

TESIS

PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM MENURUT KEPPRES.55 TAHUN 1993 BAGI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN OLEH PEMERINTAH KABUPATEN DATI II KENDARI



KK
TH. 244/97

Mun
P



MUNTAHA

PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
1997

**PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM
MENURUT KEPPRES NOMOR 55 TAHUN 1993
BAGI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN
OLEH PEMERINTAH KABUPATEN DATI II KENDARI**

TESIS

**Untuk Memperoleh Gelar Magister
dalam Program Studi Ilmu Hukum
pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga**

**Oleh:
MUNTAHA
NIM. 099411728-M**

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
1997**

Lembar Pengesahan

**TESIS INI TELAH DISETUJUI
TANGGAL, 3 JANUARI 1997**

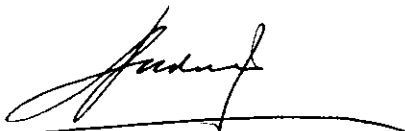
Oleh

Pembimbing Ketua,



**Prof. Soetandyo Wignjosebroto, MPA
NIP. 130 178 043.**

**Mengetahui :
Ketua Program Studi Ilmu Hukum
Program Pascasarjana Universitas Airlangga**



**Prof. DR. Siti Sundari Rangkuti, SH
NIP. 130 220 516.**

**Telah diuji pada
Tanggal 30 Desember 1996**

PANITIA PENGUJI TESIS

Ketua : Dr. Harjono, SH, MCL.
Anggota : Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, MPA.
Dr. Soewoto, SH, MS.
Machsum Ali, SH, MS.
Soedalhar, SH.

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji dan syukur saya panjatkan kehadirat Allah SWT. Karena atas berkat rahmat taufik dan hidayahNya sehingga saya dapat menyelesaikan Tesis ini.

Penulisan tesis ini adalah merupakan salah satu syarat akhir dalam rangka penyelesaian studi pada program studi Ilmu Hukum Program Pasca sarjana Universitas Airlangga.

Selesainya penulisan tesis ini tidak terlepas dari bimbingan, bantuan dan pengarahan dari berbagai pihak, Untuk itu pada kesempatan ini saya menghaturkan terimah kasih yang sedalam-dalamnya, terutama kepada bapak Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, MPA selaku pembimbing Ketua di dalam penulisan Tesis ini yang telah banyak mencurahkan pikirannya di dalam penyelesaian penulisan Tesis saya, dan juga kepada Bapak Wisnu Soesanto, S.H. (almarhum) selaku Konsultan di dalam penulisan Tesis ini yang telah memberikan bimbingan, pengarahan serta buah pikiran demi penyempurnaan tesis ini.

Ucapan terima kasih yang sama pula, saya sampaikan kepada :

1. Prof. dr. H. Bambang Rahino Setokoesumo, selaku Rektor Universitas Airlangga Surabaya yang telah memberikan berbagai kemudahan selama studi di Pasca-

- sarjana Universitas Airlangga.
2. Prof. Dr. H. Soedijono, dr. selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Airlangga yang telah banyak memberikan kemudahan selama pendidikan, maupun dalam penyelesaian studi di Pascasarjana Universitas Airlangga.
 3. Prof. Dr. Ir. H. Soleh Solahuddin, MSc. Rektor Universitas Haluoleo Kendari yang telah memberikan izin untuk melanjutkan studi S2 pada program Pascasarjana Universitas Airlangga. Begitu pula Drs. H. M. Nur Rakhman Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Haluoleo yang meluangkan saya untuk melanjutkan studi di Universitas Airlangga Surabaya.
 4. Bapak Bupati Kepala Daerah Tingkat II Kendari (Drs. H. Razak Porosi) yang telah memberikan bantuan data sesuai dengan kebutuhan penelitian ini, juga Bapak Sudiro, SH. Asisten I Kantor Bupati Tingkat II Kendari yang telah tekun melayani dan memberikan informasi serta data yang dibutuhkan di dalam penulisan tesis ini.
 5. Teman-teman sejawat serta staf Administrasi FISIP, terutama Bapak Drs. H. Ishak Matau, Bapak Udin Damau yang telah banyak membantu saya dalam penyelesaian studi pada program Pascasarjana Universitas Airlangga, begitu pula kepada Bapak Rabin Musadik.

6. Bapak Kadit Sospol Tingkat I Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur yang telah memberikan izin untuk melakukan penelitian dalam rangka penulisan tesis ini.
7. Bapak Kadit Sospol Tingkat I Propinsi Daerah Tingkat I Sulawesi Tenggara dan Kadit Sospol Tingkat II Kabupaten Kendari yang telah memberikan izin untuk melakukan penelitian di Kabupaten Dati. II Kendari.
8. Kepala Kantor Bappeda Tingkat II dan kepala Kantor BPN Tingkat II Kendari yang telah memberikan banyak data-data yang berhubungan dengan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di Kabupaten Dati II Kendari.
9. Kepala wilayah Kecamatan Unaaha, Bapak Drs. Ansari Sadaoda yang telah mengizinkan saya untuk melakukan penelitian di wilayah Kecamatan Unaaha, serta memberikan data-data sehubungan dengan pengadaan tanah dalam wilayah Kecamatan Unaaha.

Khusus kepada kedua orang tuaku yang telah tiada, **almarhum Labula** dan **almarhumah Hasanah** saya haturkan banyak terima kasih yang setulus-tulusnya atas doanya, keikhlasanya serta ketekunannya dalam mendidik dan membesarkan sehingga saya dapat melanjutkan studi sampai pada program Pascasarjana Universitas Airlangga, juga kepada saudara-saudaraku Rahmatiah, Surif, Aisa, dan Habosiah serta Adik Nafsahu, S.Sos. yang senantiasa mendoakan, mendorong dan membimbing untuk mencapai

jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Juga tak lupa saya ucapkan terima kasih kepada kakak Letkol (Purn.) Kadir Malis, atas dorongannya dan petunjuknya sehingga saya dapat mengikuti jenjang pendidikan seperti ini. Kepada kedua mertua saya, **Abd. Muin Dg Gassing** dan **Rahmatia Dg Kannang** serta seluruh ipar-iparku yang telah banyak memberikan bantuan baik moril maupun materiil, saya ucapkan terima kasih yang setulus-tulusnya.

Kepada Istriku yang tercinta **Rahmawati**, anak-anakku tersayang **Mirwan**, **Mirza** dan **Muh. Asa'ad** atas segala doamu, penderitaanmu kesabaranmu dan ketekunanmu sehingga saya dapat menyelesaikan studi pada Program Studi Ilmu Hukum pada Pascasarjana Universitas Airlangga.

Saya menyadari sepenuhnya bahwa tesis ini masih banyak kekurangannya, untuk itu kritik dan saran yang sifatnya konstruktif senantiasa saya terima dengan lapang dada. Semoga Tesis ini dapat bermanfaat bagi dunia ilmu hukum pada khususnya dan ilmu pengetahuan pada umumnya serta bagi bangsa, negara dan masyarakat. Amin ya Rabbal Alamin.

Surabaya, Juli 1996

Penyusun

M u n t a h a

RINGKASAN

Penelitian ini bertujuan tidak hanya mengungkap-kan fakta-fakta (fact finding), tetapi juga mengidenti-fikasi masalah-masalah (problem identification) terhadap pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan di Kabupaten Dati II Kendari.

Di samping itu pula untuk mencari pemecahan masalah (problem solving) yang tepat dan sesuai terhadap kendala-kendala yang dihadapi di dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan, terutama untuk kepentingan pembangunan daerah.

Metode penelitian ini adalah metode sosiologik empirik. Sedangkan analisis data yang dipergunakan di dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif-deskrif-tif analisis.

Dalam penelitian ini diperoleh data bahwa Keppres No. 55 Tahun 1993 yang mengatur tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Kabupaten Dati II Kendari secara prosedural belum se-penuhnya dilaksanakan, terutama dalam hal musyawarah dan pemberian ganti rugi tanah.

Hambatan-hambatan yang dialami di dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di Kabupaten Dati II Kendari, baik pihak pemerintah maupun pihak pemilik hak atas tanah

adalah :

- a. Di pihak pemerintah adalah, masih rendahnya tingkat Pendapatan asli daerah, sehingga tidak dapat membiayai pembangunan di Kabupaten Dati II Kendari, termasuk pembangunan pengadaan tanah. Di samping itu pula masih banyaknya (60%) para pemilik hak atas tanah yang belum memiliki alat bukti pemilikan secara formal, dalam arti belum mempunyai sertifikat.
- b. Di pihak pemilik hak atas tanah hambatannya adalah masih rendahnya ganti rugi yang diberikan, tenggang waktu pembayaran ganti rugi yang terlalu lama serta adanya tindakan para aparat hukum yang tidak sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku.

Upaya-upaya yang dilakukan dalam rangka tercapainya pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan adalah:

Pertama, dengan meningkatkan pendapatan asli daerah dengan jalan menggali sumber-sumber potensi daerah yang belum dilaksanakan; seperti pengenaan pajak progresif terhadap para pemilik tanah yang melampaui batas maksimum.

Ke dua meningkatkan kesadaran hukum, baik para birokrat pelaksana hukum maupun para anggota masyarakat melalui penyuluhan hukum.

Ke tiga peningkatan kualitas aparatur hukum melalui pendidikan dan keterampilan.

ABSTRACT

The Study intends not only to reveal fact (fact finding), but also to identify problems (problems identification) involved in land-provision implementation for developmental concern in subregion of Kendari regency.

Simultaneously, this study also intends to seek for solution (problem solving) that is appropriate to the obstacles standing in the way of land-provision implementation for developmental concern, especially for regional interest.

Method applied is empirical sociological one. It is supported by qualitative descriptive analysis.

Data achieved in this study show that Keppres No. 55 Tahun 1993 regulating civil interest in subregion of Kendari regency hasn't been fully implemented, particularly in the case of discussion absence and of unfair compensation.

Obstacles underwent in land-provision implementation for civil-interest scoping development in subregion of Kendari region, either by government or land title holders are that;

To government, the low regional income has made development in subregion of Kendari out of reach. Moreover, many land title holders haven't had formal certificate as an evidence of possession.

To land title holders, unfair or low compensation lengthy time during which compensation has been delivered and law officials conducts that deviated in-effect procedur all are unreasonable.

