

COMPENSATION (LAW)

TESIS

KONSEP KEPENTINGAN UMUM DAN GANTI RUGI YANG LAYAK DALAM RANGKA PENGADAAN TANAH

KK
TMK. 17/04
Him
k



MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

Oleh :

YENNY HIMAWAN, S.H.

NIM : 030110177-N

PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2003

**KONSEP KEPENTINGAN UMUM DAN
GANTI RUGI YANG LAYAK DALAM
RANGKA PENGADAAN TANAH**

TESIS

**Untuk Memenuhi Persyaratan Mencapai
Gelara Magister Kenotariatan**



Oleh :

YENNY HIMAWAN, S.H.

NIM : 030110177- N

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
S U R A B A Y A
2 0 0 3**

LEMBAR PENGESAHAN UNTUK UJIAN TESIS

Telah diuji pada hari: Selasa, tanggal: 12 Agustus 2003

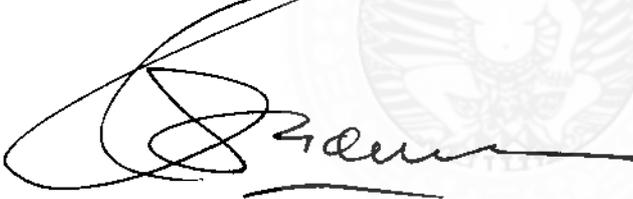
Oleh:

Pembimbing,



EMAN RAMELAN, S.H., M.S.

Mengetahui,
Ketua Program Magister Kenotariatan
Universitas Airlangga



PROF.Dr.H.MOCH.ISNAENI, S.H., M.S.

Telah Diuji Pada Hari: Selasa, Tanggal: 12 Agustus 2003

Susunan Panitia Penguji Tesis:

Ketua : Prof.Dr.H.Moch.Isnaeni, S.H. , M.S.

Anggota : Dr.Hj.Sri Hajati, S.H., M.S.

Anggota : Eman Ramelan, S.H., M.S.



ABSTRAKSI

Seiring dengan semakin meningkatnya laju pertumbuhan ekonomi yang ditandai dengan pembangunan di segala bidang demi kepentingan umum, maka kebutuhan akan tanah semakin meningkat. Kebutuhan akan tanah dalam rangka melaksanakan pembangunan itulah yang mendorong dilaksanakannya pengadaan tanah. Pelaksanaan pengadaan tanah dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara, yaitu:

- a. Secara sukarela dari pemilik hak atas tanah, yang dilakukan secara musyawarah, melalui cara pelepasan/ penyerahan hak atas tanah, sebagaimana diatur Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum juncto Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan dari Keppres tersebut.
- b. Secara paksa, melalui cara pencabutan hak atas tanah dan benda-benda di atasnya, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 junctis Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Undang-Undang tersebut, dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian oleh Pengadilan Tinggi sehubungan dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya.

Isu utama dari pengadaan tanah tersebut yang dibahas dalam penulisan tesis ini adalah tentang konsep kepentingan umum dan ganti rugi yang layak.

Karena pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut sedapat mungkin dilakukan secara musyawarah melalui pelepasan/ penyerahan hak atas tanah, dan apabila cara tersebut gagal, barulah dilaksanakan pencabutan hak atas tanah, maka pemahaman akan konsep kepentingan umum disini sangat diperlukan. Hal ini disebabkan, apabila terpaksa harus dilaksanakan pencabutan hak atas tanah, maka yang menjadi permasalahan adalah apakah konsep kepentingan umum yang dijadikan dasar untuk melakukan pelepasan/ penyerahan hak atas tanah dapat pula diterapkan sebagai dasar dalam rangka pelaksanaan pencabutan hak atas tanah. Ternyata perbedaan tentang konsep kepentingan umum yang dimaksud dalam peraturan perundangan tentang pelepasan/ penyerahan hak atas tanah dengan konsep kepentingan umum yang diatur dalam peraturan perundangan tentang pencabutan hak atas tanah, hanya sebatas pada cara penyusunan dan pendekatan yang digunakan dalam merumuskannya, dan bukan menyangkut pada perbedaan substansinya. Dengan demikian, konsep kepentingan umum yang dimaksud dalam pelepasan/ penyerahan hak atas tanah dapat dijadikan dasar untuk melaksanakan pencabutan hak atas tanah, karena keduanya memiliki nilai yang setara/ parallel..

Sedangkan untuk memenuhi kriteria ganti rugi yang layak, maka penetapan bentuk dan besarnya ganti rugi itu harus didasarkan dan disesuaikan dengan peraturan perundangan yang berlaku, dengan tetap memperhatikan saran, pendapat, dan pertimbangan dari kedua belah pihak, sehingga sedapat mungkin ditetapkan ganti rugi yang mendekati pemenuhan rasa keadilan bagi kedua belah pihak.

KATA PENGANTAR

Segala pujian dan kemuliaan saya persembahkan kepada Tuhan Yang Maha Kuasa, atas segala hikmat dan kekuatan yang telah dilimpahkan kepada saya, sehingga penyusunan Tesis ini dapat terselesaikan.

Sesungguhnya saya telah berusaha sebaik mungkin untuk dapat menyusun Tesis ini, akan tetapi saya tetap mengharapkan segala saran dan kritik yang membangun dari berbagai pihak atas tesis ini.

Pada kesempatan ini, saya juga ingin mengucapkan terimakasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak **Eman Ramelan, S.H.,M.S.**, selaku dosen pembimbing yang telah banyak meluangkan waktu di tengah berbagai kesibukannya untuk memberikan bimbingan, petunjuk, dan pengarahan dalam penyusunan tesis ini dengan penuh kesabaran.
2. Bapak **Prof.Dr.H.Moch.Isnaeni,S.H.,M.S.**, selaku Ketua Program Magister Kenotariatan Universitas Airlangga dan Ketua Tim Penguji Tesis.
3. Ibu **Dr.Hj.Sri Hajati,S.H.,M.S.**, selaku anggota Tim Penguji Tesis.
4. Bapak **H.Machsoen Ali, S.H.,M.S.**, Dekan Penanggungjawab Program Magister Kenotariatan Universitas Airlangga.

5. Ayah, ibu, Susan, Fenny, dan Adri yang tercinta, yang terus memberikan semangat dan dukungan yang tiada henti-hentinya baik secara moril maupun materiil, yang membantu saya untuk tetap kuat dan tabah dalam menjalani seluruh rangkaian mata kuliah di Magister Kenotariatan Universitas Airlangga serta menyelesaikan penyusunan tesis ini.
6. Sahabatku, Peggy Desiana, yang selalu setia menemani dalam suka dan duka serta banyak memberikan bantuan dan semangat kepada saya dalam menjalani perkuliahan dan menyusun tesis ini.
7. Teman-teman dan seluruh rekan-rekan yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu yang turut berjasa dalam membantu saya selama menjalani kuliah dan menyusun tesis.

DAFTAR ISI

	Halaman
JUDUL	i
KATA PENGANTAR	iii
BAB I : PENDAHULUAN	1
1. Latar Belakang Masalah	1
2. Rumusan Masalah	7
3. Tujuan Penelitian	8
4. Kegunaan Penelitian	9
5. Tinjauan Pustaka	10
6. Metode Penelitian	19
a. Pendekatan Masalah	19
b. Bahan Hukum	19
c. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum	19
d. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum	20
7. Pertanggungjawaban Sistematis	21
BAB II : KONSEP KEPENTINGAN UMUM DALAM RANGKA	
PENGADAAN TANAH	23
1. Fungsi Sosial Tanah	23
2. Prosedur Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk	
Kepentingan Umum	31

	a. Prosedur Pelaksanaan Pelepasan/Penyerahan.....	
	Hak Atas Tanah.....	31
	b. Prosedur Pelaksanaan Pencabutan	
	Hak Atas Tanah.....	37
	3. Kesetaraan Makna Kepentingan Umum dalam.....	
BAB III	: KONSEP GANTI RUGI YANG LAYAK DALAM RANGKA	
	PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM.....	54
	1. Kendala dan Dasar Penetapan Bentuk dan Besarnya Ganti	
	Kerugian Dalam Rangka Pengadaan Tanah Untuk	
	Umum.....	54
	2. Kerancuan Prosedur Penyelesaian Sengketa Penetapan Ganti	
	Rugi Dalam Rangka Pengadaan Tanah.....	66
BAB IV	: PENUTUP	
	1. Simpulan.....	76
	2. Saran.....	77
	DAFTAR PUSTAKA	



BAB I

PENDAHULUAN

BAB I PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Dalam kehidupan manusia, tanah merupakan persoalan yang memiliki arti yang sangat penting, karena sebagian besar kehidupan manusia memang bergantung pada tanah. Tanah dinilai sebagai suatu harta yang bersifat “permanent” yang dapat digunakan sebagai investasi untuk masa-masa mendatang. Tanah merupakan tempat pemukiman sekaligus sumber penghidupan bagi mereka yang mencari nafkah khususnya melalui usaha tani dan perkebunan, dan pada akhirnya tanah jugalah yang dijadikan tempat persemayaman terakhir bagi seseorang yang meninggal dunia.

Berdasarkan kenyataan tersebut, dapat diketahui bahwa dalam kehidupan manusia, tanah tidak hanya mempunyai nilai ekonomis dan kesejahteraan semata sebagaimana anggapan sebagian orang, akan tetapi juga memiliki nilai-nilai dan makna yang penting yang terkandung dalam bidang sosial, politis, kultural, maupun psikologis. Oleh karena itu, tanah memang sangat dibutuhkan dan memiliki arti yang sangat penting bagi seluruh umat manusia.

Selain itu, dalam rangka pelaksanaan dan peningkatan pembangunan nasional di segala bidang yang memerlukan tanah sebagai

sarananya, berarti kebutuhan akan tanah semakin meningkat. Dalam kondisi semacam ini, tentunya hukum ekonomi akan berlaku, dimana dengan semakin meningkatnya jumlah permintaan pasti akan diikuti dengan meningkatnya penawaran/ harga. Oleh karena itu, sudah sewajarnya nilai ekonomis tanah akan semakin meningkat seiring dengan meningkatnya kebutuhan tanah untuk kepentingan pembangunan. Tingkat nilai ekonomis akan tanah sangatlah bergantung juga pada status hak serta ada tidaknya sertifikat tanah sebagai alat bukti yang kuat.

Dalam rangka pelaksanaan pembangunan, dengan kata lain demi kepentingan umum yang memerlukan tanah sebagai sarananya, maka perlu adanya pengaturan yang jelas atas penguasaan/ pengambilalihan hak-hak atas tanah milik penduduk. Sejalan dengan program tersebut, Pemerintah sebenarnya telah menyediakan dua saluran hukum yang dapat ditempuh dalam rangka pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, yaitu:

- a. Secara sukarela dari pemilik hak atas tanah, yaitu melalui lembaga pelepasan atau penyerahan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, juncto Peraturan Menteri (Permen) Agraria

Nomor 1 Tahun 1994 tentang ketentuan pelaksanaan dari Keppres tersebut.

- b. Secara paksa, yaitu melalui lembaga pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 juncto Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 9 Tahun 1973 tentang pelaksanaan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya juncto Peraturan Pemerintah (PP) Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti rugi oleh Pengadilan Tinggi sehubungan dengan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda di atasnya.

Kedua lembaga tersebut memang sengaja disediakan oleh Pemerintah. Hal ini disebabkan, karena sebagai negara yang menjunjung tinggi asas "*The Rule of Law*", dan sebagai negara yang memperhatikan asas-asas kesejahteraan (*prosperity*) dalam rangka terwujudnya masyarakat yang sejahtera atau masyarakat yang adil dan makmur, akan tetapi dengan tetap memperhatikan asas-asas ketertiban dan keamanan (*security*) sehingga stabilitas nasional akan tetap terpelihara, maka dalam rangka memenuhi kebutuhan akan tanah, tentunya tidak bisa begitu saja mengambil tanah dari masyarakat, akan tetapi harus dilaksanakan berdasarkan alasan yang berdasar serta prosedur yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun yang acapkali

menjadi kendala dalam rangka pengadaan tanah itu adalah persepsi tentang konsep kepentingan umum itu sendiri dan ganti rugi yang layak. Adapun yang penulis maksudkan dengan konsep disini adalah makna/ pengertian/ batasan dari kedua hal tersebut, yakni tentang kepentingan umum dan ganti rugi yang layak.

Dalam rangka pengadaan tanah melalui lembaga pelepasan/penyerahan maupun pencabutan hak atas tanah, syarat dasar/ utama yang harus dipenuhi adalah karena adanya kepentingan umum yang membutuhkannya. Mengenai batasan/ definisi/ pengertian dari kepentingan umum itu sendiri telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang khususnya mengatur tentang pengadaan tanah, baik melalui pelepasan/penyerahan hak yang diatur dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 maupun pencabutan hak atas tanah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961 juncto Inpres Nomor 9 Tahun 1973. Oleh karena itu, kita harus jeli untuk membedakan apakah dalil demi kepentingan umum dalam rangka pengadaan tanah memang mengenai sasaran atau tidak. Perbedaan ini diperlukan, karena tata cara/prosedur dan cara perolehan haknya untuk pelaksanaan pengadaan tanah yang memang diperlukan demi kepentingan umum berbeda dengan pelaksanaan pengadaan tanah yang bukan untuk kepentingan umum. Dengan demikian, tidak sampai terjadi

adanya “pemboncengan” kepentingan dari pihak-pihak lain yang hendak menggunakan fasilitas lembaga pelepasan/penyerahan serta pencabutan hak atas tanah karena dalil kepentingan umum. Atau dengan kata lain jangan sampai kepentingan umum/ kepentingan pembangunan dijadikan “kambing hitam” yang dapat menimbulkan kesan bahwa segala sesuatunya akan menjadi halal bilamana dilakukan untuk dan demi pembangunan sekalipun hal itu dilakukan secara melanggar hukum.

