalan Raya Daya, 1994/1995

| Persepsi warga atau korban | Frekuensi (f) | Persentase (%) |
|----------------------------|---------------|----------------|
| Tidak setuju | 98 | 78,4 |
| Kurang setuju | 19 | 15,2 |
| Setuju | 8 | 6,4 |
| Sangat setuju | 0 | 0,0 |
| Jumlah | 125 | 100,0 |

Sumber : diolah dari data primer

Tabel di atas menunjukkan bahwa jumlah korban yang tidak setuju atau menolak menyerahkan tanah miliknya untuk pelebaran jalan raya tersebut, sebanyak 78,4 %, kemudian yang menjawab kurang setuju 15,2 %, yang menjawab setuju 6,4 % dan tidak ada responden yang menjawab sangat setuju.

Responden yang menjawab tidak setuju atau menolak menyerahkan tanahnya tanpa ada ganti rugi adalah anggota masyarakat/korban pemilik tanah yang mengetahui dan memahami betul peraturan hukum yang didapat dari membaca koran, menonton televisi, mendengarkan radio dan dari anggota-anggota masyarakat sekitarnya, yang menyatakan bahwa setiap proyek pembangunan untuk kepentingan umum, termasuk pembangunan jalan umum yang memerlukan tanah milik rakyat, hanya dapat dilakukan dengan pemberian ganti rugi. Pada umumnya anggota-anggota masyarakat dari kelompok ini, adalah warga pemilik tanah yang masih menempati tanah yang terkena pelebaran jalan dan di atasnya terdapat bangunan rumah. Ada pun warga masyarakat yang kurang setuju adalah mereka yang berhasil didekati oleh pemerintah supaya menyerahkan tanahnya secara sukarela untuk kepentingan pelebaran jalan. Sebagian besar dari mereka adalah kelompok responden yang tidak tinggal pada tanah yang terkena pembebasan. Mereka yang setuju adalah mereka yang merasa tidak dirugikan oleh proyek pelebaran jalan.

Pemerintah, dalam hal ini Departemen Pekerjaan Umum

yang terlibat sebagai penanggung jawab dan pelaksana proyek peningkatan jalan raya Daya, menghadapi hambatan dalam melaksanakan proyek peningkatan jalan raya tersebut. Hambatan tersebut adalah, banyaknya anggota masyarakat/korban yang tidak mau menyerahkan tanahnya untuk kepentingan pelebaran jalan, sehingga pelaksanaan proyek mengalami keterlambatan dari waktu yang ditetapkan. Sehubungan dengan keterlambatan pelaksanaan proyek tersebut, Edi Herianto, Kepala Pelaksana Proyek Peningkatan dan Rehabilitasi Jalan Raya Kantor Wilayah Departemen Pekerjaan Umum Propinsi Sulawesi Selatan yang penulis wawancarai pada tanggal 18 Desember 1986, mengemukakan bahwa:

Terhambatnya sebagian pelaksanaan proyek peningkatan jalan raya daya tersebut, disebabkan karena masih banyak anggota masyarakat pemilik tanah yang tidak mau menyerahkan tanah miliknya guna pelebaran jalan. Adanya sikap yang demikian itu, karena masyarakat meminta ganti rugi, sementara pemerintah sama sekali tidak menyediakan anggaran untuk pengadaan tanah. Oleh karena itu masih banyak ruas jalan yang belum dapat diperlebar, karena masyarakat pemilik tanah tetap bertahan dan tidak mau menyerahkan tanahnya tanpa diberi ganti rugi. Sedangkan ruas jalan yang selesai diperlebar disebabkan karena tidak ada hambatan dari masyarakat, karena mereka secara sukarela menyerahkan tanahnya untuk pembangunan jalan.⁴⁵

Adanya anggota-anggota masyarakat yang tidak setuju atau menolak menyerahkan tanah miliknya tanpa ada ganti rugi, sebenarnya sangat mendasar, karena secara yuridis sudah ada peraturan hukum yang berlaku dan mengatur mengenai tata cara pelepasan hak milik warga masyarakat yang

akan diperuntukan untuk pembangunan demi kepentingan umum, yaitu Keppres Nomor 55 Tahun 1993.

Mengenai perlunya memberikan ganti rugi atas tanah milik rakyat yang akan dilepaskan atau diambil alih oleh pemerintah guna pelaksanaan proyek demi kepentingan umum, Pasal 3 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 menegaskan bahwa:

Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah.

Penegasan pasal di atas, memberi pemahaman bahwa pelepasan hak atas tanah milik rakyat diperuntukan untuk pelaksanaan pembangunan demi kepentingan umum harus dilakukan dengan berdasar atas prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah. Penghormatan terhadap hak atas tanah adalah dengan memberi ganti rugi yang layak kepada warga pemilik tanah. Jumlah dan besarnya ganti rugi yang akan diberikan itu harus ditetapkan melalui pelaksanaan musyawarah.

Proyek peningkatan jalan raya Daya tersebut, merupakan proyek pembangunan yang diperuntukan untuk kepentingan umum dengan menggunakan tanah milik rakyat yang berada di jalur jalan yang terkena pelebaran, maka sebelum tanah tersebut dimanfaatkan untuk kepentingan pelebaran jalan, pemerintah harus terlebih dahulu melakukan proses pelepasan hak atas tanah para pemiliknya.

Untuk pelaksanaan pelepasan hak atas tanah milik

warga yang terkena proyek pelebaran jalan, pemerintah dapat menggunakan Keppres Nomor 55 Tahun 1993. Pasal 5 ayat 1, secara jelas menegaskan bahwa:

Pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan keputusan Presiden ini dibatasi untuk: (1) kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan, dalam bidang-bidang antara lain sebagai berikut:

(a) jalan umum ...

Pasal di atas memberi pemahaman, bahwa setiap proyek peningkatan jalan raya merupakan proyek pembangunan yang diperuntukan bagi kepentingan umum. Oleh karena itu pemerintah sebagai pelaksana proyek pembangunan jalan, tidak boleh menghindari dari ketentuan tersebut di atas.

Berdasarkan penelitian dapat diungkap, bahwa adanya respons yang negatif dari sebagian anggota-anggota masyarakat, yakni berupa penolakan terhadap peningkatan jalan raya di Daya, tanpa memberikan ganti rugi atas tanah mereka yang terkena pelebaran, disebabkan karena pemerintah, dalam hal ini Departemen Pekerjaan Umum sebagai penanggung jawab dan pelaksana proyek, kurang memperhatikan aspek hukum yang mengatur mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Sebagai bukti dapat dikemukakan, bahwa pemerintah kurang memperhatikan aspek hukum atau tidak menggunakan Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 atau Keppres Nomor 55 Tahun 1993 dalam rangka mengambil alih tanah milik anggo-

ta-anggota masyarakat yang terkena pelebaran jalan adalah tidak tersedianya anggaran sebagai biaya ganti rugi atas tanah milik masyarakat yang akan dipergunakan untuk kepentingan peningkatan jalan raya tersebut.

Sebenarnya, jika pemerintah memperhatikan dan melaksanakan ketentuan hukum yang ada dalam Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 atau Keppres Nomor 55 Tahun 1983, maka dapat dipastikan bahwa proyek peningkatan jalan tersebut tidak akan menemui hambatan yang berarti. Apa lagi masyarakat yang bertahan dan menolak untuk menyerahkan tanahnya secara sukarela adalah kelompok masyarakat yang sudah mengetahui tentang berlakunya Keppres Nomor 55 tahun 1983. Oleh karena itu, dengan mudah mereka dapat diajak bermusyawarah guna membicarakan masalah tanah mereka yang akan terkena proyek pelebaran jalan.

Hasil penelitian membuktikan bahwa, sebagian besar masyarakat yang menolak untuk menyerahkan tanah miliknya, mengemukakan sikap yang kompromistis, jika seandainya pemerintah pernah mengajak masyarakat untuk bermusyawarah guna membicarakan masalah tanah milik mereka yang terkena pelebaran jalan dan warga juga tidak akan mempersulit apalagi menghalangi pelaksanaan proyek tersebut. Akan tetapi apa yang terjadi selama ini, pemerintah terkadang memaksakan keinginannya supaya anggota masyarakat yang tidak mau menyerahkan tanah miliknya secara sukarela

melepaskannya bagi kepentingan pelebaran jalan.

Sikap kompromistis masyarakat, jika seandainya pemerintah melakukan pendekatan melalui musyawarah dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 53 : Pendapat Warga Masyarakat korban kejahatan pertanahan. Jika Pemerintah Memperhatikan Aspek Hukum dalam Pelaksanaan Proyek Peningkatan Jalan Raya di Daya.

| Pendapat warga masyarakat | Frekuensi (f) | Persentase (%) |
|---------------------------|---------------|----------------|
| Tidak setuju | 0 | 0,0 |
| Kurang setuju | 17 | 10,0 |
| Setuju | 34 | 27,2 |
| Sangat setuju | 78 | 62,4 |
| Jumlah | 125 | 100,0 |

Sumber : diolah dari data primer

Tabel di atas menunjukkan bahwa, sebenarnya anggota-anggota masyarakat yang bertahan dan kurang setuju untuk menyerahkan tanahnya secara sukarela hanya kecil jumlahnya, jika seandainya pemerintah memperhatikan aspek hukum atau menghormati hak mereka atas tanah. Secara kuantitatif, masyarakat yang kurang setuju sebanyak 10,4 %, yang setuju 27,2 % dan yang sangat setuju 62,4 %.

Kelompok responden yang menjawab kurang setuju ialah warga masyarakat yang pernah mendapat tekanan dari pihak keamanan dan persepsi mereka makin keras untuk tetap

mempertahankan tanah miliknya dan hanya mau menyerahkan kalau ada ganti rugi. Sedangkan responden yang menjawab setuju ialah kelompok masyarakat yang memahami tujuan pembangunan jalan, akan tetapi mereka menghendaki supaya pemerintah bersikap lebih lembut dalam pengambilalihan milik mereka yang terkena pelebaran jalan, yaitu dengan mengajak mereka untuk berunding atau bermusyawarah. Responden yang sangat setuju ialah kelompok anggota-anggota masyarakat yang memahami betul arti penting pembangunan jalan raya dan dengan sukarela menyerahkan tanahnya jika pemerintah tidak memaksakan kehendaknya atau dengan kata lain tidak melakukan penekanan. Warga masyarakat dari kelompok ini, semata-mata menginginkan sikap pemerintah yang lebih lunak dalam proses pengambilalihan tanah miliknya.

Berdasarkan sikap masyarakat di atas, maka menjadi makin jelas, bahwa pelaksanaan peningkatan jalan raya di Daya, sangat sulit mendapat respons yang positif dari masyarakat, jika pemerintah tidak melaksanakan aspek hukum dalam proses pengambilalihan tanah mereka yang terkena pelebaran jalan.

Dikesampingkannya asas musyawarah dan pendekatan yang lebih bijaksana kepada masyarakat dalam proses pengambilalihan tanah mereka, merupakan tindakan yang tidak mendasar dan bertentangan dengan peraturan hukum yang berlaku,

yaitu Keppres Nomor 55 Tahun 1993. Demikian pula dalam proses pengambilalihan tanah mereka, jika dilakukan dengan cara pemaksaan maka masyarakat tidak akan berkompromi pelaksana proyek tersebut.

Secara yuridis, alasan pemerintah sehingga tidak menggunakan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 sebagai perangkat hukum yang mengatur mengenai tata cara pengambilalihan hak atas tanah milik masyarakat, ialah ketentuan yang termuat dalam pasal 27 PP Nomor 26 Tahun 1985 tentang jalan, yang secara jelas menegaskan bahwa :

(1) Daerah milik jalan merupakan ruang sepanjang jalan yang dibatasi oleh lebar dan tinggi tertentu yang dikuasai oleh pembinaan jalan dengan suatu hak tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

(2) Daerah milik jalan diperuntukkan bagi daerah manfaat jalan dan pelebaran jalan maupun penambahan jalur lalu lintas dikemudian hari serta kebutuhan ruangan untuk pengamanan jalan.

Berdasarkan penegasan pasal di atas, dapat dikemukakan bahwa alasan pemerintah sehingga tidak menyediakan atau tidak memberi ganti rugi atas pengambilalihan tanah milik masyarakat yang ada di sekitar jalan, adalah karena menurut PP Nomor 26 Tahun 1985 daerah dengan lebar dan tinggi tertentu yang ada di sekitar jalan dan akan diperuntukkan untuk pelebaran dan penambahan jalur jalan merupakan daerah yang dikuasai oleh negara berdasarkan hak tertentu.

Dengan adanya hak menguasai negara, maka untuk kepen-

tingan peningkatan jalan raya, sebagai proyek yang diperuntukkan bagi kepentingan umum, pemerintah sebagai pembina mempunyai wewenang untuk mengambilalih tanah milik masyarakat yang berada di sekitar jalan, karena tanah tersebut merupakan daerah milik jalan. Kewenangan tersebut dapat dilaksanakan, apabila tanah itu akan digunakan untuk kepentingan pelebaran dan penambahan jalur jalan.

Berdasarkan ketentuan di atas, sehingga pihak pelaksana proyek peningkatan jalan raya Daya tidak menggunakan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 sebagai dasar hukum pengambilalihan tanah milik masyarakat yang terkena pelebaran jalan.

Tidak digunakannya Keppres Nomor 55 Tahun 1993 sebagai dasar hukum pengambilalihan tanah milik masyarakat yang terkena pelebaran jalan, berdasarkan hasil wawancara penulis pada tanggal 19 Desember 1996 dengan Syaribudin A.R. Kepala Bagian Pembinaan dan Rehabilitasi Jalan, Departemen Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan adalah sebagai berikut :

Pemerintah memang tidak menyediakan dana atau biaya untuk pelepasan hak atas tanah milik masyarakat yang terkena pelebaran jalan, karena berdasarkan PP Nomor 28 Tahun 1985, daerah milik jalan ialah daerah yang berada disekitar jalan dengan lebar dan tinggi tertentu yang dikuasai oleh negara. Dengan demikian tanah tersebut berada dalam penguasaan negara, sehingga tanpa pemberian ganti rugi pun kepada masyarakat yang menguasai atau memiliki tanah tersebut dapat diambilalih dan dipergunakan untuk kepentingan peningkatan jalan sebagai proyek yang dilaksanakan demi kepentingan umum. Oleh karena peningka-

tan jalan termasuk pembangunan yang dilaksanakan untuk kepentingan umum yang bertujuan untuk meningkatkan pembangunan di bidang transportasi darat, maka masyarakat tidak dapat menghalangi atau menghambat pelaksanaan kegiatan pembangunan jalan. Apabila masyarakat menyadari bahwa tanah, termasuk tanah hak milik mempunyai fungsi sosial. Maka tidak ada alasan bagi masyarakat untuk menolak menyerahkan tanah miliknya secara sukarela kepada pemerintah.⁴⁸

Mencermati hasil wawancara di atas, dapat dipahami bahwa dalam pelaksanaan peningkatan jalan raya Daya, pemerintah memang tidak menyediakan dana atau uang ganti rugi untuk pelepasan hak atas tanah masyarakat yang terkena pelebaran. Oleh karena dengan berlakunya PP Nomor 26 Tahun 1985, memberi kemungkinan bagi pemerintah untuk menggunakan atau memanfaatkan tanah yang berada di sekitar jalan raya tersebut untuk kepentingan pelebaran dan menambah jalur jalan tanpa memberi ganti rugi kepada pemilik tanah, karena berdasarkan hak menguasai dari negara, tanah tersebut merupakan daerah milik jalan.

Jika ketentuan tersebut di atas dijadikan dasar hukum dalam pelaksanaan peningkatan jalan raya, termasuk peningkatan jalan raya Daya, maka dapat dibenarkan bahwa tanpa memberikan uang ganti rugi kepada masyarakat yang tanahnya terkena pelebaran, maka tanah tersebut dapat dipergunakan untuk kepentingan pelebaran jalan. Akan tetapi bagaimana dengan ketentuan hukum yang terdapat dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1983 yaitu pada Pasal 5 ayat 1 huruf e, yang mengklasifikasikan jalan umum, sebagai bidang kepentingan umum yang jika memerlukan tanah milik

rakyat, maka pengambilalihan tanah itu harus dilakukan melalui prosedur pengadaan tanah, yaitu melalui musyawarah dengan memberikan uang ganti rugi atas tanah yang dilepaskan untuk kepentingan peningkatan jalan raya.

Berdasarkan hierarki perundang-undangan, maka ketentuan yang ada dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 dapat dikesampingkan oleh PP Nomor 26 Tahun 1985 karena secara hierarki posisi Peraturan Pemerintah lebih tinggi daripada Keppres. Akan tetapi kasus peningkatan jalan raya Daya, yang menggunakan tanah milik masyarakat yang luasnya sebanyak 182.000 m², tidak hanya dapat diselesaikan dengan pendekatan filsafat hukum, yaitu mengabaikan berlakunya Keppres tersebut dalam pelaksanaan peningkatan jalan raya yang menggunakan tanah milik masyarakat, karena posisinya lebih rendah dari PP Nomor 26 Tahun 1985.

Berdasarkan hasil penelitian dapat diungkap bahwa kasus pelaksanaan proyek peningkatan jalan raya Daya yang menggunakan tanah masyarakat, tidak akan berjalan dengan lancar tanpa melakukan pendekatan yang bijaksana terhadap masyarakat pemilik tanah. Pendekatan yang dianggap lebih adil dan bijaksana ialah dengan mengajak masyarakat untuk berunding (bermusyawarah) guna membicarakan masalah pengambilalihan tanah milik mereka, karena pada prinsipnya sebagian besar warga yang masih bertahan itu, adalah mereka yang menghendaki pembangunan jalan raya, asalkan

pelaksanaannya tidak sampai merugikan masyarakat.

Oleh karena itu sebaiknya pemerintah memperhatikan keinginan warga pemilik tanah dengan memperhatikan aspek hukum yang lebih memungkinkan pelaksanaan proyek dapat berjalan dengan lancar. Alternatif yang dapat ditawarkan ialah dengan menjadikan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 sebagai salah satu dasar hukum dalam pelaksanaan peningkatan dan atau pembangunan jalan raya.

Perlu pula diperhatikan hukum adat yang sejak berdirinya kerajaan-kerajaan di Sulawesi Selatan yang menetapkan bahwa hak milik rakyat diakui dan kalau pemerintah hendak mengambilnya, maka pemerintah wajib membelinya dengan harga yang sesuai dengan harga pasar. Hak asasi tersebut mula-mula lahir dalam perjanjian pemerintahan antara rakyat dan raja, sekalipun kerajaan-kerajaan sudah dihapuskan, hukum adat itu tetap hidup. Juga hukum adat mempengaruhi pemikiran mereka, kalau kerajaan dahulu menetapkan ganti rugi untuk pengambilalihan tanah rakyat, mengapa Indonesia yang republik ini tidak mengakuinya?⁴⁷

(a). Persepsi Masyarakat Terhadap Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Jalan Umum di Daya.

Persepsi masyarakat yang dimaksud dalam pembahasan ini ialah pengetahuan, pemahaman dan kepatuhan hukum masyarakat yang berpengaruh terhadap pelaksanaan peningkatan jalan raya di Daya, sedangkan hukum yang mengatur

mengenai pengadaan tanah untuk pelaksanaan pembangunan demi kepentingan umum, yaitu Keppres Nomor 55 Tahun 1993.

Dijadikannya Keppres Nomor 55 Tahun 1993, sebagai ketentuan hukum yang akan dianalisis dalam hubungannya dengan persepsi masyarakat karena Keppres Nomor 55 Tahun 1993 dianggap sebagai ketentuan hukum yang mempengaruhi persepsi masyarakat sehingga menyebabkan peningkatan jalan raya di Daya mengalami hambatan dalam pelaksanaannya. Kenyataan itu terbukti dengan timbulnya tindakan penolakan dari sebagian besar warga yang tanahnya terkena pelebaran jalan untuk menyerahkan tanah miliknya secara sukarela kepada pihak pembina jalan tanpa pemberian uang ganti rugi.

Hasil penelitian membuktikan bahwa persepsi anggota-anggota masyarakat yang tanahnya terkena proyek peningkatan jalan raya di Daya sangat tinggi, yang dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 54 : Tingkat Pengetahuan Anggota-anggota Masyarakat yang Tanahnya Digunakan Untuk Peningkatan Jalan Raya di Daya

| Tingkat Pengetahuan Masyarakat | Frekuensi (f) | Persentase (%) |
|--------------------------------|---------------|----------------|
| Sangat mengetahui | 47 | 37,6 |
| Cukup mengetahui | 51 | 40,8 |
| Kurang mengetahui | 18 | 14,4 |
| Tidak mengetahui | 8 | 7,2 |
| Jumlah | 125 | 100,0 |

Sumber : diolah dari data primer

Tabel di atas menunjukkan, bahwa sebagian besar masyarakat yang menolak menyerahkan tanahnya kepada pihak pelaksana pelebaran jalan tanpa ada uang ganti rugi, bahwa mereka cukup mengetahui mengenai ketentuan hukum yang mengatur pengadaan tanah yaitu sebanyak 40,8 %, responden yang menjawab sangat mengetahui sebanyak 37,6 %, kemudian yang menjawab kurang mengetahui sebanyak 14,4 % dan yang menjawab tidak mengetahui hanya 7,2 %.

Kelompok responden yang menjawab sangat mengetahui dan cukup mengetahui adalah anggota masyarakat pemilik tanah yang tidak setuju tanahnya diambil begitu saja tanpa ada kompensasi dari pemerintah (pihak pelaksana peningkatan jalan raya di Daya). Kebanyakan anggota-anggota masyarakat dari kelompok ini menghendaki supaya pemerintah melakukan perundingan dengan mereka dalam proses pengambilalihan tanah mereka yang akan digunakan untuk pelebaran jalan.

Responden yang menjawab kurang mengetahui ialah kelompok anggota masyarakat yang tanahnya terkena pelebaran jalan dan dengan sukarela telah menyerahkan tanahnya untuk kepentingan pelebaran jalan. Akan tetapi jika pemerintah ternyata memberi ganti rugi kepada warga lain yang masih bertahan, maka mereka juga akan menuntut untuk bisa memperoleh uang ganti rugi, sekalipun tanah mereka telah diserahkan kepada pemerintah.

Selanjutnya responden yang menjawab tidak mengetahui adanya ketentuan hukum pengadaan tanah, pada umumnya adalah kelompok anggota masyarakat yang tidak terlalu mempersoalkan mengenai uang ganti rugi terhadap tanah milik mereka yang terkena pelebaran jalan.

Indikator lain yang perlu diperhitungkan dalam menganalisis persepsi masyarakat ialah tingkat pemahaman mereka terhadap isi ketentuan hukum yang mengatur pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Tingkat pemahaman masyarakat yang tanahnya terkena proyek pelebaran jalan, dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 55 : Tingkat Pemahaman Anggota-anggota Masyarakat yang Tanahnya Digunakan untuk Peningkatan Jalan Raya di Daya

| Tingkat Pemahaman Masyarakat | Frekuensi (f) | Persentase (%) |
|------------------------------|---------------|----------------|
| Sangat mengetahui | 38 | 30,4 |
| Cukup mengetahui | 57 | 45,6 |
| Kurang mengetahui | 22 | 17,8 |
| Tidak mengetahui | 8 | 6,4 |
| Jumlah | 125 | 100,0 |

Sumber : diolah dari data primer

Tabel di atas menunjukkan bahwa jumlah anggota-anggota masyarakat yang menjawab sangat memahami isi ketentuan hukum yang mengatur pengadaan tanah sangat banyak, yaitu yang menjawab sangat memahami sebanyak 30,4 %, yang menja-

wab cukup memahami 45,6 %, kemudian yang menjawab kurang memahami 17,6 % dan yang menjawab tidak memahami hanyalah 6,4 %.

Responden yang menjawab sangat memahami, adalah kelompok responden yang sangat keberatan tanahnya diambil alih oleh pemerintah tanpa ada uang ganti rugi. Responden yang menjawab cukup memahami, adalah kelompok responden yang tidak setuju tanahnya digunakan untuk pelebaran jalan tanpa ada uang ganti rugi dan sebagian besar di antara mereka menginginkan supaya pemerintah melakukan pendekatan yang lebih bijaksana dalam usaha pengambilalihan tanah masyarakat yang terkena pelebaran jalan. Selanjutnya responden yang menjawab kurang memahami dan sangat tidak memahami adalah warga yang tidak terlalu menuntut uang ganti rugi terhadap tanah mereka. Pada umumnya warga dari kelompok ini telah menyerahkan tanah miliknya tanpa ada persyaratan (menyerahkan secara sukarela).

Mengenai tingkat kepatuhan hukum anggota-anggota masyarakat yang tanahnya terkena pelebaran jalan, tampak sangat memadai, yang dapat dilihat dengan banyaknya responden yang menjawab bahwa mereka sangat patuh jika ada ketentuan hukum yang mengatur pengadaan tanah.

Persentase tingkat kepatuhan hukum masyarakat, dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 56 : Tingkat Kepatuhan Hukum Masyarakat yang Tanahnya Digunakan untuk Peningkatan Jalan Raya di Daya

| Tingkat Pemahaman Hukum Masyarakat | Frekuensi (f) | Persentase (%) |
|------------------------------------|---------------|----------------|
| Sangat patuh | 83 | 68,4 |
| Cukup patuh | 42 | 33,6 |
| Kurang patuh | 0 | 0 |
| Tidak patuh | 0 | 0 |
| Jumlah | 125 | 100,0 |

Sumber : diolah dari data primer

Berdasarkan tabel di atas maka dapat disimpulkan, bahwa pada umumnya warga yang tanahnya terkena pelebaran jalan akan patuh jika ketentuan hukum mengenai pengadaan tanah diberlakukan, karena jika peraturan tersebut digunakan sebagai dasar hukum pengambilalihan tanah milik mereka yang terkena pelebaran jalan, maka tidak ada warga yang merasa dirugikan.

Jumlah responden yang sangat patuh jika ketentuan hukum mengenai pengadaan tanah diberlakukan, sebanyak 68,4 % dan yang cukup patuh 33,6 %. Persentase ini menunjukkan, bahwa pada umumnya warga yang tanahnya terkena pelebaran jalan menginginkan supaya peraturan itu diberlakukan oleh pemerintah dalam melepaskan tanah milik mereka yang akan digunakan untuk peningkatan jalan raya di Daya.

Secara umum dapat dikemukakan bahwa anggota-anggota masyarakat yang tanahnya terkena pelebaran jalan mempunyai persepsi hukum yang sangat tinggi. Keadaan yang demikian

itu akan berpengaruh terhadap persepsi masyarakat, sehingga sebagian besar menolak untuk menyerahkan tanahnya secara sukarela kepada pemerintah.

Keadaan itu disebabkan karena mereka mengetahui dan memahami betul bahwa dengan berlakunya Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan Pembangunan untuk kepentingan umum, maka setiap kegiatan pembangunan, baik yang diprakarsai oleh pemerintah maupun swasta dengan memerlukan tanah milik rakyat, yang dilakukan dengan cara pelepasan hak atas tanah, hanya dapat dilakukan dengan memberi uang ganti rugi yang layak bagi pemiliknya. Juga mereka tidak mempunyai tanah yang lain untuk ditempati.