Appropriate land provision for developmental concern can be achieved,

First, by elevating regional income through local potential source exploration; like progresive tax exertion to land holders who are beyond maximum limit.

Second, by heightening law knowledge and morality to state law practitioner and society through law extension.

Third, by raising law apparatur quality through increased skill and education.

DAFTAR ISI

	Halaman
DAFTAR ISI	1
DAFTAR TABEL	iv
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Permasalahan	9
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian	9
1.3.1 Tujuan Umum	9
1.3.2 Tujuan Khusus	10
1.3.3 Manfaaf Penelitian	10
BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA	12
BAB 3 METODE PENELITIAN	33
3.1 Pendekatan Masalah	33
3.2 Populasi dan Sampel	33
3.3 Sumber Data	33
3.3.1 Data Lapangan.....	33
3.3.2 Data Kepustakaan	34
3.4 Prosedur Pengumpulan Data	35
3.4.1 Data Kepustakaan	35
3.4.2 Data Lapangan	35
3.5 Definisi Operasional	35
3.5.1 Implementasi Pengadaan Tanah dan Ganti Rugi	35
3.5.2 Hambatan-Hambatan Dalam Pengadaan Tanah	36
3.6 Tehnik Analisis Data	38
BAB 4 POKOK-POKOK KEBIJAKSANAAN DI BIDANG PENGADAAN TANAH BAGI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM	39

4.1 Arah dan Pokok-Pokok Kebijaksanaan Pengadaan Tanah	39
4.2 Kebijakan Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	70
4.2.1 Undang-Undang No.20 Tahun 1960 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya.....	70
4.2.2 Peraturan Pemerintah No.30 Thn.1973 Tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya.....	77
4.2.3 Instruksi Presiden No.9 Thn.1973 Tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya.....	80
4.2.4 Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15 Tahun 1975 Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah...	84
4.2.5 Keputusan Presiden No. 55 Thn. 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	87
BAB 5 PEMBAHASAN DAN ANALISIS	92
5.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian	92
5.2 Implementasi Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum	97
5.2.1 Landasan Kebijakan Pengadaan Tanah di Kabupaten Dati II Kendari	97
5.2.2 Pelaksanaan Pengadaan Tanah di Kabupaten Dati II Kendari	100

5.2.2.1 Pelaksanaan Asas Musyawarah...	102
5.2.2.2 Pelaksanaan Ganti Rugi.....	109
5.3 Hambatan-Hambatan Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.....	122
5.3.1 Hambatan Dari Pihak Pemerintah.....	122
5.3.1.1 Kemampuan Pembiayaan Daerah yang masih Rendah.....	123
5.3.1.2 Sistem dan Alat Bukti Pemilikan Hak Atas Tanah.....	128
5.3.2 Hambatan Dari Pihak Pemilik Tanah.....	140
5.3.2.1 Ganti Rugi yang masih Rendah..	140
5.3.2.2 Tenggang Waktu Pembayaran yang terlalu lama.....	146
5.3.2.3 Penegak/Pelaksana Hukum.....	152
5.3.3 Upaya-Upaya Pemecahan Hambatan-Hambatan Dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Di Kabupaten Dati II Kendari.....	159
5.3.3.1 Penggalian Sumber-Sumber Daerah yang Potensial untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).....	159
5.3.3.2 Peningkatan Kesadaran Hukum Warga Masyarakat dan Aparat Pelaksana (Birokrat) Hukum.....	164
BAB 6 P E N U T U P.....	173
6.1 Kesimpulan.....	173
6.2 Saran-Sarran.....	176
DAFTAR PUSTAKA	178

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1. Komposisi Penduduk Kab. Dati II Kendari Menurut Golongan Umur Thn.1994.....	94
Tabel 2. Komposisi Penduduk Kab. Dati II Kendari Menurut Mata Pegharian Thn.1993/1994.....	95
Tabel 3. Luas Areal Perkebunan di Kabupaten Dati II Kendari Tahun 1993/1994	95
Tabel 4. Fungsi Peruntukkan/Penggunaan Tanah Serta Luar Areal Bangun Wilayah Kota (BWK).....	96
Tabel 5. Realisasi Pengadaan Tanah, Peruntukkan, Luas Areal Serta Besarnya Dana Sejak Belakunya Keppres No. 55 Tahun 1993 (Tahun Anggaran 1994/1995. 1995/1996)	100
Tabel 6. Pemberitahuan Untuk Musyawarah Mengenai Pengadaan Tanah	102
Tabel 7. Tanggapan Responden Terhadap Informasi Tentang Peraturan Pengadaan Tanah	105
Tabel 8. Tingkat Pendidikan Responden	106
Tabel 9. Kebebasan Responden Mengeluarkan Pendapat Dalam Musyawarah Pengadaan Tanah	107
Tabel 10 Pernyataan Responden Tentang Alasan Tidak ada Pengajuan Keberatan	109
Tabel 11 Pernyataan Responden Terhadap Bentuk Pemilikan Hak Atas Tanah	110
Tabel 12 Sikap Para Pemilik Tanah Terhadap Ganti Rugi Yang Secara Riil Diterima	112
Tabel 13 Pernyataan Responden Tentang Pemberian Ganti Rugi Berdasarkan Status Pemilikan ...	136
Tabel 14 Pernyataan Responden Terhadap Kerugian Fisik Akibat Pengadaan Tanah	144

BAB 1**PENDAHULUAN****1.1 Latar Belakang**

Dalam tata kehidupan masyarakat Indonesia yang sampai saat ini masih sangat tergantung pada kegiatan-kegiatan dan usaha-usaha agraris, persoalan tanah dalam kehidupan rakyat mempunyai arti yang sangat penting.

Tanah dapat dinilai sebagai suatu harta yang mempunyai sifat permanen dan dapat dicadangkan untuk kehidupan pada masa mendatang. Sedemikian pentingnya arti tanah bagi kehidupan masyarakat Indonesia sehingga tanah tidak saja menyangkut nilai ekonomis yang tinggi dan kesejahteraan akan tetapi lebih dari itu, juga menyangkut masalah politis, kultur, psikologis bahkan juga aspek hankamnas.

Dalam hubungan ini Sunarjati Hartono mengkonstatir keadaan ini bahwa :

Tanah bagi orang Indonesia merupakan masalah yang paling pokok dapat pula dikonstatir dari banyaknya perkara perdata maupun pidana yang diajukan ke Pengadilan yang berkisar sekitar sengketa mengenai tanah. Boleh dikatakan 90% dari perkara waris menyangkut soal tanah dan rumah, belum lagi dihitung perkara piutang dimana tanah menjadi jaminan utang serta perkara penganiayaan, pencurian atau perbuatan melawan hukum yang bermula pada sengketa tanah. Dari banyaknya perkara-perkara yang menyangkut tanah dapat dilihat bahwa tanah yang sentral dalam kehidupan perekonomian yang bersifat agraris.¹

Dalam era pembangunan dewasa ini, persoalan tanah semakin penting artinya, karena pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum memerlukan bidang tanah yang cukup dan untuk itu pengadaannya perlu dilakukan dengan sebaik-baiknya. Pelaksanaan pengadaan tanah tersebut dilakukan dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia dan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah.

Penghormatan prinsip ini dilakukan dengan melaksanakan segala prinsip ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang berlaku di negara Indonesia sebagai negara yang berdasarkan atas hukum. Di samping itu pula harus diperhatikan asas-asas kesejahteraan *prosperity* sesuai dengan apa yang menjadi tujuan negara Indonesia; yaitu : mewujudkan suatu masyarakat sejahtera yang adil dan makmur. Masalah tanah tidak hanya menyangkut *prosperity* saja, tetapi juga menyangkut nilai-nilai hidup kemanusiaan, sehingga penyelesaian masalah tanah tidak hanya semata-mata untuk keperluan stabilitas nasional, tetapi juga tidak mengabaikan hak-hak kemanusiaan. Karena hal yang demikian meskipun stabilitas dapat ditegakkan, akan tetapi hakekat kesejahteraan yang ingin diwujudkan akan semakin jauh.

Peningkatan kegiatan pembangunan terutama pembangunan di bidang materiil, baik dalam skala nasional maupun dalam skala regional; seperti di

Kabupaten Daerah Tingkat II Kendari, sudah barang tentu memerlukan tanah sebagai sarana untuk melaksanakan pembangunan tersebut.

Pembangunan prasarana umum; seperti gedung-gedung sekolah Inpres, pasar Inpres, puskesmas, pengadaan berbagai proyek, pembuatan dan pelebaran jalan semuanya memerlukan tanah sebagai sarana utamanya. Dalam penyediaan tanah untuk kepentingan umum, ada berbagai kepentingan yang kelihatannya saling bertentangan antara kepentingan yang satu dengan yang lain.

Di satu sisi pembangunan sangat memerlukan tanah sebagai sarana utamanya, sedang pada sisi lain sebagian besar warga masyarakat; seperti di Kabupaten Daerah Tingkat II Kendari memerlukan tanah untuk tempat pemukiman dan untuk tempat mencari nafkah, di mana sekitar 90% warga masyarakat bermatapencarian di bidang pertanian, sehingga tanah mempunyai arti yang sangat penting bagi kehidupannya.

Meningkatnya kapasitas permasalahan tanah bagi kepentingan pembangunan pada dewasa ini disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu :

1. Pertambahan penduduk yang tidak terkendali.
2. Penyediaan tanah yang terbatas terutama tanah pertanian di daerah penduduk yang padat.
3. Tanah pertanian yang dimiliki oleh rakyat tidak dapat lagi memenuhi kebutuhan hidup.

4. Makin meningkatnya angkatan kerja buruh tani.
5. Makin menyempitnya areal tanah pertanian karena terdesak proyek pembangunan misalnya perumahan, pabrik-pabrik industri.