Di samping itu, dalam rangka pengadaan tanah yang benar-benar ditujukan untuk kepentingan umum itu sendiri, pemahaman tentang konsep kepentingan umum itu sendiri sangat diperlukan, untuk menentukan apakah konsep kepentingan umum yang diatur dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 dapat disejajarkan dengan konsep kepentingan umum yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961. Hal ini diperlukan sebagai dasar melaksanakan pencabutan hak atas tanah apabila ternyata pelaksanaan pengadaan tanah melalui pelepasan/penyerahan hak atas tanah tidak berhasil, dan terpaksa harus ditempuh melalui pencabutan hak atas tanah.

Selain konsep kepentingan umum, dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum, seringkali yang menjadi kendala adalah masalah penentuan nilai dan bentuk ganti rugi, karena bagaimanapun juga dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini

pasti terjadi *conflict of interest* antara pihak pemegang hak atas tanah dan pemohon. Pihak pemegang hak atas tanah pasti akan menuntut dan mematok harga setinggi mungkin, sedangkan di lain pihak, pemohon hak atas tanah (instansi yang membutuhkan) akan berupaya menekan harga serendah/seminim mungkin. Disinilah letak pentingnya dasar perhitungan serta pelaksanaan tata cara/ prosedur yang benar berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemberian ganti rugi yang layak, yang pada dasarnya harus ditempuh melalui proses dialog antara para pihak dalam bentuk musyawarah dalam rangka mengakomodasikan kepentingan yang bertolak belakang antara para pihak tersebut. Apabila musyawarah itu gagal/ tidak menemukan jalan keluar, dimana penentuan nilai dan bentuk ganti rugi tidak dapat disepakati, menurut pasal 21 Keppres Republik Indonesia Nomor 55 tahun 1993 juncto pasal 27 Permen Agraria Nomor 1 Tahun 1994, baru dimungkinkan dilaksanakan pencabutan hak atas tanah dengan tata cara yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961.

Di satu pihak, dalam rangka menyukseskan pembangunan di segala bidang memang sangat diperlukan tanah sebagai sarana utamanya, sedangkan di pihak yang lain, sebagian besar dari warga masyarakat juga membutuhkan tanah sebagai tempat pemukiman dan tempat mata

pencahariannya. Apabila tanah tersebut diambil begitu saja dan dipergunakan dengan dalih untuk menyukseskan pembangunan, maka jelaslah hal itu harus mengorbankan hak/kepentingan warga masyarakat yang seharusnya jangan sampai terjadi dalam negara yang menganut asas "*The Rule of Law*". Karena apabila hal ini sampai terjadi, hal ini berarti menunjukkan penyimpangan terhadap asas "*The Rule of Law*" itu sendiri. Namun di lain pihak, masyarakat pemilik tanah pada suatu saat juga harus merelakan tanah kepemilikannya itu apabila memang tanah yang dimaksud benar-benar diperlukan untuk kepentingan umum, prosedur pencabutan/ pembebasan atas tanah itu telah dilakukan dengan benar sesuai dengan peraturan yang ada, serta diberikannya ganti rugi yang layak/pantas untuk pemilik tanah tersebut.

2. Rumusan Masalah

- a. Apakah konsep "kepentingan umum" yang dimaksud dalam Keppres Nomor 55 tahun 1993 memiliki nilai yang setara dengan konsep kepentingan umum menurut Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961 juncto Inpres Nomor 9 tahun 1973 sehingga dapat dipergunakan sebagai dasar untuk pelaksanaan pencabutan hak atas tanah?

- b. Apakah yang menjadi dasar dan kendala untuk menentukan konsep ganti rugi yang layak dalam rangka pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum?

3. Tujuan Penelitian

1. Untuk memahami apakah konsep kepentingan umum yang dimaksud dalam rangka pelepasan/ penyerahan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 memiliki nilai yang setara/parallel dengan konsep kepentingan umum yang diatur dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 juncto PP Nomor 39 Tahun 1973. Sehingga konsep kepentingan umum yang dimaksud dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tersebut dapat juga dijadikan dasar pelaksanaan pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.
2. Untuk menentukan apakah penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian serta prosedur yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan dalam rangka pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum telah dilaksanakan dengan benar, sehingga kendala yang seringkali timbul dalam rangka penetapan ganti rugi tersebut sedapat mungkin dapat dihindari.

4. Kegunaan penelitian

Dari segi kegunaannya, penelitian ini diharapkan dapat berguna baik dari segi teoritis maupun dari segi praktis.

a. Segi teoritis

Untuk lebih memahami dan mengembangkan wawasan pengetahuan di bidang hukum agraris khususnya, dan lebih khusus lagi pada aspek kepentingan umum dan ganti rugi yang layak dalam rangka pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

b. Segi praktis.

Penelitian ini diharapkan berguna sebagai sumbangan pemikiran bagi mereka yang terlibat langsung dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Antara lain:

- a. Pemerintah, sebagai perumus dan pelaksana kebijakan, agar dapat menerapkan kebijakan tentang pengadaan tanah tersebut secara benar, sehingga dapat menciptakan keadilan bagi semua pihak yang terkait.
- b. Para peneliti lainnya, agar dapat memberikan masukan sebagai studi perbandingan dalam meneliti kasus-kasus yang berkaitan dengan pengadaan tanah.

5. Tinjauan Pustaka

Adanya pengaturan mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini pada dasarnya mengacu pada Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea ke-empat, kemudian diikuti pada pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, yang menentukan: “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat”. Selain itu, juga didasarkan pada pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang menentukan: “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.

Demikian juga didasarkan pada pasal 18 UUPA, yang menentukan:

“Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang”.

Mengacu pada Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Pokok Agraria itulah, dapat disimpulkan bahwa meskipun kepentingan perorangan/pribadi terhadap hak atas tanah tetap diakui dan dilindungi, akan tetapi bagaimanapun juga apabila suatu saat kepentingan umum memerlukan tanah tersebut, maka kepentingan umum itulah yang harus didahulukan. Agar pelaksanaan penggunaan tanah demi kepentingan umum benar-benar mengenai sasaran yang tepat dan ditempuh melalui prosedur yang benar, maka telah disediakan saluran hukum tersendiri,



yaitu melalui lembaga pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum tersebut.

Menurut pasal 1 angka 1 Keppres Nomor 55 tahun 1993, pengadaan tanah adalah: “setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut”.

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum itu sendiri dapat dilakukan melalui dua lembaga hukum, yakni: melalui lembaga pencabutan hak atas tanah maupun lembaga penyerahan/ pelepasan hak atas tanah.

Menurut Abdurahman, Pencabutan hak atas tanah (*Onteigening*) adalah: “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 dalam memenuhi suatu kewajiban hukum”.¹ Sedangkan yang dimaksud pelepasan atau penyerahan hak tanah sebagaimana diatur dalam pasal 1 angka 2 Keppres Nomor 55 Tahun 1993: “setiap kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah”.

Pada hakikatnya, pelepasan atau penyerahan hak atas tanah ini merupakan dimensi lain dari pembebasan tanah, karena apabila dilihat

¹ Abdurahman, Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia, Alumni, Bandung, 1978, hal.4.

dari si pemegang hak atas tanah, perbuatannya seperti itu memang dilihat sebagai suatu pelepasan hak. Namun apabila dilihat dari sudut pemerintah, maka tindakan tersebut dikatakan sebagai pembebasan tanah.

Dahulu, sebelum adanya Keppres Nomor 55 Tahun 1993, lembaga ini memang dikenal dengan pembebasan tanah, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 15 Tahun 1975. Namun setelah adanya Keputusan Presiden ini, istilah pembebasan tanah telah diubah menjadi pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Kedua lembaga tersebut, yaitu pencabutan hak atas tanah maupun pelepasan atau penyerahan hak atas tanah itu timbul, karena bagaimanapun juga tanah memiliki fungsi sosial, sehingga kepentingan umumlah yang harus didahulukan.

Menurut saya, dalam rangka tindakan pengambilalihan kepemilikan hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat dalam rangka kepentingan umum oleh Pemerintah, maka langkah pertama yang wajib diambil oleh Pemerintah adalah melalui cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, dimana dilakukan musyawarah lebih dulu dengan pemilik tanah untuk menentukan ganti ruginya. Apabila cara ini tidak berhasil, maka barulah Pemerintah dapat menggunakan cara yang

kedua, yaitu melalui pencabutan hak-hak atas tanah. Pencabutan hak atas tanah ini merupakan pencabutan hak atas tanah secara paksa. Walaupun demikian, bukan berarti melalui pencabutan hak atas tanah ini dapat dilakukan secara semena-mena. Hal ini disebabkan bagaimanapun juga, pengambilalihan hak atas tanah oleh Pemerintah harus tetap dilakukan sesuai prosedur yang ditentukan dalam perundang-undangan, dan juga harus memenuhi syarat-syarat yang diatur dalam perundang-undangan. Syarat-syarat tersebut antara lain karena adanya kepentingan umum serta diberikannya ganti rugi yang layak bagi pemilik hak atas tanah. Dalam hal ini, konsep kepentingan umum serta ganti rugi itulah yang akan dibahas di sini.

Menurut pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 yang dimaksud dengan kepentingan umum dalam pelaksanaan pembangunan adalah untuk kepentingan negara/bangsa, untuk kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak/bersama, atau kepentingan pembangunan.

Sedangkan dalam pasal 1 dari Pedoman pelaksanaan pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang di atasnya dari Lampiran Inpres Nomor 9 Tahun 1973, diberikan perincian tentang apa yang dimaksud dengan kepentingan umum sebagai berikut:

1. Suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum, apabila kegiatan tersebut menyangkut:
 - a) Kepentingan bangsa dan negara dan/ atau
 - b) Kepentingan masyarakat luas dan/ atau
 - c) Kepentingan rakyat banyak/ bersama dan/ atau
 - d) Kepentingan pembangunan
2. Bentuk-bentuk kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum sebagai dimaksud dalam ayat (1) pasal ini meliputi bidang-bidang:
 - a) Pertanahan;
 - b) Pekerjaan umum;
 - c) Perlengkapan umum;
 - d) Jasa umum;
 - e) Keagamaan;
 - f) Ilmu Pengetahuan dan Seni Budaya;
 - g) Kesehatan;
 - h) Olahraga;
 - i) Keselamatan umum terhadap bencana alam;
 - j) Kesejahteraan sosial;
 - k) Makam/ kuburan;
 - l) Pariwisata dan rekreasi;
 - m) Usaha-usaha ekonomi yang bermamfaat bagi kesejahteraan umum.
- c. Presiden dapat menentukan bentuk-bentuk kegiatan pembangunan lainnya kecuali sebagai dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, yang menurut pertimbangan perlu bagi kepentingan umum”.

Demikian pula konsep kepentingan umum ini juga diatur dalam Keppres nomor 55 Tahun 1993, yang khususnya diatur dalam pasal 5 ayat (1) dan ayat (2), yang menentukan:

“Pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan Keputusan Presiden ini dibatasi untuk:

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 pengairan lainnya termasuk saluran irigasi;
 - c. Rumah Sakit Umum dan Pusat-Pusat Kesehatan Masyarakat;
 - d. Pelabuhan atau bandar udara atau terminal;
 - e. Peribadatan;
 - f. Pendidikan atau sekolahan;
 - g. Pasar Umum atau Pasar Inpres;
 - h. Fasilitas pemakaman umum;
 - i. Fasilitas keselamatan umum seperti antara lain tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;
 - j. Pos dan telekomunikasi;
 - k. Sarana olahraga;
 - l. Stasiun penyiaran radio, televisi beserta sarana pendukungnya;
 - m. Kantor Pemerintah;
 - n. Fasilitas Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.
2. Kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum selain yang dimaksud dalam angka 1 yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden”.

Menurut penulis, sebenarnya konsep kepentingan umum pada kedua peraturan perundang-undangan ini pada dasarnya memiliki pengertian yang sama, yaitu merupakan kepentingan negara/bangsa. Namun untuk mencegah dikaburkannya makna kepentingan negara/bangsa itu sendiri oleh pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab, maka di dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993, batasan kepentingan umum tersebut memang ditentukan lebih khusus/spesifik, sehingga dapat mencegah tindakan semena-mena dalam mengambilalih kepemilikan tanah masyarakat oleh pihak-pihak tertentu yang seringkali menggunakan dalil untuk “kepentingan umum”. Lagipula melalui

Keppres Nomor 55 Tahun 1993 ini, telah ditutup kemungkinan bagi pihak swasta untuk menggunakan lembaga pengadaan tanah ini dengan dalil demi kepentingan umum. Karena dalam Keputusan Presiden ini, lembaga pengadaan tanah hanya disediakan bagi pemerintah, sedangkan proses pengadaan tanah bagi pihak swasta hanya dapat ditempuh melalui jual beli. Tukar menukar, atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak.

Ganti rugi merupakan imbalan yang diberikan kepada pemilik hak atas tanah yang dicabut atau dibebaskan hak atas tanahnya oleh Pemerintah.