Pengetahuan dan pemahaman yang cukup tinggi terhadap peraturan hukum itulah yang menyebabkan pendapat dan perilaku masyarakat menjadi makin keras dan tetap mempertahankan tanah miliknya, dan mau menyerahkan kepada pemerintah kalau mereka diberi uang ganti rugi.

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, secara kualitatif, tidak seluruhnya anggota-anggota masyarakat yang mempunyai tingkat pengetahuan, pemahaman dan kepatuhan hukum yang tinggi, bersikap keras dan bertahan untuk menyerahkan tanahnya secara sukarela, melainkan ada beberapa orang warga yang ternyata mengetahui dan memahami betul berlakunya Keppres Nomor 55 Tahun 1993, dan memilih

bersikap lunak dalam menanggapi pelaksanaan peningkatan jalan raya di Daya.

Alasan mereka yang bersikap lunak, dapat diketahui berdasarkan hasil wawancara tanggal 23 Desember 1996 dengan salah satu warga yang juga mempunyai tanah yang terkena proyek pelebaran jalan, yaitu Bapak Umar Said, salah seorang tokoh masyarakat sekaligus warga pemilik tanah, yang mengemukakan sebagai berikut :

Tidak semua warga masyarakat yang memiliki tanah yang terkena proyek pelebaran jalan bersikap keras dan bertahan untuk tidak menyerahkan tanahnya kepada pemerintah tanpa ada uang ganti rugi. Akan tetapi ada sejumlah warga yang menyatakan kesediaannya untuk menyerahkan tanahnya secara sukarela untuk kepentingan pelebaran jalan, asalkan pemerintah meminta dengan cara yang lebih bijaksana, minimal melakukan pendekatan yang lebih manusiawi kepada para pemilik tanah.

Banyaknya warga yang bersikap keras dan tidak mau menyerahkan tanahnya secara sukarela, itu disebabkan karena pengetahuan dan pemahaman mereka terhadap adanya ketentuan hukum yang mengatur mengenai tata cara pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan pembangunan sudah sangat cukup, sehingga tidak dengan mudah mereka dapat dipengaruhi untuk menyerahkan tanahnya begitu saja.⁴⁸

Proyek pelaksanaan peningkatan jalan raya Daya mengalami keterlambatan, namun keterlambatan tersebut tidak seluruhnya disebabkan oleh adanya warga yang bertahan atau menolak menyerahkan tanahnya secara sukarela.

Penyebab lain yang menghambat pelaksanaan proyek peningkatan jalan raya Daya ialah belum dikeluarkannya anggaran pelebaran tahap III oleh pemerintah pusat, sehingga seluruh kegiatan dihentikan

(b). Prosedur Penyelesaian Pengadaan Tanah Untuk Jalan Umum di Daya.

Warga masyarakat merasa dirugikan dan diperlakukan tidak adil oleh pihak pelaksana proyek, sehingga mereka keberatan dan tidak mau menyerahkan tanahnya secara sukarela untuk kepentingan peningkatan jalan raya Daya. Apalagi mereka pada umumnya mengetahui dan memahami adanya peraturan hukum yang mengatur tentang perlunya pemberian ganti rugi atas tanah milik rakyat yang digunakan oleh pemerintah untuk pelaksanaan pembangunan, sekalipun itu demi kepentingan umum.

Perlakuan tidak adil dalam bentuk pemaksaan yang dilakukan oleh pihak pelaksana proyek dan sebagian aparat pemerintah kepada masyarakat menjadi "momok" bagi warga pemilik tanah, sehingga terkadang mereka melakukan perlawanan, baik secara fisik maupun psikhis demi untuk mempertahankan tanah miliknya dan tidak mau melepaskannya tanpa ada uang ganti rugi. Keadaan demikian itu, masih berlangsung dan mewarnai pelaksanaan proyek peningkatan jalan raya Daya.

Berdasarkan hasil penelitian, maka dapat diketahui bahwa proyek peningkatan jalan raya Daya, belum dapat diselesaikan sesuai dengan jadwal yang ditentukan, yaitu akhir sekitar Pebruari 1985 dengan panjang jalan sekitar 14 Km atau sekitar 98.000 M², yang disebabkan karena

adanya protes para warga masyarakat (pemilik tanah) terhadap tanah mereka yang terkena pelebaran.

Timbulnya protes para warga pemilik tanah, karena mereka menuntut supaya pemerintah memberi ganti rugi atas tanah mereka yang terkena pelebaran jalan. Akan tetapi sampai penelitian ini dilakukan, pemerintah belum dapat memenuhi keinginan warga, dengan alasan bahwa dana untuk ganti rugi tidak disediakan dalam anggaran proyek peningkatan jalan.

Untuk menyelesaikan masalah tersebut, pemerintah telah menempuh berbagai upaya, seperti pendekatan persuasif terhadap warga dan tokoh masyarakat, akan tetapi upaya itu belum membuahkan hasil yang memadai. Hal itu disebabkan karena pendekatan yang telah dilakukan masih bersifat sepihak dan belum dapat memahami keinginan warga yang sebenarnya.

Bentuk pendekatan yang selama ini dilakukan oleh pemerintah yang kadang-kadang terlalu dipaksakan, merupakan bentuk pendekatan yang kurang bijaksana, seperti melibatkan angkatan bersenjata bagi masyarakat yang tidak mau menyerahkan tanahnya secara sukarela.

Keadaan seperti itu sudah sering dialami oleh para warga, sebagaimana yang dikemukakan oleh Idris Dg Bani, salah seorang warga yang tanahnya terkena pelebaran jalan sebagai berikut :

Selama ini pemerintah sebagai penanggung jawab proyek peningkatan jalan raya Daya dalam mengambil alih tanah milik masyarakat, sering menaksakan kehendaknya dengan melibatkan pihak keamanan untuk menekan warga supaya menyerahkan tanahnya guna kepentingan pelebaran jalan.

Perlakuan yang dilakukan seperti menekan warga yang tidak mau menyerahkan tanahnya secara sukarela kepada pemerintah, karena dianggap melawan pemerintah sudah sering dilakukan, sehingga sebagian warga yang merasa takut terpaksa mengalah dan menyerahkan tanahnya tanpa uang ganti rugi.

Adanya perlakuan semacam itu, membuat sebagian besar warga merasa tidak dihargai dan menganggap bahwa pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan menjadikan masyarakat sebagai korban. Proses itu dilakukan semata-mata untuk mempertahankan hak atas tanah yang mereka kuasai selama bertahun-tahun (wawancara tanggal 18 Desember 1986 di Macopa).⁴⁸

Berdasarkan hasil wawancara di atas, dapat dikemukakan bahwa proses pengambilalihan tanah milik warga masyarakat yang terkena pelebaran jalan raya Daya, yang selama ini dilakukan pemerintah sangat tidak bijaksana, karena kurang memperhatikan hak-hak warga yang tanahnya terkena pelebaran jalan.

Dengan demikian tindakan pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan yang timbul akibat pelaksanaan proyek peningkatan jalan raya Daya makin tidak jelas karena konflik yang timbul antara pemilik tanah dengan pihak pelaksana pembangunan jalan belum dapat diselesaikan secara tuntas.

Tindakan pemerintah dengan tetap menggunakan PP Nomor 26 Tahun 1985 tentang jalan sebagai dasar hukum pelaksanaan peningkatan jalan termasuk pelebarannya merupakan sikap yang tidak adil. Kurang adilnya pemerintah dalam menanggapi konflik yang terjadi dalam kasus peningkatan

jalan raya Daya, terbukti dengan tindakan yang dilakukan dalam penyelesaian masalah, bersifat sepihak, karena kurang memperhatikan keinginan masyarakat. Hal ini terjadi karena pemerintah merasa bahwa tindakan yang dilakukan dalam proses pengambilalihan tanah milik warga tanpa uang ganti rugi merupakan tindakan yang berdasar atas ketentuan hukum yang berlaku yaitu PP Nomor 26 Tahun 1985.

Tindakan yang tidak adil pemerintah ialah, karena menjadikan warga pemilik tanah sebagai pihak yang dirugikan, seperti mengambil alih tanah mereka tanpa memberi uang ganti rugi dan melakukan pemaksaan bagi warga yang tidak mau menyerahkan tanahnya secara sukarela.

Untuk mengetahui secara jelas bagaimana perlakuan pemerintah sebagai penanggung jawab proyek peningkatan jalan raya Daya kepada masyarakat pemilik tanah dapat dilihat pada tanggapan warga masyarakat, di dalam tabel di bawah ini:

Tabel 57 : Tanggapan Masyarakat/Korban Terhadap Perlakuan Penda Dalam Pelaksanaan Peningkatan Jalan Raya di Daya

| Tanggapan Masyarakat/korban | Frekuensi (f) | Persentase (%) |
|-----------------------------|---------------|----------------|
| Tidak adil | 41 | 32,8 |
| Kurang adil | 66 | 52,8 |
| Cukup adil | 11 | 8,8 |
| Adil | 7 | 5,6 |
| Jumlah | 125 | 100,0 |

Sumber : diolah dari data primer

Pada tabel di atas menunjukkan bahwa perlakuan pemerintah terhadap masyarakat/korban pemilik tanah dalam proses pengambilalihan tanah mereka, guna kepentingan pelebaran jalan tampaknya kurang adil keadaan ini terbukti dengan banyaknya responden yang menanggapi bahwa perlakuan pemerintah terhadap mereka kurang adil yaitu sebanyak 52,8 %, kemudian yang menanggapi tidak adil 32,8 %, yang menanggapi cukup adil 8,8 % dan yang menanggapi adil 5,6 %.

Kelompok responden yang menanggapi bahwa perlakuan pemerintah terhadap masyarakat pemilik tanah tidak adil dan kurang adil dalam proses pengambilalihan tanah milik mereka, adalah responden yang mendapat tekanan dari pihak aparat keamanan. Yang menjawab bahwa sikap pemerintah cukup adil dan adil adalah kelompok responden yang tidak pernah mendapat tekanan dari pihak keamanan sehingga mereka menyerahkan tanahnya untuk kepentingan pelebaran jalan.

Perlakuan yang kurang adil terhadap masyarakat pemilik tanah ialah kurang dilaksanakannya pendekatan yang lebih manusiawi karena proses pengambilalihan tanah milik masyarakat dilakukan dengan paksaan, sehingga tindakan tersebut dianggap tidak sesuai dengan asas keadilan hukum yang dianut oleh Keppres Nomor 55 Tahun 1993, sebagai dasar hukum pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan

untuk kepentingan umum.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa makin kurang bijaksana/kurang adil perlakuan pemerintah dalam pengambilalihan tanah milik warga makin besar pendapat dan perilaku masyarakat untuk mempertahankan tanah miliknya dan tidak akan menyerahkan tanpa ada uang ganti rugi.

Secara kualitatif, keadaan yang demikian itu terjadi disebabkan karena beberapa faktor, sebagai berikut :

- (1) masyarakat merasa diperlakukan secara manusiawi oleh pemerintah, karena hak mereka atas tanah yang sudah lama dimiliki atau dikuasai diambil secara paksa oleh pemerintah;
- (2) masyarakat semakin terpojok posisinya, karena pemerintah kurang pendekatan untuk berunding guna membicarakan masalah pengambilalihan tanah mereka guna kepentingan pelebaran jalan, sehingga bisa saja terjadi kesalahpahaman yang pada akhirnya dapat membuat perilaku masyarakat semakin keras dan tidak dapat menyetujui pembangunan jalan raya tanpa ada ganti rugi atas tanah mereka;
- (3) oleh karena pemerintah merasa tindakannya sesuai dengan ketentuan hukum, maka dengan mudah dapat memaksa masyarakat untuk menyerahkan tanahnya, pada hal sebagian besar masyarakat tidak sepaham dengan keinginan pemerintah yang ingin mengambilalih tanah mereka

secara sukarela.

Ketiga faktor di atas merupakan penyebab sehingga perilaku masyarakat makin keras karena perlakuan pemerintah yang kurang adil.

Menurut L.A. Andaya (A.Z. Abidin),⁵⁰ bahwa masyarakat Sulawesi Selatan kalau mereka diperlakukan tidak manusiawi sehingga merasa *sirik* nya dinodai, maka rasa keadilan mereka akan timbul secara spontan (tiba-tiba), apa lagi mereka bertemperamen panas.

Secara umum dapat dikemukakan bahwa tindakan pemerintah untuk menyelesaikan masalah yang timbul dalam pelaksanaan proyek peningkatan jalan raya Daya makin tidak jelas, karena adanya perlakuan yang kurang bijaksana dan kurang adil terhadap masyarakat pemilik tanah. Perlakuan yang demikian itulah yang menyebabkan masyarakat tetap bertahan dan tidak mau menyerahkan tanah miliknya tanpa ada uang ganti rugi dari pemerintah.

Setelah mendeskripsikan proses viktimisasi pertanahan pada pengadaan/pembebasan tanah di Daya, maka di bawah ini akan disajikan tabel data tentang gambaran singkat VP tersebut yang meliputi jumlah korban, aktor pelaku, tipe-tipe viktimisasi, instansi pengaduan dan hasil/sisa sengketa.

Tabel 58 : Viktimisasi Pertanahan Pada Pengadaan Tanah Untuk Jalan Umum di Daya.

| Korban/Viktim | Tipe Viktimisasi Per Th | Aktor Pelaku | Instansi Pengaduan | Hasil/Sisa Sengketa |
|--|---|--|--|--|
| - Warga Masyarakat Daya 1224 orang. kuasa hukum YLBH Makassar. | - Pengurusan Tanah sepanjang 14 km atau 135.000 m ² + 47.000 m ² = 182.000 m ² - Tanpa pemberian uang ganti rugi - Pengadaan tanah menyimpang dari Keppres No. 55 Tahun 1993 - Intimidasi yg dialami warga Daya yg dilakukan oleh kepala desa dan camat | Penda Tk. II KMM (Panitia Pengadaan Tanah); - Walikotaadya/K; - Kpl BPN/Wk; - Kpl PBB/A; - Kpl Pertanian/A; - Kpl PU Daerah/A; - Camat/A; - Lurah/Kpl Desa; - As. Sekwilda Bid. Pemerintahan KTM - Kpl Seksi pada kantor BPN/Skrs; - Pihak keamanan. | - Koanas Man - Gubernur Tk. I Sulsel; - DPRD Tk. II KMM; - Tromol Pos 5000; - Kodam VII Mira Buana; - YLBH Makassar | A. Hasil Penyelesaian. Ganti Rugi atas: - tanah, & tanaman = NIHIL B. Sisa Sengketa. Tuntutan Ganti Rugi - uang; - tanah pengganti - pemukiman kembali - gabungan ABC - cara lain yg di sepakati. |

Sumber : Diolah kembali dari deskripsi pengadaan tanah untuk jalan umum di Daya

C. Analisis Terhadap Proses VP Yang Dilakukan Oleh Investor/Pengusaha Bersama Pemerintah.

(1). Kasus Tubanan.

Dari temuan data sebagaimana di uraikan di dalam sub bab 4.2 dan 4.3, maka dapat dijelaskan bahwa data VP di Indonesia khususnya yang tercatat pada Komnas HAM dari tahun 1994 sampai dengan tahun 1996 jumlahnya 1511 kasus. Dari 1511 kasus tersebut sebanyak 570 kasus diselesaikan oleh Komnas HAM dan 941 kasus tersisa dalam arti kasus-kasus tersebut sementara masih dalam proses penyelesaian. Terlambatnya penyelesaian kasus-kasus tersebut disebabkan oleh faktor-faktor: pertama, terbatasnya tenaga dan waktu anggota Komnas HAM untuk mengunjungi dan mendatangi lokasi-lokasi sengketa tanah di daerah-daerah tertentu. Kedua, sulitnya terjadi kesepakatan antara pihak-pihak yang bersengketa atas usulan perdamaian yang diajukan Komnas HAM. Ketiga, tidak semua kasus yang dilaporkan kepada Komnas HAM diselesaikannya, sebab harus melalui proses seleksi yang ketat berdasarkan fakta yang ada (wawancara dengan Soetandyowignyo Soebroto tanggal 28 Juli 1997).

Kasus-kasus yang diselesaikan oleh Komnas HAM berbentuk penyelesaian non litigasi (musyawarah antara pihak). Dari 16 tipe VP yang terjadi, yang banyak diadakan adalah perampasan tanah tanpa ganti rugi yang layak, dalam jangka waktu tiga tahun, yaitu tahun-tahun 1994-1996 sebanyak 197 kasus dan paling banyak berlangsung pada tahun 1996 yakni

sebanyak 68 kasus atau 34,51 %. Adapun dari empat aktor pelaku tipe VP yang terjadi, khususnya tipe perampasan tanah tanpa ganti rugi yang layak, dilakukan paling banyak oleh pejabat eksekutif dan pengusaha yang bekerjasama dengan pejabat eksekutif. Dengan kata lain telah terjadi kolusi antara eksekutif dan pengusaha tertentu dalam pengambilalihan tanah milik rakyat. Tidak jarang terjadi dalam kasus pertanahan di Indonesia, khususnya tipe-tipe VP di atas, kolusi yang terjadi antara pejabat eksekutif dengan pengusaha tertentu, antara lain seperti kasus Tubanan, pihak pejabat eksekutif (Pemda Tingkat II KMS) menyiapkan lahannya dan pihak investor menyediakan uangnya. Dengan cara demikian tentu pihak swasta sangat diuntungkan baik dalam bentuk pengambilalihan tanah maupun besarnya ganti rugi karena, pembayaran ganti rugi dengan menggunakan tangan Pemda Tingkat II KMS jauh lebih murah dibanding dengan jual beli yang dilakukan langsung oleh investor/pengusaha itu sendiri.

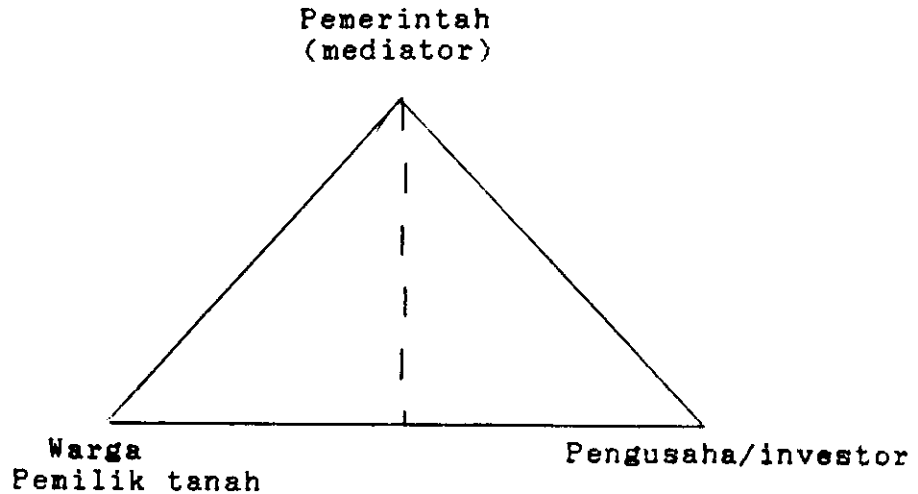
Perbuatan kolusi yang terjadi di atas, menunjukkan secara nyata bahwa pihak eksekutif lebih memihak kepada pengusaha daripada pihak warga itu sendiri padahal pemerintah dalam penyelesaian sengketa tanah antara warga dengan pengusaha eksekutif harus berkedudukan sebagai penengah atau mediator.

Dalam fungsinya sebagai mediator,⁵¹ dalam sengketa

tanah, maka tentu pemerintah seharusnya bersikap netral. Dengan demikian, kehadiran pemerintah dalam cara-cara penyelesaian kasus-kasus hukum atas tanah, hanya akan berfungsi sejauh-jauhnya sebagai pihak yang akan memberikan nasehat-nasehat atau saran-saran lain yang bersifat tidak mengikat kedua belah pihak yang bersengketa. Dalam situasi semacam ini, maka sebenarnya pihak-pihak yang bersengketalah yang akan berperan banyak dan langsung berkepentingan dengan cara-cara penyelesaian kasus-kasus hukum atas tanah. Memang, di dalam keadaan perundingan mengalami jalan buntu, peranan mediator amat diperlukan. Namun, apa pun saran-saran yang dimajukan oleh mediator selalu akan dikembalikan lagi kepada pihak-pihak yang bersengketa. Singkatnya, peranan pemerintah sebagai mediator sebenarnya hanya bersifat mempertemukan kepentingan antara pihak-pihak yang tengah bersengketa.

Dari deskripsi di atas, apabila digambarkan dalam suatu model yang menghubungkan relasi masing-masing pihak yang bersengketa dan peranan mediator yang netral, maka penjelasannya akan tampak seperti dalam gambar di bawah ini:

Gambar Model Segitiga Kedudukan Pemerintah Sebagai Mediator Antara Korban/Warga Pemegang Hak Atas Tanah Dengan Investor/Pengusaha.



Gambar model segitiga di atas ini, menunjukkan bagaimana seharusnya kedudukan masing-masing pihak yang bersengketa di satu pihak, dan peranan pemerintah sebagai mediator di pihak yang lain. Apabila kita amati model di atas, garis lurus yang menghubungkan pemilik tanah di satu pihak dan investor di pihak lain, menunjukkan bagaimana masing-masing kepentingan yang berbeda itu saling berhadapan satu sama lain. Sementara mediator berkedudukan tepat di tengah garis lurus yang menghubungkan pihak-pihak yang berkonflik. Hal ini berarti bahwa mediator haruslah bertindak netral, seperti ditunjukkan pada panjang garis yang sama yang menghubungkan pemilik tanah di satu ujung dan yang menghubungkan investor di ujung yang lain. Panjang garis yang sama menunjuk pada hubungan atau relasi yang

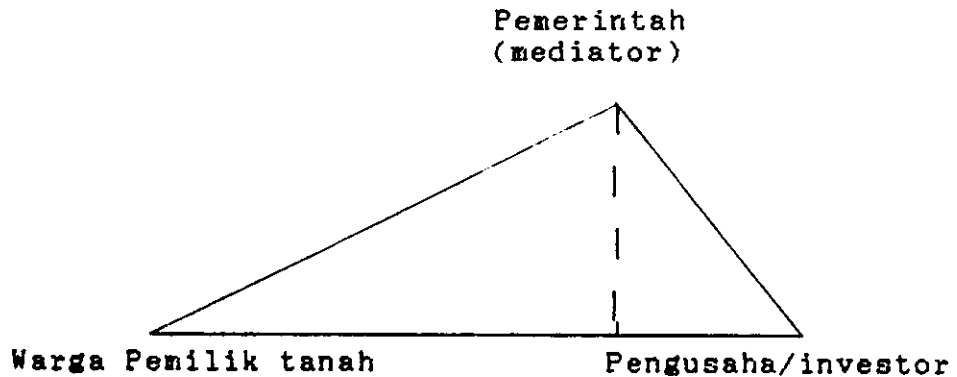
sama kuat. Berikut ini, penulis akan menyajikan sebuah model lain yang menggambarkan relasi berdasarkan kepentingan yang ada.

Apabila dilihat data dan deskripsi hasil penelitian pada sub bab 4.3, khususnya pada deskripsi kasus pembebasan tanah Tubanan, agaknya sengketa yang terjadi di antara para pemilik tanah di satu pihak dan pemerintah, serta investor/pengusaha PT.Darmo Permai di pihak lain, melibatkan proses sengketa yang dinamis. Berbagai cara dan upaya dilakukan oleh masing-masing untuk mencapai tujuan masing-masing pihak. Setidak-tidaknya dapat disimpulkan bahwa sengketa ini bersumber pada adanya perbedaan-perbedaan kepentingan yang bersengketa. Di satu pihak, para pemilik tanah mempunyai kepentingan agar tanah-tanah itu dikembalikan atau paling tidak menuntut ganti rugi sesuai harga pasar/dasar yang berlaku, sedangkan di pihak lain, investor sebagai pihak yang berkepentingan langsung dengan tanah-tanah itu mempunyai kepentingan untuk memperoleh tanah semudah mungkin dan menekan harga ganti rugi serendah-rendahnya. Pemerintah, sebagai pihak ketiga (mediator) mempunyai beberapa kepentingan lain. Pertama, secara yuridis pihaknya seharusnya mengusahakan penyelesaian masalah itu dengan tanpa mengorbankan atau merugikan salah satu pihak dengan mengacu pada peraturan hukum yang berlaku seperti Pernendagri No. 15 Tahun 1975 dan Keppres No.

55 Tahun 1993. Kedua, pemerintah juga berkepentingan langsung dengan usaha menekan ganti rugi serendah-rendahnya, atau paling tidak ganti rugi itu tidak terlalu tinggi, agar pihak investor mau menanamkan modalnya atau tidak pindah ke daerah lain. Dengan kata lain pemerintah berkepentingan untuk mengembangkan pembangunan fisik kota. Ketiga, adanya unsur kepentingan beberapa pejabat negara terkait yaitu ingin memperkaya diri sendiri dengan cara berkolusi dengan memberi kemudahan fasilitas kepada pihak investor dengan memperoleh imbalan ilegal yang termasuk delik korupsi (Pasal 209 dan 418 KUHP jo. Pasal 1 ayat 1 sub c Undang-undang No. 3 Tahun 1971).

Dari uraian di atas, dapat ditemukan perbedaan kepentingan, paling tidak untuk sebagian antara investor di satu pihak dan pemerintah di pihak lain. Sementara kepentingan para pemilik tanah berada pada pihak yang dikorbankan atau dirugikan. Berdasarkan arah kepentingan ini, agaknya kita dapat membuat suatu model yang menggambarkan bagaimana relasi antara ketiga pihak, satu terhadap lainnya. Tentu saja, sebagai sebuah model ia harus dilihat dan diperlakukan sebagai alat yang memudahkan atau membantu untuk menganalisis persoalan.

Gambar Model Relasi Keberpihakan Pemerintah Kepada Investor Daripada Kepada Para Pemilik Tanah.



Berdasarkan model di atas nampak bahwa garis yang lebih pendek menunjukkan relasi yang lebih dekat, sementara garis yang lebih panjang menunjukkan relasi yang lebih longgar/jauh. Dari model ini, setidaknya-tidaknya dapat dibuat perkiraan bahwa, dalam fungsinya sebagai mediator, pemerintah akan lebih banyak memberikan konsesi-konsesi yang menguntungkan pihak investor, seperti PT. Darmo Pernal daripada kepada para pemilik tanah. Tentu saja apa yang digambarkan di atas adalah dugaan-dugaan di atas kertas saja, sementara faktor-faktor lain seperti kondisi-kondisi politis, dan faktor-faktor lainnya. Oleh karena itu, untuk memperoleh gambaran yang lebih lengkap, berikut ini penulis akan membuat beberapa catatan terhadap data yang ditemukan dilapangan.

Apabila diperiksa kembali uraian-uraian pada pembahasan mengenai VP yang melibatkan warga, investor dan pemerintah, agaknya keterlibatan pemerintah dalam masalah

sengketa tanah ini bukan sebagai pihak yang netral lagi. Cara-cara memperlakukan para pemilik tanah dalam banyak hal sebenarnya telah menjurus pada tindakan-tindakan yang membatasi tuntutan penduduk. Tindakan-tindakan pemanggilan beberapa penduduk oleh oknum-oknum pejabat tertentu yang sebenarnya tidak mempunyai kaitan sama sekali dengan masalah sengketa, atau cara-cara memberi tekanan-tekanan dan ancaman-ancaman kepada para penduduk, dalam banyak hal memperlihatkan tindakan yang berat sebelah. Cara lain adalah mereka menghalang-halangi kehadiran pembela dan menuduhnya mempersulit perundingan dan memperuncing persoalan, setidaknya-tidaknya bukan merupakan tindakan yang tepat dalam hubungannya sebagai pihak ketiga yang berkedudukan netral. Sebagai pihak yang berfungsi sebagai mediator, mestinya mereka memberikan kesempatan yang sama bagi masing-masing pihak untuk melakukan bergaining.