Ada sementara pihak yang beranggapan bahwa kalau sebidang tanah sangat diperlukan untuk kepentingan pembangunan, maka mau tidak mau usaha pembangunan tersebut harus berhasil, meskipun mengorbankan kepentingan orang banyak. Sehingga dengan demikian, menurut Abdurrahman, mengatakan bahwa tujuan pembangunan yang sesungguhnya di bidang pengadaan tanah bagi kepentingan umum sering dijadikan dalih yang dapat menimbulkan kesan bahwa segala sesuatunya akan menjadi halal bilamana dilakukan untuk dan demi pembangunan, sekalipun hal tersebut dilakukan dengan melanggar hukum.²

Berkenaan dengan arah kebijaksanaan pembangunan di bidang pertanahan, pemerintah telah menggariskan suatu kebijaksanaan di bidang pengadaan tanah, bahwa pemanfaatan tanah sungguh-sungguh membantu usaha meningkatkan kesejahteraan rakyat serta dalam rangka mewujudkan keadilan sosial sehingga penataan mengenai tataguna tanah untuk kepentingan pembangunan tidak sampai merugikan kepentingan orang banyak.

Meningkatnya volume pembangunan dewasa ini menyebabkan kebutuhan akan tanah semakin penting artinya,

sehingga tidak jarang menimbulkan konflik, baik antar individu maupun antara individu dengan pemerintah atau investor yang membutuhkan tanah.

Sejalan dengan akselerasi pembangunan saat ini, keberadaan tanah sangat penting sebagai lahan tempat proyek pembangunan dilaksanakan. Dengan dalih demi pembangunan, peraturan hukum kadangkala melegalkan adanya tindakan pengadaan tanah untuk pembangunam dengan jalan pembebasan tanah maupun pencabutan hak atas tanah yang dimiliki oleh warga masyarakat, meskipun hal tersebut secara hukum sangat bertentangan.

Dalam kenyataan yang terjadi di masyarakat, pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan kadang-kadang diselesaikan secara non yuridis sehingga hal ini sering membawa konflik cukup serius di antara para pihak yang terlibat di dalam pengadaan tanah tersebut. Persoalan yang paling rumit dan kompleks dalam pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan adalah masalah prosedur pengadaan dan ganti rugi tanah. Kedua masalah inilah yang sangat mencuat ke permukaan pada akhir-akhir ini, apalagi dengan menghangatnya kembali kasus tanah Kedungombo yang ditolak oleh Mahkamah Agung.

Persoalan pengadaan dan ganti rugi tanah ini akan semakin rumit manakala di atas tanah yang akan dibebaskan ini terdapat hak di atasnya, apalagi jika hak

atas tanah tersebut tidak mempunyai bukti-bukti yang kuat sebagaimana yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di sinilah dibutuhkan keajegan dalam melihat antara fakta sosial dan peraturan hukum.

Merebaknya kembali kasus pengadaan tanah dan ganti rugi pada dewasa ini memberi pertanda bahwa selama ini peraturan hukum mengenai pengadaan tanah dan pemberian ganti rugi kepada masyarakat dirasakan belum dilaksanakan sebagaimana mestinya. Sehingga hal ini mendorong para warga masyarakat untuk mencari keadilan pada instansi yang berwenang dan pada akhirnya ke pengadilan sebagai satu-satunya jalan yang dirasa dapat memberikan pengayoman dan rasa keadilan, meskipun jalan ini tidak selamanya dapat memberi rasa keadilan yang sesuai dengan tuntutan.

Diundangkannya Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum telah memberi arah yang lebih jelas terhadap pengadaan dan ganti rugi tanah serta perlindungan bagi para pemilik tanah.

Arah kebijaksanaan ini perlu diimplementasikan dalam berbagai tindakan nyata terutama yang berhubungan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan pemberian ganti rugi tanah yang lebih adil dan manusiawi. Karena selama ini (sebelum diundangkannya

Keppres No.55 Tahun 1993) ini masalah pengadaan dan ganti rugi tanah masih belum sesuai dengan jiwa dan tujuan dari pada cita-cita bangsa, yaitu mewujudkan masyarakat yang adil makmur baik materiil maupun spiritual.

Ada perubahan yang sangat prinsip yang diatur oleh Kep Pres No. 55 Tahun 1993 tersebut, yaitu dihapuskannya lembaga pembebasan tanah. Penghapusan ini telah memberi ketegasan dan kejelasan serta harapan baru, bahwa ketentuan tersebut akan lebih berorientasi pada kepentingan kalangan masyarakat bawah. Karena ketentuan ini memandang bahwa dalam pelaksanaan pembebasan tanah menurut peraturan lama sering terjadi tindakan yang dapat merugikan dan menimbulkan kesengsaraan para pemilik tanah, sebab peraturan lama memungkinkan pihak swasta melaksanakan pembebasan tanah. Perbedaan prinsip yang terdapat dalam pembebasan tanah, PerMendagri No. 15 Tahun 1975 dengan pengadaan tanah dalam Keppres No. 55 Tahun 1993, adalah dalam hal :

1. Pembebasan tanah tidak perlu berpedoman pada rencana Umum Tata Ruang (RUTR)/Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), sedangkan pengadaan tanah harus berpedoman pada RUTR/RTRW.
2. Pembebasan tanah digunakan unuk keperluan pemerintah dan juga swasta, sedangkan bagi pengadaan tanah hanya diperuntukkan bagi kepentingan

pemerintah saja.

3. Pembebasan tanah pada dasarnya hanya untuk pembebasan tanah belaka. Pengadaan tanah sangat dimungkinkan berlanjut menjadi pencabutan hak atas tanah (pasal 27 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994).

4. Pembebasan tanah berlaku untuk kebutuhan tanah yang tidak terbatas, baik pemerintah maupun swasta.

Pengadaan tanah berlaku untuk kebutuhan tanah yang terbatas (limitatif/restriktif pasal 5 Keppres No. 55 Tahun 1993).

Tak kalah pentingnya dalam masalah pengadaan tanah ini adalah soal ganti rugi, karena berbagai kasus yang timbul dalam masalah pengadaan tanah bermula dari masalah ganti rugi. Persoalan ganti rugi berkisar pada penetapan besarnya maupun pelaksanaan pembayaran yang kadangkala pembayarannya telah mengalami penurunan dari ketetapan semula. Hal ini tidak jarang para pemilik tanah enggan bahkan tidak mau menerima uang ganti kerugian dengan alasan telah mengalami fluktuasi.

Adanya kendala-kendala di dalam pengadaan tanah dengan pemberian ganti rugi memerlukan antisipasi dan pengkajian lebih lanjut untuk dicarikan solusi agar pelaksanaan pembangunan jangan sampai terhambat dan

pada sisi lain perlindungan kepentingan masyarakat yang memenuhi rasa keadilan tidak terabaikan.

Dasar pemikiran inilah yang mendorong untuk meneliti mengenai : Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Menurut Keppres No. 55 Tahun 1993 Bagi Pelaksanaan Pembangunan Di Kabupaten Dati II Kendari.

1.2 Permasalahan

Berdasarkan latar belakang pemikiran di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana implementasi pengadaan dan ganti rugi tanah untuk kepentingan pembangunan di Kabupaten Daerah Tingkat II Kendari.
2. Hambatan-hambatan apa yang dihadapi, baik oleh pemerintah maupun oleh masyarakat di dalam implementasi pengadaan dan ganti rugi tanah untuk kepentingan pembangunan di Kabupaten Daerah Tingkat II Kendari.

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1 Tujuan Umum

Penelitian ini tidak hanya mengungkapkan fakta-fakta (*fact finding*), tetapi juga mengidentifikasi masalah (*problem identification*) terhadap pelaksanaan

pengadaan tanah bagi kepentingan pem- bangunan di Kabupaten Daerah Tingkat II Kendari.

1.3.2 Tujuan Khusus

Untuk mencari pemecahan masalah (*problem solving*) yang tepat dan sesuai terhadap kendala-kendala yang dihadapi di dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan, terutama untuk kepentingan pembangunan daerah.

1.3.3. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan akan bermanfaat bagi :

1.3.3.1 Pemerintah dalam hal ini Pemerintah Daerah Tingkat II Kendari akan menjadi rujukan di dalam pengambilan kebijaksanaan di bidang pertanahan, khususnya di bidang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

1.3.3.2 Akademisi/Ilmuan akan menjadi data bagi pengkajian berikutnya yang berhubungan dengan bidang pertanahan, terlebih lagi bagi pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan. Bagi kalangan hukum akan merupakan bahan teoretis untuk mengkaji lebih lanjut masalah pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan yang akan datang.

1.3.3.3 Masyarakat sebagai informasi agar dapat

mengetahui dan memahami tentang hak-hak dan kewajibannya yang berhubungan dengan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Catatan :

1. Djoko Prakoso dan Adi Purwanto, Eksistensi Prona Sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hal. 65.
2. Abdurrahman, Beberapa Aspekta Tentang Hukum Agraria Seri Hukum Agraria V, Alumni, Bandung, 1983, hal. 147.

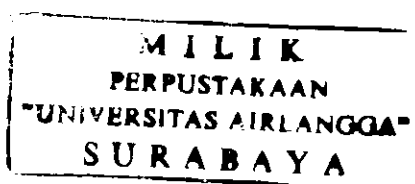
BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

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

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

Dalam kaitan ini, menurut Abdurrahman, ada dua tugas berat yang harus diemban oleh pemerintah, yaitu pada satu sisi melaksanakan usaha-usaha penegakan hukum, termasuk melindungi kepentingan para warga pemilik tanah dan pada sisi lain adalah melaksanakan pembangunan disegala bidang.



Kedua bidang tugas tersebut haruslah senantiasa selaras satu sama lainnya, akan tetapi kadang-kadang dan tidak jarang terjadi kedua bidang tersebut menempati suatu posisi yang kontradiktif yang memberikan dan menimbulkan berbagai macam permasalahan.¹

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

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

Hukum harus dilihat sebagai suatu bidang atau lapangan yang memerlukan pembinaan dan pembangunan sebagai salah satu kajian dalam rangka pembangunan secara menyeluruh. Dari dimensi lain kita harus melihat fungsi hukum sebagai suatu alat atau sarana yang penting untuk menunjang pembangunan, dimana hukum disini berfungsi sebagai " a tool of social engineering bukan saja dijadikan landasan bagi program pembangunan dalamarti bahwa keseluruhan program pembangunan itu harus dilaksanakan berdasarkan hukum, akan tetapi juga dari ketentuan-ketentuan hukum akan diharapkan beberapa input dalam mempercepat proses pembangunan itu sendiri. " ²

Sebagai suatu sarana penunjang pembangunan, hukum

tersebut mempunyai pendekatan tersendiri.