Menurut A.P.Parlindungan, ganti rugi adalah: “penggantian atas nilai tanah berikut bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda atau lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah tersebut”.²

Menurut penjelasan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Nomor 5:

... “ganti kerugian yang layak itu akan didasarkan atas nilai yang nyata/ sebenarnya dari tanah atau benda-benda yang bersangkutan, harga yang didasarkan atas nilai yang nyata/ sebenarnya itu tidak mesti sama dengan harga umum, karena harga umum bisa merupakan “catut”. Tetapi sebaliknyaapun harga tersebut tidak pula berarti harga yang murah”...

² A.P.Parlindungan, Pencabutan dan Pembebasan Hak Atas Tanah (Suatu Studi Perbandingan), Mandar Maju, Bandung, hal.55

Menurut penulis, dalam menentukan konsep ganti rugi yang layak ini tidaklah mudah.

Namun yang penting disini, dalam menentukan besarnya ganti rugi tersebut harus mengikuti prosedur yang ditetapkan dalam perundang-undangan, antara lain didasarkan pada musyawarah dengan pemilik tanah serta memperhatikan harga umum untuk tanah setempat. Selain kedua faktor tersebut, yang perlu diperhatikan adalah bahwa jumlah ganti rugi itu tidak hanya didasarkan pada tanahnya saja, tetapi juga harus diperhitungkan akan segala tanaman dan/atau bangunan yang ada di atasnya, serta meliputi pula kerugian-kerugian yang lain yang ditanggung oleh bekas pemilik tanah. Ganti rugi tidak hanya semata-mata berbentuk uang, akan tetapi dapat berbentuk tanah atau fasilitas lainnya. Selain itu, dalam menentukan nilai dan bentuk ganti rugi dalam rangka pengadaan tanah, dibedakan berdasarkan status hak atas tanahnya, apakah tergolong tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, atau Hak Guna Usaha. Demikian pula dibedakan antara tanah yang sudah bersertifikat dengan tanah yang belum bersertifikat dan antara tanah adat dengan tanah garapan.

Tentang dasar penetapan nilai dan bentuk dan ganti rugi yang layak, Schenk memberikan beberapa petunjuk yang perlu diperhatikan, antara lain:

1. kerugian yang langsung dan sebagai akibat dari pencabutan hak tersebut.
2. Juga kerugian bisa terjadi karena berkurangnya nilai dari yang dicabut hak tersebut karena berkurangnya dari yang tinggal karena tidak semua dicabut haknya.
3. Akibat pencabutan hak, maka orang yang dicabut haknya tersebut telah kehilangan penghasilannya, sehingga perlu untuk menggantikannya ataupun memindahkan perusahaannya ataupun biaya-biaya untuk pindah ataupun biaya untuk membina kembali.
4. Akibat pencabutan hak tersebut, dia harus membayar lebih besar pajak yang harus dibayarnya karena pencabutan hak tersebut.³

Meskipun bentuk dan jumlah ganti rugi tidak mungkin sepenuhnya dapat memenuhi rasa keadilan, baik bagi pihak yang memerlukan tanah maupun pemilik tanah, namun bagaimanapun juga harus diusahakan penetapan bentuk dan jumlah ganti rugi tersebut tetap dilandaskan pada suatu asas umum yang bersifat universal. Dengan demikian adanya tindakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut tidak sampai terlalu merugikan pihak yang memerlukan tanah, dan terutama juga bagi pemilik tanah, yang seringkali berada di pihak yang lebih lemah, agar adanya tindakan pengadaan tanah tersebut tidak sampai mengakibatkan kemunduran pada status ekonomi dan sosial mereka. Bahkan Undang-Undang juga memberikan perlindungan hukum bagi pemilik tanah mengenai penetapan ganti rugi tersebut, yaitu apabila mereka keberatan/ tidak dapat menerima jumlah dan bentuk ganti rugi yang ditetapkan. Apabila hal ini terjadi, maka mereka dapat mengajukan

³ *Ibid*, hal.31

banding kepada Pengadilan Tinggi setempat yang diharapkan dapat menjadi saluran terakhir untuk menetapkan bentuk dan jumlah ganti rugi yang seadil-adilnya bagi kedua belah pihak.

6. Metode Penelitian

a. pendekatan masalah

Adapun pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yang merupakan suatu pendekatan dalam penelitian hukum yang menekankan pada pencarian norma yang terdapat dalam ketentuan perundang-undangan.

Dalam hal ini yang hendak ditekankan adalah konsep kepentingan umum dan ganti rugi yang layak dalam rangka pencabutan dan penyerahan/pelepasan hak-hak atas tanah, yang ditinjau dari berbagai peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.

b. bahan hukum

Penelitian ini diutamakan melalui studi kepustakaan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder. Adapun sumber data/ bahan hukum primer dan sekunder tersebut penulis peroleh dari:

-) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat, yaitu:

-) Norma/kaidah dasar, yaitu: Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945

-) Peraturan dasar, yaitu: Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945
-) Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
-) Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer seperti: pendapat-pendapat dari para sarjana/pakar hukum baik dalam bentuk buku-buku, jurnal, maupun majalah hukum

c. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan tehnik studi kepustakaan/ studi literatur/ studi dokumen (hukum), yang pada umumnya juga dikenal dengan tehnik *library research*, yaitu: penyelidikan perpustakaan. Bahan-bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan dikumpulkan dengan cara melakukan inventarisasi, dan selanjutnya mengaitkannya dengan bahan hukum yang berupa teori maupun pendapat-pendapat hukum, kemudian bahan hukum tersebut diolah dan dirumuskan.

d. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Dalam penelitian ini metode analisis bahan hukum yang penulis pergunakan adalah komparatif, yaitu: menganalisa data-data, bahan-bahan hukum/ pendapat yang berbeda dengan jalan membandingkan untuk dipilih mana pendapat yang lebih kuat atau mencari kemungkinan-kemungkinan untuk dikompromikan.

7. Pertanggungjawaban Sistematika

Penulisan tesis ini dalam sistematikanya terbagi atas bab-bab sebagai berikut:

Bab I: PENDAHULUAN, berisi tentang Latar Belakang Masalah yang dikaji dan selanjutnya disertai dengan perumusan masalahnya, tujuan dan mamfaat penelitian, tinjauan pustaka yang berisi penyajian konsep-konsep atau teori-teori yang berguna sebagai bahan bagi analisis masalah, metode penelitian yang dimaksudkan untuk menjelaskan bagaimana penelitian dilakukan melalui pendekatan masalah, sumber bahan hukum, prosedur pengumpulan bahan hukum, pengolahan dan analisis bahan hukum, serta sistematika penulisan yang dijadikan sebagai pedoman dalam rangka penulisan tesis ini.

Bab II: KONSEP KEPENTINGAN UMUM DALAM RANGKA PENGADAAN TANAH, yang berisi pembahasan terhadap permasalahan hukum yang pertama, yakni terdiri dari fungsi Sosial Tanah, Prosedur Pelaksanaan Pengadaan Tanah, yang dibagi dalam dua sub bagian, yaitu prosedur pelaksanaan pelepasan/penyerahan hak atas tanah, dan prosedur pelaksanaan pencabutan hak atas tanah Pelepasan/Penyerahan dan pencabutan hak atas Tanah, sampai kesetaraan makna kepentingan umum yang diatur dalam Keppres Nomor

55 Tahun 1993 dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 jo Inpres Nomor 9 Tahun 1973

Bab III: Konsep Ganti Rugi yang Layak Dalam Rangka Pengadaan Tanah, yang merupakan pembahasan terhadap permasalahan hukum yang kedua, yang terdiri dari bagaimana dasar perhitungan ganti rugi dalam rangka pengadaan tanah serta kendalanya, dan prosedur penyelesaian sengketa dalam menetapkan nilai dan bentuk ganti rugi.

Bab IV: Penutup, yang berisi kesimpulan dan saran atas penulisan ini.





BAB II

KONSEP KEPENTINGAN UMUM DALAM RANGKA PENGADAAN TANAH

BAB II

KONSEP KEPENTINGAN UMUM

DALAM RANGKA PENGADAAN TANAH

1. Fungsi Sosial Tanah

Pelaksanaan pembangunan yang telah menyebar ke seluruh wilayah Indonesia, serta peningkatan jumlah penduduk yang merupakan peristiwa alami, mengakibatkan kebutuhan akan tanah cenderung meningkat pesat. Paling tidak sejak tahun 1980-an sampai di masa-masa mendatang, masalah pertanahan yang didominasi oleh pembebasan tanah (yang sejak adanya Keppres Nomor 55 tahun 1993 dikenal dengan pengadaan tanah dalam rangka pembangunan untuk kepentingan umum, yaitu melalui: pelepasan/penyerahan hak atas tanah) serta pencabutan hak atas tanah akan selalu mewarnai dinamika masyarakat.

Berbicara tentang tanah, sudah barang tentu harus berbicara dalam konteks yang umum maupun khusus. Kedua hal ini berkaitan erat, karena secara umum, tanah memiliki fungsi sosial, sehingga dapat dipakai untuk kepentingan umum. Namun secara khusus, bagaimanapun juga tidak dapat dipungkiri adanya hak yang sangat melekat, yaitu adanya hak atas tanah untuk kepentingan pribadi atau perorangan, maupun badan hukum.

Eksistensi pembangunan yang tidak dapat dan tidak boleh ditahan, menyebabkan terjadinya pelepasan/ penyerahan maupun pencabutan hak atas tanah dalam rangka menunjang pembangunan tersebut tidak dapat dihindari. Namun, dalam praktek pembebasan tanah tersebut, lebih sering didominasi oleh perbedaan persepsi yang sangat tajam mulai dari konsep fungsi sosial tanah, hingga pada gilirannya akan merambah ke masalah ganti rugi.

Harus diakui, bahwa munculnya konflik pertanahan di sekitar kita merupakan hasil interaksi negatif antara warga masyarakat dan pelaksana pengadaan tanah. Permasalahannya, ada pula warga masyarakat yang menyerobot tanah yang bukan haknya. Namun, pada waktu tanah tersebut dibutuhkan untuk kepentingan pembangunan/ demi kepentingan umum, kemudian justru berbalik meminta ganti rugi. Di samping itu, permasalahan lain yang sering muncul adalah para aparatur panitia pengadaan tanah demi kepentingan umum terlalu mengandalkan kekuasaan dan wewenangnya, sehingga akhirnya menyimpang dari prinsip musyawarah dan mufakat, yang kemudian mengintimidasi warga masyarakat sebagai pemilik tanah, dengan alasan klasik, yaitu untuk kepentingan pembangunan/ kepentingan umum.

Kompleksitas pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak hanya berhenti sampai di sini, karena peranan calo tanah yang dapat

memperalat aparat/ panitia pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sudah bukan lagi menjadi rahasia di negara kita. Pada gilirannya sering memojokkan para warga masyarakat pemilik tanah. Apalagi, bagi sementara warga masyarakat yang tidak dapat berbuat banyak karena berbagai keterbatasannya.

Salah satu falsafah yang mendasari pengaturan hak-hak atas tanah di dalam hukum pertanahan kita adalah adanya pengakuan tentang fitrah manusia sebagai makhluk monodualis yaitu kedudukan manusia sebagai makhluk individu dan makhluk sosial. Berdasarkan falsafah ini, maka bangsa Indonesia menganut prinsip keseimbangan antara individualisme dan komunalisme. Paham individualisme ditandai oleh adanya pengakuan hak milik atas tanah oleh individu sebagai warga negara, akan tetapi hak individu itu dilekati oleh fungsi sosial sebagai penerimaan atas paham komunalisme, sehingga hak milik itu haruslah diletakkan juga di dalam bingkai kepentingan masyarakat. Inilah yang mendasari adanya ketentuan bahwa hak atas tanah memiliki fungsi sosial. Berbicara tentang fungsi sosial tanah, sudah barang tentu kita perlu melihat eksistensi pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang menentukan bahwa: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat". Berdasarkan prinsip ini, maka setiap pemilik tanah

tidak dapat dengan sepenuhnya dan semaunya sendiri menggunakan tanahnya. Hal ini berarti bahwa: pemilikan atas tanah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat, pemilikan tanah perseorangan dapat dikalahkan oleh kepentingan masyarakat, tanah yang dimiliki tidak boleh ditelantarkan, tanah yang diperlukan untuk kepentingan umum harus dilepaskan melalui proses penguasaan oleh negara, dan tanah yang terbukti mengandung kekayaan alam yang menyangkut hajat hidup orang banyak dianggap sebagai tanah yang berada di bawah kekuasaan negara, bahkan negara dituntut juga untuk mengatur batas maksimal pemilikan tanah oleh suatu keluarga.

Khusus untuk peraturan pelaksanaan dari pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut, telah hadir pula di bumi Pancasila ini yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Sehubungan dengan pasal 33 ayat (3) UUD 1945, ada perluasan arti yang ditegaskan dalam pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, yang menentukan:

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

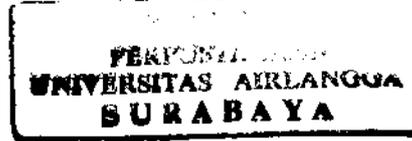
Selanjutnya pada pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dijelaskan pula mengenai hak menguasai dari negara, yang memberi wewenang kepada negara untuk:

- 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.