Perasaan-perasaan yang berkembang di kalangan para pemilik tanah, khususnya warga Tubanan untuk sebagian besar, menganggap pemerintah bukan sebagai penengah yang baik. Umumnya mereka menganggap pemerintah memperlakukan pemilik tanah secara tak adil dan lebih memihak kepada PT. Darmo Permai. Dalam perundingan pun, pemerintah lebih banyak memberi keringanan-keringanan yang lebih longgar kepada pengusaha PT. Darmo Permai. Sementara apabila menghadapi para pemilik tanah, sikapnya menjadi berbelit-

belit.

Mungkin kesimpulan di atas terasa agak emosional dan dilebih-lebihkan. Penulis sendiri merasa kesulitan untuk memilih kalimat-kalimat yang lebih netral dan tak terlalu emosional. Oleh karena itu, mungkin ada baiknya bila melihat segi-segi lain dari apa yang dilakukan pemerintah dalam masalah sengketa tanah ini. Sebagai alasan pembenar pertama yang mungkin dapat dipakai sebagai alat untuk memahami tindakan-tindakan pemerintah adalah, pemerintah adalah pihak yang paling berkepentingan untuk menciptakan ketertiban sosial dalam arti yang seluas-luasnya. Dalam banyak hal, pemerintah akan tetap terpandang berwibawa sekalipun bersikap keras dan bersikap serba memaksa apabila berhasil mempertahankan ketenangan dan berhasil menegakkan ketertiban. Misi utama untuk menciptakan ketenangan di dalam masyarakat ini, seakan-akan menjadi dasar pembenar utama untuk menekan segala aksi yang mengarah dan mengancam ketertiban sosial. Salah satu alasan yang dikemukakan sebab pemerintah melimpahkan masalah sengketa tanah ini kepada Bakorstanasda juga berindikasi serupa. Kedua, untuk beberapa hal, kehadiran modal swasta dalam pembangunan amatlah diperlukan oleh pemerintah. Oleh karena itu, menciptakan kondisi yang baik untuk penanaman modal swasta adalah merupakan salah satu tugas penting bagi pemerintah untuk memacu pembangunan fisik.

Agaknya yang telah diuraikan di atas kurang memuaskan. Banyak hal yang masih bersifat dugaan-dugaan saja. Oleh karena itu mungkin ada baiknya bila dibahas tentang peranan pemerintah pada umumnya dalam masalah-masalah serupa lainnya. Chambliss dan Seidman di dalam salah satu uraian-uraiannya mengemukakan bahwa ada sementara orang yang memandang bahwa peranan pemerintah (mereka menyebutnya negara) sebagai pihak penyelesai adalah netral. Sementara pendapat lain berpendapat bahwa kenetralan pemerintah itu sesungguhnya tidak cocok dengan kenyataan. Menurut pendapat terakhir ini, pemerintah itu adalah peserta aktif dalam konflik-konflik yang terjadi dalam masyarakat.⁵²

Bagi pendapat pertama, masyarakat dikonsepsikan sebagai hal yang tegak berdiri di atas konsensus nilai. Dalam hal demikian, menurut konsepsi ini, pemerintah tentulah akan bertindak dalam kualitasnya sebagai personifikasi konsensus nilai itu. Pemerintah tidaklah akan bertindak sebagai pengabul tuntutan salah satu pihak. Menurut konsepsi model ini, aparat yang digunakan oleh pemerintah, benar-benar bersifat tidak memihak. Dengan demikian, sengketa-sengketa yang terjadi di masyarakat akan dapat diselesaikan sendiri oleh pihak-pihak yang bersangkutan dengan jalan damai, tanpa pemerintah ikut-ikutan mengindetikkan salah satu pihak. Pencetus pendapat sengan ini berasumsi bahwa pemerintah itu tegak di atas

dan terpisah dari masyarakat, dan merupakan gelanggang yang netral yang oleh karena itu dapat dipakai sebagai tempat berlangsungnya sengketa-sengketa antara golongan di dalam masyarakat. Oleh karena dianggap netral, maka terlahirlah konsensus pendapat bahwa pemerintah itu dapat berfungsi sebagai penengah konflik.⁵³

Pendapat kedua, yang tidak sependapat dengan yang pertama, berpendapat bahwa tidak hanya jelas bahwa masyarakat itu bertumpu di atas dasar-dasar konflik, tetapi juga jelas bahwa kelas-kelas yang tengah dominan di dalam konflik-konflik itu selalu memanfaatkan pemerintah sebagai senjata terpakai untuk memenangkan konflik. Bagi mereka yang mengemukakan pendapat ini, kenetralan negara lebih merupakan persangkaan daripada suatu kenyataan. Mereka menganggap bahwa pemerintah tidaklah lebih dari alat kelas yang dominan di dalam masyarakat.⁵⁴

Apabila diikuti pendapat pertama, maka tentunya akan ditarik kesimpulan bahwa apa yang dilakukan pemerintah sebagai mediator dalam masalah sengketa tanah, adalah netral dan tidak memihak. Sebaliknya, apabila diikuti pendapat kedua, maka akan dipastikan bahwa pemerintah akan lebih banyak memihak pengusaha/investor PT. Darmo Permai. Apapun perkiraan tentang peranan pemerintah sebagai mediator dalam kasus ini, agaknya fakta lebih penting daripada sekedar membuat perkiraan-perkiraan.

Menurut hemat penulis, agaknya diagram kedua yang menggambarkan bagaimana relasi pemerintah dengan pihak-pihak yang bersengketa lebih mudah digunakan sebagai penjelasan. Hal ini mungkin akan menyebabkan dapat ditarik kesimpulan yang lebih obyektif daripada hanya sekedar mereka-reka saja. Apa yang penulis lakukan bukan mengarah pada suatu penilaian baik atau buruk, benar atau salah, tetapi lebih berdasarkan fakta yang ditemukan dalam proses VP antara penduduk Tubanan di satu sisi dan investor/pengusaha yang didukung oleh kekuatan kekuasaan yang besar pemerintah di pihak lain.

Apabila diperiksa kembali diagram relasi hubungan antara pihak-pihak yang bersengketa pada halaman sebelum ini, maka agaknya kepentingan pemerintah untuk sebagian memang searah dengan kepentingan-kepentingan PT. Darmo Permai. Satu hal yang jelas dalam hubungannya dengan peranan pemerintah adalah ia juga merupakan aktor pelaku VP yang terlibat langsung. Apabila diamati uraian-uraian di muka, tampaknya sebagian besar sengketa ini sebenarnya lebih melibatkan hubungan sengketa antara pemilik tanah dengan pemerintah, daripada pemilik tanah dengan investor/pengusaha PT. DP. Dipandang dari sudut ini, kasus ini sebenarnya cukup menarik untuk dipelajari. Apa yang menarik adalah bagaimana sengketa ini kemudian juga berkembang sebagai sengketa antara pemilik tanah dengan

pemerintah. Dalam perbincangan mengenai konflik ini, maka sebenarnya apa yang disebut sebagai mediator itu kurang tepat, lebih-lebih ketika masalah sengketa tanah ini melibatkan beberapa oknum pejabat tertentu. Dalam peranannya sebagai pihak ketiga, maka sebenarnya lebih berperan sebagai arbitrator daripada mediator. Dalam memutuskan siapa-siapa yang berhak menerima ganti rugi dan luas tanah dimiliki sepenuhnya ada di tangan investor dan dilakukan secara sepihak. Tidak ada kompromi. Beberapa penduduk yang melakukan protes atas cara-cara ini, malah di cap sebagai pihak yang menghambat jalannya pembayaran ganti rugi. Agaknya, alasan bahwa masalah sengketa ini telah dipolitisasi oleh pihak-pihak tertentu dan alasan gangguan keamanan, merupakan alasan yang ampuh untuk membenarkan cara-cara semacam itu.

Apabila perspektif ini diperluas, maka dapat diperkirakan bahwa apabila timbul masalah-masalah serupa di masa depan, agaknya peranan pemerintah sebagai pihak yang netral, mungkin tak akan pernah ada, sebab seperti sudah kita ulas tadi, pemerintah adalah juga merupakan salah satu pihak yang berkepentingan. Amatlah sulit untuk mengatakan kedudukan pemerintah dalam masalah serupa adalah netral. Sekarang masalahnya adalah bagaimana agar kepentingan pembangunan itu tak terlalu mengorbankan kepentingan pemilik tanah. Memang, pembangunan memerlukan pengor-

banan. Akan tetapi, apabila untuk waktu yang lama, pembangunan tersebut terlalu besar mengorbankan kepentingan rakyat, maka juga amat sulit untuk mengatakan bahwa itu untuk kepentingan pembangunan, sebab pada akhirnya pembangunan sendiri juga akan dikembalikan kepada kepentingan seluruh warga masyarakat. Di sinilah pemerintah biasanya dihadapkan kepada persoalan yang rumit. Yakni, pada satu pihak pemerintah, melalui pembangunan mengharapkan dapat meningkatkan tidak saja arti pembangunan bagi masyarakat, tetapi juga keadilan dalam arti yang seluas-luasnya. Akan tetapi pada pihak yang lain, pemerintah dihadapkan oleh kepentingan-kepentingan masyarakat yang kadang-kadang justru sangat bertentangan dengan kepentingan pembangunan itu.⁵⁵ Pada tempat inilah kemudian orang akan mengusahakan kompromi antara kepentingan pembangunan di satu pihak, dan kepentingan-kepentingan sesaat yang kadang bertentangan dengan kepentingan pembangunan, atau dihadapkan pada dua kepentingan yang tak mungkin dipertemukan satu sama lain. Dalam hal demikian, maka orang akan mengadakan pilihan satu di antara dua pilihan, yang berarti orang kemudian akan kembali pada pemihakan nilai-nilai tertentu.

Mengenai persoalan ini, Chambliss dan Seidman menyebutkan bahwa suatu keputusan hukum tertentu itu sebenarnya memanifestasikan suatu penilaian. Keputusan itu tentu mengandung suatu ide yang dituntutkan seseorang mengenai

apa yang seharusnya ada, apa yang seharusnya diadakan, atau apa yang seharusnya diperbuat. Singkatnya, setiap keputusan (hukum) itu tentu menunjukkan dan mengandung sikap pemilihan dan pemihakan pada suatu nilai atau tujuan tertentu. Sekarang persoalannya adalah, nilai siapakah, dan nilai pihak manakah yang harus dimenangkan dan dikandung dalam keputusan (hukum) itu ?.⁵⁶

Agaknya, ini kemudian akan kembali lagi pada keputusan politik yang ditempuh oleh pemerintah, sebab bukankah hasil keputusan itu sendiri juga bergantung atas konflik-konflik antara kelas-kelas sosial yang berkuasa. Amatlah sulit untuk mengatakan bahwa suatu hasil keputusan (politik dan hukum) itu dapat dilepaskan dari pengaruh hubungan kekuatan (*inter-relation power*) yang ada di masyarakat. Studi ini, tentu saja tidak akan membahas persoalan ini secara panjang lebar. Penulis hanya ingin menekankan bahwa masalah-masalah yang serupa dengan apa yang ditemukan dalam kasus ini, sebenarnya bukan sekedar persoalan hukum semata, tetapi juga malah lebih dekat dengan masalah-masalah pembuatan keputusan politik. Hal ini berarti bahwa, mempelajari konflik-konflik yang terjadi dalam masyarakat, tentu tak akan terlepas dari studi-studi mengenai *inter-relation power*. Apabila hal ini kita kembalikan pada uraian di muka, agaknya tidaklah terlalu salah bila sengketa mengenai tanah itu akan banyak sekali

bergantung pada situasi politik.⁵⁷ Sampai di sini kita dapat mencatat bahwa sengketa atau kasus-kasus hukum atas tanah yang terjadi dalam masyarakat, sebenarnya juga bertemali dengan masalah-masalah yang lebih luas. Oleh karena itu, mempelajari tindakan-tindakan pemerintah dalam kasus ini, setidak-tidaknya, juga akan membawa kita kepada penahanan mengenai *inter-relation* power yang ada di masyarakat.

Akhirnya deskripsi dan analisis di atas menunjukkan bahwa sifat keberpihakan pemerintah terhadap investor dengan mengabaikan aturan hukum yang berlaku baik Permen-dagri No. 15 Tahun 1975 maupun Keppres No. 55 Tahun 1983, adalah suatu perbuatan kesewenangan dan melanggar hukum yang mengakibatkan kerugian atau pengorbanan kepada warga masyarakat Tubanan sebagai pemilik tanah.

(2). Kasus Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Raya Umum di Daya Kotamadya Makassar.

Pelaksanaan proyek peningkatan jalan raya di Daya KMM, termasuk kategori proyek pembangunan untuk kepentingan umum, maka seharusnya pemerintah dalam mengambil alih tanah milik penduduk yang terkena proyek tersebut, harus memperhatikan aspek hukum. Aspek hukum yang dimaksud adalah ketentuan hukum yang mengatur mengenai tata cara pelepasan hak atas tanah milik penduduk yang akan diperuntukan untuk proyek kepentingan umum tersebut.

Sebagai instansi yang melaksanakan proyek peningkatan jalan raya, maka ia harus menggunakan Keppres No. 55 Tahun 1983, sebagai dasar pengambilalihan tanah milik anggota-anggota masyarakat. Akan tetapi, justru pemerintah sama sekali tidak menggunakan aturan tersebut, bahkan tidak memberikan ganti kerugian, sehingga sebagian besar warga pemilik tanah tetap bertahan dan menolak untuk menyerahkan tanah miliknya.

Hasil penelitian dari 1224 korban atau 125 sampel responden yaitu 78,4 % menunjukkan bahwa mereka tidak setuju untuk menyerahkan tanah mereka tanpa ganti rugi. Yang setuju itu hanya 6,4 %, yaitu mereka yang merupakan kelompok responden yang tidak menempati tanah yang terkena pembebasan dan merasa tidak dirugikan oleh proyek pelebaran jalan tersebut. Sebenarnya alasan warga untuk tetap bertahan pada tanah milik mereka sebelum ada ganti rugi sangat mendasar, karena secara yuridis sudah ada peraturan hukum yang mengatur mengenai tata cara pelepasan hak milik warga masyarakat yang akan diperuntukan bagi pembangunan dan kepentingan umum.

Pasal 3 Keppres No. 55 Tahun 1983 menegaskan bahwa:

Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah.

Pasal tersebut di atas, jelas menyatakan bahwa pelepasan hak atas tanah milik rakyat diperuntukan untuk

pelaksanaan pembangunan demi kepentingan umum harus dilakukan dengan berdasar prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah. Penghormatan terhadap hak atas tanah memuat ketentuan di atas adalah memberi ganti rugi yang layak kepada warga pemilik tanah. Jumlah dan besarnya ganti rugi yang akan diberikan, harus ditetapkan melalui hasil musyawarah.

Oleh karena proyek peningkatan jalan raya di Daya merupakan proyek pembangunan yang diperuntukan untuk kepentingan umum dengan menggunakan tanah milik warga yang berada di jalur jalan yang terkena pelebaran, maka pemerintah harus terlebih dahulu melakukan proses pelepasan hak atas tanah para pemiliknya. Untuk pelaksanaan pelepasan hak atas tanah milik warga tersebut, maka pemerintah dapat menggunakan Pasal 5 ayat 1 Keppres No. 55 Tahun 1993, secara jelas menegaskan bahwa:

Pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan keputusan Presiden ini dibatasi untuk: (1) kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Dalam Bidang-bidang antara lain sebagai berikut: (a) jalan umum...

Oleh karena setiap proyek peningkatan jalan raya merupakan proyek pembangunan yang diperuntukan bagi kepentingan umum, maka pemerintah sebagai pelaksana proyek pembangunan jalan tidak boleh menghindar dari ketentuan tersebut di atas.

Hasil penelitian di atas mengungkapkan bahwa adanya

respon yang negatif dari sebagian besar warga masyarakat berupa penolakan terhadap peningkatan jalan raya Daya tersebut, tanpa memberikan ganti rugi tanah mereka yang terkena pelebaran, disebabkan karena pemerintah, dalam hal ini Departemen Pekerjaan Umum sebagai penanggung jawab dan pelaksana proyek, tidak memperhatikan aspek hukum yang mengatur mengenai pengadaan tanah untuk proyek kepentingan umum.

Sebagai bukti dapat dikemukakan, bahwa pemerintah tidak menggunakan Permendagri No. 15 Tahun 1975 atau Keppres No. 55 Tahun 1993 dalam mengambil alih tanah milik warga masyarakat disebabkan fakta tidak tersedianya anggaran biaya ganti rugi atas tanah milik masyarakat tersebut. Hasil penelitian membuktikan bahwa sebagian besar anggota-anggota masyarakat yang menolak untuk menyerahkan tanah miliknya, dengan mengemukakan sikap yang kompromistis sebagai berikut: jika seandainya pemerintah mau mengajak masyarakat untuk bermusyawarah guna memberikan ganti rugi atas tanah milik mereka yang terkena pelebaran jalan, maka para warga juga tidak akan mempersulit, apa lagi menghalangi pelaksanaan proyek tersebut. Akan tetapi apa yang terjadi selama ini, yaitu pemerintah sering menaksakan keinginannya supaya anggota-anggota masyarakat yang tidak mau menyerahkan tanah miliknya secara sukarela melepaskannya untuk kepentingan pelebaran jalan.

Alasan pemerintah sehingga tidak menggunakan Keppres No. 55 Tahun 1993 sebagai perangkat hukum yang mengatur mengenai tata cara pengambilalihan hak atas tanah milik warga masyarakat, adalah ketentuan yang termuat dalam Pasal 27 Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 1985 tentang jalan, yang secara jelas menegaskan bahwa:

(1) Daerah milik jalan merupakan ruang sepanjang jalan yang dibatasi oleh lebar dan tinggi tertentu yang dikuasai oleh pembinaan jalan dengan suatu hak tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

(2) Daerah milik jalan diperuntukan bagi daerah manfaat jalan dan pelebaran jalan maupun penambahan jalur lalu-lintas dikemudian hari serta kebutuhan ruangan untuk pengamanan jalan.

Berdasarkan pasal di atas, pemerintah beralasan sehingga tidak menyediakan atau memberi ganti rugi atas pengambilalihan tanah warga masyarakat yang ada di sekitar jalan, ialah karena menurut PP No. 26 Tahun 1985 daerah dengan lebar dan tinggi tertentu yang ada di sekitar jalan akan diperuntukan pelebaran dan penambahan jalur jalan merupakan daerah yang dikuasai oleh negara berdasarkan hak tertentu. Dengan adanya hak menguasai negara, maka untuk kepentingan peningkatan jalan raya sebagai proyek yang diperuntukan bagi kepentingan umum, pemerintah sebagai pembina jalan mempunyai wewenang untuk mengambilalih tanah milik anggota-anggota masyarakat yang berada di sekitar jalan.

Akan tetapi bagaimana dengan ketentuan hukum yang

terdapat dalam Keppres No. 55 Tahun 1993 yaitu Pasal 5 ayat (1) huruf e, yang mengklasifikasikan jalan umum sebagai bidang kepentingan umum yang jika memerlukan tanah milik warga masyarakat, maka pengambilalihan tanah itu harus dilakukan melalui prosedur pengadaan tanah, yaitu melalui musyawarah dengan memberikan uang ganti rugi atas tanah yang dilepaskan untuk kepentingan peningkatan jalan raya tersebut.

Berdasarkan hirarki perundang-undangan, maka ketentuan yang ada dalam Keppres No. 55 Tahun 1993 dapat dikesampingkan oleh PP No. 26 Tahun 1985, karena secara hirarki posisi Peraturan Pemerintah lebih tinggi daripada Keppres. Akan tetapi kasus peningkatan jalan raya Daya yang menggunakan tanah milik warga masyarakat yang luasnya sebanyak 182.000 m², tidak hanya dapat diselesaikan dengan pendekatan filsafat hukum, yaitu mengabaikan berlakunya Keppres No. 55 Tahun 1993 dalam pelaksanaan peningkatan jalan raya yang menggunakan tanah milik warga masyarakat, karena posisinya lebih rendah dari PP No. 26 Tahun 1985.

Menurut penulis, sebenarnya pihak pemerintah Daerah Tingkat II KMM tidak perlu mempertentangkan kedua peraturan tersebut, yakni PP No. 26 Tahun 1985 dan Keppres No. 55 Tahun 1993 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Keppres tersebut merupakan pelengkap dari PP No. 26 Tahun 1985 hal tersebut

dapat dilihat pada Pasal 27 ayat (1) PP No. 26 Tahun 1985, dan harus diakui pasal tersebut mengandung kelemahan atau kekurangan dan bertentangan dengan tujuan diadakannya suatu undang-undang atau Peraturan Pemerintah. Pasal tersebut tidak cukup hanya dimaknai dalam arti bunyi kata/kalimatnya saja, tetapi dalam memahami setiap pasal-pasal suatu undang-undang, harus dikaji tujuan diadakannya undang-undang itu, yaitu undang-undang itu harus mampu memberikan manfaat (sosiologis), kepastian hukum (yuridis), dan rasa keadilan (filsafat). Dengan kata lain peraturan hukum itu harus mampu memberikan perlindungan hukum kepada warga masyarakat pemilik tanah.

Dengan dasar itu pemerintah melihat adanya kekurangan/kelemahan pada pasal tersebut sehingga pemerintah menganggap perlu mengadakan peraturan baru untuk melengkapinya. Kemudian lahirlah Keppres No. 55 Tahun 1993 sebagai upaya untuk memperjelas Pasal 27 ayat (1) PP No. 26 Tahun 1985 dengan mengacu pada tujuan hukum itu diadakannya.

Jadi Pemda KMM seharusnya dalam rangka pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan jalan raya Daya tidak hanya berdasar/menggunakan PP No. 26 Tahun 1985 saja tetapi, harus dilengkapi dengan Keppres No. 55 Tahun 1993. Kedua peraturan ini dalam pelaksanaannya harus bergandengan dan tidak bisa diperlawankan. Kelemahan Pasal 27 ayat (1) ini dimanfaatkan atau ditafsirkan lain oleh Pemda KMM,

yakni berdasarkan pada keinginan atau kepentingan mereka dengan target memperhitungkan resiko yang sekecil-kecilnya (tanpa ganti rugi).

Hasil penelitian dapat mengungkapkan bahwa kasus pelaksanaan proyek peningkatan jalan raya Daya yang menggunakan tanah milik warga masyarakat tidak akan berjalan dengan lancar tanpa melakukan pendekatan yang lebih bijaksana terhadap warga masyarakat pemilik tanah. Pendekatan yang dianggap lebih adil dan bijaksana ialah dengan mengajak anggota-anggota masyarakat untuk berunding/bermusyawarah guna membicarakan masalah ganti kerugian atas tanah mereka, karena pada prinsipnya sebagian besar para warga yang masih bertahan dan melakukan perlawanan adalah mereka yang menghendaki pembangunan jalan raya, asalkan pelaksanaannya tidak sampai merugikan mereka. Oleh karena itu sebaiknya pemerintah memperhatikan keinginan warga masyarakat tersebut dengan memperhatikan aspek hukum yang lebih memungkinkan pelaksanaan proyek dapat berjalan dengan lancar. Alternatif yang dapat ditawarkan adalah dengan menjadikan Keppres No. 55 Tahun 1993 sebagai salah satu dasar hukum dalam pelaksanaan peningkatan dan atau pembangunan jalan raya.

D. Analisis Teori Sobural Terhadap Kejahatan Pertanahan

Persoalan kejahatan bukanlah semata-mata merupakan permasalahan abad teknologi dewasa ini. Walaupun manusia sudah denikian pesat maju dalam ilmu pengetahuan dan teknologi, persoalan kejahatan masih tetap ada dan tetap akan ada.

Apabila diperhatikan jumlah viktimisasi pemegang hak atas tanah akibat kejahatan pertanahan, berdasarkan hasil penelitian dan deskripsi pada sub bab 4.2 dan sub bab 4.3 di atas, maka dapat disimpulkan bahwa mulai dari proses pembebasan/pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah maupun investor/pengusaha, penetapan ganti kerugian, prosedur proses pembebasan, musyawarah dan lain-lain menunjukkan terjadinya kesewenangan dan penyimpangan dari aturan hukum yang berlaku. Hal tersebut menurut penulis disebabkan oleh antara lain hilangnya atau tidak berfungsinya nilai-nilai sosial seperti nilai moral, nilai agama aparat pemerintah, investor/pengusaha serta warga masyarakat yang berhubungan langsung dengan VP.

Untuk itu suatu konsep teori kriminologi yang dapat dipakai untuk memahami kejahatan yang akan dipakai juga untuk memahami kejahatan di bidang pertanahan adalah apa yang dinamakan teori Sobural, akronim nilai-nilai sosial, aspek budaya dan faktor struktural. Konsep ini dikemukakan

pertama kali oleh J.E. Sahetapy dalam pidato pengukuhannya sebagai Guru Besar, pada Universitas Airlangga pada tahun 1983. Konsep ini diajukan untuk menyusun teori tentang apa yang dinamakan kejahatan dan kausa kejahatan di Indonesia.

Sebelum perspektif teori Sobural tentang kejahatan (pertanahan), maka perlu dikemukakan bahwa telah banyak dikenal teori-teori kriminologi yang dipakai untuk menerangkan masalah kejahatan tetapi menurut penulis tidak lengkap. Pada dasarnya kasus kejahatan merupakan hasil interaksi antara manusia atau kelompok manusia dengan lingkungannya, yang meliputi bidang kegiatan ideologi, politik, ekonomi, sosial maupun budaya. Hasil interaksi tersebut bermula dengan timbulnya motifasi, yang kemudian antara lain dapat berkembang menjadi niat yang negatif untuk berbuat jahat dalam rangka memenuhi kebutuhannya. Dengan adanya fasilitas, sarana dan kesempatan maka niat negatif tersebut akan menjadikan kejahatan itu menjadi nyata.

Mulai dari proses interaksi sampai timbulnya kejahatan, banyak faktor yang dapat menunjang, yang pada pokoknya dapat dikelompokkan dalam aspek psikologik, sosiologik, yuridik dan keamanan. Selain itu meningkatnya kejahatan dapat terjadi terutama karena disebabkan kurangnya usaha pencegahan terhadap berkembangnya faktor-faktor penunjang tersebut.

Dipertanyakan apakah perlu orang memakai suatu teori untuk memecahkan suatu permasalahan, karena ada anggapan bahwa adalah sesuatu yang abstrak dan tidak nyata. Namun setiap saat secara tidak sadar orang hidup dengan berteori. Dengan melihat awan gelap di angkasa orang akan berkata bahwa sebentar lagi akan turun hujan. Itu sudah merupakan suatu pernyataan dari suatu teori yang sederhana. Teori itu bisa konkrit bisa juga abstrak dan tidak dapat disamaratakan atau digeneralisasi. Teori sesungguhnya merupakan generalisasi dari suatu hal yang dapat menjelaskan bagaimana dua atau lebih kejadian berkaitan satu sama lainnya. Cara menggeneralisasi suatu hal tergantung dari pengetahuan yang dipergunakan pada waktu itu. Orang dapat mengetahui suatu hal dari pengalaman, yang sering disebut pengetahuan empiris, intuisi, akal sehat maupun ilmu.