Michael Hager dalam hubungan ini menyebut dengan *Development Law*.³ atau hukum pembangunan, yaitu suatu sistem hukum yang sensitif terhadap lembaga-lembaga hukum berikut keterampilan para sarjana hukum secara sadar dan aktif mendukung proses pembangunan.

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

1. Hukum sebagai alat penertib (*Ordering*).

Dalam rangka penertiban ini hukum dapat menciptakan suatu kerangka bagi pengambilan keputusan politik dan pemecahan sengketa yang mungkin timbul melalui suatu hukum acara yang baik. Iapun dapat meletakkan dasar hukum (legitimasi) bagi penggunaan kekuasaan;

2. Hukum Sebagai Alat Penjaga Keseimbangan (*Balancing*).

Fungsi hukum dapat menjaga keseimbangan dan keharmonisan antara kepentingan negara atau kepentingan umum dan kepentingan perorangan;

3. Hukum Sebagai Katalisator.

Sebagai katalisator hukum dapat membantu untuk memudahkan terjadinya proses perubahan melalui pembaharuan hukum (*law reform*) dengan bantuan

tenaga kreatif di bidang profesi hukum. ⁴

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

Berkaitan dengan keefektifan hukum ini, Anthony Allot mengatakan :

Effective law should generally do what they are designated to do. If some failure occurs, there should be the possibility and means of easy rectification. If the necessity come to apply the law in different or new circumstances the law should be sufficiently adaptable. ⁵

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

Validity of law means that the legal norms are binding, that men ought to behave as the legal norms prescribe the men ought to obey and apply the legal norms.

Sedangkan *Efficacy* hukum berarti bahwa : *men actually behave as, according to the legal norms, they ought to behave, that the norms are actually applied and obeyed.* ⁶

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

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

Penegakan hukum adalah : Kegiatan menyetarakan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah/pandangan-pandangan menilai yang mantap dan menegahkan dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan (sebagai social engineering), memelihara dan mempertahankan (sebagai social control) kedamaian pergaulan hidup. ⁷

Apabila ditelaah norma hukum sebagai alat pengendalian sosial di dalam perilaku manusia, maka konsep hukum di dalam pembangunan harus berorientasi pada konsep hukum modern. Model Sistem hukum moderen sebagaimana yang dikatakan oleh Marc Galanter adalah :

In speaking of modern law, one may mean many things. The term "moderen" is used here to refer to a cluster of features that characterize, to a greater or lesser extent, the legal systems of the industrial societies of the last century. Many of these features are to be found elsewhere; some of them are absent to some degree in one another advanced industrial society. However, I am putting forth, not a description, but a model. Modern legal systems differ in many important respects. This model attempts to isolate their common salient feauteres".⁸

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

*Social engineering by government must be accomplished by law i.e. by means of norms of behaviour of citizens and beauracrats laid down by government. There is no other way.*⁹

Permasalahan di bidang pertanahan, terutama yang menyangkut pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan memerlukan pengaturan yang berisikan pemecahan yang rasional. Sebab efektivitas suatu ketentuan perundang-undangan tergantung dari derajat rasionalitas dari ketentuan tersebut.¹⁰ Hukum adalah rasional, apabila adanya hukum tersebut berdasarkan alasan yang masuk akal dan merupakan hasil konsensus masyarakat, mungkin untuk dilaksanakan, merupakan jawaban konteks sosil politik; titik tolak dari permasalahannya telah diketahui; kemungkinan adanya pelanggaran telah dipertimbangkan; dan secara logis berkaitan dengan hukum dasarnya. Di lain pihak rasionalitas hukum tersebut tergantung pada derajat pengetahuan si pembuat hukum itu sendiri tentang keadaan sosial di mana hukum itu akan diperlukan.

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

peruntukan hak atas tanah.

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

- (1). Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat.
- (2). Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :
 - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
 - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3). Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- (4). Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah. ¹¹

Berpangkal pada pasal 2 UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA) ini, perkataan dikuasai dalam pasal ini bukanlah berarti dimiliki, akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang kepada negara, sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia itu, untuk pada tingkatan tertinggi mengatur, menyelenggarakan, menentukan peruntukan dan pemanfaatan tanah pada masyarakat Indone-

sia, di mana segala sesuatunya dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur. 12

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

Ketentuan ini memberi arah, bahwa setiap hak atas tanah yang dimiliki oleh setiap warga negara Indonesia sifatnya tidak absolut. Pasal 6 UU No.5 Tahun 1960 (UUPA) ditegaskan bahwa, semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, artinya bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanah itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan), semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. 13

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari pada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai-

nya, juga bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara.

Selanjutnya dalam pasal 18 UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dinyatakan pula bahwa untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang. ¹⁴ Jadi pencabutan hak atas tanah itu dimungkinkan akan tetapi diikat dengan syarat-syarat, yaitu harus disertai ganti rugi yang layak atau penunjukkan tanah negara sebagai gantinya yang sepadan, ditinjau dari nilai, manfaat dan kemampuan tanahnya.

Berkaitan dengan kekuasaan negara sebagai organisasi tertinggi yang mengatur penguasaan dan peruntukkan hak-hak atas tanah, maka dalam hal pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan selalu menyangkut dua dimensi yang harus ditempuh secara seimbang, yaitu kepentingan pemerintah dalam hal ini untuk pembangunan dan kepentingan masyarakat. Dua pihak yang terlibat yaitu penguasa dan rakyat harus sama-sama memperhatikan dan menaati ketentuan-ketentuan yang berlaku mengenai hal tersebut. ¹⁵

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

tersebut.

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

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

(... hak-hak asasi manusia adalah tuntutan-tuntutan yang dipertahankan yang dikenal "sebagai hak", bukan tuntutan-tuntutan atas cinta, atau rahmat atau persaudaraan, atau cinta kasih : orang tidak harus mendapat atau menerimanya. Tuntutan itu bukan merupakan aspirasi atau pernyataan moral tetapi bahkan merupakan tuntutan-tuntutan hukum berdasarkan hukum tertentu yang dapat diterapkan. ¹⁶

Ketentuan perundang-undangan telah menggariskan bahwa pengadaan tanah dikeluarkan dengan tujuan adalah agar pemilik tanah bisa dilidungi seperti melalui pemberian ganti rugi yang sesuai sebagaimana yang telah ditetapkan dalam peraturan hukum yang berlaku. Artinya dalam pemberian ganti rugi, janganlah mengakibatkan kemunduran tingkat ekonomi, status sosial maupun tingkat hidup masyarakat pemilik tanah. Jadi masyarakat harus merasakan keadilan dan tidak merasa diperlakukan dengan sewenang-wenang.

Hal ini selaras dengan arah kebijaksanaan pem-

bangunan pertanahan yang telah dituangkan di dalam GBHN 1993, di mana dikatakan bahwa :

Penataan penguasaan tanah oleh negara diarahkan agar pemanfaatannya dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sedangkan penataan penggunaan tanah dilaksanakan secara berencana guna mewujudkan kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya. Penataan penggunaan tanah perlu memperhatikan hak-hak rakyat atas tanah, fungsi sosial hak atas tanah, batas maksimum pemilikan tanah pertanian dan perkotaan serta pencegahan penelantaran tanah, termasuk berbagai upaya untuk mencegah pemusatan penguasaan tanah yang merugikan kepentingan rakyat. Kelembagaan pertanahan disempurnakan agar makin terwujud sistem pengelolaan pertanahan yang terpadu, serasi, efektif dan efisien, yang meliputi tertib administrasi, tertib hukum, tertib penggunaan serta tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup. Kegiatan administrasi pertanahan perlu ditingkatkan dan ditunjang dengan perangkat analisis dan perangkat informasi pertanahan yang makin baik. ¹⁷

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

Berkenaan dengan pengambilan tanah-tanah penduduk yang akan dipakai untuk keperluan pembangunan menurut

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

1. Pengadaan tanah
Ialah melepaskan hubungan hukum semula yang terdapat diantara pemegang hak/penguasa atas tanah dengan cara pemberian ganti rugi atas dasar musyawarah dengan pihak yang bersangkutan.
2. Pencabutan hak-hak atas tanah (*Ontheigening*)
Pencabutan hak ialah pengambilan tanah kepunyaan sesuatu pihak oleh negara secara paksa, yang mengakibatkan hak atas tanah itu menjadi hapus, tanpa yang bersangkutan melakukan suatu pelanggaran atau lalai memenuhi suatu kewajiban hukum. 18

Meskipun di dalam Keppres No. 55 Tahun 1993 tidak secara limitatif memberikan batasan mengenai pembebasan tanah, namun dalam pelaksanaannya pembebasan tanah sering diberi arti, yaitu : Pembebasan tanah ialah setiap perbuatan yang langsung atau tidak langsung melepaskan/hubungan hukum yang ada antara pemegang hak/penguasa, atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak/penguasa atas tanah itu. 19

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



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

Pada hakekatnya pengadaan tanah adalah tidak lain dari pada dimensi lain dari pelepasan hak, kalau dilihat dari si pemegang hak, perbuatannya yang demikian adalah dilihat sebagai suatu pelepasan hak, akan tetapi apabila dilihat dari sudut pemerintah maka perbuatan yang demikian dapat dikatakan sebagai "pengadaan tanah," karena pemerintah telah memberi ganti rugi untuk melepaskan tanah tersebut dari penguasaan pemegang haknya. ²⁰

Pada zaman penjajahan Belanda, masalah pencabutan hak (*onteigening*) dan pembebasan tanah (*prijsgeving*) diatur secara terpisah satu dengan yang lainnya.

Masalah pembebasan tanah (*prijsgeving*) sebelum berlakunya KepPres No. 55 Tahun 1993 diatur dalam Gouvernements Besluit No. 7 Tanggal 1 Juli 1924 yaitu tentang *Voorschriften omtrent het Verkrijgen van de vrij beschikking over ten behoeve Van den lande benodigde gronden* : sebagaimana telah ditambah dan diubah dengan Gouvernemen Besluit Tanggal 8 Januari 1932 yang termuat di dalam Bijblad No. 12746. ²¹ Setelah Indo-

nesia merdeka peraturan yang mengatur tentang pembebasan (sekarang pengadaan) tanah adalah sebagai berikut :

1. *Onteigenings Ordonantie* dicabut dan diganti dengan UU No. 20 Tahun 1961 (L.N. 1961 No. 288) tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda yang ada di atasnya, sedangkan Bijblad No. 11372 dan No. 12746, dicabut dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 Tentang Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.
2. Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 1973 (L.N. 1973 No. 49) tentang Penetapan Ganti Kerugian oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda yang ada di atasnya.
3. Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda yang ada di atasnya.
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Pemerintah bagi Pembebasan Tanah oleh pihak Swasta.
6. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. Ba. 12/108/12/1975 tanggal 3 Desember 1975.
7. Surat Edaran Direktur Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri tanggal 28 Pebruari 1976 No. BTU. 2/566/2-1976.
8. Undang-Undang No.24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang.
9. Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum jo. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994. ²²
Keluarnya Keppres No. 55 Tahun 1993 ini telah mencabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi adalah :

1. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1976

tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Pemerintah Bagi Pembebasan Tanah oleh pihak Swasta.