Dari pengertian tersebut menjadi jelas bahwa hak menguasai oleh negara lebih kuat kedudukannya daripada hak milik atau hak-hak lain atas tanah. Hal ini disebabkan karena adanya ketentuan “menentukan dan mengatur” dipandang mencakup pula pengalihan peruntukan dan hubungan hukum antara orang dengan tanah sesuai dengan kehendak negara dalam menterjemahkan prinsip fungsi sosial tanah. Menurut Moh.Mahfud,

“implementasi hak negara untuk menguasai dalam rangka fungsi sosial tanah ini adalah “hubungan istimewa” yang salah satu artinya adalah kewenangan bagi negara untuk melakukan pemaksaan, jika perlu demi kepentingan umum, dalam hubungan-hubungan keperdataan dengan warga negara”.⁴

⁴ Moh.Mahfud, “Implementasi Fungsi Sosial Hak Atas Tanah dan Perlindungan Hak-Hak Rakyat, Reformasi Pertanahan, Mandar Maju, Bandung, 2002, hal.28



Hal inilah yang kemudian dijadikan dasar oleh Pemerintah untuk melaksanakan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960, secara eksplisit fungsi sosial tanah tercantum dalam:

1. pasal 6, yang menentukan: "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial".
2. pasal 7, yang menentukan: "Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan".
3. Pasal 10, yang menentukan: "Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan".
4. Pasal 17, yang menentukan: "Dengan mengingat ketentuan dalam pasal 7, maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan/ atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum".
5. Pasal 18, yang menentukan: "Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan dari rakyat, hak-

hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang”.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tentang fungsi sosial tanah itu tampak bahwa tanah harus digarap dan tidak boleh ditelantarkan begitu saja yang dalam pemamfaatannya dilarang menggunakan cara-cara pemerasan, Pemerintah mengatur batas pemilikan tanah baik secara maksimal maupun minimum, dan pemerintah dapat melakukan pencabutan hak atas tanah jika kepentingan umum menghendaknya dengan pemberian ganti rugi yang layak dan menurut prosedur yang diatur dengan Undang-Undang. Politik hukum pertanahan yang seperti inilah yang kemudian melahirkan peraturan-pertaturan tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Sesuai dengan fungsi sosial tanah di Indonesia ini, dapat dipahami bahwa tanah harus dipergunakan sesuai dengan keadaan dan sifat daripada haknya. Dengan demikian barulah penggunaan itu dapat bermamfaat, baik bagi pemilik tanah, maupun bagi masyarakat, dan negara. Atau dengan kata lain, penggunaan hak milik ini haruslah disesuaikan pula dengan kepentingan masyarakat dan negara. Oleh karena adanya fungsi sosial tanah, maka tanah harus dipelihara sebaik-baiknya oleh setiap orang/pihak yang bersangkutan.

Menyadari bahwa pembangunan nasional di Indonesia memang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sendiri, maka sudah seharusnya pihak pemilik tanah yang tanahnya dibutuhkan untuk kepentingan pembangunan/ kepentingan umum harus merelakan tanahnya.

Namun hal ini bukanlah berarti bahwa kepentingan perseorangan akan hak atas tanah tidak lagi diperhatikan. Sebab dengan terlalu banyak menekankan pada kepentingan umum, manusia Indonesia yang kebudayaan aslinya memang telah terbiasa mendahulukan kepentingan umum itu, sehingga mengesampingkan kepentingan perseorangan seringkali dianggap hal yang wajar. Hal ini akan mengakibatkan masyarakat Indonesia akan semakin jauh dari masyarakat Pancasila yang seharusnya menginginkan keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan perseorangan, dan bukannya pengesampingan kepentingan perseorangan oleh kepentingan umum.

Sebaliknya, apabila kita secara terus-menerus memberi tekanan pada kepentingan umum, maka dikhawatirkan bahwa masyarakat Indonesia yang kepentingan-kepentingan perseorangannya memang jarang diperhatikan, bahkan terlalu sering “diinjak-injak”, akan lebih cepat menuju kepada suatu masyarakat komunis daripada menjadi masyarakat Pancasila.

Oleh karena itu, penggunaan dan penerapan falsafah mengenai fungsi sosial tanah di Indonesia perlu diadakan secara hati-hati. Jangan sampai kita, dalam meniru dan menjiplak pandangan yang berlaku di negara-negara maju, atau negara komunis dan yang perkembangan masyarakatnya jauh berbeda dengan masyarakat Indonesia, justru akan menciptakan suatu masyarakat yang sama sekali tidak kita kehendaki.

Konsistensi kita dengan pengamalan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, sudah barang tentu harus mampu mengedepankan kepentingan bangsa dan negara dalam rangka pembangunan nasional untuk kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.

2. Prosedur Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

a. Prosedur Pelaksanaan Pelepasan/ Penyerahan Hak Atas Tanah

Mengenai prosedur dan syarat-syarat pelaksanaan pelepasan/ penyerahan hak atas tanah ini dapat dilihat di dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 juncto Permen Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994. Menurut pasal 4 Keppres Nomor 55 tahun 1993, pengadaan dan rencana pemenuhan kebutuhan tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan apabila penetapan rencana pembangunan untuk kepentingan umum tersebut sesuai dengan dan berdasar pada Rencana Umum Tata

Ruang yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Sedangkan bagi daerah yang belum menetapkan Rencana Umum Tata Ruang, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan berdasarkan perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada.

Menurut pasal 6 Permen Agraria Nomor 1 Tahun 1994, tata cara pelaksanaan pengadaan tanah (dalam hal ini adalah pelepasan/ penyerahan hak atas tanah) dilakukan sebagai berikut: Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum kepada Bupati/ Walikota/ Walikota melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kotamadya setempat, yang dilengkapi dengan keterangan mengenai:

- a. lokasi tanah yang diperlukan;
- b. luas dan gambar kasar tanah yang diperlukan;
- c. penggunaan tanah pada saat permohonan diajukan;
- d. uraian rencana proyek yang akan dibangun, disertai keterangan mengenai aspek pembiayaan, dan lamanya pelaksanaan pembangunan.

Apabila tanah yang diperlukan terletak di 2 (dua) wilayah Kabupaten/ Kotamadya, atau di wilayah DKI Jakarta, maka permohonan tersebut diajukan kepada Gubernur melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi.

Berdasarkan Permen Agraria Nomor 1 Tahun 1994, setelah permohonan tersebut diterima oleh Bupati/ Walikota, maka Bupati/ Walikota memerintahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya untuk mengadakan koordinasi dengan Ketua Badan Pemerintahan Daerah [Bappeda] Tingkat II, Asisten Sekretaris Wilayah Daerah Bidang Ketataprajaan dan instansi terkait untuk bersama-sama melakukan penelitian mengenai kesesuaian peruntukan tanah yang dimohon dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada.

Apabila tanah yang diperlukan terletak di 2 (dua) wilayah Kabupaten/ Kotamadya, atau di wilayah DKI Jakarta, maka instansi Pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum kepada Gubernur melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi. Setelah menerima permohonan tersebut, Gubernur memerintahkan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi untuk mengadakan koordinasi dengan Ketua Bappeda Tingkat I atau Dinas Tata Kota, Asisten Sekretaris Wilayah Daerah Bidang Ketataprajaan dan instansi terkait untuk bersama-sama melakukan penelitian mengenai kesesuaian peruntukan tanah yang dimohon dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada.

Apabila rencana penggunaan tanahnya sudah sesuai dengan dan berdasar RTRW atau perencanaan ruang wilayah atau kota, Bupati/ Walikota/ Walikotamadya atau Gubernur memberikan persetujuan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum yang dipersiapkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kotamadya/ Propinsi setempat.

Untuk pengadaan tanah yang luasnya lebih dari 1 (satu) hektar, setelah instansi Pemerintah yang memerlukan tanah menerima persetujuan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum dari Bupati/ Walikota/ Walikotamadya atau Gubernur, maka instansi Pemerintah tersebut harus segera mengajukan permohonan pengadaan tanah kepada Panitia dengan melampirkan persetujuan penetapan tersebut. Setelah menerima permohonan tersebut, Panitia mengundang instansi Pemerintah yang memerlukan tanah untuk persiapan pelaksanaan pengadaan tanah. Kemudian Panitia bersama-sama dengan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah memberikan penyuluhan kepada masyarakat yang terkena lokasi pembangunan mengenai maksud dan tujuan pembangunan di tempat yang ditentukan oleh Panitia dan dipimpin oleh Ketua/ Wakil Ketua Panitia, serta dihadiri oleh para anggota Panitia dan pimpinan instansi pemerintah yang terkait. Setelah pelaksanaan penyuluhan tersebut, maka Panitia dan instansi terkait menetapkan batas lokasi tanah yang terkena pembangunan, dan

selanjutnya Panitia melakukan kegiatan inventarisasi mengenai bidang-bidang tanah, termasuk bangunan, tanaman, dan/ atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan. Dimana kegiatan inventarisasi ini meliputi kegiatan untuk mengetahui pemilik, jenis, luas, ukuran, konstruksi, dan kondisi bangunan/ tanaman/ benda-benda lain yang terkait dengan tanah. Kemudian hasil inventarisasi ini ditandatangani oleh petugas yang melakukan inventarisasi, diketahui oleh atasannya dan pimpinan instansi yang bersangkutan untuk selanjutnya disampaikan kepada Panitia.

Hasil inventarisasi diumumkan oleh panitia di Kantor Kabupaten/ Kotamadya, Kantor Camat dan Kantor Kelurahan/ Desa setempat selama 1 (satu) bulan dalam bentuk daftar dan peta yang ditandatangani oleh Ketua, Wakil Ketua, Sekretaris, dan para anggota panitia. Apabila dalam tenggang waktu tersebut terdapat pengajuan keberatan yang dianggap oleh Panitia memang beralasan, maka panitia akan mengadakan perubahan terhadap daftar dan peta yang dimaksud di atas.

Setelah melalui semua prosedur tersebut, maka panitia akan mengundang instansi Pemerintah yang memerlukan tanah, pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/ atau benda-benda yang lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan untuk

mengadakan musyawarah dalam rangka penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Apabila dalam musyawarah telah dicapai kesepakatan antara pemegang hak atas tanah dan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah, Panitia Pengadaan Tanah mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian sesuai dengan kesepakatan tersebut. Namun bila musyawarah telah diupayakan berulang kali dan kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian belum tercapai juga (gagal), maka Panitia Pengadaan Tanah mengeluarkan keputusan tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian, dengan sejauh mungkin memperhatikan segala saran dan pertimbangan yang berlangsung dalam musyawarah.

Apabila pemegang hak atas tanah tidak dapat menerima keputusan Panitia Pengadaan Tanah tersebut, maka mereka dapat mengajukan keberatan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I disertai dengan penjelasan mengenai sebab-sebab dan alasan keberatan tersebut. Setelah menerima keberatan tersebut, Gubernur Kepala Daerah Tingkat I akan mengkoordinasikan keberatan tersebut dengan Panitia Pengadaan Tanah di tingkat Propinsi. Panitia Pengadaan Tanah di Tingkat Propinsi tersebut yang akan membantu Gubernur untuk mengeluarkan keputusan yang dapat mengukuhkan atau mengubah

keputusan Panitia Pengadaan Tanah mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Apabila upaya penyelesaian yang ditempuh oleh Gubernur Kepala Daerah tingkat I tetap tidak dapat 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 Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya.

b. Prosedur Pelaksanaan Pencabutan Hak Atas Tanah

Pencabutan hak untuk kepentingan umum tidaklah dapat dilakukan sekehendak pihak pemohon saja, akan tetapi harus dilakukan sesuai dengan tata cara yang sudah ditentukan dalam berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hal tersebut, dan pelaksanaannya bersifat "**ultimatum remidium**", artinya pencabutan hak atas tanah hanya akan dilakukan jika cara-cara lain sudah tidak dapat ditempuh atau diupayakan.⁵ Sehingga pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum melalui lembaga pencabutan hak atas tanah ini sejauh mungkin dihindari, apabila masih ada cara yang lain.

⁵ Eman Ramelan, "Aspek Kepentingan Umum Dalam Pencabutan Hak Atas Tanah Setelah Berlakunya Keppres No.55 Th 1993", Yuridika, Jan-Feb 1996, hal.68.

Untuk keperluan itulah, dasar hukum yang digunakan di negara kita adalah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 juncto Inpres Nomor 9 Tahun 1973 tentang pelaksanaan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya, juncto PP Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1973 tentang acara penetapan ganti rugi oleh Pengadilan Tinggi sehubungan dengan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.

Menurut pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960:

“Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang”, dan menurut pasal 1 Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961, yang menentukan:

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

Hak-hak atas tanah dapat dicabut bilamana kepentingan umum menghendakinya.

Pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum, menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dapat dilakukan dalam 2 (dua) cara, yaitu:

-)Pencabutan hak menurut acara biasa.

Menurut prosedur ini, pihak yang meminta agar diadakan pencabutan hak atas tanah harus mengajukan permohonannya kepada Presiden Republik Indonesia dengan perantaraan Menteri Dalam negeri/ Dirjen Agraria melalui Gubernur Kepala Daerah/ Kepala Direktorat Agraria setempat dengan disertai:

1. Rencana peruntukan dan alasan-alasannya bahwa untuk kepentingan umum harus dilakukan pencabutan hak tersebut.
2. Keterangan tentang nama yang berhak (jika mungkin) serta letak, luas, dan macam hak dari tanah akan dicabut haknya serta benda-benda yang bersangkutan.
3. Rencana penampungan orang-orang yang haknya akan dicabut itu, dan kalau memungkinkan juga termasuk rencana penampungan untuk orang-orang yang menggarap tanah atau menempati rumah yang bersangkutan.