Demikian diasumsikan bahwa adanya kejahatan atau kausa suatu kejahatan seseorang, itu selalu berasal dari mereka yang sering berkolusi (sekongkol), mengalami *broken home*, yang tidak mempunyai agama, atau yang kurang pendidikan. Penjelasan-penjelasan tentang hal ini adalah teori. Namun di lain pihak pada waktu yang sama pernyataan itu bukan suatu teori yang baik karena terlalu sederhana dan menggeneralisasikan.

Teori tentang kejahatan dan penjahat cenderung merupakan teori yang kompleks, karena tingkah laku manusia

itu sifatnya kompleks. Oleh karena itu pada umumnya terdapat banyak teori yang dipakai untuk menjelaskan permasalahan kejahatan. Teori-teori kriminologi yang mengkaji masalah kejahatan juga dapat digolongkan ke dalam teori yang abstrak dan teori yang sifatnya konkrit.⁵⁸ Teori yang lebih abstrak dapat disebut teori-teori makro. Teori makro ini lebih luas cakupannya dan mungkin lebih baik dipakai untuk menjelaskan struktur sosial dengan dampaknya. Teori ini menggambarkan kaitan kejahatan dengan suatu struktur masyarakat. Teori makro lebih menitikberatkan pada *rates of crime* atau *epidemiologi* kejahatan daripada pelaku kejahatan. Contoh teori makro adalah *teori anomie* dan *teori konflik*.⁵⁹

Teori yang lebih konkrit disebut teori mikro. Teori-teori ini menjelaskan sebab seseorang atau kelompok orang dalam masyarakat melakukan kejahatan. Dengan perkataan lain teori ini dipakai untuk menjelaskan sebab orang menjadi jahat atau etiologi. Teori ini menitikberatkan pendekatan psikologi atau biologis. Contoh adalah teori kontrol dan *social learning theory*.⁶⁰

Teori yang sulit dikategorikan ke dalam teori makro atau teori mikro adalah *bridging theory*. Teori yang termasuk *bridging theory* ini menjelaskan struktur sosial dan sebab seseorang menjadi jahat. Dalam kenyataannya, *bridging theory* sering termasuk kedua-duanya yaitu epidemiolo-

gi yang menjelaskan *rates of crime* dan etiologi yang menjelaskan tingkah laku pelaku kejahatan itu sendiri. Contoh teori ini adalah teori *sub kultur* dan teori *differential opportunity*.⁶¹

Demikian juga teori-teori kriminologi yang menjelaskan kejahatan dan penjahat dapat diklasifikasikan sebagai teori yang beraliran klasik dan beraliran positivistik. Teori klasik menitikberatkan status hukum, struktur pemerintahan, dan hak-hak manusia. Teori positivistik menitikberatkan pada patologi perilaku penjahat (pelaku kejahatan), *treatment*, *correction*, sifat-sifat jahat individu. Teori-teori struktural menitikberatkan cara masyarakat di organisasi dan dampaknya pada tingkah laku. Teori ini juga disebut *strain theory*.

Diasumsikan bahwa apabila masyarakat menciptakan strain atau ketegangan, maka dapat mengantar atau mengarah kepada tingkah laku *devian*. Teori yang menyangkut proses, mencoba menjelaskan sebab orang menjadi penjahat. Umumnya teori struktural tidak akan menitikberatkan penjahat individual dan teori yang menyangkut proses tidak akan menekankan struktur sosial. Dua bentuk ini ada kaitannya dengan teori makro dan teori-teori mikro.

Klasifikasi terakhir adalah teori konsensus dan teori konflik, yang biasa juga disebut kriminologi lama dan baru. Teori-teori konsensus berdasarkan asumsi bahwa ada

kesepakatan antara anggota-anggota dalam satu masyarakat. Sekurang-kurangnya diasumsikan bahwa anggota-anggota suatu masyarakat berpegang pada nilai-nilai yang berlaku umum. Jadi ada kesepakatan di antara individu-individu dan keterikatan individu pada nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Teori konflik dilain pihak, berdasarkan asumsi bahwa kurang adanya kesepakatan tentang nilai-nilai yang diakui bersama dan adanya konflik nilai antara kelompok individu dengan yang lain.

Kebanyakan teori konflik juga menjelaskan perbedaan-perbedaan antara kelas-kelas sosial. Teori-teori kriminologi ini juga dikelompokkan ke dalam :

- (1) teori-teori *under control* atau teori-teori untuk mengatasi perilaku jahat: (a) teori disorganisasi sosial; (b) teori netralisasi; dan (c) teori kontrol sosial; teori-teori ini lebih menekankan sebab orang melanggar, hukum sedangkan kebanyakan orang lain tidak;
- (2) teori-teori kultur, status dan oportunitas; (a) teori kultur kelas, (b) teori status frustrasi, (c) teori oportunitas; teori-teori ini lebih menekankan segelintir orang menentang aturan-aturan yang ditetapkan oleh suatu masyarakat di mana mereka hidup;
- (3) teori *overcontrol*: (a) teori *labeling*; (b) teori konflik kelompok; (c) teori Marxis. Teori ini menekankan

permasalahan sebab orang bereaksi terhadap kejahatan.⁶²

Adapun teori-teori kriminologi yang telah dikemukakan tersebut di atas, berasal dari negara-negara Barat khususnya Amerika dan Eropa. Struktur masyarakat dan budaya masyarakat Barat tentu berbeda dengan budaya serta struktur masyarakat di Indonesia. Tentu saja teori-teori ini berhasil dan bermanfaat untuk menjelaskan permasalahan kejahatan di masyarakat Barat, dan belum tentu berhasil atau dapat dipakai untuk mengkaji permasalahan di Indonesia yang terdiri atas berbagai ragam budaya dan suku ini.

Dengan bertolak dari peringatan Noach⁶³ (1954) bahwa barangsiapa yang mempelajari kriminologi di Indonesia segera akan menemukan kenyataan bahwa ia memiliki metoda dan hasil penelitian yang telah terbukti bermanfaat di Eropa dan Amerika dengan keadaan kultur dan sosial yang berlaku di sana, tetapi berbeda sekali dengan situasi di Indonesia, Sahetapy mengambil contoh dari teori anomie yang dikemukakan oleh Merton yang berasal dari Amerika. Teori ini menganut tiga faktor yang agak sulit untuk diterapkan di Indonesia. Pertama, nilai-nilai sosial, budaya dan struktural masyarakat Indonesia tidaklah sama dengan nilai-nilai sosial, budaya dan struktur masyarakat Amerika. Falsafah hidup terutama yang bertalian dengan upaya mengejar kebahagiaan materi yang merupakan lambang status

sosial, sekurang-kurangnya untuk dewasa ini, belumlah sama seperti di Amerika kecuali orang-orang tertentu di kota-kota besar seperti Jakarta. Kedua, nilai-nilai sosial, budaya, dan struktural yang ada di Indonesia dalam rangka menciptakan dan mengatur kesempatan dan sarana untuk mencapai aspirasi falsafah hidup seperti yang dimaksudkan di atas tidaklah sama. Ketiga, tersedianya lembaga, sejumlah sarana, dan kesempatan yang bertalian dengan tingkat pendidikan, tradisi dan penyebarannya dalam rangka mengisi dan mengembangkan falsafah hidup seperti yang dimaksudkan di atas, bukan saja tidak seimbang dan merata, tetapi pola pemikiran dan falsafah hidup pada dasarnya pun tidaklah sama pula untuk menciptakan anomie itu, sekurang-kurangnya di Indonesia dewasa ini.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, Koentjaraningrat yang dikutip Andi Zainal Abidin Farid,⁸⁴ bahwa masyarakat Eropa dan Amerika berkebudayaan *guilt culture*, sedangkan masyarakat Timur (Asia) berkebudayaan *shame culture*. Orang yang hidup di masyarakat yang mempunyai *guilt culture* akan selalu merasa bersalah kalau berbuat perbuatan tercela (termasuk *criminal act*), sekalipun tidak ada orang yang melihat atau mengetahuinya. Sebaliknya orang yang menganut *shame culture*, barulah malu kalau ada orang yang mengetahui perbuatan tercelanya kalau tidak ada orang melihat perbuatan tersebut, maka ia akan tetap

melakukan perbuatan tercela itu. Menurut pengamatan saya sebagian orang Indonesia sudah berkebudayaan tanpa malu. Walaupun ada orang yang mengetahui perbuatan tercelanya, ia juga tidak malu. Orang yang berkebudayaan *shame culture*, biasanya sangat tertutup, tidak suka berterus terang, tetapi selalu menggunakan istilah-istilah eufemistis, misalnya menggunakan istilah salah prosedur untuk perbuatan korup, istilah disesuaikan untuk kenaikan harga, istilah diamankan untuk ditangkap, istilah tunasusila untuk pelacur.

Dengan memakai pisau analisis kriminologi, Sahetapy menarik kesimpulan sementara dalam segenggam bahwa apa yang dinamakan kejahatan pada dasarnya merupakan suatu abstraksi mental, dan oleh karena itu seyogyanya dilihat sebagai suatu penamaan perwujudan yang relatif. Konotasi tentang perwujudan reaktif ini tentu berakar pada dan oleh karena itu bergantung dari hasil proses atau interaksi dalam wadah nilai-nilai sosial, budaya dan struktural masyarakat yang bersangkutan, yang bisa mendapatkan rangsangan dari pelbagai faktor misalnya, kemiskinan, pengangguran, ketidakseimbangan pribadi, ketidakpuasan, ketidakselarasan keluarga, kebijakan penguasa yang berpihak, penegakan hukum yang tidak adil, undang-undang yang buruk, dan ketidakpastian masa depan. Rangsangan ini erat bertalian dengan nilai-nilai Sobural

yang mempunyai dampak yang tidak sama terhadap masing-masing orang.⁶⁵ Dengan kata lain Sahetapy berpendapat bahwa konsep tentang kejahatan berlandaskan Sobural harus berakar dalam masyarakat yang di dalamnya terjadi apa yang dinamakan kejatan itu.

Istilah Sobural menurut J.E. Sahetapy adalah sebagai akronim skala nilai-nilai sosial, aspek budaya dan faktor struktural suatu masyarakat tertentu. Adapun yang dimaksud dengan nilai-nilai sosial meliputi : nilai-nilai agama, nilai-nilai moral; sedangkan aspek budaya meliputi antara lain; sub culture, peranan berbagai bidang hukum seperti hukum pidana, kriminologi, penologi, viktomologi; selanjutnya faktor struktural yang meliputi struktur masyarakat dan struktur pemerintahan, seperti mempertahankan kepentingan golongan tertentu.⁶⁶

Untuk memahami kejahatan pertanahan yang mengakibatkan viktimisasi di bidang pertanahan baik di KMS dan KMM perlu dilihat dari tiga proposisi yaitu dari nilai-nilai sosial dari warga masyarakat (orang-perorang, investor/pengusaha, dan aparat pemerintah); aspek budaya dan faktor struktural (sobural). Ketiganya tidak dapat dipisahkan, tetapi merupakan satu kesatuan yang saling berkaitan.

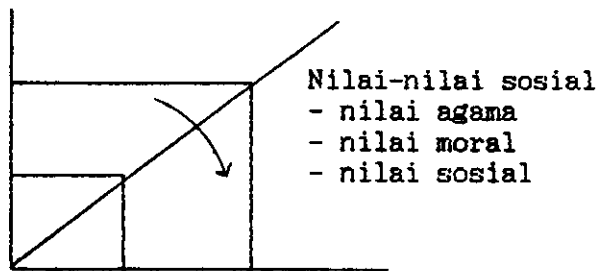
Menyangkut nilai-nilai sosial, maka setiap anggota masyarakat atau suatu kelompok orang dalam pergaulan hidupnya mempunyai semacam skala nilai dalam menilai suatu perbuatan itu baik atau buruk, indah dan sebagainya. Skala

nilai ini tidak terlepas dari nilai agama, moral serta budaya. Skala nilai akan berbeda dari suatu kelompok ke kelompok lainnya atau dari suatu masyarakat ke masyarakat lainnya, bahkan dalam satu masyarakat pun bisa terjadi pertentangan nilai antara kelompok orang karena mereka menganut skala nilainya sendiri-sendiri. Dapat dikatakan bahwa skala nilai adalah sesuatu yang abstrak yang sifatnya relatif. Ia dapat berubah dan dinamis. Nilai-nilai sosial ini sangat mempunyai arti dalam menentukan kehidupan dan perilaku para anggota suatu masyarakat atau kelompok tertentu. Ia berkaitan erat dengan pola budaya dalam masyarakat itu serta ikut menyanggah kehidupan struktur masyarakat yang bersangkutan.

Untuk memahami konsep sobural ini J.E. Sahetapy, menawarkan sebuah gambar diagram yang tertera di bawah ini:

Aspek Budaya

- sub culture, peranan berbagai bidang hukum : pidana., kriminal., penologi dan viktimologi, (peraturan hukum/ per-UU-ngan di bdg pertanian)



Faktor Struktural

Gambar : Interaksi antara nilai-nilai sosial, aspek budaya dan faktor struktural.

Sumber : J.E. Sahetapy, Teori Kriminologi Suatu Pengantar, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1992, h. 78.

Gambar diagram tersebut menggambarkan antara nilai-nilai sosial, aspek budaya struktural suatu masyarakat. Apabila nilai-nilai sosial tinggi maka ia menunjukkan bahwa aspek budaya juga tinggi, demikian pula dengan faktor strukturalnya. Jika nilai-nilai sosial itu rendah, maka aspek budaya dan faktor struktural itu rendah pula. Daftar skala nilai itu mungkin bisa sederhana disebabkan aspek budaya itu sendiri sederhana dan faktor struktural itu juga sederhana.

Nilai-nilai sosial yang tinggi mengandung pengertian bahwa ada skala nilai sosial yang diatur dalam masyarakat itu. Oleh karena skala nilai sifatnya tidak tetap, maka mungkin pada suatu saat masyarakat tersebut dapat mengubah skala nilainya. Dengan perkataan lain selalu akan terdapat keserasian, keselarasan dan keseimbangan antara nilai-nilai sosial, aspek budaya dan faktor struktural.

Keselarasan dan keserasian serta keseimbangan ini tidak selalu harus sama tinggi atau sama rendah. Bisa saja pada suatu saat aspek budaya dan faktor struktural tinggi, namun nilai-nilai sosial rendah, yang dapat menimbulkan keadaan yang anomi. Dengan kata lain nilai-nilai sosial turun sampai pada suatu tingkat yang sangat rendah, namun aspek budaya dan faktor struktural tidak turut jatuh ke bawah. Dalam proses interaksi yang demikian maka faktor waktu dan kekuatan-kekuatan lainnya dalam masyarakat ikut

berperan.

Berangkat dari konsep dan pemahaman di atas, maka teori sobural dapat digunakan untuk menjelaskan faktor penyebab kejahatan di bidang pertanahan, yaitu viktimisasi terhadap kasus-kasus hukum atas tanah yang berlangsung selama ini, baik di KMS maupun di KMM, khususnya kasus pembebasan tanah Tubanan dan pembebasan/pengadaan tanah bagi pembangunan jalan di Daya.

Penyebab kejahatan pertanahan, bila dilihat dari kacamata sobural dapat terjadi bila nilai-nilai sosial seperti nilai moral dan nilai agama aparat pemerintah dan investor/pengusaha mendapat benturan, hilang, mengalami kelonggaran atau tidak kuat/kokoh dan aspek budaya serta faktor struktural tidak memberi akomodasi atau tidak terdapat interaksi satu dengan yang lainnya atau pun sebaliknya, maka dapat menyebabkan timbulnya viktimisasi di bidang pertanahan, seperti pengambilalihan tanah rakyat (Tubanan dan Daya) dengan jalan menggusur, menyerobot, menggelapkan, memberikan ganti kerugian yang ditetapkan secara sepihak tanpa musyawarah dan perbuatan sejenisnya yang dilakukan oleh para aktor pelaku VP seperti aparat pemerintah daerah KMS bersama pengusaha/investor PT. Darmo Permai serta aparat pemerintah daerah Kotamadya Makassar dalam kasus pembebasan tanah untuk jalan raya di Daya, serta gabungan keduanya melawan warga masyarakat pemegang

hak atas tanah yang mempertahankan tanah miliknya.

Sering kali aparat Pemerintah Daerah Tingkat II KMS maupun pemerintah daerah tingkat II KMM dan aparat penegak hukum dengan kekuasaan yang ada dan pengusaha/investor yang mempunyai kekuatan modal yang besar, melakukan kesewenangan serta sering dalam mengambil keputusan hukum kepentingan masyarakat selalu dikorbankan atau dirugikan. Dengan kata lain aparat pemerintah atau penegak hukum selalu berpihak kepada para investor/pengusaha yang berkepentingan komersial investor, dan rakyat selalu dikalahkan atau dirugikan sebagaimana halnya kasus pembebasan tanah Tubanan yang berlangsung selama ini, sebagaimana proses viktimisasi pertanahan lainnya sebagaimana telah diuraikan di dalam sub bab 4.3 tentang hasil penelitian dan pembahasan.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa VP baik di KMS maupun di KMM merupakan masalah soburalnya dan bukan sekedar masalah perundang-undangan di bidang pertanahannya. Hal ini dapat disimpulkan dari pemahaman tentang kejahatan dalam interaksi nilai-nilai sobural tersebut. Sejauh mana seseorang, pejabat pemerintah, investor menghayati interaksi nilai-nilai sobural, bergantung pula pada endapan gangguan terhadap nilai-nilai sosial, gangguan terhadap aspek budaya serta gangguan terhadap faktor strukturalnya.

Pemahaman akan akar permasalahan VP ini akan memberikan rekomendasi kepada cara penanggulangan kejahatan dalam rangka penegakan hukum, sebagai salah satu unsur kebijakan kriminal.

Berdasarkan hasil penelitian dan uraian analisis tentang proses viktimisasi pertanahan yang terjadi pada kasus pembebasan tanah Tubanan dan Daya dan setelah direkonstruksi dan dianalisis dengan teori sobural maka nampak bahwa penyebab proses viktimisasi yang terjadi tidak saja disebabkan oleh lemahnya atau tidak berinteraksinya atau berakomodasinya serta ketiga komponen sobural tersebut di atas, tidak berada pada posisi yang tepat. Akan tetapi juga ditentukan oleh kepentingan-kepentingan struktur kekuasaan, keputusan politik *interrelation power*. Artinya dalam setiap sengketa tanah yang muncul pertama adalah akan menyentuh sisi politis. Jadi meskipun secara yuridis warga anggota-anggota masyarakat berada posisi yang kuat, tetapi karena tidak adanya daya tawar politiknya (musyawarah secara demokratis menentukan nilai ganti rugi tanah, bangunan dan tanaman), maka viktimisasi selalu menjadi hal yang diterima oleh warga anggota-anggota masyarakat pemegang hak atas tanah.

E. Analisis Terhadap Sikap Warga/Korban Kasus Pembebasan Tanah Tubanan Terhadap Penggusuran Dan Ganti Rugi

Dalam berbagai kasus pengambilalihan tanah anggota-anggota masyarakat acap kali penggusuran tidak berlangsung mulus, dan menjadi fenomena di kota-kota besar. Ketidakjelasan rencana kota dan tidak diikutkannya para warga pemilik tanah dalam proses pembebasan adalah faktor yang sering menjadi pemicu ketidakpuasan para warga yang menimbulkan sengketa tanah.

Pada umumnya warga yang tanahnya terkena penggusuran selalu menunjukkan sikap menolak. Dari hasil wawancara/angket, 50 orang responden warga Tubanan, 74 % menyatakan siap/bersedia pindah asal diberikan ganti rugi memadai. lihat tabel 48.

Sebetulnya penggusuran tanah baik oleh swasta maupun oleh pemerintah sepanjang diberikan ganti rugi yang memadai kepada pemiliknya tidak akan menjadi masalah. Namun yang kemudian memicu timbulnya sengketa ialah apabila ganti rugi yang diberikan dinilai warga terlalu rendah dan tidak sesuai dengan nilai tanah dan bangunan serta berbagai rasa anan yang selama ini telah dirasakan. Dalam penggusuran yang dilakukan oleh pemerintah, persoalan ganti rugi ini terutama acap kali mencuat yang menjadi masalah yang tidak kunjung bisa dicari titik komprominya. Biasanya atas nama atau dengan dalih kepentingan umum, tidak peduli apa status tanah yang ditempati warga dan

berapa pun jumlah warga yang terancam kehilangan tempat tinggal, semuanya tetap akan digusur. Kepentingan umum, bagaimanapun harus lebih diutamakan dan sukarela atau terpaksa warga Tubanan dan Daya harus mau berkorban untuk mendukung hal ini.

Seperti telah banyak diberitakan di berbagai media-massa lokal maupun nasional, bahwa sepanjang pembongkaran atau penggusuran tanah dilakukan dengan cara main paksa tanpa melalui musyawarah dengan harga yang layak, niscaya kekisruhan akan selalu berulang muncul seperti kasus Tubanan. Alotnya proses pembebasan tanah dan keengganan warga digusur dari tanah miliknya, dapat dilihat tabel 38 dan 45. Dengan kata lain, sumber kekisruhan pertanahan disebabkan oleh terutama ketidak konsistennya aparat pemerintah dan investor melaksanakan aturan hukum yang berlaku di bidang pertanahan, khususnya tentang prosedur penyelesaian pembebasan tanah dan penentuan ganti rugi serta cara pelaksanaan ganti rugi. Sering terjadi bahwa pembebasan tanah merupakan upaya yang dipaksakan, sehingga acap sulit dibedakan antara pembebasan hak dan pencabutan hak.

Andaikata besarnya ganti rugi diputuskan lewat musyawarah dan memadai, maka warga Tubanan dan Daya yang tanahnya terkena proyek pembebasan, pada umumnya tidak akan terlalu kaku menolak. Akan tetapi, lain persoalan bila

harga ganti rugi yang ditawarkan dinilai warga terlalu rendah dan jauh dari memadai untuk digunakan sebagai modal memulai kehidupan baru. Sudah menjadi praktek umum, ialah besarnya ganti rugi yang diterima para warga tergusur acap kali hanya berdasarkan perhitungan nilai benda-benda yang dapat dirupiahkan saja, seperti tanah, bangunan dan tanaman. Sementara itu, untuk *Intangible asset* seperti nilai lokasi, kesuburan tanah tersedianya prasarana, dan hubungan sosial ekonomi penduduk yang sebenarnya arti ekonominya juga besar sering diabaikan dan tidak dikalkulasi.

Di Indonesia, tata cara dan penetapan ganti rugi pembebasan tanah sebenarnya jauh-jauh hari telah diatur oleh, Pasal 6 Permendagri No. 15 Tahun 1975 yang menyatakan bahwa penetapan besarnya ganti rugi harus dimusyawahkan dengan para pemilik atau penegang hak atas tanah atau benda dan tanaman yang ada di atasnya berdasarkan harga umum setempat, dan dalam hal ini juga harus diperhatikan lokasi dan faktor-faktor strategis lainnya yang dapat mempengaruhi harga tanah. Kemudian dalam Pasal 16 Keppres No. 55 Tahun 1983 disebutkan bahwa, bentuk dan besarnya ganti rugi atas dasar cara perhitungan dimaksud dalam Pasal 15 ditetapkan di dalam musyawarah. Pasal 15 berbunyi sebagai berikut :

Dasar dan cara perhitungan ganti kerugian ditetapkan atas dasar (a) harga tanah yang didasarkan atas nilai nyata atau sebelumnya, dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak Bumi dan Bangunan yang terakhir untuk tanah

yang bersangkutan. (b) ...

Secara rinci, proses pembebasan tanah pada dasarnya harus memenuhi beberapa persyaratan berikut. Pertama, ganti rugi yang diberikan kepada warga yang tanahnya terkena pembebasan, dilaksanakan melalui musyawarah dan harus menguntungkan kedua belah pihak, baik yang digusur maupun pihak yang menggusur. Kedua, pemanfaatan proyek pembebasan tanah sejauh mungkin harus bisa dimanfaatkan oleh warga yang tergusur. Ketiga, sejauh mungkin juga harus diusahakan supaya rakyat yang terkena proyek pembebasan diberi kesempatan seluas-luasnya untuk diikutsertakan sebagai pemilik saham di perusahaan yang melakukan pembebasan tanah.

Sangat disayangkan bahwa berbagai produk hukum yang telah dikeluarkan pemerintah itu acap kali tidak dapat menolong warga masyarakat yang terkena penggusuran, khususnya mereka yang berasal dari golongan miskin. Dalam praktek sering terjadi penyalahgunaan hukum, yaitu para pemilik dan pemegang hak atas tanah justru acap kali dipojok-pojokkan dengan keputusan yang tidak menguntungkan. Selain pemberian ganti kerugian dalam kasus penggusuran sepihak oleh penggusur, sering pembayaran ganti kerugian terlambat diterima oleh para pemegang hak atas tanah, bahkan banyak diantaranya tidak sampai ke tangan yang bersangkutan. Biasa terjadi tanah milik warga telah dibebaskan dan digunakan terlebih dahulu, sementara pembayaran

ganti rugi berjalan tersendat-sendat sebagaimana pada kasus Tubanan selama ini.

E. Analisis Terhadap Prosedur Penyelesaian Pembebasan Tanah Oleh Investor Pada Kasus Tubanan dan Oleh Pemerintah Pada Kasus Pembebasan di Daya.

(1). Kasus Tubanan

Berdasarkan tabel 42 di atas, maka diperoleh data bahwa dari hasil wawancara/angket dengan warga Tubanan yang menjadi korban penggusuran, dari 50 orang responden, 72 % menyatakan bahwa, mereka digusur secara paksa dan hanya 28 % yang menyatakan bahwa pembebasan tanah Tubanan dilakukan melalui musyawarah. Menurut Permendagri No.15 Tahun 1975 dan Pasal 9 dan 10 Keppres No.55 Tahun 1993, bahwa prosedur pembebasan tanah pada dasarnya harus dilakukan melalui musyawarah dan dengan cara seadil-adilnya serta tidak merugikan pemegang hak atas tanah.

Sekurang-kurangnya ada lima hal yang harus diperhatikan dalam proses pembebasan tanah rakyat. Kelima hal itu adalah: (1) rakyat yang tanahnya terkena proyek pembebasan harus diurus oleh pihak yang akan menginvestasi dengan pengawasan dan bimbingan pemerintah daerah; (2) di tempat tinggalnya yang baru, rakyat yang tergusur harus dijamin agar mata pencahariannya tidak berhenti; (3) rakyat atau anggota keluarga yang tergusur harus dilatih menjadi karyawan di proyek yang dibangun di tempat tersebut; (4) kalau memang ada keinginan para warga yang tergusur,

mereka diberi kesempatan menjadi pemegang saham di tempat tersebut; dan (5) pemberian ganti rugi disesuaikan dengan status tanah.

Ada dua hal yang sedikit banyak merupakan indikator terjadinya inkonsistensi dalam penerapan hukum pertanahan khususnya yang menyangkut prosedur pembebasan tanah rakyat. Pertama, semakin tertutupnya akses anggota-anggota masyarakat baik dalam hal perolehan informasi maupun keterlibatan mereka dalam pengambilan keputusan peruntukan tanah yang ditetapkan oleh birokrasi. Kedua, semakin kelihatan tanda-tanda yang menunjukkan terjadinya kematian perdata, yaitu hubungan keperdataan dan hak pemilikan seseorang atas tanah tidak lagi memperoleh perlakuan yang wajar dan adil.