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

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

1. Kepentingan umum dalam maknanya sebagai kepentingan orang banyak, menurut moralnya, akan segera diputuskan dan didefinisikan menurut pilihan dan selera banyak orang, mungkin lewat proses yang sedikit banyak terorganisasi, atau terkelola. Mungkin pula lewat suatu proses yang lebih spontan, sekalipun mungkin saja agak mengesankan kisruh, berproses dari bawah ke atas;
2. Kepentingan umum dalam maknanya sebagai kepentingan nasional, akan diputuskan dan didefinisikan

lewat suatu proses yang disifati sifat normatif dan struktural, serta terkendali secara sentral untuk memenuhi tuntutan rancang bangun dan perencanaan pembangunan. 23

Dalam Keppres No. 55 Tahun 1993, pasal 1 ayat (3) dinyatakan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Kriteria ini apabila dirinci menampakkan sifat yang sepihak dan tidak aspiratif, karena kepentingan pemilik tanah kurang bahkan tidak mendapat perhatian. Padahal seharusnya pemilik tanahlah yang paling pokok untuk mendapatkan perlindungan sesuai fungsi dari pada hukum untuk mengayomi demi tercapainya ketertiban dan rasa keadilan.

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

- a. Kepentingan pemilik tanah tidak diabaikan;
- b. Tidak menyebabkan pemilik tanah mengalami kemunduran dalam kehidupan selanjutnya, baik sosial maupun ekonomi;
- c. Pemilik tanah memperoleh manfaat, baik secara langsung maupun tidak langsung penggunaan tanahnya yang dilepaskan haknya;
- d. Ada kelayakan ganti kerugian yang diberikan kepada pemilik tanah. 24

Mengenai ganti kerugian, sesuai ketentuan peraturan yang berlaku diberikan batasan bahwa ganti rugi adalah penggantian atas nilai tanah berikut bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan hak atau penyerahan hak

atas tanah (pasal 1 ayat (7) Keppres No. 55 Tahun 1993). Adapun mengenai bentuk ganti rugi dapat berupa :

- a. Uang;
- b. Tanah pengganti;
- c. Pemukiman kembali;
- d. gabungan dari dua atau lebih untuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf a, b, dan huruf c.
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan. (pasal 13 Keppres 55 Tahun 1993).

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

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

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

Belinfante dalam bukunya yang berjudul *Kort Begrip van het Administrative Recht* cetakan ke delapan, Alphen aan den Rijn, mengemukakan bahwa Rencana merupakan keseluruhan tindakan yang saling berkaitan dari tata usaha yang mengupayakan terlaksananya keadaan tertentu yang tertib (teratur).²⁵ Dalam hubungan dengan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan, suatu rencana peruntukan terdiri dari bagian-bagian :

- Peta Perencanaan

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

- Peraturan yang berkenaan dengan penggunaan (pemanfaatan);

Peraturan berkenaan dengan penggunaan (pemanfaatan) ini dapat dipandang sebagai peraturan perundang-undangan. Bagi wilayah dari rencana itu dapat diberlakukan secara berulang kali.²⁶

Atas dasar pemikiran di atas, maka antara tegaknya suatu peraturan, khususnya dalam hal ini adalah pasal 2 UUPA dan kepentingan pembangunan haruslah diletakkan pada suatu titik keseimbangan, jangan sampai kepentingan yang satu lebih diutamakan dari kepentingan yang lain, karena kepentingan pembangunan dinilai berhasil bilamana sudah dapat melaksanakan keseimbangan di antara ke dua kepentingan tersebut. Terlaksananya

kedua kepentingan ini tidak hanya merupakan tanggung jawab pemerintah semata, akan tetapi seluruh rakyat Indonesia ikut pula bertanggung jawab.

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

Catatan :

1. Abdurrahman, Aneka Masalah Hukum Dalam Pembangunan di Indonesia, Alumni, Bandung, 1979, hal. 11.
2. *Ibid.*, hal. 12.
3. *Ibid.*, hal. 21.
4. *Ibid.*, hal. 22.

5. Anntony Allot, *The Limits Of Law*, London-Butter wort, 1980, hal. 28.
6. Hans Kelsen, *General Theory Of Law and State*, Russel and Russel, New York, 1945, hal. 39.
7. Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Indonesia*, UI-Press, Jakarta, 1983, hal. 34.
8. -----, *Perspektif Teoritis Studi Hukum Dalam Masyarakat*, Rajawali Perss, Jakarta, 1985, hal. 73-74.
9. Arie Sukanti Hutagalung, *Program Redistribusi Tanah di Indonesia Suatu Sarana Ke arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah*, CV. Rajawali, Jakarta, 1985, hal. 6.
10. *Log. Cit.*
11. Toyib Sugianto, *Pengantar Hukum Agraria I*, Universitas Brawijaya, Malang, 1989, hal. 211-212.
12. Arief S., (Editor), *UUPA dan Hukum Agraria dan Hukum Tanah dan Beberapa Masalah Hukum Agraria*, Hukum Tanah, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, hal. 42.
13. G. Kartasapoetra, *Masalah Pertanahan di Indonesia*, Rineka Cipta. Jakarta, 1992, hal. 2.
14. *Log. Cit.*
15. Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, PT. Cipta Aditya Bakti, Bandung, 1991, hal. 2.
16. Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, surabaya, 1987, hal. 40.
17. GBHN 1993, Arkola, Surabaya, 1993, hal. 83.
18. Abdurrahman, *Op. Cit.*, hal. 148.
19. Bintar Sinaga dan I Petrus Panjaitan, *Pembebasan Tanah Tanpa Penderitaan*, Gema Clipping Service, Hukum, Maret I, 1994, hal. 16.
20. Abdurrahman, *Op. Cit.*, hal. 149.
21. *Ibid.*, hal. 150.

22. *Ibid.*, hal. 151.
23. Soetandyo Wignjosoebroto, Pengertian Kepentingan Umum Dalam Pembebasan Hak Atas Tanah, Gema Clipping Service, Hukum, Desember I, 1991, hal.19.
24. M. Khoidin, Menyimak Praktek Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Pembangunan, Gema Clipping Service, Hukum, Maret I, 1994, hal. 17.
25. Philipus M. Hadjon, et. el., Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gadjah Madah Universtity Press, Yogyakarta, 1993, hal. 156.
26. *Ibid.*, hal. 157.

METODE PENELITIAN**3.1. Pendekatan masalah**

Sesuai dengan judul di muka, maka pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan sosiologik empirik. Maksudnya adalah suatu pendekatan yang didasarkan pada kenyataan yang ada di masyarakat terhadap pelaksanaan peraturan hukum, dalam hal ini peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan.

3.2. Populasi dan Sample

Populasi dalam penelitian ini adalah semua warga masyarakat yang terkena pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Besarnya populasi adalah 750 orang yang ditarik dari beberapa Desa/Kelurahan yang terkena pengadaan tanah; yaitu : Kelurahan Unaaha 175 orang, Desa Tuoy 125 orang, Desa Arombu 100 orang, Desa Unaasi 100 orang, desa Tumpas 150 orang dan Desa Latoma 100 orang.

Berdasarkan besarnya populasi tersebut, maka penarikan sampel dilakukan dengan cara sampling acak sebesar 10% dari jumlah populasi; yaitu dari 750. Dengan demikian sampel dalam penelitian ini adalah sebesar 75 Orang.

3.3. Sumber Data**3.3.1. Data Lapangan**

Data lapangan sebagai data utama, berupa wawancara dengan para pemilik tanah yang

terkena pengadaan tanah sebagai populasi. Di samping itu pula pejabat-pejabat pada instansi yang relevan dengan obyek penelitian ini.

3.3.2. Data Kepustakaan

Data kepustakaan adalah merupakan data suplemen di dalam penelitian ini. Kepustakaan yang dominan adalah hukum agraria, khususnya peraturan yang menyangkut pengadaan tanah dalam hal ini Keppres No. 55 Tahun 1993. Di samping itu peraturan-peraturan lain yang relevan dengan penelitian ini, juga termasuk peraturan-peraturan daerah, Keputusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, yang menyangkut sengketa pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Sumber data lain sebagai data suplemen berasal dari instansi yang terkait dan relevan; seperti Kantor Bupati Kepala Daerah Tkt II, Kantor Pertanahan Daerah Tkt I dan II, kantor Dinas PU, Kantor Dinas Transmigrasi, Kantor Bapeda Tkt II serta Kantor Pengadilan Negeri Kelas IA Kendari.

3.4. Prosedur Pengumpulan Data

3.4.1. Data Kepustakaan

Pengumpulan data dilakukan dengan menginventarisasi dan menganalisis literatur-literatur yang berkaitan dengan masalah pembebasan tanah pada khususnya dan hukum Agraria pada umumnya.

3.4.2 Data Lapangan

Pengumpulan data lapangan dilakukan dengan cara mengadakan wawancara unstructured interview.¹

Berdasarkan wawancara ini dapat digali tidak saja apa yang diketahui dan dilaksanakan seseorang atau subyek yang diteliti, tetapi juga pandangan dan pengalaman dari praktek subyek peneliti.

3.5. Definisi Operasional

3.5.1. Implementasi Pengadaan Tanah dan Ganti Rugi

Istilah Implementasi diambil dari perkataan Implimentation (bahasa Inggris), yang mempunyai arti pelaksanaan. Dalam hubungan dengan tulisan ini implementasi pengadaan tanah dimaksudkan adalah pelaksanaan pengadaan tanah yang mencakup proses dari pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan dan penerapan ketentuan peraturan

perundang-undangan yang berlaku di bidang pertanahan, khususnya yang menyangkut peraturan mengenai pengadaan tanah. Pengadaan tanah itu sendiri adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut. Ganti rugi adalah penggantian atas nilai tanah berikut bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

(lihat ketentuan pasal 1 ayat 7 Keppres No. 55 Tahun 1993). Sedangkan kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat. (ketentuan pasal 1 angka 3 Keppres No. 55 Tahun 1993).