Setelah menerima permohonan untuk pencabutan hak sebagaimana dimaksud di atas, maka Kepala Direktorat Agraria segera meminta kepada Bupati Kepala Daerah yang bersangkutan untuk memberikan pertimbangan mengenai permintaan pencabutan hak tersebut. Pertimbangan tersebut khususnya menyangkut, bahwa untuk kepentingan umum harus dilakukan pencabutan hak tersebut dan tentang

penampungan orang-orang yang haknya dicabut serta meminta kepada panitia penaksir ganti rugi yang khusus diadakan untuk itu dalam rangka memberikan taksiran berapa ganti rugi yang harus dibayar terhadap tanah yang akan dicabut haknya itu.

Dalam waktu 3 (tiga) bulan sejak diterimanya permintaan dari Kepala Direktorat Agraria tersebut di atas para Bupati/ Walikota/ Kepala Daerah itu sudah harus menyampaikan pertimbangan-pertimbangan yang diperlukan, begitu pula dengan Panitia Penaksir harus sudah menyampaikan taksiran berupa ganti rugi yang harus dibayar kepada pemilik tanah yang dicabut haknya itu.

Kepala Direktorat Agraria setelah menerima segala pertimbangan dari Bupati/ Walikota/ KDH dan taksiran harga ganti kerugian yang harus dibayarkan atas nama Gubernur KDH, kemudian menyampaikan permohonan tersebut kepada Menteri Dalam Negeri c.q. Direktorat Jenderal Agraria dengan disertai pertimbangan-pertimbangan sendiri. Kemudian oleh Menteri Dalam Negeri permohonan ini disampaikan kepada Presiden dengan disertai pertimbangan-pertimbangan serta pertimbangan dari Menteri Kehakiman dan Menteri yang bidang tugasnya meliputi usaha si pemohon pencabutan hak.

Bilamana segala persyaratan tersebut semuanya sudah terpenuhi dan Presiden mengabulkan permohonannya, barulah pencabutan hak atas

tanah untuk kepentingan umum ini dilakukan dengan sebuah surat Keputusan Presiden. Dalam surat keputusan tersebut tercantum pula mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi yang harus dibayar kepada si pemilik tanah. Surat Keputusan Presiden ini kemudian diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia, dan turunannya disampaikan kepada pemilik tanah yang dicabut haknya. Selain itu isinya juga harus diumumkan melalui surat-surat kabar. Segala biaya yang diperlukan untuk pengumuman ini ditanggung sepenuhnya oleh pihak yang meminta pencabutan hak.

Setelah ditetapkannya Surat Keputusan Presiden tentang pencabutan hak sebagaimana dimaksud di atas dan setelah dikeluarkannya pembayaran ganti rugi yang jumlahnya ditentukan dalam Surat keputusan Presiden serta terselenggaranya penampungan–penampungan orang-orang yang tadinya menguasai tanah tersebut, maka tanah yang haknya dicabut menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Selanjutnya tanah tersebut akan diberikan kepada yang berkepentingan dengan sesuatu hak yang sesuai.

Adanya penegasan seperti itu disebabkan adanya hak-hak tertentu menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang tidak dapat dimiliki oleh orang lain atau badan-badan, karena misalnya hak milik hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia dan badan-badan

hukum tertentu yang ditunjuk menurut ketentuan pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Sehingga tanah-tanah yang dicabut haknya itu harus terlebih dahulu dinyatakan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

-)Pencabutan hak dalam keadaan mendesak.

Dalam keadaan yang sangat mendesak yang memerlukan penguasaan tanah dan/ atau benda-benda yang bersangkutan dengan segera, maka pencabutan hak khususnya penguasaan tanah dan/ atau benda tersebut dapat diselenggarakan dengan suatu acara khusus yang cepat. Keadaan yang mendesak itu misalnya jika terjadi wabah atau bencana alam yang memerlukan penampungan dengan segera. Dalam hal ini permintaan untuk melakukan pencabutan hak diajukan oleh Kepala Direktorat Agraria atas nama Gubernur KDH atas permohonan dari yang berkepentingan kepada Menteri Dalam Negeri, tanpa disertai taksiran/ perhitungan ganti rugi dari Panitia Penaksir, Selain itu, apabila pencabutan hak atas tanah tersebut dianggap benar-benar mendesak, hal tersebut dapat dilaksanakan tanpa harus menunggu diterimanya pertimbangan dari Bupati/ Walikotamadya KDH yang bersangkutan. Menteri Dalam Negeri dapat memberikan izin kepada yang bersangkutan untuk menguasai tanah dan/ atau benda-benda yang berkaitan dengan tanah tersebut.

Keputusan penguasaan atas tanah tersebut tersebut akan diikuti dengan Keputusan Presiden mengenai dikabulkan atau ditolaknya permohonan untuk melakukan pencabutan hak atas tanah ini. Seperti halnya pelaksanaan pencabutan hak atas tanah melalui acara biasa, Keputusan Presiden yang memuat pencabutan hak atas tanah ini, juga harus dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Bilamana telah terjadi pencabutan hak sebagaimana dimaksud di atas, tetapi kemudian ternyata bahwa tanah atau benda-benda yang bersangkutan tidak dipergunakan sesuai dengan rencana peruntukannya, yang mengharuskan dilakukannya pencabutan hak tersebut, maka pihak yang semula berhak atas tanah tersebut diberi prioritas pertama untuk mendapatkan kembali tanah dan/ atau benda tersebut. Dengan cara yang demikian ini, diharapkan meskipun sudah dilakukan pencabutan hak, akan tetapi kepentingan perorangan yang tadinya merupakan pemilik dari tanah dan/ atau benda-benda yang ada di atasnya, tidak begitu banyak dirugikan dalam rangka pengorbanan untuk kepentingan umum.

3. Kesetaraan Makna Kepentingan Umum Dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Jo Inpres Nomor 9 Tahun 1973

Dalam rangka memahami konsep kepentingan umum dalam rangka pengadaan tanah, hendaknya dipahami apakah konsep kepentingan umum yang diatur dalam Keppres Nomor 55 tahun 1993

mempunyai nilai yang setara dengan konsep kepentingan umum dalam hal pencabutan hak atas tanah. Sehingga apabila suatu saat terpaksa harus dilaksanakan pencabutan hak atas tanah, maka konsep kepentingan umum yang dimaksud dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 juga dapat diterapkan dalam rangka pencabutan hak atas tanah, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961.

Tentang kepentingan umum tersebut, menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 pasal 1, yang dimaksud dengan kepentingan umum dalam pelaksanaan pembangunan adalah untuk kepentingan negara/ bangsa, untuk kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak/ bersama, atau kegiatan pembangunan. Namun Presiden melalui Keputusannya memberikan kriteria yang lebih spesifik untuk mencegah permainan atau memboncengnya kepentingan oknum pejabat untuk memiliki tanah tadi, bahwa pengadaan tanah dapat dilaksanakan apabila rencana pembangunannya sesuai dengan dan berdasar pada rencana umum tata ruang yang telah disahkan. Akan tetapi jika rencana umum tata ruang itu belum dimiliki oleh daerah atau instansi yang bersangkutan, maka pengadaan tanah harus didasarkan atas perencanaan ruang wilayah atau kota yang sudah tersusun.

Atas terbitnya Keppres Nomor 55 Tahun 1993, sebagian pihak melihat adanya segi-segi konstruktif yang patut disambut secara positif.

Pertama, tentang status hukum.⁶ Kendati jika dilihat dari optik pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang menentukan: “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur Undang-Undang”, status hukum Keputusan Presiden memang masih belum memadai, akan tetapi Keputusan Presiden tersebut sudah setahap lebih tinggi dari Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 yang digantikannya. **Kedua**, tentang kepentingan umum⁷. Dengan tegas dan jelas pasal 5 ayat (1) dari Keppres Nomor 55 Tahun 1993, menunjuk kepentingan umum 14 (empatbelas) proyek pembangunan yang dikategorikan sebagai kepentingan umum. Dimana dikatakan pula, proyek tersebut haruslah merupakan:

- a. kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah,
- b. selanjutnya proyek tersebut dimiliki oleh Pemerintah, dan
- c. tidak digunakan untuk mencari keuntungan.

Ketiga syarat tersebut bersifat kumulatif, dan bukan bersifat tentatif atau alternatif. Artinya ketiga syarat tersebut harus terpenuhi secara bersama-sama, untuk dapat memenuhi unsur sebagai pembangunan untuk

⁶ Angger Jati.W dan Dadang Juliantara, “Tanah, Rakyat, dan Demokrasi”, Gema Clipping Service, Juni-Juli, 1993, hal.26.

⁷ Ibid

kepentingan umum. Dengan demikian, apabila salah satu syarat tidak terpenuhi, maka tidak dapat dikategorikan sebagai pembangunan untuk kepentingan umum, dan proses pengadaan tanahnya tidak dapat mendasarkan pada Keppres Nomor 55 tahun 1993. Keempatbelas bidang kegiatan yang dimaksud dalam pasal 5 angka 1 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 pada dasarnya dapat digolongkan menjadi 3 (tiga) kategori, yaitu: **public utilities and services, public safety and health, dan National defense.**⁸

Pendefinisian tentang kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Keputusan Presiden ini tentunya memberikan gejala positif, karena memberikan batasan yang lebih pasti dan jelas tentang konsep kepentingan umum yang selama ini dipandang terlalu luas dan kabur. Hal ini disebabkan dalam Keputusan Presiden dicantumkan bidang-bidang yang lebih spesifik dibandingkan bidang-bidang yang ditetapkan dalam pedoman pelaksanaan pencabutan hak-hak atas tanah (*onteigening*), dimana hal ini diatur dalam Inpres Republik Indonesia Nomor 9 tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya. Menurut Keppres, yang dikategorikan kepentingan umum antara lain pembangunan untuk jalan umum, saluran pembuangan air, waduk, bendungan, dan bangunan

⁸ Eman Ramelan, *op.cit*, hal.66

pengairan lainnya termasuk saluran irigasi, pasar umum, pasar inpres, sarana olahraga, dan fasilitas ABRI. Sedangkan yang termasuk kepentingan umum menurut Inpres Nomor 9 tahun 1973, antara lain pembangunan untuk pertahanan, pekerjaan umum, dan olahraga.

Perbedaan dalam menentukan batasan dari makna kepentingan umum ini memiliki dampak yang bisa menimbulkan tafsiran yang berbeda pula dalam bidang-bidang yang nantinya bisa dikategorikan pembangunan untuk kepentingan umum. Terutama pemahaman ini penting dalam rangka tindak lanjut apabila ternyata penyelesaian pada tingkat pertama, yaitu melalui jalur pelepasan/ penyerahan hak atas tanah tidak tercapai. Sehingga dapat ditempuh melalui jalur yang sekarang terbuka oleh Keppres Nomor 55 Tahun 1993 dengan mengajukan penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah yang dikenakan proyek pembangunan tersebut, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961.

Ketiga, adanya pemilahan yang tegas antara kepentingan swasta dan negara.⁹ Atau dengan kata lain, menurut Keppres Nomor 55 tahun 1993, khususnya pada pasal 2 ayat (2) dan (3), pengadaan tanah dapat dibedakan dalam 2 (dua) hal, yaitu:

⁹ Angger Jati.W. dan Dadang Juliantara, loc.cit

- a. Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah (selanjutnya disingkat pengadaan tanah untuk kepentingan umum). Tujuan kegiatan ini digunakan untuk kepentingan negara.
- b. Pengadaan tanah selain untuk pelaksanaan pembangunan kepentingan umum oleh Pemerintah. Tujuannya digunakan untuk kepentingan swasta.

Pembedaan antara kedua bentuk pengadaan tanah ini adalah pada peruntukannya, apakah pelaksanaannya untuk kepentingan umum atau tidak. Pengertian kepentingan umum dalam arti luas adalah **public benefit**, sedangkan kepentingan umum (public use) diartikan sebagai **public acces** atau apabila public acces tidak **dimungkinkan, cukup if the entire public could use the product of the facility**".¹⁰

Berkaitan dengan ini, Bender seperti yang dikutip oleh Adiyanto –Sumardjono menyatakan:

“public use, should mean public acces, it should mean that when property is involuntarily transferred, the public (or a greater number of people, not cooperations or business interest) acquires greater rights or interest in the property than it had before the transfer. Public use means public access and control, therefore, transfer of property taken by the power of eminent domain cannot be transferred to private enterprises”.¹¹

¹⁰ Eman Ramelan, *op.cit*, hal.65

¹¹ *Ibid*

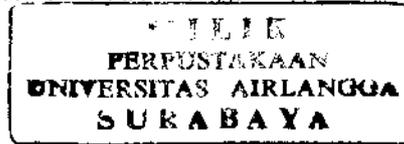
Sedangkan menurut Sutandyo Wignyosubroto¹², kepentingan umum dibedakan dalam pengertian kepentingan orang banyak dan kepentingan nasional. Dalam pengertian sebagai kepentingan orang banyak, kepentingan umum bersifat konkrit, dengan mamfaat atau pemenuhan kepentingan yang dapat dirasakan dalam jangka waktu yang lebih segera serta prosesnya diputuskan melalui pilihan dan selera banyak orang melalui proses **bottom up** maupun **bubbling up**¹³. Dalam pengertian sebagai kepentingan nasional, kepentingan umum lebih bersifat abstrak, dengan mamfaat atau pemenuhan kepentingan yang tidak dapat ditunjukkan secara eksplisit siapa saja pihak-pihak yang akan segera merasakan mamfaatnya dan dalam bentuk apa wujudnya. Sebagai kepentingan nasional, perumusan kepentingan umum akan diputuskan melalui suatu proses yang bersifat normatif dan struktural, serta terkendali secara sentral untuk memenuhi tuntutan rancang bangun dan perkerayaan pembangunan, sehingga proses perumusan kepentingan umum dalam pengertian kepentingan nasional dilakukan dengan cara **top down**.¹⁴

Dengan Keputusan Presiden ini, praktek pembebasan tanah yang dilakukan untuk kepentingan swasta tidak bisa berdiri lagi di atas

¹² **Ibid**

¹³ **Ibid**

¹⁴ **Ibid**



klaim kepentingan umum guna memperoleh keuntungan pribadi. Selain kegiatan pembangunan yang dikelola oleh Pemerintah, pembebasan tanah harus dilakukan secara jual beli biasa, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan (pasal 2 ayat (3) Keppres Nomor 55 Tahun 1993).