Selama ini di berbagai kasus pembebasan tanah di Surabaya, khususnya pada kasus Tubanan acap kali terjadi bahwa hak warga masyarakat atas tanah miliknya sering diabaikan. Dengan dalih demi kepentingan umum atau demi pembangunan kota, sering mereka digusur begitu saja dari tempat tinggalnya.

Dalam kasus Tubanan, misalnya, alasan yang dijadikan dasar kegiatan pembebasan tanah adalah demi kepentingan umum, tetapi semua orang kemudian mengetahui bahwa hasil pembebasan tanah yang dilakukan ternyata untuk pembangunan perumahan mewah, yang jelas adalah proyek komersial.

Dari temuan data yang telah dipaparkan pada sub bab 4.3, dapat disimpulkan bahwa pembebasan tanah di Kelurahan Tubanan dilakukan oleh tim yang tergabung dalam P2TUN (Panitia Pembebasan Tanah Untuk Negara). Dari sinilah awal berbagai penyimpangan yang terjadi berkaitan dengan proses pembebasan tanah tersebut. Sebagaimana telah banyak diuraikan di muka bahwa tanah yang dibebaskan seluas 880 ha tersebut ternyata untuk kepentingan pembangunan perumahan (*real estate*), bukan untuk kepentingan negara. Jadi seharusnya untuk pembebasan tanah di Tubanan juga harus dibentuk Panitia Pembelian Tanah Untuk *real estate*, bukan Panitia Pembelian Tanah Untuk Negara. Hal ini sesuai dengan peraturan Walikota KDH Tk. II KMS melalui Surat Keputusan No.1892/K tertanggal 26 Desember 1972, yang menyatakan bahwa untuk keperluan pembebasan tanah yang terletak di kawasan Dukuh Kupang, Tandes dan Karang Pilang yang berkenaan dengan proyek perumahan yang membutuhkan tanah seluas 880 ha. akan dibentuk Panitia Pembelian Tanah Untuk *real estate*. Keputusan itu keluar setelah dua puluh enam hari sejak diduplikatkannya SPPL oleh CV Pembangunan Darmo atau tujuh hari setelah Perjanjian Penda Tk II KMS dengan CV Pembangunan Darmo No.7804686. Akan tetapi kemudian, ternyata bahwa yang menangani kasus tersebut bukan P2TURE (Panitia Pembebasan Tanah Untuk Real Estate), melainkan justru Panitia Pembelian Tanah Untuk

Keperluan Negara (P2TUN).

Dalam praktek kerjanya, P2TUN ternyata telah menetapkan harga ganti rugi tanah dan melakukan pengukuran tanah secara sepihak, yaitu tanpa pemberitahuan terlebih dahulu kepada warga dan tanpa mengikutsertakan salah seorang wakil mereka. Besarnya ganti rugi yang ditentukan oleh P2TUN secara sepihak itu meliputi tanah sawah/tegalan sebesar Rp.100,00 (seratus rupiah) per/m², dan untuk tanah pekarangan sebesar Rp.116,00 (seratus enambelas rupiah) per/m². Pada waktu itu sebenarnya telah muncul ketidakpuasan pada warga atas penetapan harga yang dilakukan secara sepihak oleh P2TUN, namun dengan alasan pembebasan tanah adalah untuk kepentingan negara, maka para warga akhirnya merelakan tanahnya dibebaskan dengan ganti rugi yang telah ditentukan tanpa musyawarah.

Setelah melakukan pengukuran, P2TUN kemudian memanggil para warga melalui surat tertanggal 22 dan 23 Agustus 1973, yang ditandatangani oleh Lurah Tubanan dan Camat Tandes, serta dibubuhi stempel Kotamadya Surabaya. Surat panggilan yang ditujukan pada setiap pemilik tanah/rumah di areal Tubanan itu hanya dimaksudkan untuk pembayaran ganti rugi, sesuai dengan luas tanah yang dimiliki warga menurut perhitungan P2TUN.

Dalam acara yang berlangsung di Kantor Kecamatan Tandes itu, pejabat P2TUN mengatakan bahwa tanah yang

telah diukur itu akan dibebaskan demi kepentingan negara, yaitu untuk membangun fasilitas umum dan membangun hutan kota. Tidak seorangpun diperkenankan untuk mempersoalkan pembebasan tanah tersebut. Bila ada warga yang menolak menyerahkan tanahnya, maka mereka akan dianggap sebagai anggota PKI dan akan ditindak lebih lanjut. Dalam pembayaran ganti rugi tersebut masih saja terjadi ketidakberesan, yaitu warga ternyata tidak mendapat ganti rugi tanahnya secara utuh. Para warga hanya menerima sekitar 50 % - 60 % dari uang ganti rugi yang seharusnya dibayarkan. Ketika para warga mencoba mencari kejelasan tentang hal itu, petugas P2TUN mengatakan bahwa pemotongan itu untuk membayar IPEDA (sekarang PBB), biaya keamanan dan honor panitia. Celaknya lagi, pemotongan itu tidak disertai kuitansi yang sah sebagai tanda bukti pembayaran. Setelah pembayaran ganti rugi itu, munculah keresahan para warga Tubanan, yang menyatakan bahwa luas tanah yang diukur P2TUN tidak benar, karena jumlahnya berbeda jauh dengan yang tercantum dalam buku kretek desa, sehingga ganti rugi yang diterima juga tidak sesuai dengan luas tanah yang diambil.

Kasus itu membuktikan bahwa perlakuan Pemda Tk. II KMS dalam proses pembebasan tanah Tubanan sangat bertentangan dengan peraturan yang berlaku seperti telah disebutkan di atas. Penyimpangan itu diawali dengan dibentuk-

nya P2TUN yang tidak sesuai dengan SK Walikotaamadya Surabaya, sehingga tindakan Pemda Tk. II KMS dengan membentuk P2TUN sengaja dilakukan demi terselesaikannya proses pembebasan tanah dengan cepat. Hal ini semakin kuat setelah P2TUN dalam praktek kerjanya melakukan penyelewengan dengan mengancam setiap orang warga yang melakukan protes dianggap sebagai anggota PKI dan akan diamankan. Seperti diketahui bahwa pada tahun 1970-an isu PKI memang kembali menyeruak di tengah-tengah masyarakat. Sehingga wajar-wajar saja bila anggota-anggota masyarakat merasa ketakutan bila mereka dianggap sebagai anggota PKI. Cara ini cukup efektif bagi P2TUN untuk membebaskan tanah Tubanan. Kolusi yang dilakukan oleh Pemda Tk. II KMS dengan PT. Darmo Permai berhasil membungkam para warga untuk tidak melakukan protes apa pun atas kebijakan yang diambil oleh P2TUN.

Kolusi yang dilakukan Pemda Tk. II KMS dengan *developer*, dalam hal ini CV Pembangunan Darmo, adalah menyangkut tugas dan wewenang P2TUN. Seperti telah dijelaskan bahwa menurut SK Walikotaamadya 1892/K, panitia yang dibentuk adalah Panitia Pembelian Tanah Untuk *Real Estate*. Sehingga yang akan melakukan pembayaran adalah *developer*, bukan pemerintah, sehingga diharapkan terjadi musyawarah antara penduduk pemilik tanah dengan *developer*. Namun karena rencana peruntukan tanah itu dirahasiakan agar warga tidak menolak, maka panitia yang dibentuk dan melakukan

tugasnya adalah P2TUN, sehingga tekanan yang ada justru berasal dari pihak Penda Tk.II KMS, bukan dari *developer*, karena penduduk tidak pernah berurusan dengan *developer*.

Konflik memang bersifat *inherent* dalam masyarakat. Namun, penyelesaian sengketa/konflik bukanlah hal yang mustahil. Konflik memang tidak selalu berakhir dengan kepuasan pihak-pihak yang bertikai. Menurut Ramlan Surbakti, penyelesaian konflik dapat dilakukan dengan tiga tahap, yaitu tahap politisasi, dan koalisi, tahap pembuatan keputusan dan tahap pelaksanaan dan integrasi. Pihak-pihak yang berkonflik dapat saja memasyarakatkan tuntutan-nya melalui media massa.

Dalam kasus tanah Tubanan ini, warga masyarakat agaknya tidak akan kesulitan untuk memasyarakatkan tuntutannya melalui media massa, karena pers justru akan memburu berita seperti itu, agar pejabat yang berwenang menanggapi. Di samping itu sosialisasi tuntutan itu akan memunculkan isu yang lebih luas.

Di samping itu warga Tubanan juga dapat melakukan koalisi dengan para simpatisan untuk merealisasi tuntutannya. Hal ini juga nampak telah dilakukan para warga Tubanan dengan membangun koalisi dengan Al Fatah (1984) melalui wakil mereka Untung Cs. Namun koalisi ini tidak berlangsung lama, karena pada tahun 1985 warga Tubanan melalui Sukardi Cs melakukan koalisi dengan YLBH Surabaya yang

berakhir pada tahun 1989, karena tidak membuahkan hasil. Berikutnya pada tahun 1990 warga Tubanan berkoalisi dengan Ny. Lien Soerodjo dan Slamet. Akhirnya Slamet, juga mundur dalam menangani kasus Tubanan, karena ternyata tidak menyetujui cara yang dilakukan oleh Ny. Lien Soerodjo dan para warga Tubanan.

Menghadapnya warga Tubanan ke DPRD KMS pada tanggal 1 Desember 1989 merupakan salah satu upaya yang ditempuh dengan melibatkan pihak ke tiga. Kali ini DPRD langsung membuat Panitia Khusus (Pansus) yang langsung menindaklanjutinya dengan mengundang PT Darmo Permai dan para warga dalam pertemuan di kantor Kelurahan Tubanan. Namun, karena PT Darmo Permai tidak hadir, maka tidak membawa hasilnya. Puncak koalisi mereka justru setelah pecahnya insiden pada tahun 1991, ketika para warga melawan secara fisik atas penggusuran 116 rumah. Hasilnya, Bakorstanasda melakukan pendekatan dengan para warga, dan menawarkan jasa untuk menyelesaikan kasus itu. Namun hal itu, tidak berhasil dan akhirnya Bakorstanasda lepas tangan, pada bulan September 1992, karena merasa tersinggung dengan tindakan para warga yang langsung melapor ke Depdagri, tanpa berkonsultasi dengan mereka. Upaya koalisi yang dilakukan oleh para warga selanjutnya adalah dengan mengadakan permasalahan mereka ke Komnas HAM. Menurut Ramlan Surbakti, setelah pihak-pihak yang berkonflik melakukan politisasi dan

koalisi, maka selanjutnya akan dilakukan tahap pembuatan keputusan. Hasil analisis kasus Tubanan menunjukkan, bahwa puncak koalisi memang dilakukan dengan Komnas HAM. Hal ini terbukti setelah dilakukannya pembicaraan dan musyawarah dengan Komnas HAM tercapai kesepakatan, yang kemudian dikenal dengan "Kesepakatan 18". Selanjutnya tuntutan ini diajukan kepada Penda Tk.II KMS, yang bertindak sebagai penengah. Setelah mengetahui hasil kesepakatan antara para warga Tubanan dan Komnas HAM, Penda Tk.II KMS pun menyetujuinya. Upaya selanjutnya adalah menawarkan hasil musyawarah yang berisi tiga point tersebut kepada PT. Darmo Permai, selaku lawan sengketa para warga Tubanan.

Oleh karena pimpinan PT Darmo Permai pada saat yang dijanjikan untuk mengadakan musyawarah, yaitu pada hari Jumat tanggal 28 Mei 1985 sedang tidak berada di tempat, terpaksa perundingan antara pihak yang bersengketa tertunda. Dalam perundingan itu kelak para warga Tubanan akan diwakili oleh Penda Tk.II KMS. Hal ini karena tuntutan yang diajukan warga Tubanan telah disetujui oleh Penda Tk.II KMS.

Meskipun perundingan dengan PT Darmo Permai belum sempat dilakukan, tetapi Ny. Lien Soerodjo sendiri, selaku kuasa warga Tubanan dan Bapak Samsul yang mewakili Penda Tk.II KMS menyatakan bahwa apa pun yang terjadi, PT Darmo Permai harus menyetujui hasil musyawarah yang telah meng-

hasilkan tiga point tersebut.

Sementara itu Nasikun, menyebutkan ada tiga proses penyelesaian konflik, yaitu konsiliasi, mediasi dan arbitrase, yaitu penyelesaian konflik dilakukan melalui lembaga tertentu sebenarnya sejak awal pecahnya konflik telah dilakukan. Adapun lembaga yang ditunjuk guna menyelesaikan konflik adalah Penda Tk.II KMS. Penda Tk.II KMS ditugaskan untuk menyelesaikan konflik sebagai pihak ketiga, atau penengah. Hadirnya Penda Tk.II KMS selaku penengah juga sesuai dengan apa yang disebutkan Nasikun sebagai tahap mediasi. Yaitu untuk akan memberikan resep-resep penyelesaian konflik.

Akan tetapi kehadiran pihak ketiga dalam sengketa tanah Tubanan ini ternyata tidak membawa perubahan yang berarti, terutama pada awal terjadinya konflik. Hal ini disebabkan karena Penda Tk.II KMS tidak dapat bersikap netral dan cenderung memihak pada developer. Peristiwa yang dapat dijadikan contoh adalah ketika terjadi penggusuran terhadap 116 buah rumah di wilayah Kelurahan Tubanan. Pada saat itu, Penda Tk.II KMS tidak mampu berbuat apa-apa, bahkan memperlihatkan keberpihakannya kepada *developer*. Hal ini terbukti dengan diturunkannya aparat keamanan di wilayah Kecamatan Tandes, yaitu Polsek dan Koramil, guna membantu proses pembongkaran rumah-rumah penduduk.

Oleh karena itulah para warga masyarakat kemudian tidak lagi menaruh kepercayaan kepada Penda Tk.II KMS. Upaya penyelesaian konflik yang dilakukan para warga selanjutnya adalah melapor kepada Penda Tk.I Jawa Timur. Tidak berbeda jauh dengan ketika ditangani oleh Penda Tk.II KMS, upaya penyelesaian konflik di tingkat I Jawa Timur pun tidak membuahkan hasil yang menggembarakan, karena Penda Tk.I Jawa Timur ternyata juga tidak bersikap netral terhadap pihak-pihak yang bersengketa.

Oleh karena lambatnya proses penyelesaian, maka para warga kembali membawa kasus mereka ke pemerintah pusat. Kali ini tidak hanya ke Depdagri, tetapi juga ke DPR dan Presiden serta Komnas HAM. Setelah sempat tertunda beberapa waktu lamanya, akhirnya pada tanggal 8 April 1995, Komnas HAM benar-benar meninjau langsung wilayah sengketa, yang ditindaklanjuti dengan mengadakan musyawarah dengan warga Tubanan dan kuasa para warga. Hasil musyawarah itulah yang akhirnya diajukan ke Penda Tk.II KMS sebagai alternatif penyelesaian sengketa tanah Tubanan.

Untuk mengetahui peranan yang dimainkan oleh negara (Penda Tk.II KMS) dalam kasus pembebasan tanah di Kelurahan Tubanan, memang tidak mungkin bila tidak dikait dengan konflik yang terjadi. Karena bagaimanapun konflik itu justru terjadi disebabkan oleh masuknya negara dalam

acara pembebasan tanah tersebut.

Kemudahan-kemudahan yang diberikan oleh Penda Tk.II KMS mengisyaratkan bahwa Penda Tk.II KMS sangat berkepentingan terhadap proyek pembangunan tersebut. Menurut Fred Block, bahwa negara seperti itu disebut sebagai alat *kapitalisme*, yaitu upaya-upaya negara yang dimaksimalkan untuk mengakumulasikan modal(*capital*) sehingga kondisi pengembangan modal tersebut menjadi baik. Dalam konteks ini, negara dikatakan sebagai alat *kapitalisme* karena negara sangat berkaitan erat dengan upaya akumulasi modal. Negara tidak pasif, namun sangat agresif untuk ikut menciptakan *Bussines Confidence*. Kapitalisme Indonesia menurut kenyataan bukanlah kapitalisme abad XX seperti dikenal di Eropa Barat, tetapi *Crony capitalism* atau *Ersatz Kapitalisme* (kapitalisme semu). Kapitalisme Barat melarang monopoli, oligopoli, kartel dan *trust*. Sebaliknya di Indonesia ranai dengan monopoli yang dilakukan oleh hanya 200 orang konglomerat sehingga memiliki ± 70 % asset ekonomi. Mereka juga memonopoli kredit bank-bank pemerintah yang jumlahnya ditaksir ± 60 trilyun rupiah. Sebagian besar kredit yang boleh dikatakan macet ditukar dengan dollar dan disembunyikan di luar negeri atau dipakai membangun proyek-proyek di luar negeri antara lain di Cina.⁸⁷

Kolusi yang dijalankan oleh Penda Tk.II KMS dengan

developer sedikit banyak menghasilkan keuntungan dua belah pihak. Namun disisi lain, penduduk merasa diperlakukan secara tidak adil. Keberpihakan Penda Tk.II KMS Penda serta Tk.I Jawa Timur pada *developer* tidak diimbangi oleh penyelesaian kasus pembebasan tersebut.

Jelas perbuatan viktimisasi pertanahan tersebut adalah merupakan bentuk kolusi/korupsi dan manipulasi yang melanggar hukum dan merupakan kejahatan.

(2). Kasus Pembebasana Tanah di Daya K.M.M.

Hasil angket, dari 125 orang responden warga daya , 52,8 % responden mengungkapkan bahwa pemerintah (Penda Tk.II KMM), kurang bijaksana dalam melakukan proses penyelesaian pembebasan tanah, dan 32,.8 % yang menanggapinya tidak bijaksana, kemudian 8,8 % menanggapinya cukup bijaksana dan 5,6 % menanggapi sangat bijaksana terhadap proses penyelesaian pembebasan tanah.

Masalah yang timbul dalam pelaksanaan proyek peningkatan jalan raya di Daya adalah penggunaan tanah milik warga yang terkena pelebaran jalan. Masalah itu timbul, karena pemerintah dalam menggunakan tanah tersebut, tidak memberikan ganti rugi kepada para warga yang berhak atas tanah yang terkena pelebaran jalan tersebut.

Para warga masyarakat merasa dirugikan dan diperlakukan tidak bijaksana oleh pihak pelaksana proyek, maka mereka keberatan dan tidak mau menyerahkan tanahnya secara

suka rela untuk kepentingan peningkatan jalan raya daya. Apa lagi mereka pada umumnya mengetahui dan memahami adanya peraturan hukum yang mengatur tentang perlunya pemberian ganti rugi atas tanah milik rakyat yang digunakan oleh pemerintah untuk pelaksanaan pembangunan, sekalipun demi kepentingan umum.

Perlakuan tidak bijaksana dalam bentuk pemaksaan yang dilakukan oleh pelaksana proyek dan sebagian aparat pemerintah kepada para warga masyarakat menjadi momok bagi warga pemilik tanah, sehingga kadang-kadang mereka melakukan perlawanan, baik secara fisik maupun non fisik demi untuk mempertahankan tanah miliknya dan tidak mau melepaskannya tanpa ada uang ganti rugi. Keadaan demikian itu, masih berlangsung dan mewarnai pelaksanaan proyek peningkatan jalan raya di Daya.

Berdasarkan hasil penelitian, dapat diketahui bahwa proyek peningkatan jalan raya Daya, belum dapat diselesaikan sesuai dengan jadwal yang ditentukan. Timbulnya protes para warga pemilik tanah, karena mereka menuntut supaya pemerintah memberi uang ganti rugi atas tanah mereka yang terkena pelebaran jalan. Akan tetapi sampai penelitian ini dilakukan, pemerintah belum dapat memenuhi keinginan para warga tersebut, dengan alasan bahwa dana untuk ganti rugi tidak disediakan dalam anggaran proyek peningkatan jalan.

Untuk menyelesaikan masalah tersebut, pemerintah

telah menempuh berbagai upaya, seperti pendekatan terhadap warga dan tokoh masyarakat, akan tetapi upaya itu belum membuahkan hasil yang memadai. Hal itu disebabkan karena pendekatan yang telah dilakukan masih bersifat sepihak dan belum dapat memahami keinginan warga yang sebenarnya. Bentuk pendekatan yang selama ini dilakukan oleh pemerintah yang terkadang terlalu dipaksakan, merupakan bentuk pendekatan yang tidak bijaksana, seperti melibatkan aparat keamanan dengan cara intimidasi, bahkan sebagian tanah milik para warga masyarakat yang tidak mau menyerahkan tanahnya secara sukarela telah digusur.

Dengan demikian tindakan pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan yang timbul akibat pelaksanaan proyek peningkatan jalan raya Daya makin tidak jelas. Tindakan pemerintah dengan tetap menggunakan Peraturan Pemerintah (PP) No.26 Tahun 1985 tentang jalan sebagai dasar hukum, merupakan sikap yang kurang adil dan kurang bijaksana. Kurang adilnya pemerintah dalam menanggapi konflik yang terjadi dalam kasus peningkatan jalan raya Daya, terbukti dengan tindakan yang dilakukan dalam penyelesaian masalah cenderung bersifat sepihak, yaitu kurang memperhatikan keinginan warga masyarakat. Hal ini terjadi karena pemerintah merasa bahwa tindakan yang dilakukan dalam proses pengambilalihan tanah milik warga tanpa uang ganti rugi merupakan tindakan yang berdasar atas PP No. 26 Tahun

1985.

Tindakan pemerintah yang kurang bijaksana menjadikan para warga pemilik tanah sebagai pihak yang dirugikan, seperti mengambil alih tanah mereka dengan cara menggusur dan tanpa uang ganti rugi. Sebagaimana disinggung di atas bahwa kelompok responden yang menanggapi bahwa perlakuan pemerintah terhadap warga masyarakat pemulik tanah tidak bijaksana dan tidak bijaksana dalam proses pengambilalihan tanah milik mereka, adalah responden yang mendapat tekanan, teror dari aparat keamanan. Yang menjawab bahwa sikap pemerintah cukup bijaksana dan sangat bijaksana adalah kelompok responden yang tidak pernah mendapat tekanan pihak keamanan.

Perlakuan yang kurang adil terhadap warga masyarakat pemilik tanah adalah kurang dilaksanakannya pendekatan yang lebih manusiawi karena proses pengambilalihan tanah warga dilakukan dengan paksaan, sehingga tindakan tersebut dianggap tidak sesuai dengan asas keadilan hukum yang dianut oleh Keppres No.55 Tahun 1983, sebagai dasar hukum pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa makin kurang bijaksana atau kurang adil perlakuan pemerintah dalam menganbilalih tanah milik warga, makin kuat pendapat dan perilaku masyarakat untuk mempertahankan tanah miliknya

dan tidak akan menyerahkahn tanpa ada uang ganti rugi.

Secara kualitatif, keadaan yang demikian itu terjadi disebabkan karena beberapa faktor :

- (1) masyarakat merasa kurang diperlakukan secara manusiawi oleh pemerintah, karena hak mereka atas tanah yang sudah lama dimiliki atau dikuasai diambil secara paksa oleh pemerintah dengan cara menggusur;
- (2) masyarakat makin terpojok posisinya, karena pemerintah kurang melakukan pendekatan untuk berunding guna membicarakan masalah pengambilalihan tanah mereka guna kepentingan pelebaran jalan, sehingga bisa saja terjadi kesalahpahaman yang pada akhirnya dapat membuat perilaku masyarakat makin keras dan tidak akan kompromi dengan pembangunan jalan raya tanpa ada uang ganti rugi atas tanah mereka;
- (3) oleh karena pemerintah merasa tindakannya sesuai dengan ketentuan hukum, maka dengan mudah dapat memaksa masyarakat untuk menyerahkan tanahnya secara sukarela, padahal sebagian besar warga masyarakat tidak sepaham dengan keinginan pemerintah yang ingin mengambilalih tanah mereka secara sukarela.

Secara umum, dapat disimpulkan bahwa tindakan pemerintah untuk menyelesaikan masalah yang timbul dalam pelaksanaan proyek peningkatan jalan raya Daya makin tidak jelas, karena adanya perlakuan yang kurang bijaksana dan

kurang adil terhadap warga masyarakat pemilik tanah. Perlakuan yang demikian itulah yang menyebabkan masyarakat tetap bertahan dan tidak mau menyerahkan tanah miliknya tanpa ada uang ganti rugi dari pemerintah.

Dengan dasar kekurangan dan kelemahan tersebut, maka pemerintra mengeluarkan Keppres No.55 Tahun 1993, sebagai upaya lanjut untuk mempertegas dan memperjelas PP No.26 Tahun 1985 dengan mengacu kepada tujuan hukum itu diadakan.

Jadi Penda Tk.II KMM, seyogyanya dalam mengambilalih tanah warga untuk pembangunan sarana jalan raya di Daya tidak hanya menggunakan/ memperhatikan Peraturan Pemerintah No.26 Tahun 1985 saja, tetapi juga harus mengacu pada Keppres No.55 Tahun 1993. Kedua peraturan tersebut dalam pelaksanaannya harus bergandengan, tidak bisa diperlawanan sebagaimana yang dilakukan Penda Tk.II KMM dalam proses penyelesaian pembebasan tanah warga tersebut.

4.4. Kebijakan Kriminal Terhadap Kejahatan Pertanahan

Sebelum menguraikan tentang kebijakan kriminal terhadap kejahatan pertanahan, maka akan diuraikan secara garis besar kebijakan kriminal itu sendiri yakni melalui kebijakan hukum pidana dan kebijakan non hukum pidana.

Untuk jelasnya hal tersebut akan diuraikan di bawah ini :

A. Kebijakan Hukum Pidana

Pengertian kebijakan hukum pidana tidak terlepas dari pengertian kebijakan atau politik hukum. Politik hukum atau kebijakan hukum menurut Sudarto adalah :

- a. Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat;
- b. Kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.⁶⁸

Dari pengertian di atas Sudarto selanjutnya berkesimpulan bahwa melaksanakan kebijakan hukum pidana berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundangan pidana yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan dayaguna.⁶⁹ Sudarto juga menulis di tempat lain bahwa melaksanakan politik hukum pidana berarti berusaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.⁷⁰ Oleh karena itu politik atau kebijakan hukum pidana yang merupakan bagian dari kebijakan hukum mengandung arti bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu perundang-undangan pidana yang baik.

Menurut Herbert Packer, usaha pengendalian perbuatan anti sosial dengan menggunakan pidana pada seseorang yang bersalah melanggar perbuatan hukum pidana merupakan pro-

anti sosial dengan menggunakan pidana pada seseorang yang bersalah melanggar perbuatan hukum pidana merupakan problema sosial yang mempunyai dimensi hukum yang penting.⁷¹

Penggunaan upaya hukum termasuk hukum pidana sebagai salah satu upaya untuk mengatasi masalah sosial sebenarnya juga termasuk dalam bidang kebijakan penegakan hukum. Di samping itu, karena tujuannya adalah untuk mencapai kesejahteraan masyarakat pada umumnya, maka kebijakan penegakan hukum itu pun termasuk dalam bidang kesejahteraan sosial, yaitu segala usaha yang rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.⁷² Masalah pengendalian atau penanggulangan kejahatan dengan menggunakan hukum pidana, bukan hanya merupakan masalah sosial seperti yang dikemukakan oleh Packer di atas, tetapi juga merupakan masalah kebijakan. Kebijakan hukum pidana dengan perkataan lain dapat dikatakan sebagai kebijakan mengenai cara penanggulangan kejahatan dengan memakai tindakan-tindakan yang bersifat hukum pidana.