3.5.2 Hambatan-hambatan dalam Implementasi Pengadaan Tanah

Hambatan-hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum bagi pelaksanaan pembangunan di Kabupaten Daerah Tingkat II Kendari adalah :

1. Dari pihak pemerintah; yaitu : masih banyaknya tanah tanah yang secara *de facto* dikuasai oleh para warga masyarakat setempat yang tidak memiliki alat

bukti pemilikan yang sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini tidak saja akan menyulitkan pemerintah, tetapi juga akan merugikan pemilik tanah yang bersangkutan, terutama dalam hal pemberian ganti rugi hak atas tanah. Kendala ini dipengaruhi oleh kultur dan tingkat pemahaman hukum bagi para warga masyarakat setempat yang masih rendah. Di samping itu pula kurangnya pengetahuan di bidang hukum pertanahan yang dimiliki oleh para aparat pelaksana di daerah, sehingga dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum (kepentingan pembangunan) sering tidak berpedoman pada peraturan yang berlaku, dalam hal ini Keppres No. 55 Tahun 1993 jo. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994, serta peraturan pelaksanaan lainnya yang menyangkut pengadaan tanah.

2. Sedangkan dari pihak pemilik tanah hambatan yang sering dihadapi di dalam hal pengadaan dan ganti rugi hak atas tanah ; yaitu :

- a. Tidak adanya rencana tata guna tanah dan tata ruang yang mantap di dalam penentuan lokasi pembangunan, terutama yang menyangkut pembangunan sarana kepentingan umum.
- b. Tenggang waktu pembayaran ganti rugi tanah yang terlalu lama menyebabkan fluktuasi nilai ganti rugi tersebut menjadi berubah, serta rendahnya ganti rugi hak atas tanah yang diberikan oleh pemerintah kepada para warga masyarakat.
- c. Tidak sesuainya prosedur yang dilakukan oleh pemerintah terhadap pengadaan tanah.
- d. Tidak diakuinya tanah-tanah yang dimiliki secara adat, walaupun diakui prosedur ganti ruginya terlalu berbelit-belit.

3.6. Tehnik Analisis Data

Dalam penelitian ini analisis data dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan metode deskriptif analisis.

Catatan :

1. Sanafiah Faizal, *Penelitian Kualitatif Dasar-Dasar dan Aplikasinya*, Ya 3, Malang, 1990, hal. 62.

POKOK-POKOK KEBIJAKSANAAN DI BIDANG PENGADAAN TANAH BAGI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

4.1. Arah dan Pokok-Pokok Kebijakan Pengadaan Tanah

Pembangunan sering diartikan sebagai penyelenggaraan perubahan tertentu terhadap suatu masyarakat, sering pula ditegaskan bahwa hakikat pembangunan adalah pembangunan terhadap manusianya. Pengertian ini mempunyai sifat ganda pada satu sisi, berorientasi pembangunan tetapi pada sisi lain mengabaikan kenyataan.

Terminologi aspek ganda dari pembangunan, juga termasuk di dalamnya istilah perubahan. Karena itu, pembangunan dapat bermakna ganda, disatu sisi bermakna kemajuan di sisi lain dapat pula bermakna kemunduran. Kendatipun terminologi pembangunan lebih diberi konotasi positif, namun pembangunan juga potensial sebagai sebab kemunduran.

Apabila pembangunan diartikan sebagai suatu perubahan sosial yang berencana akan lebih tampak lagi, apabila diperhitungkan pula akibat-akibatnya yang harus ditanggulangi; seperti halnya dengan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan. Konsekwensinya, untuk itu tidak hanya dibutuhkan kesiapan sosial untuk mengangkutnya, melainkan juga penampungan akibat-akibat negatif yang datang dari padanya.

Di Indonesia rumusan makna pembangunan telah tertuang di dalam GBHN 1993 dimana dikatakan bahwa pembangunan nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan, meliputi seluruh ke-

hidupan masyarakat, bangsa dan negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan pembangunan nasional sebagaimana yang termaktub dalam pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi kehidupan bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dalam hubungan ini Roberto Mangaibera Unger mengemukakan pengertian pembangunan sebagai keseluruhan transformasi sosial yang terjadi sehubungan dilaksanakannya intensifikasi pertumbuhan ekonomi, dan khususnya dengan proses industrialisasi.¹

Untuk mewujudkan tujuan pembangunan sebagaimana yang diharapkan, diperlukan peranan hukum karena hukum disamping berfungsi sebagai *social control*, juga dapat berfungsi sebagai *social engineering*.

Dalam pelaksanaan pembangunan hukum lebih menampakkan peranannya, bahkan lebih secara langsung, dalam proses penyelenggaraan pembangunan, karena bukankah pembangunan itu sendiri sudah berlandaskan perundang-undangan, demikian Abdoel Gani²

Lebih lanjut Abdoel Gani mengemukakan :

Kalau hukum benar-benar berkesempatan berperan dan proses-penyelenggaraan pembangunan, tak ayal lagi pembangunan akan dilaksanakan secara lebih manusiawi.

Pembangunan sebagai proses politik pada hakekatnya merupakan mekanisme/perancangan masa depan, dan kalau hukum benar-benar berperan secara nyata maka

*masa depan kita pun akan lebih manusiawi wujud dalam coraknya. Bukankah salah satu tujuan pokok pembangunan nasional Indonesia dengan jumlah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya.*³

Apabila peran hukum dalam pembangunan tersebut di atas dilaksanakan secara konsekuen, maka berbagai permasalahan, termasuk permasalahan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, baik dalam skala nasional maupun dalam skala regional akan dapat teratasi.

Arah dan kebijaksanaan pembangunan Indonesia mempunyai tujuan untuk melindungi rakyat Indonesia, bukan sebaliknya sehingga untuk mewujudkannya pemerintah harus berbuat atau tidak berbuat. Dalam hubungan ini *Thomas R. Dyc*, mengatakan bahwa kebijaksanaan publik "..... is whatever governments choose to do or not to do".⁴

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

James E. Anderson memberikan gambaran, bahwa suatu permasalahan baru akan menjadi permasalahan kebijaksanaan (policy problem) manakalah problem-problem tersebut dapat membangkitkan orang banyak untuk melakukan tindakan terhadap problem-problem itu.⁵

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan adalah merupakan problem yang dapat membangkitkan orang

banyak, tidak saja pada skala lokal, juga skala nasional.

Tujuan dirumuskan suatu kebijaksanaan tidak lain adalah untuk mencapai sasaran yang telah direncanakan terlebih dahulu, termasuk di dalam perencanaan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan. Pandangan ini senada yang dikemukakan oleh *Hooger Werf* bahwa kebijaksanaan sebagai upaya untuk mencapai tujuan tertentu, hingga kebijaksanaan dianggap sebagai jawaban terhadap suatu masalah, maka ia adalah suatu usaha untuk dapat mengurangi atau mencegah suatu persoalan dengan cara tertentu dan tindakan terarah. ⁶

Pasal 2 ayat (1) Keppres No.55 Tahun 1993 telah merumuskan arah kebijaksanaan mengenai pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, dimana dikatakan pada ayat (1) : Ketentuan tentang pengadaan tanah dalam keputusan Presiden ini semata-mata hanya digunakan untuk pemenuhan kebutuhan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah di dalam merumuskan suatu kebijaksanaan telah menetapkan suatu tujuan yang hendak dicapai.

Perumusan suatu kebijaksanaan oleh pemerintah di dalam mencapai tujuan sebagaimana dikatakan oleh Friedrich, "*It is essential for the policy concept that there be a goal obyektive, or purpose.*" ⁷

Kebijaksanaan pada hakekatnya merupakan penetapan

prioritas, seperti di dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Dalam hubungan antara suatu kebijaksanaan dengan suatu penetapan pemerintah, dalam hal ini Kepres No.55 Tahun 1993,

Koopmans menyatakan :

*..... De wet blijft tenslotte, ongeacht onder winst of wier invloed hij tot stand, komt, het juridische fundament woerop het gevoerde overheids beleid rust, dat wil zeggen de geldigheid van alle handelingen wordt aan de wet at gementen. De wet is als het wore in juridische zin all constitutie van het beleid.*⁸

Suatu peraturan adalah merupakan landasan yang menjadi dasar kebijaksanaan pemerintah, seperti halnya dengan kebijaksanaan di bidang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Dalam hubungan ini terdapat kaitan dalam arti penting hukum dan kebijaksanaan dan sebaiknya. Hukum merupakan alat yang ada pada pemerintah untuk mewujudkan kebijaksanaan sehingga, **Hirsch Ballin** menyatakan:

*Beleid is erop gericht recht tot gelding to brengen omgekeerd is recht vorming de normzijde van beleid. Oversheidsbeleid is naar zijn beginsel vorming van publiekrecht en planning vormt de normerende grondslag voor het beleid*⁹.

Keppres No.55/1993 sebagai dasar kebijaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di Indonesia, sehingga dengan demikian Keppres ini merupakan instrumen kebijaksanaan. Keppres No.55/1993 adalah merupakan dasar bagi pelaksanaan pengadaan tanah di Indonesia menghendaki penjabaran

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

The essence of the problem of the policy law consists in scientifically justified prediction of the effects if certain legal enactments are introduced, and in elaborating principles which will bring about some desirable effects. ¹⁰

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

Untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu, dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tenteram, tertib, dan dinamis dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib, dan damai. ¹¹

Untuk menjabarkan lebih lanjut dari tujuan pembangunan nasional tersebut diperlukan perangkat hukum, baik dalam bentuk UU maupun dalam bentuk lain; seperti Keppres No.55/1993. Penggunaan hukum sebagai instrumen kebijaksanaan adalah penting, karena hukum memiliki beberapa kelebihan yaitu hukum bersifat rasional, inte-

gratif, memiliki legitimasi, di dukung oleh mekanisme pelaksanaan dan memiliki sanksi, demikian dikatakan Stever Vago. 12.