Apabila pelaksanaan pengadaan tanah dalam rangka pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh Pemerintah menurut tata cara yang diatur dalam Keppres Nomor 55 tahun 1993 gagal dilaksanakan, maka pengadaan tanah tersebut dapat dilakukan melalui pencabutan hak atas tanah. Namun untuk dapat menggunakan lembaga pencabutan hak atas tanah tersebut, harus lebih dulu memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan dalam pasal 21 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 dan pasal 27 Permen Agraria Nomor 1 Tahun 1994, yakni antara lain:

- a. lokasi pembangunan yang diinginkan, tidak dapat dipindahkan ke tempat lain;
- b. Pimpinan departemen (lembaga yang membutuhkan tanah) tidak menyetujui permintaan besar dan bentuk ganti kerugian dari pemilik tanah/ bangunannya;
- c. Sekurang-kurangnya 75% dari luas tanah yang diperlukan telah dibayar ganti kerugiannya;

d. Sekurang-kurangnya 75% dari jumlah pemegang hak telah dibayar kerugiannya.

Dari ketentuan tersebut dapat dipahami, bahwa pelaksanaan pencabutan hak dapat dilakukan berdasarkan Keppres Nomor 55 Tahun 1993.

Rincian konsep kepentingan umum yang diatur dalam pasal 5 angka 1 Keppres Nomor 55 Tahun 1993, berbeda dengan rincian konsep kepentingan umum yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dan Inpres Nomor 9 Tahun 1973. Dimana batasan kepentingan umum yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 bersifat umum dan luas, sehingga dapat menimbulkan berbagai penafsiran dan ketidakpastian hukum. Menurut Maria SW Soemardjono, kepentingan umum dalam Undang-Undang ini disusun secara luas dengan hanya memberikan **general guidelines**.¹⁵ Sedangkan batasan kepentingan umum yang diatur dalam Inpres Nomor 9 tahun 1973 sudah lebih khusus dan terperinci, tetapi dengan tetap adanya ketentuan yang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menentukan bentuk kegiatan pembangunan lainnya sebagai suatu kepentingan umum, sehingga batasan kepentingan umum itu menjadi tidak jelas/ kabur kembali. Menurut Maria SW Soemardjono, konsep kepentingan umum

¹⁵ **Ibid**

dalam Instruksi Presiden ini menggunakan pendekatan campuran, yakni berupa **general guidelines** ditambah **list provisions**,¹⁶

dimana pendekatan campuran ini masih membuka peluang memberikan interpretasi. Sedangkan konsep kepentingan umum yang diatur dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 memberikan batasan yang lebih jelas dan spesifik, karena dalam Keputusan Presiden ini tidak diberikan peluang memberikan interpretasi yang lain tentang kepentingan umum selain yang telah diatur di dalamnya. Berarti konsep kepentingan umum yang diatur dalam Keputusan Presiden ini disusun dalam bentuk **list provisions**.¹⁷

Berdasarkan penjabaran di atas, menurut Eman Ramelan¹⁸ perbedaan di antara kepentingan umum yang diatur dalam berbagai bentuk peraturan di atas hanya sebatas pada cara penyusunan dan pendekatan yang digunakan dalam merumuskannya, dan tidak menyangkut perbedaan substansinya. Lebih lanjut beliau mengungkapkan bahwa digunakannya tata cara pencabutan hak atas tanah dengan dasar kepentingan umum dalam pengadaan tanah melalui mekanisme pasal 21 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 dan pasal 27 Permen Agraria Nomor 1 Tahun 1994 tidak bertentangan dengan yang

¹⁶ **Ibid**
¹⁷ **Ibid**
¹⁸ **Ibid**

diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 juncto Inpres Nomor 9 tahun 1973.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa konsep kepentingan umum yang dimaksud dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 memiliki nilai yang setara/ paralel dengan konsep kepentingan umum yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961 juncto Inpres Nomor 9 Tahun 1973, sehingga dapat dijadikan dasar dalam melaksanakan pencabutan hak atas tanah.

Oleh karena itu, perbedaan tentang kategori dari konsep kepentingan umum yang diatur dalam berbagai peraturan perundangan mengenai pelepasan hak maupun pencabutan hak atas tanah tidak perlu dipermasalahkan, karena semuanya memang memiliki nilai yang setara/ paralel.



BAB III

KONSEP GANTI RUGI YANG LAYAK DALAM RANGKA PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

BAB III

KONSEP GANTI RUGI YANG LAYAK DALAM RANGKA PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

1. Kendala dan Dasar Penetapan Bentuk dan Besarnya Ganti Kerugian Dalam Rangka Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sebenarnya permasalahan yang paling mendasar dan kompleks adalah masalah ganti kerugian bagi pemilik tanah yang tanahnya diperlukan untuk kepentingan umum. Hal ini disebabkan, karena dalam setiap kasus pengadaan tanah untuk kepentingan umum, baik melalui lembaga pelepasan/ penyerahan hak atas tanah maupun melalui lembaga pencabutan hak atas tanah pasti terjadi konflik/ benturan kepentingan (*conflict of interest*) antara pihak pemegang hak atas tanah dan/ atau pemilik bangunan dengan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dan/ atau bangunan tersebut.

Pihak pemilik tanah pasti berusaha mempertahankan kepemilikan atas tanah dan/ atau benda-benda di atasnya semaksimal mungkin dengan berbagai factor, baik dari factor ekonomi, budaya, sosial, psikologi, dan religius. Namun sebenarnya berbagai faktor tersebut pada intinya dapat dinetralisir apabila kedua belah pihak dapat mencapai kesepakatan

memperoleh jumlah ganti rugi semaksimal mungkin. Padahal di sisi lain, pihak yang memerlukan tanah tersebut tentunya akan berusaha menekan jumlah ganti rugi seminimal mungkin. Keadaan seperti inilah yang seringkali memicu terjadinya pertentangan antara pihak pemilik tanah dan/ atau benda-benda yang ada di atasnya dengan instansi yang memerlukan tanah dan/ atau benda-benda yang ada di atasnya tersebut. Namun bagaimanapun juga, apabila tanah dan/ atau benda-benda yang ada di atasnya itu memang benar-benar diperlukan untuk kepentingan umum, maka pemiliknya harus bersedia/ rela melepaskan kepemilikan atas tanah dan/ atau benda-benda yang ada di atasnya tersebut, akan tetapi mereka tetap berhak menerima ganti rugi yang layak.

Selama tidak ada peraturan yang dapat dijadikan dasar untuk menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian yang layak, maka selamanya pengertian yang layak itu akan menjadi suatu pernyataan yang kabur dan tidak memberikan suatu kepastian hukum. Oleh karena itu, Undang-Undang memberikan aturan-aturan yang harus ditaati sebagai dasar penetapan ganti rugi yang pantas/ layak, yang diharapkan dapat menjadi titik temu antara dua kepentingan tersebut. Menurut Keppres Nomor 55 Tahun 1993 juncto Permen Agraria/ Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1994, penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian tersebut dilakukan melalui musyawarah antara Panitia Pengadaan Tanah dengan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah, pemegang hak atas

tanah dan pemilik bangunan, tanaman, dan/ atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan di tempat yang telah ditentukan oleh Panitia Pengadaan Tanah.

Dalam musyawarah tersebut, Panitia memberikan penjelasan kepada kedua belah pihak, bahwa hal-hal yang harus diperhatikan dalam rangka menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum antara lain meliputi:

- a. harga tanah yang didasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya, dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) Bumi dan Bangunan yang terakhir untuk tanah yang bersangkutan;

Menurut Ali Sofyan Husein¹⁹, dalam menggunakan acuan NJOP sebagai dasar penetapan ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka pertama-tama yang harus diperhatikan adalah tata cara penentuan harga obyek pajak yang kurang obyektif. Hal ini disebabkan karena beberapa faktor, antara lain: sifat dan nilai tanah yang subyektif dan spekulatif, Dinas Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) yang masih belum memiliki data yang cukup akurat tentang harga tanah dan perkembangannya tiap tahun. Menurut beliau, hal ini terbukti karena sampai saat ini Dinas PBB masih belum mampu mengenakan pajak progresif atau regresif atas sebidang tanah yang seharusnya dikenakan ketentuan itu. Bahkan seringkali untuk memudahkan,

¹⁹ Ali Sofwan Husein, **Konflik Pertanahan**, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997, h.63

penentuan NJOP dihitung secara pukul rata, yang didasarkan dari nilai suatu kawasan atau daerah tertentu. Sehingga seringkali memberatkan pihak-pihak yang masih belum mampu mengoptimalkan nilai tanahnya.

Disisi lain, terhadap tanah-tanah yang diperlukan untuk kepentingan umum pada umumnya dinilai sangat rendah, jauh dibawah mamfaat real dan potensial yang diperoleh pemiliknya. Hal ini disebabkan karena sarana dan prasarana pembangunan yang dihasilkan pemerintah belum benar-benar menyentuh atau belum dinikmati di daerah. Dengan demikian, wajar saja apabila pengenaan pajak di daerah-daerah tersebut lebih rendah dibandingkan dengan daerah yang menikmati hasil pembangunan secara langsung, sehingga nilai tanahnya menjadi naik berkali-kali lipat.

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi harga tanah adalah:

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

- b. nilai jual bangunan yang ditaksir oleh instansi Pemerintah Daerah yang bertanggungjawab di bidang bangunan;
- c. nilai jual tanaman yang ditaksir oleh instansi Pemerintah Daerah yang bertanggungjawab di bidang pertanian.

Dengan memperhatikan dan berpatokan pada hal-hal tersebut, pemegang hak atas tanah dan/ atau pemilik bangunan, tanaman, dan/ atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan atau wakil yang ditunjuk menyampaikan keinginannya mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Selanjutnya Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah menyampaikan tanggapan terhadap keinginan mereka itu dengan memperhatikan hal-hal yang telah dijelaskan oleh Panitia Pengadaan Tanah di atas. Ganti kerugian tersebut diupayakan dalam bentuk yang tidak menyebabkan perubahan terhadap pola hidup masyarakat, dengan mempertimbangkan kemungkinan dilaksanakannya alih pemukiman ke lokasi yang sesuai.

Dalam menetapkan taksiran harga tanah, telah disebutkan di atas bahwa faktor yang mempengaruhi harga tanah antara lain adalah: jenis hak atas tanah dan status penguasaan tanah. Berkaitan dengan dua faktor tersebut, Permen Agraria/ Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1994 menentukan taksiran harga tanah sebagai berikut:

1. untuk status tanah Hak Milik, dibedakan dalam:
 - a. tanah Hak Milik yang sudah bersertifikat dinilai 100% (seratus persen);
 - b. tanah Hak Milik yang belum bersertifikat dinilai 90% (sembilanpuluh persen)
2. untuk status tanah Hak Guna Usaha, dibedakan dalam:
 - a. Tanah Hak Guna Usaha yang masih berlaku dinilai 80% (delapanpuluh persen) jika perkebunan tersebut masih diusahakan dengan baik (kebun kriteria kelas I, II, III);
 - b. Hak Guna Usaha yang sudah berakhir dinilai 60% (enampuluh persen) jika perkebunan tersebut masih diusahakan dengan baik (kebun kriteria kelas I,II, III);
 - c. Hak Guna Usaha yang masih berlaku dan yang sudah berakhir tidak diberi ganti kerugian jika perkebunan itu tidak diusahakan dengan baik (kebun kriteria kelas IV dan V);
 - d. Ganti kerugian tanaman perkebunan ditaksir oleh instansi Pemerintah daerah yang bertanggungjawab di bidang perkebunan dengan memperhatikan faktor investasi, kondisi kebun, dan produktivitas tanaman.

3. untuk status tanah Hak Guna Bangunan, dibedakan dalam:
 - a. Hak Guna Bangunan yang masih berlaku dinilai 80% (delapanpuluh persen);
 - b. Hak Guna Bangunan yang sudah berakhir dinilai 60% (enam puluh persen) jika tanahnya masih dipakai sendiri atau oleh orang lain atas persetujuannya, dan bekas pemegang hak telah mengajukan perpanjangan/ pembaharuan hak selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah haknya berakhir atau hak itu berakhir belum lewat 1 (satu) tahun.