Pencegahan kejahatan pada dasarnya merupakan tujuan utama kebijakan kriminal. Konsep pencegahan kejahatan sendiri memfokuskan diri pada campur tangan sosial, ekonomi dan pelbagai area kebijakan publik dengan maksud mencegah kejahatan sebelum kejahatan dilakukan.⁷³ Dengan demikian pencegahan kejahatan pada dasarnya adalah segala tindakan yang tujuan khususnya adalah untuk membatasi

meluasnya kejahatan, melalui pengurangan kesempatan untuk melakukan kejahatan atau dengan cara mempengaruhi pelaku potensial dan masyarakat umum.⁷⁴

Umumnya strategi pencegahan terdiri atas tiga kategori yang berdasarkan *public health* model yakni pencegahan primer (*primary prevention*), pencegahan sekunder (*secondary prevention*), dan pencegahan tersier (*tertiary prevention*).⁷⁵ Pencegahan primer adalah strategi yang melalui kebijakan sosial, ekonomi dan kebijakan sosial yang lain, secara khusus mencoba mempengaruhi situasi kriminogenik dan akar kejahatan. Pencegahan sekunder dapat ditemukan di dalam sistem peradilan pidana dan penerapannya secara praktis seperti peranan polisi dalam pencegahan kejahatan. Sasarannya adalah mereka yang cenderung melanggar. Pencegahan tersier terutama diarahkan pada residivis oleh polisi atau lembaga-lembaga lain sistem peradilan pidana. Sasarannya adalah mereka yang telah melakukan kejahatan.

Bertolak dari definisi kebijakan kriminal seperti yang telah dikemukakan oleh Marc Ancel di atas yaitu sebagai pengorganisasian yang rasional dari reaksi masyarakat terhadap kejahatan,⁷⁶ maka dipertanyakan apakah bidang hukum pidana kita telah menampakkan diri sebagai suatu hasil pengorganisasian yang rasional dari reaksi terhadap kejahatan ? Mengingat pula selama ini bidang hukum pidana dipercayakan untuk mengatur berbagai larangan

o

dan sanksi sebagai tindakan pengamanan terhadap masyarakat. Dengan perkataan lain apakah hukum pidana kita telah menampakkan diri sebagai salah satu unsur kekuatan kebijakan kriminal ?

Untuk sementara ini ada kecenderungan yang kuat untuk mengandalkan hukum pidana sebagai kekuatan tunggal kebijakan kriminal. Namun penyelesaian kejahatan bukanlah monopoli hukum pidana semata-mata, oleh karena kejahatan selalu inheren dalam setiap masyarakat manusia. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dewasa ini hukum pidana kita belum menampakkan dirinya sebagai salah satu unsur terpecaya kebijakan kriminal, karena hukum pidana sekarang belum seluruhnya bernafaskan jiwa nasional dalam asas-asasnya.⁷⁷

Telah dikemukakan bahwa kejahatan itu selalu inheren dalam masyarakat manusia sehingga kejahatan itu ada di mana-mana. Ia tidak mengenal batas waktu, tempat dan sobural. Kejahatan dalam bentuk apa pun selalu menimbulkan korban. Jika kejahatan itu dilakukan terhadap orang, maka akan menimbulkan penderitaan fisik dan psikis. Kejahatan terhadap harta benda akan menimbulkan kerugian materi bagi sikorban. Oleh karena sifatnya yang merugikan, bahkan kadang-kadang membahayakan ketertiban dan kedamaian dalam masyarakat, maka wajarlah jika setiap anggota masyarakat tidak menghendaki terjadinya kejahatan. Dalam keadaan yang

demikian, maka timbulah reaksi dan tuntutan masyarakat agar penjahat atau orang yang melakukan kejahatan itu dipidana.

Pandangan dualisme terhadap perbuatan pidana (berasal dari Herman Kantorowid), yang oleh Mulyatno disebut dengan *Strafvoxaussetzungen* (syarat-syarat pidanaan) terbagi dua yaitu *Actus reus* (perbuatan pidana) dan *Mens rea* (pertanggungjawaban pidana pembuat), adapun syarat-syarat pidanaan mencakup tiga hal yaitu pertama, tentang perbuatan yang dilarang; Kedua, tentang orang yang melanggar larangan itu; ketiga, tentang pidana yang diancamkan kepada sipelanggar larangan tersebut.⁷⁸

Selain itu hukum pidana mempunyai dua fungsi yaitu fungsi primer dan fungsi sekunder.⁷⁹ Fungsi primer hukum pidana yang dengan sanksinya berupa pidana merupakan sarana dalam menanggulangi kejahatan. Fungsi ini sering dinamakan dengan kontrol sosial atau pengendalian masyarakat. Fungsi sekunder hukum pidana ialah pengaturan tentang kontrol sosial sebagaimana dilaksanakan secara spontan atau secara dibuat oleh negara dengan alat perlengkapannya. Tugas yuridis hukum pidana bukanlah *policing society* akan tetapi *policing the police*. Dalam kaitannya dengan VP di KMS dan KMM di mana viktimisasi itu sendiri dikualifikasikan sebagai kejahatan, maka dengan melalui suatu proses yuridis, hakim telah menjatuhkan pidana

penjara bagi para pelakunya. Para terpidana tersebut telah menjalani pidananya di lembaga pemasyarakatan.

Biasanya karena telah melakukan kejahatan, maka orang tersebut lalu diberi atau mendapat *stigma* penjahat. Pertanyaan timbul apabila hal ini adalah benar, apakah para pelaku yang sudah dijatuhi pidana dan sudah menjalani pidananya sehubungan dengan viktimisasi di bidang pertanian yang terjadi di KMS dan KMM itu disebut juga penjahat? Hal ini menimbulkan pertanyaan: Begitu banyakkah penjahat yang berdiam atau berasal dari KMS dan KMM? Selain itu para pelaku yang telah diputus terbukti melakukan kejahatan dan bersalah oleh hakim dan sudah menjalani pidana penjara karena melakukan viktimisasi, tidak merasa jera.

Dari apa yang dikemukakan di atas dipertanyakan makna tujuan pidana (penjara). Apakah dengan pidana penjara saja dapat mempengaruhi atau sekurang-kurangnya mengurangi viktimisasi di bidang pertanian. Dengan kata lain apakah dengan penjatuhan pidana penjara bagi para pelaku kejahatan pertanian itu dapat diselesaikan atau dapat dicegah atau sekurang-kurangnya tidak terulang lagi?

Untuk itu Wolf Middendorf mengingatkan kita dengan mengemukakan bahwa sangatlah sulit untuk melakukan evaluasi terhadap efektivitas *general deterrence*, karena mekanisme pencegahan itu tidak diketahui. Kita tidak dapat mengetahui hubungan yang sesungguhnya antara sebab dan

akibat. Orang mungkin melakukan kejahatan atau mungkin mengulanginya lagi tanpa hubungan dengan ada tidaknya undang-undang atau pidana yang dijatuhkan. Sarana-sarana kontrol sosial lainnya, seperti kebiasaan-kebiasaan atau agana mungkin dapat mencegah perbuatan yang sama kuatnya dengan ketakutan orang pada pidana.⁸⁰ Selanjutnya Midden-dorf menegaskan bahwa kita masih sedikit mengetahui tentang apa yang membuat seorang terpidana kembali melakukan atau tidak melakukan aktivitas kejahatan.⁸¹

Johannes Andenaes juga mengemukakan bahwa bekerjanya hukum pidana selamanya harus dilihat dari keseluruhan konteks kulturalnya. Ada saling mempengaruhi antara hukum dengan faktor-faktor lain yang membentuk sikap dan tindakan-tindakan kita.⁸² S.R. Brody, dari sembilan penelitian mengenai pidanaan yang diamati olehnya, lima di antaranya menyatakan bahwa lamanya waktu yang dijalani di dalam penjara tampaknya tidak berpengaruh pada adanya pidanaan kembali (*reconviction*).⁸³

Dari pendapat-pendapat yang telah dikemukakan di atas dapatlah diketahui adanya keterbatasan kemampuan hukum pidana, khususnya kemampuan pidanaan atau sanksi pidana untuk mempengaruhi terpidana. Dengan perkataan lain fungsi pidanaan selama ini hanya pidanaan yang bersifat individual atau personal, bukan pidanaan yang bersifat struktural atau fungsional. Pidanaan yang bersifat

individual kurang menyentuh sisi-sisi lain yang berhubungan erat secara struktural atau fungsional dengan perbuatan si pelaku.⁸⁴ Sisi lain yang bersifat struktural atau fungsional ini misalnya pihak korban atau penderita lainnya dan struktur atau kondisi lingkungan yang menyebabkan si pembuat melakukan kejahatan.

Apabila dilihat dari hakekat kejahatan sebagai suatu masalah kemanusiaan dan masalah sosial, maka banyak faktor yang menyebabkan terjadinya kejahatan. Faktor terjadinya kejahatan itu sangat kompleks dan berada di luar jangkauan hukum pidana. Dengan demikian wajarlah jikalau hukum pidana mempunyai keterbatasan kemampuan untuk menanggulangnya. Dalam hubungan ini Sudarto berpendapat bahwa penggunaan hukum pidana hanya merupakan penanggulangan suatu gejala (*Kurieren am Symptom*) dan bukan suatu penyelesaian dengan menghilangkan sebab-sebab.

Sehubungan dengan penyelesaian permasalahan kejahatan pertanian yang berwujud viktimisasi di KMS dan KMM, maka apa yang dikemukakan oleh Sudarto di atas dapat dibenarkan. Hal ini disebabkan karena kausa dari permasalahan ini tidak terselesaikan. Yang diselesaikan hanya akibat dari permasalahan yang berupa kejahatan, dengan mencari unsur-unsur perbuatan yang cocok dengan norma-norma hukum pidana yang dilanggar atau dituduhkan.

Penggunaan hukum pidana merupakan penanggulangan

suatu gejala bukan suatu penyelesaian dengan menghilangkan sebab-sebabnya. Dengan perkataan lain sanksi hukum pidana selama ini bukanlah sarana untuk mengatasi sebab-sebab kejahatan. Dalam hal seperti inilah kelihatannya peranan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan kejahatan, dalam hal ini kejahatan pertanahan, masih kurang dirasakan manfaatnya.

Telah dikemukakan bahwa sementara ini hukum pidana adalah bidang hukum yang diandalkan untuk dapat menanggulangi masalah kejahatan. Namun hukum pidana itu sendiri harus dapat membuka diri terhadap kenyataan nilai-nilai sosial, aspek budaya dan faktor struktural masyarakat. Penyelesaian kejahatan selalu inheren dalam setiap masyarakat. Bentuk penyelesaian secara non-hukum atau non-penal juga diikutsertakan sebagai suatu bentuk kebijakan kriminal, khususnya dalam penyelesaian kejahatan pertanahan. Hal ini disebabkan karena sumber kejahatan pertanahan ini serta motivasinya terletak pada nilai-nilai sosial, aspek budaya dan faktor struktural masyarakat itu. Dengan demikian kebijakan kriminal yang menyangkut permasalahan kejahatan pertanahan tidaklah terlepas dari sobural masyarakat yang bersangkutan.

B. Kebijakan Non Hukum Sebagai Alternatif

Telah dikemukakan bahwa kebijakan kriminal adalah usaha rasional dan terorganisasi suatu masyarakat untuk menanggulangi kejahatan.⁸⁵ Dari skema yang dikemukakan oleh Hoefnagels dapat dilihat bahwa kebijakan ini dapat dilakukan melalui dua jalur yaitu jalur penal dan non-penal. Apabila dikaji lebih lanjut, maka kebijakan penal atau melalui hukum pidana ini termasuk penanggulangan kejahatan yang represif. Hal itu berarti kebijakan yang dilakukan setelah terjadi kejahatan dilakukan, yaitu melalui sistem peradilan pidana. Kebijakan melalui sarana non-penal atau non-hukum pidana dapat digunakan dalam rangka pencegahan kejahatan, yang berarti penggunaan sarana ini sebelum terjadi kejahatan dilakukan, dengan kata lain kebijakan yang bersifat preventif. Lebih jauh dapat dikatakan pencegahan tanpa harus menggunakan sistem peradilan pidana. Untuk itu maka sasaran utamanya adalah menangani faktor-faktor konduktif penyebab terjadinya kejahatan. Faktor-faktor konduktif ini dapat ditemukan pada kondisi-kondisi sosial yang langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau dapat memicu adanya kejahatan. Faktor konduktif ini juga tidak dapat diatasi hanya melalui jalur hukum atau jalur penal, oleh karena itu harus ditunjang oleh jalur non-hukum atau non-penal.

Usaha untuk menciptakan kebijakan kriminal dalam

rangka menanggulangi kejahatan pertanahan melalui sarana non-penal, menurut Soetandyo Wignyosoebroto⁸⁶ ada empat cara yang dapat dilakukan yaitu :

- (1) *Self-redress*, atau cara mengambil tindakan sendiri untuk memulihkan apa yang dipandang sebagai hak;
- (2) *Negosiasi*, atau perundingan langsung antara pihak-pihak yang berkonflik;
- (3) *Mediasi*, atau perundingan dengan menggunakan bantuan perantara seseorang atau pihak ketiga yang beja dengan maksud sekedar mempertemukan kepentingan antara pihak-pihak yang tengah berkonflik;
- (4) *Arbitrasi*, atau usaha perdamaian atas dasar wibawa seseorang penengah yang berkemampuan mendesak sana mendesak sini sehingga tercapai titik kesepakatan yang seimbang antara pihak-pihak.

Nasikun⁸⁷ menunjuk tiga cara penyelesaian non-penal. Pertama, adalah yang disebut dengan konsiliasi (*consiliation*). Penyelesaian konflik dengan cara ini terwujud melalui lembaga-lembaga tertentu yang memungkinkan tumbuhnya pola diskusi dan pengambilan keputusan-keputusan di antara pihak-pihak yang berlawanan mengenai persoalan-persoalan yang mereka pertengkarkan. Kedua, adalah yang disebut dengan mediasi (*mediation*). Dalam cara semacam ini kedua belah pihak yang berkonflik sama-sama sepakat untuk menunjuk pihak ketiga yang akan memberikan nasehat-nase-

hatnya tentang cara mereka sebaiknya menyelesaikan konflik yang ada. Cara penyelesaian yang terakhir adalah apa yang disebut dengan arbitrase atau perwasitan (*arbitration*). Cara ini dilakukan dengan jalan pihak-pihak yang berkonflik bersepakat untuk menerima atau terpaksa menerima hadirnya pihak ketiga untuk memberikan keputusan-keputusan tertentu guna menyelesaikan konflik yang terjadi di antara mereka. Ketiga bentuk penyelesaian konflik ini masing-masing memiliki sifat yang bertingkat-tingkat, mulai dari cara yang paling demokratis (konsiliasi) sampai pada cara yang kurang demokratis (arbitrase).

Dalam aktivitas yang melibatkan kegiatan kelompok (mulai dari kelompok yang hanya terdiri atas dua individu sampai kepada bentuk-bentuk kelompok yang kompleks seperti negara), cara-cara kekerasan pada umumnya jarang dijumpai dan sangat dihindari penggunaannya. Hanya pada kondisi-kondisi tertentu saja cara-cara kekerasan, seperti kerusuhan, pemberontakan, revolusi dan terorisme, digunakan orang. Sebagai penggantinya, orang cenderung menggunakan cara-cara yang lebih lunak, dan mengikhtikarkan dengan sungguh-sungguh agar cara-cara kekerasan akan digunakan hanya bila cara-cara damai dipandang tidak lagi efektif, dan hal ini pun melalui pertimbangan-pertimbangan yang agak rumit.

Pada umumnya masyarakat kita menyelesaikan sengketa

pertanahan mereka tidak selamanya melalui Pengadilan (penal), tetapi kebanyakan para pihak menyelesaikan secara kekeluargaan atas dasar musyawarah dan mufakat. Jika dalam hal ini mereka tidak mencapai kemufakatan, dilanjutkan ke tingkat kelurahan/desa, di mana lurah/kepala desa menjadi juru damai. Apabila di tingkat kelurahan/desa tidak berhasil, mereka melanjutkannya ke tingkat kecamatan, dan dalam hal ini Camat menyelesaikan perkara tersebut seolah-olah sebagai hakim dan para pihak yang bersengketa menjalankan putusan tersebut. Kalau di tingkat Kecamatan ini salah satu pihak tidak mau menerima keputusan yang diambil oleh Camat, barulah sengketa tanah itu diajukan ke tingkat yang lebih tinggi lagi seperti Bupati/Walikota atau Gubernur bahkan tidak jarang sampai ke tingkat Menteri, wakil Presiden dan Presiden, bahkan juga ke organisasi non pemerintah seperti LSM, LBH dan Komnas HAM hal itu dilakukan, jika pembebasan tanah berskala besar atau yang mengorbankan/merugikan banyak warga masyarakat, seperti kasus Tubanan.

Untuk lebih jelasnya upaya penyelesaian non penal sengketa tanah atau VP akan diuraikan secara sistematis di bawah ini:

(1) penyelesaian sengketa secara kekeluargaan.

Telah diakui bahwa masyarakat Jawa Timur dan masyarakat Sulawesi Selatan umumnya dan masyarakat KMS dan

KMM khususnya, terkenal sifat solidaritasnya yang tinggi, yaitu suka damai, rukun, tolong menolong, gotong royong dan mempunyai tenggang rasa yang penuh dengan kekeluargaan, sehingga setiap persoalan, mereka tidak selalu bernafsu mengajukan persoalannya ke Pengadilan. Akan tetapi terlebih dahulu dimusyawarahkan secara kekeluargaan. Apabila penyelesaian demikian dapat berhasil, maka ia akan mempunyai efek yang baik secara sosiologis, psycologis dan yuridis.

Hal tersebut di atas sejalan dengan yang dikemukakan oleh R. Soehadi, bahwa keputusan yang dimusyawarahkan secara kekeluargaan bila dilaporkan kepada lurah/kepala desa mempunyai efek sebagai berikut :

- (a) Pelaksanaan keputusan mereka sederhana;
- (b) Boleh dikatakan tanpa biaya, karena dilaksanakan oleh mereka dengan disaksikan Kepala Desa setempat;
- (c) Diantara mereka tidak sampai retak dalam tali persaudaraan;
- (d) Ada unsur kerukunan yang dilandasi dengan kesadaran yang tinggi;
- (e) Secara lahir batin tidak sampai terjadi kegoncangan hukum^{es} dalam arti membantu terlaksananya ketertiban umum.

Perlu diingat penyelesaian yang demikian dapat terwujud, tentu saja apabila para pihak yang bersengketa benar-benar bersedia menerima dan menghendaki adanya suatu perdamaian, sebab keputusan tersebut semata-mata berdasarkan musyawarah untuk mufakat.

- (2) penyelesaian sengketa dihadapan lurah/kepala desa. Telah memaklumi bersama bahwa lurah/kepala desa

adalah penguasa tunggal di kelurahan/desanya, yang tugas dan wewenangnya mengatur warga kelurahan/desanya agar senantiasa aman dan tentram. Untuk itu apabila ada sengketa pertanahan atau terjadi viktimisasi di bidang pertanahan dalam perkara perdata yang tunduk pada hukum adat, yang umumnya dalam persengketaan banyak menyangkut tentang tanah, maka lurah/kepala desa mempunyai peranan penting. Hal ini adalah sesuatu yang wajar diterima berdampingan dengan usaha-usaha penyelesaian, bilamana misalnya diajukan ke pengadilan, sebab mempunyai landasan yang kuat yaitu berdasarkan sendi-sendi hukum yang tumbuh dan hidup dalam masyarakat, sepanjang tidak menjadi penekanan terhadap pihak-pihak yang bersangkutan, sehingga tidak ada alternatif lain, kecuali mengajukannya kepada lurah/kepala desa.

Sehubungan dengan itu, peranan lurah/kepala desa dalam sengketa tanah terbatas sebagai juru damai, itu pun jika dikehendaki oleh pihak yang bersangkutan secara sukarela, karena hal itu tidak menutup kemungkinan untuk dilanjutkan ke pengadilan.

Pasal 13 ayat 2 HIR, menyatakan bahwa perselisihan kecil-kecil yang semata-mata hanya kepentingan penduduk desa, hendaklah didamaikan dengan mupakat oleh orang-orang tua di desa itu.

Yang perlu digarisbawahi ialah bahwa tugas hakim desa itu terbatas pada mendamaikan perselisihan yang notabene sifatnya kecil-kecil saja.

Menurut Mr. Tresna dalam bukunya HIR Dengan Komentarnya, bahwa:

Pasal 3 a RO itu tidaklah dimaksudkan membentuk hakim-hakim desa, melainkan hanya mengakui adanya kenyataan menurut hukum adat, bahwa perselisihan-perselisihan dan pertikaian-pertikaian dapat didamaikan oleh hakim desa.⁸⁹

Dengan demikian tidak ada suatu pedoman tertentu atau pedoman khusus yang dikenal sekarang dengan hakim perdamaian desa pada masyarakat sekarang. Anggota-anggotanya terdiri atas kepala desa bersama orang-orang tua-tua di desa, yang tidak diikat dengan syarat-syarat atau ketentuan-ketentuan khusus yang seragam.

Akan tetapi perlu diingat bahwa keputusan lurah/kepala desa sebagai hakim perdamaian tidak mutlak untuk diterima oleh pihak-pihak yang bersengketa. Oleh karena itu, dalam hal ini mereka diharapkan menanamkan rasa persaudaraan yang tinggi dalam menerima keputusan tersebut dengan tulus ikhlas.

(3) penyelesaian sengketa di hadapan Camat. Apabila persengketaan mereka dapat diselesaikan di hadapan lurah/kepala desa, maka mereka menganggap bahwa persengketaan itu telah diselesaikan dengan mendapat kepastian hukum. Akan tetapi, jika persengketaan itu

tidak dapat diselesaikan atau belum ada suatu keputusan, maka persengketaan itu mereka ajukan kepada kepala wilayah pemerintahan kecamatan setempat, yang administrasinya lebih teratur dan lengkap. Bentuk penyelesaian berdasarkan keputusan camat tersebut dituangkan dalam suatu surat perjanjian.

Hal semacam ini, dianggap sebagai masalah yang sifatnya pribadi akan dapat diselesaikan oleh siapa saja yang dikehendaki pihak-pihak yang bersengketa, namun perlu disadari bahwa tindakan seperti ini sedikit demi sedikit mengurangi wewenang serta fungsi pengadilan negeri sebagai instansi yang berkompeten menurut undang-undang memeriksa dan menyelesaikan persengketaan tersebut.

Dalam hubungan ini perlu diperhatikan pendapat, R. Soehadi, sebagai berikut :

Berhadapan dengan pendapat ini, maka dipihak yang satu perasaan kewenangan aparat desa itu terus bertumbuh sebagai hal yang dipandang wajar dalam batas-batas tugas untuk mengatur warga desanya agar senantiasa aman dan tentram. Dan menang hal ini adalah suatu yang sewajarnya diterima berdampingan dengan usaha-usaha penyelesaian oleh hakim bilamana masalahnya diajukan ke Pengadilan karena mempunyai landasan kuat yaitu berdasarkan sendi-sendi hukum dalam masyarakat, sepanjang tidak terjadi penekanan atau paksaan-paksaan kepada pihak-pihak yang bersangkutan.⁹⁰

Apabila pihak-pihak yang bersengketa menempuh cara semacam itu, bukan mereka tidak mengetahui tugas pengadilan negeri, akan tetapi mereka menghendaki agar tidak terjadi permusuhan di antara mereka, dan juga menghindari

pengeluaran biaya yang cukup besar.

Bila melihat upaya penyelesaian sengketa tanah melalui non-penal tersebut di atas, dan menghubungkannya dengan pendapat Soetandyo Wignyosoebroto dan Nasikun tentang upaya penyelesaian konflik (non-penal), sengketa tanah, maka dapat dikelompokkan dalam cara mediasi atau perundingan/perdamaiian yaitu dengan menggunakan bantuan perantara seseorang atau pihak ketiga untuk mempertemukan kepentingan antara pihak-pihak yang tengah bersengketa/berkonflik.

C. Kasus Pembebasan Tanah Tubanan Sebagai Suatu Penyelesaian Non Hukum atau non-litigasi.

Temuan data di lapangan menunjukkan bahwa penyelesaian kasus pembebasan tanah Tubanan sementara ini dilakukan dengan cara non-penal atau non-litigasi.

Sebagaimana disebutkan oleh Nasikun di atas, ada tiga proses penyelesaian konflik (non-penal atau non-litigasi), yaitu konsiliasi, mediasi, dan arbitrase. Dalam hubungannya dengan upaya penyelesaian konflik/sengketa kasus pembebasan tanah Tubanan maka yang ditempuh warga masyarakat adalah dengan cara konsiliasi dan mediasi, yang penyelesaiannya dilakukan melalui lembaga tertentu yang sebenarnya sejak awal pecahnya sengketa telah dilakukan. Adapun lembaga yang ditunjuk guna menyelesaikan sengketa adalah Pemda Tk.II. KMS. Pemda Tk.II KMS dalam upaya

penyelesaian konflik bertindak sebagai pihak ketiga, yaitu sebagai penengah. Hadirnya Pemda Tk.II KMS selaku penengah juga sesuai dengan yang disebutkan Nasikun sebagai tahap mediasi. Yaitu pihak ketiga nantinya akan memberikan resep-resep penyelesaian konflik.

Akan tetapi kehadiran pihak ketiga dalam sengketa tanah Tubanan ini ternyata tidak membawa perubahan yang berarti, terutama pada awal terjadinya konflik. Hal ini disebabkan karena Pemda Tk.II KMS tidak dapat bersikap netral dan memihak pada *developer*. Peristiwa yang dapat dijadikan contoh adalah penggusuran 116 buah rumah di wilayah Kelurahan Tubanan. Pada saat itu, Pemda Tk.II KMS tidak mampu berbuat apa-apa, bahkan memperlihatkan keberpihakannya kepada *developer*. Hal ini terbukti dengan diturunkannya aparat keamanan wilayah Kecamatan Tandes, yaitu Polsek dan Koramil, guna membantu proses pembongkaran rumah-rumah penduduk.

Itulah sebabnya sehingga para warga kemudian tidak lagi menaruh kepercayaan kepada Pemda Tk.II KMS. Upaya penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh para warga selanjutnya adalah dengan melapor kepada Pemda Tk.I Jawa Timur. Tidak berbeda jauh dengan ketika ditangani oleh Pemda Tk.II KMS, upaya penyelesaian sengketa di Daerah Tingkat I Jawa Timur pun tidak membuahkan hasil yang menggembirakan. Hal ini disebabkan karena Pemda Tk.I Jawa

Timur ternyata juga tidak bersikap netral terhadap pihak-pihak yang bersengketa.