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

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

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

Suatu kebijaksanaan akan efektif apabila kebijaksanaan tersebut diimplementasikan ke dalam masyarakat. Pelaksanaan (implementasi) kebijaksanaan adalah pembangunan sarana-sarana yang dipilih untuk tujuan-tujuan

yang dipilih dan pada urutan waktu yang dipilih. Pelaksanaan kebijaksanaan itu tidak hanya terbatas pada perwujudan riil kebijaksanaan tersebut, akan tetapi juga mempunyai kaitan dengan keefektifan yang akan tampak pada pelaksanaan kebijaksanaan tersebut.

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

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

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

Sebagai pandangan hidup, maka konsekwensinya, Pancasila adalah merupakan sumber dari segala sumber

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

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

Dalam demokrasi Pancasila kandungan prinsip seperti yang tertuang di dalam sila IV dari Pancasila, yaitu; kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, yang mana tercer-

min di dalam Keppres No.55/1993.

Wujud pengamalan dari sila IV Pancasila yaitu :

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

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

- a). Pasal 1 ayat (1), (2), (3) dan (5) yang pada pokoknya mengatur pemberian ganti rugi yang layak, pelepasan hak, pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan proses pelaksanaan musyawarah.
- b). Pasal ayat (1) dan (3) mengatur mengenai tujuan pengadaan tanah yang semata-mata hanya untuk pemenuhan kebutuhan pembangunan untuk kepentingan umum.

Ayat (3) mengatur tentang cara pengadaan tanah yang lain; yaitu dengan cara jual beli, tukar menukar yang dilakukan secara suka rela.

- c). Pasal 3 dan pasal 9 adalah mengatur masalah prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah dan asas musyawarah di dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
- d). Pasal 10 ayat (1) adalah mengenai pelaksanaan musyawarah antara instansi yang memerlukan tanah dengan pemilik hak atas tanah.
- e). Pasal 14 dan pasal 18 mengatur mengenai ganti kerugian terhadap tanah yang dikuasai dengan hak ulayat, sedangkan pasal 18 adalah yang berhubungan dengan pembuatan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian yang sesuai dengan kesepakatan.

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

Musyawarah dilaksanakan secara langsung antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang

terkait dengan tanah yang bersangkutan.

Pasal 15 ayat (2) :

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

Pasal 16 ayat (1) :

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

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

1. Lokasi tanah;
2. Jenis hak atas tanah;

3. Status penguasaan tanah;
4. Peruntukan;
5. Kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah;
6. Prasarana yang tersedia;
7. Fasilitas dan utilitas;
8. Lingkungan;
9. Lain-lain yang mempengaruhi harga tanah.

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

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

Cerminan nilai-nilai Pancasila di dalam peraturan yang mengatur tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum telah tertuang di dalam peraturan tersebut di atas. Masalahnya sekarang, bagaimana implementasinya, penerapannya serta penegakan hukumnya di dalam kehidupan masyarakat Indonesia pada umumnya, dan khususnya dengan masyarakat Kabupaten Dati II Kendari. Kebijakan ini akan lebih efektif manakala aturan tersebut sesuai dengan pandangan dan nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat tersebut.

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

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

- 1). Mengetahui semua nilai-nilai utama yang ada dalam masyarakat.
- 2). Mengetahui semua alternatif-alternatif kebijaksanaan yang tersedia.
- 3). Mengetahui semua konsekwensi-konsekwensi dari setiap alternatif kebijaksanaan.
- 4). Menghitung ratio antara tujuan dengan nilai-nilai sosial yang dikorbankan bagi setiap alternatif kebijaksanaan.
- 5). Memilih alternatif kebijaksanaan yang paling efisien¹³.

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

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

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

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

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

"Penataan penggunaan tanah perlu memperhatikan hak-hak rakyat atas tanah, fungsi sosial hak atas tanah; batas maksimum pemilikan tanah pertanian dan perkotaan, serta pencegahan penelantaran tanah, termasuk berbagai upaya untuk mencegah penguasaan-penguasaan tanah yang merugikan kepentingan rakyat".¹⁴

Dalam Keppres No.55 tahun 1993 pokok dan arah kebijaksanaan tanah tercantum dalam pasal 2 sampai dengan pasal 5.

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

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

Pasal 4 ayat (1) dan (2) pada pokoknya mengatur bahwa dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus sesuai dengan rencana tata ruang dan perencanaan wilayah kota yang telah ada.

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

1. Kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki pemerintah serta tidak

digunakan untuk mencari keuntungan, dalam bidang-bidang antara lain sebagai berikut :

- a. Jalan umum, saluran pembuangan air;
- b. Waduk, bendungan dan bangunan perairan lainnya termasuk saluran irigasi;
- c. Rumah sakit umum dan pusat-pusat kesehatan masyarakat;
- d. Pelabuhan atau bandar udara atau terminal;
- e. Pendidikan atau sekolah;
- f. Pasar umum atau pasar Inpres;
- g. Fasilitas pemakaman umum;
- h. Fasilitas keselamatan umum seperti antara lain : tanggul, penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;
- i. Pos dan telekomunikasi;
- j. Sarana olahraga;
- k. Stasiun penyiaran radio, televisi serta sarana pendukungnya;
- l. Kantor pemerintah;
- m. Fasilitas ABRI

Arah dan pokok-pokok kebijaksanaan di bidang pertanahan di atas dimaksudkan sebagai sarana yang dapat mengkomunikasikan isi dari peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pengadaan tanah serta mendorong untuk mengadakan pengkajian langsung terhadap pelaksanaannya. Dengan demikian arah dan pokok kebijaksanaan

pertanahan secara operasional mampu diamati diukur dan dibuktikan kebenarannya. Sebab untuk mewujudkan dan mencapai sasaran yang diinginkan terhadap arah dan pokok kebijaksanaan pertanahan harus diikuti dengan suatu langkah-langkah riil dari kebijaksanaan itu, agar supaya kebijaksanaan tersebut tidak hanya berlaku di atas kertas saja.

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

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

Bila dicermati secara seksama, maka kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan masalah pengadaan tanah untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan sejauh memenuhi unsur-unsur dan syarat-syarat sebagaimana yang tertuang di dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hal ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penyimpangan dan penyelewengan yang dilakukan oleh para birokrat, juga untuk perlindungan dan penghargaan hak-

hak rakyat sebagai pemilik tanah. Meskipun di dalam Keppres 55 tahun 1993 masih dimungkinkan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang lain, namun tetap berdasarkan pada prinsip penghormatan dan perlindungan hak-hak rakyat atas tanah dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

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

Kesadaran hukum sangat berkaitan dengan kepatuhan hukum, sebab kepatuhan hukum dari anggota masyarakat sangat dipengaruhi oleh tingkat kesadaran hukum dari anggota masyarakat itu sendiri. Pentaatan hukum sebenarnya tidak perlu dilakukan secara paksaan oleh badan-badan negara, apabila ketentuan-ketentuan hukum selalu didasarkan pada fakta-fakta sosial; seperti halnya dengan masalah pengadaan tanah bagi pelaksanaan pem-

bangunan untuk kepentingan umum. Ehrlich telah mengkonstatir hal ini, dimana dikatakannya :

"Basically legal norm is always derived from Social facts anchored in the conviction of an association of people". ¹⁵

Aturan-aturan tersebut merupakan norma-norma sosial yang aktual untuk mengatur semua aspek-aspek kemasyarakatan, tak terkecuali mengenai pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Olehnya itu disebut sebagai living law. Living law adalah hukum yang dilaksanakan dalam masyarakat, sebagai hukum yang ditetapkan oleh negara. ¹⁶

Mengenai Living law Ehrlich mengatakan :

The living law is which dominates life it self though it has not been posited in legal proposition. The sperge of our knowledge of this law is, fist, the modern legal documents; secondly, derect abtervantion of life, of commerce, of custon and usages, and of all associations, not only of those law has negognized but also those law that is has over looked and passed by, indeed even of those that is has disapproved. ¹⁷

Lebih lanjut Ehrlich mengatakan :

The "Living law" can be discovered, according to Ehrlich only from an examination of judicial decisions, a close investigation of content of business documents etc., and above all, from abtervantion of people. ¹⁸

Dengan demikian hukum tidak akan mungkin efektif, karena ketertiban terletak pada pengakuan sosial terhadap negara seperti halnya dengan penerapan ketentuan yang menyangkut pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum akan lebih efektif

apabila penerapan dari peraturan tersebut sesuai dengan kesadaran hukum dari setiap lingkungan masyarakat. Sebab menurut penulis banyaknya kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum disebabkan karena diabaikannya norma-norma yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat; artinya hanya berpatokan pada law in the books tanpa memperhatikan law in action di dalam masyarakat.

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

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

Kesadaran hukum juga sangat erat dan mempunyai pengaruh terhadap penegakan hukum, karena penegakan hukum merupakan suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Membicarakan masalah penegakan hukum biasa di mulai dari mengkaji persoalan tentang apa yang akan ditegakkan. Pada hakekatnya hukum mengandung ide atau konsep-konsep dan dengan demikian boleh digolongkan kepada suatu yang abstrak. Ke dalam kelompok yang abstrak ini termasuk ide tentang keadilan,

kepastian hukum dan kemanfaatan sosial. Untuk mewujudkan ide tentang keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial di dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, maka keberadaan hukum dapat dilihat pada tiga teori keadaan hukum di dalam masyarakat. Ketiga teori hukum tersebut, seperti yang dikemukakan oleh Philippe dan Philip Selznich, yaitu :

- a). Hukum Represif, yaitu hukum yang merupakan kekuasaan represif;
- b). Hukum otonom, yaitu hukum sebagai suatu pranata yang mampu menjinakkan represi dan melindungi integritas sendiri dan;
- c). Hukum Responsif, yaitu hukum yang merupakan sarana respons atau kebutuhan dan aspirasi masyarakat. ¹⁹.

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

- Pertama, Dinamika perkembangan hukum meningkatkan otoritas tujuan;
- Ke dua, Mengendalikan tuntutan pada ketaatan serta mengurangi kekakuan hukum;
- Ke tiga, Bantuan hukum menampilkan suatu dimensi politik;
- Keempat, Terdapatnya perencanaan pranata hukum secara kompoten.