4. untuk status tanah Hak Pakai, dibedakan dalam:
 - a. Hak Pakai yang jangka waktunya tidak dibatasi dan berlaku selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tanah tertentu dinilai 100% (seratus persen);
 - b. Hak Pakai dengan jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) tahun dinilai 70% (tujuh puluh persen);
 - c. Hak Pakai yang sudah berakhir dinilai 50% (limapuluh persen) jika tanahnya masih dipakai sendiri atau orang lain atas persetujuannya, dan bekas pemegang hak telah mengajukan perpanjangan/ pembaharuan hak selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah haknya berakhir atau hak itu berakhir belum lewat 1 (satu) tahun.

5. untuk status tanah wakaf, dinilai 100% (seratus persen) dengan ketentuan ganti kerugian diberikan dalam bentuk tanah, bangunan, dan perlengkapan yang diperlukan.

Menurut Keppres Nomor 55 Tahun 1993 pasal 12, ganti rugi dalam rangka pengadaan tanah tidak hanya diperhitungkan untuk hak atas tanahnya saja, melainkan juga diperhitungkan bangunan, tanaman, dan benda-benda lainnya yang berkaitan dengan tanah.

Selain dalam bentuk uang menurut Keppres Nomor 55 Tahun 1993 pasal 13, ganti kerugian dapat diberikan berupa:

- a. tanah pengganti;
- b. pemukiman kembali;
- c. gabungan dari dua atau lebih antara uang, tanah pengganti, dan pemukiman kembali;
- d. maupun bentuk-bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Hasil dari pelaksanaan musyawarah untuk menentukan bentuk dan jumlah ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana ditentukan dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tersebut dapat berupa tiga kemungkinan, yaitu:

1. ***Kemungkinan Pertama:*** Kesepakatan bentuk dan besarnya ganti rugi tercapai.

2. ***Kemungkinan Kedua:*** Apabila kesepakatan tidak tercapai, maka panitia akan mengeluarkan keputusan tentang bentuk dan besarnya ganti rugi yang dibayarkan kepada pihak pemilik tanah. Pada kemungkinan kedua ini, dianggap bahwa pihak pemilik tanah dapat menerima atau tidak keberatan atas keputusan panitia tersebut. Namun bila pemilik tanah tidak dapat menerima atau keberatan terhadap keputusan panitia tersebut, maka akan masuk pada kemungkinan ketiga.
3. ***Kemungkinan Ketiga:*** Apabila pihak pemilik tanah keberatan terhadap keputusan panitia tersebut, maka dapat diajukan surat keberatan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I beserta alasan-alasannya. Setelah Gubernur menerima surat keberatan tersebut, maka Gubernur akan berkoordinasi dengan Panitia Pengadaan Tanah untuk membantu mengambil keputusan mengenai hal itu, dimana nantinya akan dikeluarkan keputusan yang mungkin berbeda dengan keputusan panitia atau mungkin memperkuat keputusan panitia.

Bila kemungkinan yang terakhir atau kemungkinan ketiga itu tetap ditolak oleh pihak pemilik tanah, maka menurut Pasal 21 Keppres Nomor 55 Tahun 1993, Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dapat mengajukan penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah para pemilik tanah tersebut. Usul penyelesaian melalui pencabutan hak atas

tanah tersebut diajukan oleh Gubernur Kepala Daerah kepada Menteri Negara Agraria/ Kepala Daerah Pertanahan Nasional melalui Menteri Dalam Negeri, dengan tembusan kepada Menteri dari instansi yang memerlukan tanah serta Menteri Kehakiman. Permintaan untuk melakukan pencabutan hak atas tanah disampaikan kepada Presiden oleh Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN yang turut ditandatangani oleh Menteri Dalam Negeri, Menteri dari instansi yang memerlukan pengadaan tanah, dan Menteri Kehakiman.

Mengenai penetapan bentuk dan jumlah ganti rugi dalam rangka pencabutan hak atas tanah ini, pada Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961 ditentukan bahwa penetapan ganti rugi dalam prosedur yang biasa dilakukan oleh suatu panitia khusus yang dibentuk untuk itu. Setelah mengadakan taksiran berapa besarnya jumlah ganti rugi yang harus dibayarkan, kemudian dalam tenggang waktu maksimal 3 (tiga) bulan, panitia penaksir harus sudah menyampaikan taksiran ganti kerugian yang dimaksud kepada Kepala Inspeksi Agraria. Setelah menerima taksiran ganti kerugian, maka Kepala Inspeksi Agraria menyampaikan permintaan untuk melakukan pencabutan hak tersebut kepada Menteri Agraria, dengan disertai pertimbangannya. Namun apabila dalam tenggang waktu 3 (tiga) bulan tersebut Kepala Inspeksi Agraria masih belum menerima taksiran ganti kerugian dari panitia penaksir, maka permintaan untuk melakukan hak tersebut diajukan kepada Menteri

Agraria, dengan tidak menunggu taksiran ganti kerugian dari panitia penaksir.

Jumlah ganti rugi yang diberikan dalam rangka pencabutan hak atas tanah ini haruslah dalam keadaan layak. Sedangkan pengertian harga yang layak itu sendiri menurut penjelasan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 angka 5 adalah ganti kerugian yang didasarkan atas nilai yang nyata/ sebenarnya dari tanah atau benda-benda yang bersangkutan. Harga yang didasarkan atas nilai yang nyata/ sebenarnya tidak harus sama dengan harga umum. Hal ini disebabkan, harga umum bisa saja merupakan harga "catut". Namun sebaliknya pula, harga tersebut bukan berarti harga yang murah.

Lebih lanjut dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 angka 5 tersebut diuraikan bahwa yang berhak untuk menerima ganti kerugian tidak hanya orang yang berhak atas tanah atau benda yang haknya dicabut, melainkan juga meliputi orang-orang yang menempati rumah atau menggarap tanah yang bersangkutan. Bentuk ganti kerugian bagi orang-orang tersebut misalnya dapat berupa: disediakannya tempat tinggal atau tanah garapan lainnya. Apabila ganti kerugian dalam bentuk tempat tinggal atau tanah garapan tidak dapat dilaksanakan maka ganti kerugian dapat pula berbentuk uang maupun fasilitas tertentu, misalnya: transmigrasi. Untuk mencegah terjadinya sengketa di kemudian hari,

pemberian ganti kerugian kepada yang berhak perlu dilakukan di hadapan beberapa orang saksi.

Romo Mangunwijaya berpendapat bahwa istilah ganti rugi kurang tepat, sebab tidak mungkin seseorang mengganti kerugian faktual yang telah diderita oleh pihak pemilik tanah dan/ atau benda-benda yang ada di atasnya, khususnya penderitaan jiwa dan nasibnya diputus dari sejarah desa nenek moyangnya yang telah ada berabad-abad.²⁰ Sedangkan menurut Maria SW, Soemardjono suatu ganti rugi itu disebut adil apabila ganti rugi yang diberikan tidak membuat pemiliknya menjadi sengsara daripada sebelumnya, akan tetapi sebaliknya juga bukan berarti membuat pemilik tanahnya menjadi kaya raya.²¹ Tentang ukuran sengsara maupun kaya raya tidak dirinci secara jelas. Hal ini biasanya didasarkan pada asas kepatutan.

Apabila segala prosedur dan aturan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundangan yang berlaku mengenai penetapan ganti rugi tersebut telah dilaksanakan dengan benar, maka disitulah pengertian ganti rugi yang layak dianggap telah dipenuhi. Saya berpendapat, peraturan perundangan yang berlaku memberikan istilah layak dan bukannya adil, disebabkan pengertian adil dalam menetapkan ganti rugi lebih rumit lagi. Karena adil menurut suatu pihak, belum tentu adil

²⁰ Ibid, h.65

²¹ Ibid

menurut pihak yang lain. Hal ini disebabkan, bagaimanapun juga dalam masalah ganti rugi ini kedua pihak selalu berada dalam posisi dan kepentingan yang saling bertentangan. Oleh karena itu, menurut saya, istilah “layak” sudah cukup untuk mewakili masalah penetapan ganti rugi ini.

2. Kerancuan Prosedur Penyelesaian Sengketa Penetapan Ganti Rugi Dalam Rangka Pengadaan Tanah

Sebagaimana diuraikan di atas, apabila tata cara dan dasar perhitungan dalam rangka penetapan bentuk dan jumlah ganti rugi yang didasarkan pada Keppres Nomor 55 Tahun 1993 ada kemungkinan tidak dapat ditemukan titik temu. Apabila hal ini terjadi, maka menurut pasal 21 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 akan digunakan lembaga pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961.

Apabila segala prosedur dalam hal penetapan ganti rugi menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, maka menurut pasal 8 Undang-Undang tersebut:

1. Jika yang berhak atas tanah dan/atau benda-benda yang haknya dicabut itu tidak bersedia menerima ganti kerugian sebagai yang ditentukan dalam Surat Keputusan Presiden tersebut pada pasal 5 dan 6, karena dianggapnya jumlahnya kurang layak, maka ia dapat minta banding kepada Pengadilan Tinggi, yang daerah kekuasaannya meliputi tempat letak tanah dan/ atau benda tersebut, agar pengadilan itulah yang menetapkan jumlah ganti kerugiannya. Pengadilan Tinggi memutuskan soal tersebut dalam tingkat pertama dan terakhir.



2. Acara tentang penetapan ganti kerugian oleh Pengadilan Tinggi sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini diatur dengan Peraturan Pemerintah.
3. Sengketa tersebut pada ayat (1) pasal ini dan sengketa-sengketa lainnya mengenai tanah dan/ atau benda-benda yang bersangkutan tidak menunda jalannya pencabutan hak dan penguasaannya.
4. Ketentuan dalam ayat (1) dan (2) pasal ini berlaku pula, jika yang bersangkutan tidak menyetujui jumlah ganti kerugian, yang dimaksud dalam pasal 6 ayat (3).

Dari ketentuan pasal 8 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 ini dapat diketahui bahwa Undang-Undang memberikan kemungkinan kepada pihak pemilik tanah yang hendak dicabut haknya untuk mengajukan keberatan terhadap penetapan ganti rugi, untuk mengajukan banding kepada Pengadilan Tinggi. Kemudian Pengadilan Tinggi itulah yang menetapkan jumlah ganti rugi, karena penetapan ganti rugi yang termaktub di dalam Surat Keputusan Presiden yang menetapkan pencabutan hak tersebut, memang dipandang tidak/ kurang layak. Untuk itulah diadakan suatu ketentuan hukum acara khusus yang termuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tanggal 17 Nopember 1973 (termuat dalam Lembaran Negara 1973 Nomor 49), yakni tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian oleh Pengadilan Tinggi sehubungan dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada di Atasnya.

rangka pelaksanaan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dengan pengarahannya agar dapat memperlancar pelaksanaan pembangunan di tanah air.²² Selain itu dimaksudkan sebagai langkah untuk memberikan jaminan bagi para pemilik/ pemegang hak atas tanah terhadap tindakan-tindakan pencabutan tersebut, serta diharapkan pula agar bekas pemilik/ pemegang hak atas tanah itu tidak mengalami kemunduran baik dalam bidang sosial maupun pada tingkat ekonominya.

Dalam pemeriksaan banding penetapan ganti kerugian dalam rangka pencabutan hak atas tanah digunakan Hukum Acara Perdata yang berlaku di Pengadilan Tinggi dengan memperhatikan perkecualian sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 ini. Oleh karena semua pihak yang berkepentingan pasti mengharapkan putusan yang cepat, maka tujuan utama dari acara ini memang adalah untuk memperoleh putusan yang cepat. Sehingga dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 39 tahun 1973 ini diharapkan agar pihak Pengadilan Tinggi dapat memberikan prioritas, baik dalam pemeriksaan perkara banding maupun dalam menyampaikan putusannya.

Permintaan banding tersebut harus diajukan kepada Pengadilan Tinggi yang daerah kekuasaannya meliputi tanah dan atau benda-benda yang haknya dicabut, selambat-lambatnya dalam waktu 1 (satu) bulan,

²² G.Kartasapoetra, Masalah Pertanahan di Indonesia, Rinca Cipta, Jakarta, 1992, hal.117

terhitung sejak tanggal Keputusan Presiden yang dimaksud dalam pasal 5 dan pasal 6 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1973 tersebut disampaikan kepada yang bersangkutan. Setelah permintaan banding diterima oleh pihak Pengadilan Tinggi, maka Panitera membuat catatan tentang permintaan ini yang diajukan oleh yang bersangkutan secara tertulis atau yang disampaikannya secara lisan. Permintaan banding ini dapat diterima apabila terlebih dahulu telah dibayar biaya perkara yang ditetapkan oleh Ketua Pengadilan Tinggi. Apabila peminta banding tergolong orang yang *tidak mampu*, maka atas pertimbangan Ketua Pengadilan Tinggi, yang bersangkutan *dapat dibebaskan* dari pembayaran biaya perkara tersebut.