Oleh karena lambatnya proses penyelesaian, para warga kembali membawa kasus mereka ke pemerintah pusat. Kali ini tidak hanya ke Depdagri, tapi juga ke DPR dan ke Presiden serta KOMNAS HAM. Setelah sempat tertunda beberapa waktu lamanya, pada tanggal 8 April 1995, Komnas HAM akhirnya benar-benar meninjau langsung wilayah sengketa, yang ditindaklanjuti dengan mengadakan musyawarah dengan para warga Tubanan dan kuasa mereka. Hasil musyawarah itulah yang akhirnya diajukan ke Penda Tk.II KMS sebagai penyelesaian alternatif sengketa tanah Tubanan.

Untuk mengetahui peranan yang dimainkan oleh negara (Penda Tk.II KMS) yang sebenarnya dalam kasus pembebasan tanah di kelurahan Tubanan, memang tidak mungkin bila tidak mengaitkannya dengan konflik yang terjadi, sebab bagaimanapun justru konflik itu adalah sebab masuknya negara (Penda Tk.II KMS) dalam acara pembebasan tanah.

Yang mengherankan ialah bahwa dalam kasus pembebasan kasus Tubanan dan Daya ini adalah, sebab para warga masyarakat tidak menggunakan upaya penal untuk menyelesaikan VP tersebut. Hasil wawancara penulis pada tanggal 15 Juli 1997 dengan Nur Cipto, wakil warga Tubanan, adalah sebagai berikut : Pada umumnya warga Tubanan pemilik tanah menolak untuk mengajukan gugatan kepada pengadilan negeri.

Mereka tidak percaya bahwa pengadilan negeri akan sanggup dan mau memberikan keadilan kepada mereka. Lebih-lebih bila diingat bahwa sebagian besar dari mereka, tak mempunyai surat-surat hak pemilikan atau hak penguasaan atas tanah-tanah yang dijadikan sengketa. Alasan utama inilah yang menjadi sebab mereka tidak membawa masalah ini ke depan pengadilan. Alasan lain ialah bahwa pada umumnya para pencari keadilan tidak mempercayai pengadilan negeri sebagai penegak keadilan.

Oleh Bredermeier⁹¹ dikemukakan bahwa ada persyaratan tertentu yang harus dipenuhi apabila hukum memang dikehendaki dapat memberikan kontribusinya kepada kepentingan integrasi melalui cara penyelesaian konflik. Persyaratan itu ialah, konflik yang terjadi harus dibawa ke muka sidang pengadilan. Dengan demikian, berarti orang harus terbangkitkan kesediaannya berpaling pada hukum apabila kepentingan-kepentingannya ingin terlindungi. Hal ini berarti bahwa orang harus percaya bahwa hukum itu memang akan memberikan keadilan kepadanya. Janji untuk memberikan keadilan inilah yang menjadi *output* utama, yang akan dipertukarkan dengan *input* motivasi orang yang mengakui pengadilan sebagai struktur penyelesai konflik.

Sekarang masalahnya terletak pada kenyataan bahwa kerap kali orang merasa bahwa hukum tidak akan mendatangkan keadilan kepadanya. Orang merasa bahwa konsepsi-konsepsi

keadilan mengenai apa-apa yang diharapkan sebagai sesuatu yang bersifat hak itu sering berbeda dengan konsepsi-konsepsi yang ia miliki. Hukum bagi penggarap asli dan pemilik tanah lainnya, tentulah akan berbeda dengan konsepsi-konsepsi hukum yang dimiliki oleh pengadilan. Bagi yang disebut pertama, hukum dalam hubungannya dengan tanah-tanah itu adalah : apa yang ia kuasai sejak bertahun-tahun lamanya. Oleh karena itu konsep-konsep tentang ikatan historis dengan tanah akan mengedepan sebagai konsep hukum yang utama. Bagi mereka ini, selembar kertas yang bersegel atau sertifikat tanah tidaklah berarti apa-apa, atau bukan merupakan petunjuk sah akan adanya hak mereka atas tanah-tanah itu. Mereka merasa bahwa mereka adalah tuan atas tanah-tanah itu, setidaknya mengacu pada konsep mereka tentang hukum yang harus diakui oleh yang lain. Bagi mereka, hak atas tanah bukan atau tidak semata-mata ditunjukkan pada sesuatu yang eksplisit dan terumus jelas dalam sebuah kertas misalnya. Bagi mereka yang penting adalah : orang-orang mengetahui bahwa itu adalah milik mereka. Hal ini menunjukkan bahwa apa yang dipandang sebagai sesuatu yang menjadi hak, lebih diletakkan pada dasar-dasar *value consensus*. Bahwa orang-orang lain mengetahui dan orang lain mengakui, menunjukkan bahwa apa yang dipandang sebagai hak itu bukanlah sesuatu yang harus eksplisit, seperti harus dirumuskan dalam pasal-

pasal misalnya. Pada tempat inilah dapat diketahui adanya perbedaan-perbedaan tentang konsep "hukum" dan "hak" antara penggarap asli dengan hukum formal.

Orang yang berpegang pada hukum tertulis yang dipengaruhi oleh hukum Eropa Barat (dalam artian yang formal), berpendapat bahwa hak itu, tentulah harus dapat dikembalikan pada "rumus-rumus" (yang berupa pasal-pasal itu) yang tertulis secara eksplisit dalam sebuah, atau malahan serangkaian, perundang-undangan yang dikodifikasi. Bagi orang yang berpegang pada hukum semacam ini, apa yang dipandang sebagai hak itu bukanlah sekedar orang mengetahui dan mengakui, tetapi lebih berdasarkan peraturan-peraturan hukum yang terumus jelas. Apabila hukum dalam artian yang pertama itu mengacu pada "value consensus", maka dalam hukum formal itu semuanya (dalam artian sebagian besar) harus eksplisit dan terumus jelas, yang tidak saja akan dapat diketahui oleh satu dua atau seratus duaratus orang saja, tetapi oleh semua orang yang membaca peraturan-peraturan tertulis itu. Apabila hukum dalam artian pertama itu, apa yang dipandang sebagai kaidah (bersifat normatif) akan terwujud dalam pola perilaku masyarakat *in concreto*; maka dalam artian kedua, apa yang akan dipandang sebagai kaidah itu hampir selalu terwujud pada kaidah-kaidah tertulis *in abstracto*. Menurut Mr. van Vollenhoven, bahwa hukum adat dapat ditemukan di dalam

tingkah laku anggota-anggota masyarakat. Pada umumnya mereka masih berpegang pada hukum adat mereka yang tidak tertulis. Sebaliknya Mr.B. Ter Haar berpendapat bahwa hukum adat dapat ditemukan dalam keputusan penguasa adat. Oleh karena pengadilan adat telah dihapus oleh pemerintah Republik Indonesia dan pengadilan perdamaian desa sudah tidak berfungsi karena peranan orang-orang yang dituakan semakin berkurang, maka pendapat Ter Haar tidak sesuai lagi dengan kenyataan. Teori van Vollenhoven lah yang masih sesuai dengan kenyataan.⁹²

Untuk sebagian, apa yang penulis uraikan di atas tadi sebenarnya merupakan sebagian penjelasan sebab orang-orang cenderung tidak menggunakan jasa pengadilan negara sebagai institusi penyelesaian VP. Hal tersebut menunjukkan adanya perbedaan persepsi terhadap apa yang dipandang sebagai hak, antara penduduk asli di satu pihak dan pelaksana hukum formal, antara hukum yang hidup di tengah-tengah masyarakat dengan hukum formal, serta lebih tegas lagi antara hukum lokal dan hukum nasional.

Perbedaan persepsi ini memang merupakan perbincangan yang menarik perhatian para ahli hukum dan sosiolog pada umumnya. Apabila perbincangan tersebut menyajikan suatu bertentangan antara kutub yang satu dengan kutub yang lain, maka di dalam uraian berikut ini penulis akan mengemukakan suatu nuansa yang lain. Mungkin lebih tepat

apabila perbincangan berikut ini dilakukan di tengah dua kutub yang saling bertentangan itu. Yakni, konsep tentang hukum di kalangan para pemilik tanah dibandingkan dengan para pelaksana hukum yang berpegang pada hukum tertulis. Bagi pemegang hak atas tanah, apa yang disebut sebagai hak dalam hubungannya dengan tanah-tanah yang dijadikan sengketa itu, berupa kwitansi pembayaran.⁹³ Di Sulawesi Selatan juga orang-orang kampung memandang surat pajak yang dalam zaman penjajahan disebut surat *landrente* dan sekarang surat pelunasan PBB sebagai bukti hak milik atau hak lain. Mereka menganggap bahwa kwitansi pembayaran adalah bukti bahwa mereka berhak atas tanah-tanah itu. Apa yang menarik dalam kasus ini adalah, bagaimana mereka mengartikan atau mengkonsepsikan hukum itu sebagai sesuatu yang tertulis, apa pun namanya. Dalam pandangan hukum formal, kwitansi sebenarnya hanya menunjuk akan adanya peristiwa hukum, yakni di antaranya berupa peristiwa jual beli. Tidak lebih dari itu. Yang berarti bahwa tidak selamanya kwitansi menunjuk kepada hak pemilikan atas sesuatu, termasuk tanah misalnya. Apa yang dapat dibedakan dari kasus ini dengan kasus sebelumnya, adalah bagaimana orang-orang mengartikan hukum dalam artian yang tidak tertulis dan implisit, sementara orang yang lain mengartikan sebagai sesuatu yang tertulis (apapun namanya), dan sementara yang lain lagi memandang hukum sebagai sesuatu bentuk yang

formal, eksplisit dan terumus jelas, serta selalu berdasarkan peraturan-peraturan lain yang terstruktur secara amat ketat.

Apa yang menarik untuk di perhatikan adalah ide orang tentang hukum itu menjadi berbeda antara seseorang atau kelompok dengan orang lain atau kelompok yang lain. Perbedaan-perbedaan ide mengenai hukum, tentu tidak akan berhenti pada cara mereka melihat sesuatu berdasarkan ide yang menetapkan bahwa sesuatu itu benar atau baik semata, tetapi pasti akan menimbulkan persoalan-persoalan yang pelik manakala ide-ide yang masing-masing berbeda itu, bertemu dan berhimpit pada satu persoalan yang sama, seperti dalam kasus ini .Hal ini membawa pada suatu pemahaman lebih lanjut, bahwa adalah suatu yang mungkin persoalan-persoalan sejenis akan terulang kembali pada persoalan-persoalan lain pada waktu dan masa yang lain pula. Dapatlah disimpulkan bahwa konflik mengenai hal serupa adalah sesuatu yang potensial. Agaknya, akan membutuhkan suatu masa yang panjang untuk menyeragamkan ide-ide orang atau kelompok mengenai hukum formal di satu pihak dan hukum-hukum lain yang hidup dan berkembang di tengah-tengah masyarakat.

Menurut sistem nilai budaya orang-orang Sulawesi Selatan yang disebut *sirik* yang mendasari hukum Adat, bahwa penempelengan, perampasan tanah dan pelecehan seksual merupakan penghinaan berat yang disebut *sirik ripakasi-rik* (Jawa = *isin*; Madura = *carok*). Orang yang menderita

situ oleh masyarakat dianggap bukan manusia lagi, tetapi sudah menjelma menjadi anjing. Masyarakat menuntut supaya yang bersangkutan memulihkan *siriknya* dengan mengambil tindakan yang setimpal, kalau perlu membunuh yang menghina. Kalau Pemerintah, maka yang bersangkutan akan membangkang (umpama, tidak mau menyerahkan tanahnya). Tanah akan dipertahankan dalam hal ia adalah satu-satunya sumber penghidupannya. Kalau masih ada sumber lain, dan baik-baik (*sipakatau*) mereka merelakan asal untuk kepentingan umum.⁹⁴

CATATAN REFERENSI

1. Boedi Harsono, Aspek Yuridis Pembebsan Tanah, makalah, diselenggarakan oleh PWI Jaya, di Jakarta, 26 Pebruari 1986, hal., 3.
2. Ibid., hal., 5.
3. Ibid., hal., 6.
4. Ibid.
5. Deni Setya Bagus, Konsinyasi : Tertutupnya Pintu Musyawarah, Surabaya Post, 16 Maret 1992.
6. Boedi Harsono, Loc.cit.
7. A.P. Parlindungan, Pencabutan dan Pembebasan Hak Atas Tanah Suatu Studi Perbandingan, CV. Mandar Maju, Bandung, 1993, hal., 26.
8. Ibid., hal., 27.
9. Ibid., hal., 29.
10. Ibid., hal., 31.
11. H. Abdurrahman, Masalah Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hal., 115.
12. I Dewa Gede Atmadja, Aspek Hukum dan Birokrasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, (Studi Pelaksanaan Inpres Dati II di Propinsi Daerah Tingkat I Bali), Ringkasan Disertasi PPS-UNAIR, Surabaya, 1995, hal., 23.
13. I Wayan Suandra, Hukun Pertanahan Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta, 1991, hal., 15-16.
14. Abdurrahman, Op.cit., hal., 15-16.
15. Ibid., hal., 16-77.
16. Ibid., hal., 78.
17. Siti Sundari Rangkuti, Op.cit., hal., 76.
18. Ibid.

19. Made Darna Weda, Kriminologi, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1985, hal., 81-82.
20. Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, Karya Anda, Surabaya-Indonesia, tt., hal., 47.
21. Made Dharma Weda, Op.cit., hal., 83.
22. Soekanto, Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, CV. Rajawali, Jakarta, 1983, hal., 45.
23. Permendagri No. 2 Tahun 1976, tentang Pelaksanaan Tata Cara Pembebasan Tanah.
24. Soekanto, Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi, Remaja Karya, Bandung, 1985, hal., 2.
25. Parlindungan, A.P., Komentar Atas UUPA, Alumni Bandung, 1982, hal., 1-2.
26. Mahendra (Suwandra, I.W), Hukum Pertanahan di Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta, 1991, hal., 8.
27. Deklarasi Prinsip-prinsip Dasar Keadilan Bagi Korban Kejahatan Dan Penyalahgunaan Kekuasaan, Diterjemahkan oleh Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, ELSAM, Jakarta, 1995, hal., 8.
28. A. Zainal Abidin, Persepsi Orang Bugis Tentang Hukum, Negara dan Dunia Luar, Alumni, Bandung, 1983, hal., 201.
29. Komnas Ham, Buku Daftar Register Pengaduan Pelanggaran Ham, 1994, 1995 dan 1996.
30. Soni Harsono, Pokok-pokok Kebiaksanaan di Bidang Pertanahan Dalam Pembangunan, BPN, Jakarta, 1990, hal., 18.
31. Ibid., hal., 19.
32. Mc. Auslan, Patrick, Tanah Perkotaan dan Rakyat Jelata, Jakarta, Gramedia, 1986, hal., 54.
33. Ibid., hal., 57.
34. Mohammad Sobary, Tanah Dan Perlawanan Rakyat, Surat Kabar Republika, 16 Desember 1996.

35. Buku Kretek Desa dan Riwayat Kelurahan Tubannan, 1990, hal., 7.
36. Ibid., hal., 9.
37. Ibid.
38. Ibid., hal., 11.
39. Ibid.
40. Ibid., hal., 18.
41. Lien Soerodjo, Dokumen Surat-Surat Pembebasan Tanah Tubanan, Surabaya, tt.
42. Sukardi, wawancara pribadi, Desa Tubanan 7 April 1997.
43. Sukardi, wawancara pribadi, Desa Tubanan 7 April 1997.
44. Sukardi, wawancara pribadi, Desa Tubanan 7 April 1997.
45. Edi Herianto, wawancara pribadi, Makassar 18 Desember 1996.
46. Syaribudin, wawancara pribadi, Makassar 19 Desember 1996.
47. Andi Zainal Abidin, Persepsi Orang Bugis Makassar Tentang Hukum, Negara Dan Dunia Luar, Alumni Bandung, 1983, hal., 114.
48. Umar Said, wawancara pribadi, Makassar 23 Desember 1996.
49. Idris Daeng Bani, wawancara pribadi, Makassar 21 Desember 1996.
50. A. Zainal Abidin, Op.cit., hal., 120.
51. Daniel T. Sparinga, Pembebasan Tanah dan Permasalahannya, Universitas Airlangga, Surabaya, 1993, hal., 305.
52. Uraian-uraian yang lebih lengkap mengenai hal ini dapat diikuti pada William Chamblies dan Robert B.Seidman, Law Order and Power, diterjemahkan oleh Soetandyo Wignyosoebroto, Hukum, Ketertiban dan Kekuasaan, Surabaya, (PSHP), UNAIR, tt, th.

53. Ibid., hal., 2-3 dan 14-16.
54. Ibid., hal., 2-3 dan 17-22.
55. Indrawati Subata, Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Pemerintah/Swasta di KMS, Surabaya, FH-UNAIR, 1981, th.
56. William Chamblies dan Robert B. Seidman, Op.cit., hal., 1.
57. Lihat Hans Dieter Evers, Loc.cit.
58. Frank P. Williams III dan Marlyn D. McShane, Criminological Theory, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey 07632, 1988, hal., 4.
59. Ibid., hal., 6.
60. Ibid., hal., 6-7.
61. Ibid.
62. John Hogan, Modern Criminology Crime. Criminal Behavior, McGraw-Hill International Edition, 1987, hal., 148-228.
63. Ibid.
64. Zainal Abidin, Hukum Pidana I, Sinar Grafika, Jakarta, 1995, hal., 348.
65. J.E. Sahetapy, Pisau Analisis Kriminologi, Armiko, Bandung, 1984, hal., 11.
66. J.E. Sahetapy, Kausa Kejahatan dan Beberapa Analisa Kriminologi, Alumni, Bandung, 1981, hal., 10.
67. Buletin Suga, FISIP-UNAIR, 1998.
68. Sudarto 4, Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, Sinar Harapan, Bandung, 1983, hal., 20.
69. Sudarto 1, Op.cit., hal., 161.
70. Sudarto 4, Op.cit., hal., 93 dan 109.
71. Herbert L. Packer, The Limits of the Criminal Sanction, Standford University Press, Standford, California, hal., 3.

72. Muladi dan Barda Nawawi Arief, Teori-teori dan Kebijakan Pidana, Alumni Bandung, 1984, hal., 149.
73. Muladi, Pendekatan Non-Penal Dalam penanggulangan Kejahatan dari Aspek Instrumen Internasional, Makalah yang disampaikan pada seminar nasional pendekatan non-penal dalam penanggulangan kejahatan, Semarang, 2 September 1986.
74. Muladi dan Barda Nawawi Arief, Loc.cit.
75. Ibid., hal., 149-150.
76. Hoefnagels 1, Op.cit., hal., 57.
77. Sudarto 1, Op.cit., hal., 158.
78. Andi Zainal Abidin, Op.cit., hal., 340.
79. Barda Nawawi Arief, Batas-batas Kemampuan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan, Makalah yang disampaikan dalam seminar nasional pendekatan non-penal dalam penanggulangan kejahatan, Semarang, 2 September 1986.
80. Ibid.
81. Ibid.
82. Ibid.
83. Ibid.
84. Sudarto 4, Op.cit., hal., 35.
85. Ibid.
86. Soentandyo Wignyosoebroto, Sosiologi Hukum, (Diktat), Surabaya, FIS, Airlangga, 1982, th.
87. Nasikun, Sebuah Pendekatan Untuk Mempelajari Sistem Sosial Indonesia, Yogyakarta, Fakultas Sosial dan Politik UGM, 1974, hal., 26-29.
88. R. Suhadi, Penyelesaian Sengketa Tentang Tanah Sesudah Berlakunya UUPA, Usaha Nasional, Surabaya, tt, hal., 63.
89. Tresna, HIR Dengan Komentarnya, dikutip oleh R. Suhadi, Ibid., hal., 65.

90. R. Suhadi, Op.cit., hal., 65.
91. Harry, C. Bredermeier, Law as an Integrative Mechanism, dalam : Vilhelm Aubert, Sociology of Law. Meddlesex, Penguin Book, 1973, diterjemahkan oleh Soetandyo Wign-yosoebroto : Hukum Sebagai Mekanisme Pengintegrasi, Surabaya, Pusat Studi Hukum dan Pembangunan (PSHP), 1977, hal., 6.
92. Zainal Abidin, Op.cit., hal., 232.
93. Seperti diketahui, jual beli diantara sebagian pengga-rap dengan pendatang dan orang-orang luar pada umumnya dilakukan didepan Lurah setempat. Dari jual beli sema-cam inilah kemudian dikenal surat-surat resmi, berupa kwitansi pembayaran.
94. Zainal Abidin. Op.cit., hal., 240.

BAB 5

P E N U T U P

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian bab-bab pembahasan yang telah dikemukakan di atas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut.

1. Peraturan hukum di bidang pertanahan, seperti Undang-undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda di Atasnya, sepintas cukup bagus namun setelah dianalisis dengan teori dari Lawrence Friedman dalam menilai cara bekerjanya hukum sebagai suatu proses, maka analisis komponen substantif mengandung beberapa kelemahan. Kelemahan tersebut adalah *pertama*, tidak secara tegas mengatur proses musyawarah, padahal proses musyawarah sangat penting dalam prosedur hukum yang harus ditempuh oleh instansi pemerintah atau pun swasta dalam melakukan pencabutan, pembebasan/pengadaan tanah. *Kedua*, dalam pasal 4 UU No. 20 Tahun 1961 dimungkinkannya pencabutan hak atas tanah dan benda-benda di yang ada di atasnya, sebelum adanya Surat Keputusan presiden. Hal ini mengandung resiko hukum yang sangat besar, bila nanti Presiden memutuskan menolak permohonan pencabutan tersebut, sedangkan di

atas tanah sudah ada bangunan pemerintah. Sebaliknya Presiden selaku kepala pemerintahan yang membawahi instansi pemerintah yang bersangkutan, dapat diramalkan Presiden akan memenangkan permohonan pencabutan hak atas tanah dan hal ini dapat merugikan warga anggota-anggota masyarakat pemegang hak atas tanah.

Pasal 3 lampiran Inpres No.9 Tahun 1973 tentang pelaksanaan Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada di Atasnya, juga mengandung kelemahan atau kerawanan untuk terjadinya viktimisasi dimana dimungkinkannya pihak swasta untuk mengajukan permohonan pencabutan hak atas tanah. Ketentuan ini dapat membuka peluang bagi pihak swasta/investor menggunakan tangan pemerintah dengan alasan kepentingan umum, yang pada akhirnya pencabutan hak atas tanah tersebut diperuntukan untuk kepentingan komersial pengusaha.

Permendagri No.15 Tahun 1975 tentang ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah dan Permendagri No.2 Tahun 1976 tentang aturan pelaksanaannya, secara struktural dan substantif cacat hukum karena hanya bersifat petunjuk dan bukan sebagai peraturan hukum/peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan yang memberi kekuatan hukum untuk melakukan pencabutan, pembebasan tanah sebagaimana yang dimaksud oleh UU No. 20 Tahun 1961. Dalam Pasal 1 Permendagri

No. 2 Tahun 1976 mengandung kelemahan yakni diperbolehkannya pihak swasta menggunakan pembebasan tanah, sama dengan yang dilakukan oleh pemerintah. Hal ini juga dapat memberi peluang pihak swasta menggunakan perpanjangan tangan pemerintah untuk melakukan pembebasan yang secara ekonomis sangat memudahkan dan menguntungkan.

Kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat 3 Keppres No. 55 Tahun 1993, pengertiannya terlalu luas dan tidak tegas. Ketentuan ini tidak dapat memberikan perlindungan hukum kepada warga anggota-anggota masyarakat pemegang hak atas tanah. Kemudian susunan panitia pengadaan tanah sebagaimana Pasal 7 Keppres No. 55 Tahun 1993 masih tampak didominasi oleh pemerintah dan belum melibatkan pihak warga/wakil warga pemegang hak atas tanah dalam anggota kepanitiaan.

Peraturan-peraturan hukum tersebut belum dapat sepenuhnya dijadikan basis jaminan perlindungan hukum bagi rakyat untuk diperlakukan secara demokratis dalam praktek pencabutan, pembebasan dan pengadaan tanah untuk kepentingan umum/pembangunan pemerintah maupun swasta.

2. Sebagaimana hasil pembahasan dan analisis di atas, proses viktimisasi pertanahan yang terjadi dan berlangsung pada beberapa tempat yang tercatat pada Komnas

Ham, Polwiltabes/Poltabes, Kejaksaan, Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tata Usaha Negara, baik dalam perkara pidana, perkara perdata dan perkara TUN yang terjadi di KMS dan di KMM, khususnya VP pada pembebasan tanah Tubanan dan Daya setelah dianalisis dengan teori sobural dari J.E. Sahetapy, maka dapat disimpulkan bahwa proses VP disebabkan oleh hilangnya/menipisnya, *nilai-nilai sosial*, seperti nilai agama, nilai moral dari warga anggota-anggota masyarakat, pengusaha/investor dan aparat pemerintah selaku aktor pelaku/pembuat viktimisasi pertanahan, yang kemudian ditunjang oleh lemahnya *aspek budaya* yaitu lemahnya pengaturan beberapa ketentuan hukum di bidang pertanahan sebagaimana pembahasan dan analisis serta kesimpulan pertama di atas. Dan lebih parah lagi *faktor struktural* mendukung kondisi tersebut yakni komponen struktur pemerintahan secara nyata lebih berorientasi pada pembangunan komersial infrastruktur dengan melakukan kolusi atau keberpihakan kepada pihak investor/pengusaha ketimbang berorientasi atau memihak kepada warga anggota-anggota masyarakat pemegang hak atas tanah.

Berdasarkan rekonstruksi teori sobural terhadap viktimisasi di bidang pertanahan di atas maka penulis dapat menyimpulkan bahwa viktimisasi pertanahan yang terjadi pada kasus pembebasan tanah Tubanan dan Daya

tidak saja disebabkan oleh lemahnya atau tidak berinteraksinya, berakomodasinya ketiga komponen sobural tersebut, tetapi juga ditentukan oleh kepentingan-kepentingan, struktur kekuasaan, keputusan politik, *interrelation-power*. Artinya dalam setiap sengketa tanah yang muncul pertama adalah akan menyentuh sisi politis. Jadi meskipun secara yuridis, warga anggota-anggota masyarakat berada pada posisi yang kuat, tetapi karena tak ada daya tawar politik (musyawarah secara demokratis dalam menentukan nilai ganti rugi), maka viktimisasi selalu menjadi hal yang diterima oleh warga anggota-anggota masyarakat pemegang hak atas tanah

Adapun akibat-akibat yang ditimbulkan dengan adanya VP dalam pembebasan/pengadaan tanah adalah penderitaan berupa kerugian tidak hanya material seperti hilangnya tanah mereka sebagai tempat tinggal dan tempat berusaha. Dengan kata lain warga masyarakat pemilik tanah/korban mengalami degradasi dan proletarisasi di bidang sosial ekonomi. Juga penderitaan berupa kerugian immaterial seperti adanya diskriminasi, intimidasi, teror fisik, phisikis/mental.

Kemudian tipe-tipe VP yang terjadi di dalam pembebasan/pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan pemerintah dan kepentingan komersial swasta/investor sangat banyak, antara lain penggelapan tanah

(stellionaat); penyerobotan tanah, penggusuran/pembul-doseran tanah rakyat tanpa ganti rugi, penerbitan sertifikat palsu dan sertifikat ganda, adanya surat keputusan/penetapan dari pejabat tertentu yang mengor-bankan/merugikan orang lain.

Adapun sikap warga terhadap penggusuran, berda-sarkan penelitian ini pada umumnya menyatakan sikap tidak setuju atau menolak. Kalau pun harus terpaksa untuk menyerahkan tanahnya tersebut maka warga menuntut pembayaran ganti kerugian yang diberikan sesuai dengan harga nyata atau harga pasar.

3. Upaya pengendalian dan pencegahan kejahatan pertanahan atau viktimisasi di bidang pertanahan, upaya-upaya penal/hukum telah dilakukan sebagaimana kasus-kasus/perkara yang tercatat di Polwiltabes, Kejaksaan Negeri, Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya dan Makassar. Pada kasus pembebasan tanah Tubanan upaya penyelesaian sengketa tanah dilaku-kan dengan cara non litigasi/non-penal yaitu dilakukan dengan cara negosiasi dan mediasi, melalui perundingan dengan menggunakan bantuan pihak ketiga/perantara antara lain Presiden, Mendagri, DPR RI, Gubernur TK I Jawa Timur, DPR TK II KMS, LBH, Komnas Ham dan lain-lain, dengan maksud untuk mempertemukan kepentingan antar pihak yaitu PT. DP dengan warga Tubanan yang

diwakili kuasanya Ny. Lien Soerodjo. Namun cara tersebut tidak efektif, tidak dapat menyelesaikan konflik atau tidak membawa perubahan yang berarti, karena Penda Tk. II KMS cenderung tidak bersikap netral dan juga cenderung memihak pada developer PT. Darmo Permai. Jadi justru vp itu ada akibat masuknya negara (Penda Tk. II KMS) dalam acara pembebasan tanah Tubanan.

Demikian pula penyelesaian sengketa tanah pada kasus pembebasan tanah di Daya, upaya-upaya non litigasi/non-penal telah dilakukan dengan cara negosiasi dan bahkan dengan cara mediasi yakni dengan meminta bantuan YLBH Makassar dan beberapa LSM, namun usaha-usaha tersebut tetap tidak membuahkan hasil, atau tidak dapat menyelesaikan konflik antara warga pemilik tanah dengan pihak Penda Tk. II KMM (Dinas Pekerjaan Umum) sebagai instansi yang berkepentingan langsung dengan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan raya di Daya. Hal tersebut terjadi karena adanya keberpihakan Penda Tk. II KMM (panitia pengadaan tanah) kepada Dinas Pekerjaan Umum selaku instansi yang berkepentingan langsung terhadap pengadaan/pembebasan tanah di Daya tersebut.

8.2. S a r a n

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka penulis mengemukakan saran sebagai berikut :

Untuk mengatasi kelemahan dan kekurangan beberapa peraturan hukum yang mengatur tentang pencabutan, pembebasan dan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan maupun kepentingan investor/swasta, maka perlu segera dilengkapi dengan peraturan pelaksanaan dan meninjau kembali komponen struktural dan komponen substantif. Misalnya komponen substantif, yakni pengaturan proses musyawarah yang tidak tegas dan jelas dalam UU No. 20 Tahun 1961 dan Inpres No. 9 Tahun 1973 perlu ditinjau kembali untuk di perbaiki dan disempurnakan. Pengaturan proses musyawarah sebaiknya lebih jelas dan tegas dan konkrit serta dapat mencerminkan sikap yang lebih demokratis antara warga penguasaan hak atas tanah dengan pengusaha/investor serta aparat pemerintah dan tidak terkesan adanya unsur penaksaan.

Ketentuan dimungkinkannya pelaksanaan terlebih dahulu pencabutan hak atas tanah tanpa harus menunggu surat keputusan Presiden sebagaimana Pasal 6 UU No. 20 Tahun 1961 perlu dicabut atau ditinjau kembali untuk disempurnakan. Dan sebaiknya pengaturan pencabutan hak atas tanah tersebut baru dapat dilakukan setelah turunnya surat keputusan persetujuan pencabutan hak atas tanah dari Presiden yang disertai dengan pengaturan pembayaran ganti kerugian yang lebih adil kepada warga pene-

gang hak atas tanah.

Pengaturan dimungkinkannya pihak swasta mengajukan permohonan pencabutan hak atas tanah sebagaimana Pasal 3 lampiran Inpres No. 9 Tahun 1973 perlu dicabut atau ditinjau kembali dan sebaiknya pengaturan pencabutan hak atas tanah oleh pihak swasta dapat dilakukan dengan mengeluarkan peraturan hukum tersendiri yang lebih selektif dan ketat.

Perlu ditinjau kembali dan disempurnakan pengertian kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 ayat 3 Keppres No. 55 Tahun 1993 karena terlalu luas dan tidak tegas. Sebaiknya rumusan pengaturannya lebih konkrit, tegas dan jelas yakni lebih menekankan kepada perlindungan hukum kepada warga anggota-anggota masyarakat pemegang hak atas tanah.

Perlu ditinjau kembali dan disempurnakan ketentuan mengenai susunan panitia pengadaan tanah pada Pasal 7 Keppres No. 55 Tahun 1993 dengan memasukkan warga/wakil warga pemegang hak atas tanah sebagai salah satu anggota dalam susunan panitia pengadaan tanah, untuk memudahkan penyelesaian sengketa tanah secara demokratis, khususnya menyangkut nilai ganti rugi tanah, bangunan dan tanaman.

2. Untuk menghindari terjadinya penyebab proses viktimisasi pertanahan dalam rangka pencabutan pembebasan/

pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan dan kepentingan investor/swasta maka salah satu langkah penting adalah peningkatan/perbaikan kualitas moral dan pemahaman serta pelaksanaan ajaran agama oleh aparat pemerintah, aparat hukum, keamanan, investor/pengusaha serta orang-perorang, yang disertai dengan perbaikan struktur pemerintahan yang berorientasi kepada pembangunan infrastruktur komersial yang memihak kepada pengusaha/investor dengan cara kolusi dan korupsi. Ketimbang memberikan perlindungan kepada warga anggota-anggota pemegang hak atas tanah. Perbaikan struktural lebih khusus lagi menyempurnakan organ-organ pejabat atau aparat badan-badan pertanahan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah demikian pula sinkronisasi antara instansi yang berhubungan dengan administrasi pertanahan.

Cara-cara atau praktek penggusuran/pengadaan tanah dengan menggunakan tindakan paksaan dan tekanan atau pun pemanfaatan kelemahan atau posisi politis dan ekonomis dari warga harus dihindarkan sejauh mungkin. Karena pada umumnya warga pemilik hak atas tanah kurang mempunyai akses untuk melindungi hak dan kepentingannya, maka konsep tentang pemberdayaan/penguatan warga, perlu segera ditindaklanjuti dengan konsep-konsep operasional dan tindakan nyata. Yang hasil

akhirnya adalah memungkinkan warga dapat mempertahankan dan memperjuangkan hak dan kepentingannya secara wajar dan adil;

3. Selain upaya penal/litigasi dan upaya non-penal/non litigasi yang sudah dilakukan dalam rangka pengendalian dan pencegahan viktimisasi di bidang pertanahan maka yang tidak kalah penting dalam upaya non-litigasi adalah upaya penyuluhan/penerangan dan sosialisasi peraturan hukum/peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, tidak hanya terbatas kepada warga anggota-anggota masyarakat saja, tetapi juga kepada para pengusaha/investor yang kegiatan usahanya bergerak/membutuhkan penyediaan tanah untuk pembangunan infrastruktur komersial.
4. Dalam hal penentuan ganti kerugian selayaknya warga anggota-anggota masyarakat pemegang hak atas tanah diajak berdialog atau musyawarah secara demokratis, tanpa adanya unsur pemaksaan untuk menentukan besarnya nilai ganti rugi tanah, bangunan dan tanaman, dengan berdasarkan aturan hukum yang berlaku.
5. Dan yang terakhir merupakan saran untuk penelitian lanjutan. Perlu diadakan penelitian lanjutan secara intensif dengan melibatkan rentangan dan mencakup data yang semakin luas, tidak saja pada area substantif yang diteliti dalam disertasi ini, namun mengarah pada area substantif lain yang relevan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, **Aneka Masalah Hukum Agraria Dalam Pembangunan di Indonesia**, Alumni Bandung, 1983.
- , **Hukum Adat Menurut Perundang-undangan Republik Indonesia**, Alumni Bandung, 1984.
- , **Masalah Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia**, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1981.
- , **Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum**, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1984.
- Abidin, A.Z., **Persepsi Orang Bugis Tentang Hukum, Negara dan Dunia Luar**, Alumni, Bandung, 1983.
- , **Hukum Pidana I**, Sinar Grafika, Jakarta, 1984.
- Algra, N.E., **Pengantar Ilmu Hukum**, Bina Cipta, Jakarta, 1983.
- Anthony Allot. **The Limits Of Law**. London-Butterwort, 1980.
- Arief S, (ed)., **UUPA Dan Hukum Agraria Dan Hukum Tanah Dan Beberapa Masalah Hukum Agraria, Hukum Tanah**. Pustaka Tinta Emas, Surabaya, tt.
- Atmadja, I Dewa Gede, **Aspek Hukum Dan Birokrasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan**, (Disertasi) PPS-UNAIR, Surabaya, 1985.
- Bachtiar, E., **Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah**, Alumni Bandung, 1982.
- Barda Nawawi Arief, **Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1986.
- , **Batas-batas Kemampuan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan**, (Makalah), 1986.

- _____, **Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana.** (Kumpulan Makalah), ex kerjasama Indonesia-Belanda, Bidang Hukum, Semarang, 1987.
- Barker, David dan Colin Padfield, **Law.** Butterwort Heinemann, Ltd, England, 1994.
- Barness, Harry Elmer dan Teeters, Nigley, **New Horizon in Criminologi.** Pretice Hall Inc, Englewood Cliffs N.J, 1960.
- Batubara, Cosmas dalam C. Djemabut Blaang, **Perumahan dan Pemukiman Sebagai Kebutuhan Pokok,** Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1986.
- Black, Henry Campbell, **Black's Law Dictionary,** sixth edition, St. Paul, Minn, West Publishing Co, 1980.
- Bogdan and Steven J. Taylor, **Intruduction to Qualitative Research Metods, The Search for Meanings,** Secon Edition A-Wiles Interscience Publication Jhon Wiley and Sons, United State of America, 1962.
- Bonger, W.A., **Pengantar Tentang Kriminologi,** PT. Pembangunan, Jakarta, 1962.
- Bredermeier, Hari, C., **Law as an Integrative Mechanism,** dalam Soetandyo Wignyosoebroto : **Hukum Sebagai Mekanisme Pengintegrasi,** Surabaya, Pusat Studi Hukum dan Pembangunan, 1977.
- Carpentir Alting (J.E. Sahetapy), **Pisau Analisis Kriminologi,** Armiko, Bandung, 1984.
- Catanese, Anthony, J. and James C. Snyder, **Perencanaan Kota,** Erlangga, Jakarta, 1988.
- Deni Setya Bagus, **Konsinyasi : Tertutupnya Pintu Musyawarah,** Surabaya Post, 1992.
- Drapkin, Israel dan Emilioviano, **Victomology, A New Fokus** D.c Healt and Company Lexington, Toronto, 1994.
- Dye, Thomas R., **Understanding Public Policy,** Englewood Cliffs, Prentice Hall Inc, 1978.
- Enschede en Heijder, **Beginnelsen van Strafrecht,** Tweede Druk, Kluwer, Deventer, 1974.

- Friedman, **Legal Theory**, London, Steven das Sons Limited, 1953.
- Friedman, Lawrence M., **The Legal System**, Russel Sage Foundation, New York, 1975.
- Gautama, S., **Tafsiran Undang-undang Pokok Agraria**, Alumni, Bandung, 1986.
- Gosita, Arief, **Viktimologi dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana**, Akademika Presindo, Jakarta, 1987.
- _____, **Masalah Korban Kejahatan**, Kumpulan Karangan Akademika presindo, Jakarta, 1993.
- Hadi, Soetrisno, **Metodologi Research**, Yayasan Penerbitan Fakultas Psikologi UGM, Yogyakarta, 1981.
- Hadjon, Philipus. M., **Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia**, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- Hagman, Donald G., **Urban Planning and Land Development Control Law**, West Publishing Company, St. Paul Mennesota, 1971.
- Ham, Christopher and Michael Hill, **The Policy Process in the Modern Capitalist State**, Wheatsheaf Books, Ltd, Brighthon, Sussex, 1985.
- Hamzah, Andi, **Bunga Rampai Hukum Pidana dan Acara Pidana**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.
- _____, **Delik-delik Tersebar di Luar KUHPidana777**, Pradnya Paramita, Jakarta, 1986.
- _____, (ed), **Hukum Pertanahan Indonesia**, Rineka Cipta, Jakarta, 1994.
- Harnani, H.S., **Tinjauan Sosiologi Tentang Masalah Kejahatan di Negara Berkembang**, Sinar Wijaya, Surabaya, 1983.
- Harsono, Budi, **Hukum Agraria Indonesia**, Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah, Djambatan, Jakarta, 1986.
- _____, **Aspek Yuridis Pembebasan Tanah**, (Makalah), Jakarta, 1986.

- _____, **Hukum Agraria Indonesia Syarat Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya**, Jembatan, Jakarta, 1994.
- Heri, Tahir, **Aspek Kriminal di Bidang Pertanahan**, tp., Ujung Pandang, 1984.
- Hilman, H.H., **Hukum Adat Pidana**, Alumni, Bandung, 1988.
- Hirschi, Travis dan Michael Gottfreason (ed)., **Understanding Crime**, Current Theory and Research, Sage Publication, Inc, Beverly Hills London, 1980.
- Hoefnagels, G.P., **The Other Side of Criminology**, Kluwer, Deventer, 1974.
- _____, **De Paradox van de Straf**, W.E.J. Tjeenk Wil-link, Zwolle, 1987.
- Hogan, John, **Modern Criminology Crime, Criminal Behavior**, McGraw-Hill International Edition, 1987.
- Horrison, Fred, **The Power in The Land, Unemployment, The Profits Crisis and the Land Speculator**, Shephard Walwyn (Publisher), Ltd., tt., 1983.
- Hutagalung, A, Sukanti, **Program Redistribusi Tanah di Indonesia Suatu Sarana ke arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah**, Rajawali, 1985.
- Indrawati Subata, **Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Pemerintah/Swasta di KMS**, (Skripsi) FH-UNAIR, 1981.
- Irvan Islamy, M., **Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara**, Budi Aksara, Jakarta, 1981.
- Jayus, **Telaah Kebijakanaksanaan Peraturan Perundang-undangan Mengenai Pengadaan Tanah**, (Tesis) PPS-UNAIR, Surabaya, 1995.
- Juliantra, Dadang, **Sengketa Tanah, Modal dan Transformasi**, Forum LSM-LPSM DIY, 1985.
- Kartasapoetra, G., **Masalah Pertanahan di Indonesia**, Rineka Cipta, Jakarta, 1992.
- Kartini Kartono, **Patologi Sosial**, Rajawali Press, Jakarta, 1983.

- Karolus, K.M., **Jual Beli Tanah di Bawah Tanagn Ditinjau dari Undang-Undang Pokok Agraria, Hukum dan Pembangunan, No. 3,h,284-190, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1987.**
- Kartono, **Peradilan Bebas, Pradnya Paramita, Jakarta, 1982.**
- Kelsen, Hans, **General Theory of Law and State, Russel and Russel, New York, 1945.**
- Khoidin, M., **Menyinak Praktek Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Pembangunan, Gema Clipping Service, Maret I, 1994.**
- Kitai, Michael G. (Maria S.W. Soemardjono), **Aspek Kepentingan Umum Dalam Kaitannya Dengan Pengadaan Tanah, (Makalah), FH-UGM, Yogyakarta, 1995.**
- Koentjaraningrat, **Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan, Gramedia, Jakarta, 1982.**
- Kamus Besar Indonesia, **DEPDIKBUD, Balai Pustaka, Jakarta, 1989.**
- Lamintang, P.A.F., **Delik-delik Khusus Kejahatan-kejahatan Membahayakan Kepentingan Umum Terhadap Surat-surat, Alat-alat Pembayaran, Alat-alat Bukti Peradilan, Mandar Maju, Bandung, 1991.**
- Lucas, Anton, **Land Disputes in Indonesia, tp., tt.**
- Lukman Soetrisno, **Tanah dan Masa Depan Rakyat Indonesia di Pedesaan, Forum LSM-LPSM DIY, 1995.**
- Made Darna Weda, **Beberapa Catatan Tentang Korban Kejahatan Korporasi, Sinar Harapan, Jakarta, 1987.**
- _____, **Kriniologi, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1985.**
- Mahendra (Suwandra, I.W), **Hukum Pertanahan di Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta, 1991.**
- Maria, S. Sumarjono, **Tinjauan Kasus, Beberapa Masalah Tanah, Jurusan Hukum Agraria, FH-UGM, Yogyakarta, 1982.**
- _____, **Peranan Pemerintah Dalam Pengendalian Harga Tanah, Bunga Rampai Pembangunan Hukum Indonesia, PT. Eresco, Bandung, 1995.**

- Marbu, Kota Indonesia Masa Depan, Erlangga, Jakarta, 1990.
- McAuslan, P., Tanah Perkotaan dan Rakyat Jelata, Gramedia, Jakarta, 1986.
- Moeljatno, Asas-asas Hukum Pidana, Bina Aksara, Jakarta, 1989.
- Mohamad Kemal, Strategi Pencegahan Kejahatan, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1984.
- Mohammad Sobary, Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUUHP), Bina Aksara, Jakarta, 1985.
- , Tanah dan Perlawanan Rakyat, Republika, 1996.
- Muladi dan Barda Nawawi A., Teori-teori dan Kebijakan Pidana, Alumni, Bandung, 1984.
- Muladi, Pendekatan Non Penal Dalam Penanggulangan Kejahatan dari Aspek Instrumen Internasional, (Makalah), 1996.
- Mulya W. Kusumah, Kriminologi dan Masalah Kejahatan Suatu Pengantar Ringkas, Armice, Bandung, 1984.
- , Perspektif Teori dan Kebijaksanaan Hukum, Rajawali Perss, Jakarta, 1986.
- Murad, R., Penyelesai Sengketa Tanah, Alumni, Bandung, 1991.
- Nasikun, Sebuah Pendekatan Untuk Mempelajari Sistem Sosial Indonesia, Yogyakarta, FISIP-UGM, 1974.
- Nasution, Karim, Masalah Hukum Pembuktian Dalam Proses Pidana, Direktorat PUSDIKLAT, Kejaksaan Agung Jakarta, 1976.
- Notonegoro, Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indoensia, Bina Aksara, 1984.
- Nur, S.R., (ed)., Beberapa Masalah Agraria, LEPHAS-UNHAS, Ujung Pandang, 1986.
- Omera Senoadji, Hukum Acara Pidana dan Perspektif. Erlangga, Jakarta, 1984.
- Otje Salman, R., Beberapa Aspek Sosiologi Hukum, Alumni, Bandung, 1989.

- Packer, Herbert L., *The Limits of the Criminal Sanction*, Standford University Press, Standford, California, tt.
- Parlindungan, A.P., *Serba-serbi Hukum Agraria*, Alumni, Bandung, 1984.
- _____, *Beberapa Masalah Dalam UUPA*, Alumni, Bandung, 1987.
- _____, *Landreform di Indonesia Suatu Studi Perbandingan*, Alumni, Bandung, 1987.
- _____, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1980.
- _____, *Komentar Atas UUPA*, Mandar Maju, Bandung, 1991.
- _____, *Dimensi Kerakyatan Dalam UUPA, Peraturan Pelaksanaan dan Rekomendasi Kebijakan*, CIDES, Jakarta, 1996.
- Perangin, E., *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktik Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta, 1986.
- _____, *Mencegah Sengketa Tanah, Membeli, Mewarisi, Menyewakan dan Menjamin Tanah Secara Aman*, Rajawali, Jakarta, 1980.
- _____, *Praktek Pengurusan Sertifikat Hak Atas Tanah*, Rajawali Press, Jakarta, 1990.
- _____, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993.
- Poerwodarminta, W.J.S., *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, P.N., Balai Pustaka, Jakarta, 1984.
- Purnadi Purbacaraka, *Sendi-sendi Hukum*, Alumni, Bandung, 1982.
- Rahardjo, Satjipto, *Pernmasalahan Hukum di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1983.
- _____, *Masalah Penegakkan Hukum*, Sinar Baru, Bandung, tt.

- Rangkuti, Siti Sundari, **Hukum Lingkungan Dan Kebijakan Lingkungan Dalam Proses Pembangunan Hukum Nasional Indonesia**, (Disertasi) PPS-UNAIR, Surabaya, 1987.
- Sahetapy, J.E., **Kausa Kejahatan Dan Beberapa Analisa Kriminologi**, Alumni, Bandung, 1981.
- _____, **Suatu Studi Mengenai Ancaman Pidana Mati Terhadap Pembunuhan Berencana**, Rajawali Press, Jakarta, 1982.
- _____, **Kejahatan Kekerasan Suatu Pendekatan Interdisipliner**, Sinar Wijaya, Surabaya, 1983.
- _____, **Pisau Analisa Kriminologi**, Armiko, Bandung, 1984.
- _____, **Viktinologi Sebuah Bunga Rampai**, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1987.
- _____, (ed), **Kriminologi Suatu Pengantar**, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1982.
- _____, (ed), **Bunga Rampai Viktimisasi**, Eresco, Bandung, 1995.
- _____, **Politik Kriminal Dalam Perspektif Kejahatan Kekerasan Sebuah Protret Diri**, tp., tt.
- Sahetapy, J.E., dan Boy Mardjono, R., **Parados Dalam Kriminologi**, CV. Rajawali, Jakarta, 1982.
- Salindeho, John, **Masalah Tanah Dalam Pembangunan**, Sinar Grafika, Jakarta, 1983.
- Separovic, Zvonimir-Paul, **Victimology Studies of Victims**, Zagreb, 1985.
- Sianturi, S.R., **Tindak Pidana Dan KUHP Berikut Uraiannya**, Alumni, Bandung, 1989.
- Singarimbun, Masri, **Metode Penelitian Survei**, LP3ES, Jakarta, 1989.
- Sigler, Jay A., **The Legal Sources of Public Policy**, D.C Heath and Company, Toronto, 1977.
- Sinanjutak, B., **Pengantar Kriminologi Dan Patologi Sosial**, Arsito, Bandung, 1981.

- Sinanjutak, Noarch dan Pasaribu, **Kriminologi**, Arsito, Bandung, 1986.
- Sinaga, Bintar dan I. Petrus Panjaitan, **Pembebasan Tanah Tanpa Penderitaan**, Gema Clipping Service, Hukum, Maret I, 1994.
- Soedjono Dirdjosisworo, **Kapita Selekta Kriminologi**, Tri-kisna Karya, Bandung, 1972.
- _____, **Penanggulangan Kejahatan**, Alumni, Bandung, 1983.
- _____, **Ruang Lingkup Kriminologi**, Remaja Karya, Bandung, 1984.
- _____, **Sinopsis Kriminologi Indonesia**, Mandar Maju, Bandung, 1984
- Soerjono Soekanto, **Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum**, CV. Rajawali, Jakarta, 1982.
- _____, **Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum**, CV. Rajawali, Jakarta, 1983.
- _____, **Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Indonesia**, UI-Press, Jakarta, 1983.
- _____, **Evektifitas Hukum Dan Peranan Sanksi**, Remaja Karya, Bandung, 1985.
- _____, **Perspektif Teoritis Studi Hukum Dalam Masyarakat**, Rajawali Perss, Jakarta, 1985.
- _____, **Pengantar Penelitian Hukum**, UI-Press, Jakarta, 1986.
- _____, **Sosiologi Suatu Pengantar**, CV. Rajawali Jakarta, 1986.
- Soni Harsono, **Pokok-pokok Kebijakan Pelaksanaan Bidang Pertanahan Dalam Pembangunan**, BPN, Jakarta, 1990.
- Soetandyo Wignyosoebroto, **Sosiologi Hukum**, (Diktat), Surabaya, FIS-UNAIR, 1982.
- _____, **Apakah Sesungguhnya Penelitian Itu**, UNAIR, Surabaya, 1991.

- _____, **Pengertian Kepentingan Umum Dalam Pembebasan Hak Atas Tanah**, Gema Clipping Service, Desember I, 1991.
- _____, **Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional : Dinamika Sosial Politik Dalam Perkembangan Hukum di Indonesia**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994.
- Soenaryati, Hartono, **Beberapa Penikiran Kearah Pembaharuan Hukum Tanah**, Alumni, Bandung, 1978.
- Soesilo, R., **Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Serta Komentar Lengkap Pasal Demi Pasal**, Politea, Bogor, 1981.
- Sparinga, T. Daniel, **Pembebasan Tanah dan Permasalahannya**, (Skripsi), Universitas Airlangga, Surabaya, 1983.
- Sudarto 2, **Tentang Pembaharuan Hukum Pidana di Indonesia**, FH-UNDIP, Semarang, 1980.
- _____, 1, **Hukum dan Hukum Pidana**, Alumni, Bandung, 1981.
- _____, 3, **Kapita Selekta Hukum Pidana**, Alumni, Bandung, 1981.
- _____, 5, **Pemidanaan, Pidana dan Tindakan**, BPHN, Jakarta, 1982.
- _____, 4, **Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat**, Sinar Harapan, Bandung, 1983.
- Suhadi, **Penyelesaian Sengketa Tentang Tanah Sesudah Berlakunya UUPA**, Usaha Nasional, Surabaya, tt.
- Suharsimi Arikunto, **Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek**, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1992.
- Sunggono, Bambang, **Hukum dan Kebijakan Publik**, Sinar Grafika, Jakarta, 1994.
- Sutopo, H.B., **Penelitian Kualitatif Sebuah Pendekatan Interprespektif Bagi Pengkajian Proses dan Makna Hubungan Antara Subjektif**, FISIP, UNS Solo, 1988.
- Suandra, I Wayan, **Hukum Pertanahan Indonesia**, Rineka Cipta, Jakarta, 1991.

582

UNIVERSITAS AIRLANGGA

Toyib /anto, Pengantar Hukum Agraria Brawijaya Malang, tp., 1989.

liam Chamblies dan Robert Seidman, (Soetandyo Wignyo-soebroto), Hukum Ketertiban dan Kekuasaan, Surabaya, (PSHP), UNAIR, tt.

Williams III, Frank P. dan Marlyn D. McShane, Criminological Theory, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey 07632, 1988.

Wirjono, Projodikoro, Tindakan Pidana Tertentu di Indonesia, Eresco, Jakarta, 1980.

Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1988 tentang GBHN.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada di Atasnya.

Undang-Undang Nomor 51 Tahun Prp Tahun 1960 tentang Larangan Penakaaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.

GBHN 1993, Arloka, Surabaya, 1993.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1988 tentang Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal di Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1985 tentang Jalan.

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

Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Inpres Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada di Atasnya.

Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Tata Cara Pembebasan Hak Atas Tanah.

Permendagri Nomor 2 Tahun 1976 tentang Tata Cara Pembebasan Hak Atas Tanah oleh Swasta.

Anonim, *Pertanahan Dalam Era Pembangunan*, Dikjen Agraria/BPN, Jakarta, 1980.

Memorandum, Selasa, 28 Maret 1985.

Surabaya Post, Minggu, 2 Desember 1980.

Surabaya Post, Minggu, 9 Maret 1985.

Surabaya Post, Minggu, 17 Oktober 1983.

Suara Indonesia, Kamis, 27 Februari 1982.

Jawa Post, 1984-1986.