Paling lambat dalam jangka waktu 1 (satu) bulan setelah diterimanya permintaan banding, perkara ini harus sudah diperiksa oleh Pengadilan Tinggi yang bersangkutan. Pengadilan Tinggi dapat mendengarkan secara langsung semua pihak yang bersangkutan dengan pelaksanaan pencabutan hak atas tanah dan/ atau benda-benda yang ada di atasnya, selain itu dapat juga kegiatan mendengarkan itu dilimpahkan kepada Pengadilan Negeri di mana tanah dan/ atau benda-benda itu berada. Kemudian dalam jangka waktu maksimal 1 (satu) bulan setelah tanggal putusan perkara, Pengadilan Tinggi harus sudah memberitahukan putusannya kepada kepada pihak-pihak yang bersangkutan. Putusan ini akan diumumkan dalam Berita Negara RI

dengan biaya yang dibebankan kepada peminta banding dan/ atau yang berkepentingan atas pertimbangan Ketua Pengadilan Tinggi

Sedangkan untuk peristiwa-peristiwa yang berada di luar materi sengketa tentang penetapan ganti kerugian tersebut, di dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun tidak ditemukan satu ketentuanpun yang mengatur tentang hal itu. Sehingga dengan demikian, hanya kepada Pengadilan Negerilah satu-satunya tempat untuk mengadukan peristiwa yang dimaksud.

Dengan adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, berarti prosedur untuk mengajukan gugatan terhadap Keputusan Presiden seharusnya dilakukan sesuai dengan yang diatur dalam Undang-Undang tersebut. Hal ini disebabkan, di dalam pasal 1 butir 3 dari Undang-Undang tersebut ditentukan bahwa:

“Keputusan Tata Usaha Negara 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 konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.”

Berarti dalam hal ini, Keputusan Presiden tentang penetapan ganti rugi dalam rangka pencabutan hak atas tanah juga termasuk dalam Keputusan Tata Usaha Negara, sehingga dapat digugat melalui Pengadilan Tata

Usaha Negara yang memang sengaja disediakan untuk memberikan perlindungan hukum yang lebih spesifik bagi pihak-pihak yang merasa dirugikan akibat adanya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 memberikan landasan pada badan yudikatif untuk menilai tindakan badan eksekutif, akan tetapi tidak semua badan eksekutif yang termasuk dalam kompetensi dari Pengadilan Tata Usaha Negara. Hal ini dikarenakan bahwa badan tindakan badan eksekutif/ Pemerintah dapat dikelompokkan dalam 3 (tiga) kategori, yaitu:²³

- mengeluarkan keputusan (beschikking)
- mengeluarkan peraturan (regelering)
- melakukan perbuatan materiil (materiele daad),

dimana dari ketiga kategori ini, yang dapat dinilai oleh badan yudikatif adalah bentuk tindakan badan eksekutif/ Pemerintah dalam hal mengeluarkan keputusan (beschikking).

Dalam hal penetapan ganti rugi tentang pencabutan hak atas tanah dan benda-benda di atasnya oleh Presiden, berarti di sini termasuk tindakan badan eksekutif/ Pemerintah dalam hal mengeluarkan keputusan (beschikking). Lebih spesifik lagi, Keputusan Presiden itu sendiri sebenarnya dapat dibedakan dalam dalam 2 (dua) bentuk, yaitu:

²³ Djoko Prakoso, Peradilan Tata Usaha Negara (Undang-Undang No.5/1986), Liberty, Yogyakarta, 1988, hal.108.

- a. Keputusan Presiden yang berisi peraturan/ bersifat mengatur (regelering). Keputusan ini termasuk dalam kategori peraturan dalam tata urutan perundang-undangan.
- b. Keputusan Presiden yang tidak berisi peraturan/ tidak bersifat mengatur. Keputusan ini tidak termasuk dalam kategori peraturan dalam tata urutan perundang-undangan. (bentuknya adalah Surat Keputusan Presiden)

Dalam hal pencabutan hak atas tanah, bentuk keputusan Presiden hanya menyangkut kepentingan dari pihak yang bersangkutan dan berarti bukan menyangkut pengaturan secara umum. Dengan demikian, keputusan Presiden dalam hal ini termasuk salah satu bentuk Keputusan Tata Usaha Negara, sehingga apabila pihak yang bersangkutan dengan keputusan tersebut keberatan dengan isi keputusan tersebut, maka seharusnya mengajukan gugatan kepada Pengadilan yang berwenang untuk itu, yaitu Pengadilan Tata Usaha Negara.

Selain itu, apabila memang aturan untuk keberatan terhadap penetapan ganti rugi dalam rangka pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya itu memang merupakan suatu aturan yang bersifat khusus (perkecualian), dimana yang berwenang memeriksa keberatan atas penetapan ganti rugi dalam rangka pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya adalah peradilan umum, akan tetapi paling tidak jangan langsung wewenang tersebut dilimpahkan

ke Pengadilan Tinggi. Hal ini akan semakin menambah asumsi amburadulnya tatanan hukum di Negara kita. Paling tidak, apabila memang dimaksudkan bahwa wewenang untuk memeriksa keberatan terhadap penetapan ganti rugi itu dilimpahkan pada lembaga peradilan umum, seharusnya pembuat Undang-Undang lebih konsisten dalam memenuhi aturan dasar tentang tata urutan pemeriksaan suatu perkara melalui peradilan umum. Sebaiknya keberatan terhadap penetapan ganti rugi itu diajukan dulu pada Pengadilan Negeri yang wilayahnya meliputi tanah dan/ atau benda-benda yang ada di atasnya yang hendak dicabut haknya, sebagai lembaga peradilan tingkat pertama. Apabila putusan Pengadilan Negeri itu masih belum dapat memuaskan pihak yang bersangkutan, barulah dapat diajukan banding pada Pengadilan Tinggi, dan apabila masih tidak puas juga, dapat diajukan kasasi kepada Mahkamah Agung. Dengan demikian, paling tidak 3 (tiga) putusan pengadilan akan lebih mendekati pemenuhan rasa keadilan bagi para pihak, dibandingkan apabila hanya mengacu pada putusan Pengadilan Tinggi saja. Menurut saya, masalah ganti rugi dalam rangka pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya merupakan permasalahan yang sangat mendasar. Hal ini disebabkan, karena tanah dan/ atau benda-benda yang ada di atasnya yang harus dicabut itu kemungkinan besar memiliki makna yang sangat dalam bagi pemiliknya. Demikian juga bagi pihak yang mencabutnya, mungkin saja tanah dan/

atau benda-benda tersebut memang sangat dibutuhkan demi kepentingan umum. Oleh karena itu, masalah penetapan ganti rugi harus benar-benar dipikirkan secara benar dan harus dipikirkan dari segala segi, agar jangan sampai salah menetapkan bentuk dan besarnya ganti rugi, dimana kesalahan penetapan itu tentunya akan sangat merugikan salah satu pihak. Oleh karena itu, sedapat mungkin dihindari pengambilan putusan yang bersifat semena-mena.

Namun yang menjadi sumber kerancuan tentang Pengadilan mana yang berkompeten memeriksa keabsahan dari keputusan Presiden tersebut adalah masih berlakunya ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 juncto Inpres Nomor 9 Tahun 1973. Dimana ditentukan bahwa yang berkompeten untuk menerima keberatan terhadap keputusan Presiden tentang penetapan ganti rugi dalam hal pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya adalah Pengadilan Tinggi, yang berarti masih digunakan saluran Pengadilan Umum. Meskipun Negara kita mengenal asas bahwa peraturan yang baru mengesampingkan peraturan yang lama, akan tetapi pada prakteknya apabila peraturan yang lama tidak dicabut, maka dalam praktek peraturan yang lama itu dianggap masih berlaku dan masih diterapkan ketentuan dalam peraturan yang lama tersebut. Oleh karena itu, selama Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dan PP Nomor 39 Tahun 1973 belum dicabut, apabila terdapat keberatan terhadap isi keputusan

Presiden tentang penetapan ganti rugi dalam rangka pencabutan hak atas tanah dan benda yang ada di atasnya, berarti keberatan tersebut tetap diajukan kepada Pengadilan Tinggi yang daerah hukumnya meliputi tempat letak tanah dan benda-benda yang ada di atasnya, dan bukan pada Pengadilan Tata Usaha Negara. Selain itu, konsekuensi dari tetap berlakunya peraturan-peraturan tersebut mengakibatkan tetap eksisnya wewenang Pengadilan Tinggi sebagai lembaga tingkat pertama sekaligus terakhir terhadap keberatan terhadap masalah penetapan ganti rugi dalam rangka pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.





BAB IV

PENUTUP

BAB IV PENUTUP

1. Simpulan

- a. Perbedaan tentang konsep kepentingan umum yang diatur dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 dengan konsep kepentingan umum yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 juncto Inpres Nomor 9 Tahun 1973 tidak menyangkut pada isi/ substansinya, akan tetapi hanya sebatas pada cara penyusunan dan pendekatan yang digunakan dalam merumuskan tentang konsep kepentingan umum tersebut. Atau dengan kata lain, konsep kepentingan umum yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut memiliki nilai yang setara/ parallel. Dengan demikian, maka konsep kepentingan umum yang dimaksud dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 dapat digunakan sebagai dasar/ acuan dalam rangka pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.
- b. Setiap pemilik tanah dan/ atau bangunan dan benda yang ada di atasnya yang tanah dan/ bangunan dan benda yang ada di atasnya itu diperlukan untuk kepentingan umum, berhak untuk memperoleh ganti rugi yang layak dari instansi yang memerlukannya. Untuk memenuhi kriteria tentang konsep ganti rugi yang layak dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka prosedur dan perhitungan dalam rangka penetapan tentang bentuk dan besarnya ganti rugi harus

sengketa yang lain yang berkaitan dengan pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya tetap diajukan melalui Pengadilan Umum. Hal ini disebabkan meskipun telah ada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berfungsi untuk memeriksa dan memutus gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara, akan tetapi selama Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 juncto PP Nomor 39 Tahun 1973 belum dicabut, maka prosedur pengajuan gugatan/ keberatan terhadap Surat Keputusan Presiden tentang penetapan ganti rugi tersebut masih tetap melalui Pengadilan Umum yang daerah hukumnya meliputi letak tanah dan benda-benda yang ada di atasnya yang hendak dicabut. Selain itu, selama seluruh peraturan itu tidak dicabut, berarti keberatan terhadap penetapan ganti rugi dalam rangka pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya tetap dilimpahkan sepenuhnya kepada Pengadilan Tinggi sebagai pengadilan tingkat pertama dan terakhir.

2.Saran

- a. Dengan adanya kesetaraan nilai dari konsep kepentingan umum dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 juncto Inpres Nomor 9 Tahun 1973, seharusnya mulai



dipikirkan, untuk menggabungkan konsep kepentingan umum dalam 1 (satu) peraturan perundang-undangan saja. Hal ini akan lebih meningkatkan kepastian hukum bagi semua pihak, bahwa memang konsep kepentingan umum dalam kedua peraturan perundangan tersebut memiliki nilai yang setara/ parallel.

- b. Dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi atas pengadaan tanah untuk kepentingan umum, seharusnya diusahakan agar penetapan ganti rugi itu tidak sampai membawa dampak/ akibat status dan pola kehidupan yang berlebihan bagi bekas pemilik tanah dan/ atau bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya. Selain itu, berkenaan dengan gugatan terhadap surat keputusan Presiden tentang penetapan ganti rugi dalam rangka pencabutan hak atas tanah, sehubungan dengan adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, seharusnya Pemerintah mencabut lebih dulu ketentuan tentang gugatan terhadap surat keputusan Presiden yang menurut Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961 juncto Inpres Nomor 9 Tahun 1973 diajukan melalui pengadilan umum. Atau paling tidak, apabila memang tetap dikehendaki pelimpahan wewenang untuk masalah ganti rugi ini pada peradilan umum, seharusnya disusun peraturan baru yang memberikan wewenang juga pada Pengadilan Negeri pada tingkat pertama, dan Mahkamah Agung pada tingkat kasasi dalam rangka memeriksa keberatan terhadap penetapan ganti rugi tersebut. Hal ini

DAFTAR PUSTAKA

Abdurahman, **Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia**, Cetakan Pertama, Alumni, Bandung, 1978.

A.P.Parlindungan, **Pencabutan dan Pembebasan Hak Atas Tanah (Suatu Studi Perbandingan)**, Cetakan, Mandar Maju, Bandung, 1993.

Ali Sofwan Husein, **Konflik Pertanahan**, Cetakan Pertama, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997.

Djoko Prakoso, **Peradilan Tata Usaha Negara (Undang-Undang No.5/1986)**, Cetakan Pertama, Liberty, Yogyakarta 1998.

G.Kartasapoetra, **Masalah Pertanahan di Indonesia**, Cetakan Kedua, Rineka Cipta, Jakarta, 1992.

Moh.Mahfud, **Reformasi Pertanahan**, Cetakan Pertama, Mandar Maju, Bandung, 2002.

Lain-lain:

Angger Jati.W dan Dadang Juliantara, "Tanah, Rakyat, dan Demokrasi", **Gema Clipping Service**, Edisi Juni-Juli 1993.

Eman Ramelan, "Aspek Kepentingan Umum Dalam Pelaksanaan Hak Atas Tanah Setelah Berlakunya Keppres Nomor 55 Tahun 1993", **Yuridika**, Edisi Januari-Februari 1996.

Peraturan-Peraturan:

Undang-Undang Dasar 1945
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960
Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961
Inpres Nomor 9 Tahun 1973
PP Nomor 39 Tahun 1973
Keppres Nomor 55 Tahun 1993
Permen Agraria Nomor 1 Tahun 1994
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986

disebabkan bahwa apabila ketentuan tentang hal itu tidak dicabut, akan menyebabkan kerancuan/ konflik diantara norma hukum sendiri serta menunjukkan sifat hukum yang tidak konsisten.