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

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

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

Tujuan dari UU No.24 tahun 1992 seperti yang tertuang di dalam pasal 3 adalah untuk mengatur hubungan antara pelbagai kegiatan dengan fungsi ruang guna tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas.

Kebijaksanaan tata ruang diarahkan pada orientasi untukantisipasi masa depan dengan perlindungan hak rakyat. Dengan demikian rencana tata ruang disusun dengan perspektif menuju keadaan pada masa depan yang

diharapkan dengan bertitik tolak dari data informasi. Ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan wawasan kegiatan tiap sektor. Arah kebijaksanaan rencana tata ruang ini tertuang di dalam pasal 20 sampai dengan pasal 22 UU No.24 tahun 1992, dimana di dalam pasal 20 ayat (1) dan (3) pada pokoknya mengatur tentang strategi dan arahan kebijaksanaan pemanfaatan ruang dan wilayah negara yang berisi tujuan, struktur dan kriteria pola pengelolaan kawasan lindung dan budi daya. Di samping itu perumusan kebijaksanaan pokok tentang pemanfaatan ruang wilayah nasional agar terwujud keterkaitan dan keterpaduan antar sektor.

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

Sedangkan pada pasal 22 UU No.24 tahun 1992 adalah merupakan kelanjutan penjabaran dan strategi kebijaksanaan pada tingkat Kabupaten/Kotamadya.

Melihat ketentuan pasal-pasal dari UU No.24 tahun 1992 ini, maka rencana pembangunan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah harus benar-benar mempunyai prospek kedepan untuk kesejahteraan rakyat, bukan sebaliknya. Hal ini selaras dengan penjelasan pada pasal 20 dimana dikatakan bahwa "Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional

meliputi; arahan pengembangan sistem pemukiman dengan skala nasional, jaringan prasarana yang melayani kawasan produksi dan pemukiman, penentuan wilayah yang akan di prioritaskan pengembangannya pada waktu yang akan datang dalam skala nasional, termasuk penetapan kawasan tertentu.

Rencana tata ruang wilayah nasional memperhatikan antara lain :

- a). Wawasan Nusantara dan ketahanan nasional;
- b). Pokok permasalahan dalam lingkup global dan internasional serta pengkajian implikasi pengembangan internasional dan regional;
- c). Pemerataan, pertumbuhan dan stabilitas;
- d). Keselarasan aspirasi pembangunan sektoral dan pembangunan daerah;
- e). Daya dukung dan daya tampung lingkungan.

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

Rencana tata ruang wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II menjadi pedoman bagi pemerintah dalam pemanfaatan ruang serta menyusun program pembangunan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang di daerah tersebut dan sekaligus menjadi dasar dalam pemberian rekomendasi pengarahannya dalam pelaksanaan pembangunan selalu sesuai rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II. ²⁰

Sebagai penjabaran dari UU No.22 tahun 1992; dan Keppres 55 tahun 1993 di Kabupaten Dati II Kendari kebijaksanaan pengadaan tanah di dasarkan atas suatu rencana pengembangan kawasan pembangunan yang dituangkan di dalam rencana umum tata ruang dan rencana detail tata ruang kota (RDTKK) tahun 1994/1995. 21

Kebijaksanaan ini merupakan suatu kegiatan dalam penataan kota yang berupa pengumpulan data atau informasi yang dalam mengenai karakteristik wilayah dari kawasan perencanaan. Pengumpulan data dimaksud berupa keadaan fisik dasar wilayah kota, khususnya wilayah perencanaan pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, seperti sarana dan prasarana kota, lingkungan, sarana dan sistem transportasi fungsi dan kedudukan kawasan tersebut dihubungkan dengan kawasan sekitarnya, kendala fisik dan ciri kehidupan sosial ekonomi.

Dalam usaha pemanfaatan ruang dalam wilayah Kabupaten Dati II Kendari, maka pemerintah Kabupaten Dati II Kendari melalui rencana induk kota (RIK), yang pada prinsipnya merupakan pedoman atau arahan rencana umum bagi pembangunan kota, dengan maksud untuk mengoptimalkan pemanfaatan ruang secara teratur sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan.

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan dibutuhkan analisa perkembangan kota dalam hal ini Kabupaten Dati II Kendari, sehingga

pengaturan pengadaan tanah tersebut perlu mempertimbangkan fungsi-fungsi utamanya pengembangan kota serta susunan dan urusan prioritas dari faktor-faktor dominan, yang perlu segera dikembangkan, baik untuk intern maupun untuk extern. Hal ini berdasarkan pada kenyataan bahwa pertumbuhan kota di Indonesia pada umumnya Kabupaten Dati II Kendari pada khususnya di pengaruhi oleh pertumbuhan penduduk serta tuntutan dari kegiatan sosial ekonomi penduduk, baik dari dalam kota sendiri (internal) maupun dari wilayah sekitarnya (external).

Rencana umum tata ruang kota (RUTRK) Kendari adalah merupakan kebijaksanaan pengembangan tata ruang fisik kota Kendari sebagai penjabaran lebih lanjut dari pola dasar pembangunan daerah dan Repelita daerah.

Rencana umum tata ruang kota Kendari dijabarkan dalam skala prioritas 5 (lima) tahun sekali, dalam jangka waktu 20 (dua puluh) tahun sesuai dengan pembangunan Lima Tahun daerah Tingkat I/II dan Pelita Nasional. 22.

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

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

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

bahwa; Dalam pelaksanaan pemba-ngunan nasional adanya kebutuhan penguasaan dan penggunaan tanah pada umumnya untuk kepentingan pembangunan dirasakan makin meningkat;

bahwa; Dengan meningkatnya kebutuhan, penguasaan dan penggunaan tanah terutama untuk kepentingan pembangunan seperti tersebut di atas, maka meningkat pula permasalahan yang di timbulkan di bidang pertanahan;

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

Dalam mengantisipasi segala permasalahan di bidang pertanahan dimasa pembangunan dewasa ini, maka dengan diterbitkannya Keppres no.26 tahun 1988, tentang

Badan Pertanahan Nasional, dimana salah satu kebijaksanaan di bidang pertanahan adalah yang menyangkut catur tertib pertanahan yang meliputi :

1. Tertib pertanahan;
2. Tertib administrasi;
3. Tertib penggunaan tanah;
4. Tertib pemeliharaan tanah di lingkungan hidup.

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

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sering terjadi manipulasi dalam pemberian ganti kerugian tanah-tanah rakyat yang terkena proyek pembangunan, penyalahgunaan prosedur pengadaan/pencabutan hak atas tanah bagi warga masyarakat yang tidak melalui prosedur yang telah ditentukan oleh aturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan catur tertib pertanahan diharapkan akan dapat mengatasi berbagai macam masalah di bidang pertanahan sebagai penganyoman atas hak-hak atas tanah rakyat dan kepastian hukum yang semuanya itu dimaksudkan untuk menciptakan suasana yang aman dan tentram dalam masyarakat, sehingga dapat mendorong kegairahan untuk berpartisipasi dalam pembangunan. Sedangkan dengan tertib administrasi per-

tanahan adalah dimaksudkan untuk memperlancar setiap urusan yang menyangkut hak-hak tanah yang sudah tentu akan menunjang lancarnya pembangunan, sebab setiap pembangunan akan memerlukan tanah sebagai sumber daya ruang atau faktor produksi. Dengan tertib penggunaan tanah berarti bahwa tanah harus dipergunakan sesuai dengan peruntukannya yaitu untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia, seperti yang telah ditegaskan secara konstitusional dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Sehingga dengan demikian tertib penggunaan tanah ini merupakan sarana untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna secara optimal.

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

Dalam hubungan dengan catur tertib pertanahan agar dapat berlaku secara efektif dan berdaya guna, maka dibutuhkan langkah-langkah konkrit. Salah satu langkah untuk mengefektifkan catur tertib pertanahan tersebut adalah dengan mengadakan perbaikan-perbaikan dan menyempurnakan pada organ-organ pejabat dan atau aparat keagrarian (Badan Pertanahan) baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah begitu pula yang menyangkut sinkroni-

sasi antar instansi yang berhubungan dengan masalah pertanahan. Yang paling penting adalah peningkatan kualitas baik dari segi moral maupun dari segi pemahaman terhadap hukum bagi para aparat pelaksana, terlebih lagi bagi anggota masyarakat.

Memperhatikan berbagai kebijaksanaan yang menyangkut tentang pengadaan tanah, maka model perumusan kebijaksanaan yang tepat adalah model inkremental. Sebab kebijaksanaan pengadaan tanah yang diatur di dalam Keppres No.55 tahun 1993 hanya merupakan kelanjutan dari kegiatan-kegiatan di masa lalu dengan perubahan-perubahan yang tidak terlalu mendasar. Sehubungan dengan model kebijaksanaan yang bersifat inkremental, **Charles E. Lindblom**, mengatakan bahwa pembuat kebijaksanaan tidak dihadapkan dengan suatu masalah tertentu yang sudah jelas dan pasti akan tetapi terlebih dahulu mengidentifikasi masalah-masalah dan merumuskannya.²³

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

dapat dikategorikan sebagai kebijaksanaan yang bersifat inkremental.

2. Kebijakan Peraturan Perundang-undangan di Bidang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Guna mendapatkan gambaran tentang berbagai peraturan perundang-undangan dengan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, maka berikut ini akan diuraikan beberapa peraturan perundang-undangan yang berlaku baik sebelum diterbitkannya maupun sesudah diterbitkannya Keppres No.55 tahun 1993.

2.1. UU No.20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di atasnya.

Berdasarkan ketentuan pasal 18 UU no.5 tahun 1960 yang merupakan dasar bagi pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum, dikatakan "

"Untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan menurut cara-cara yang di atur oleh UU."²⁵

Ketentuan pasal 18 UU PA ini menegaskan bahwa sistem dari UUPA tersebut menghendaki di letakkannya suatu kehendak yang pasti, yaitu tidak mengenal adanya suatu persitaan tanah seseorang untuk kepentingan pembangunan, kecuali karena suatu kejahatan, demikian juga tidak mungkin karena pandangan politik seseorang, tetapi harus dengan suatu ganti rugi dan ganti rugi tersebut

adalah layak baik ditinjau dari pihak pemerintah maupun ditinjau dari pihak pemilik atau pihak yang terkena pencabutan hak atas tanah. Pemberian ganti rugi yang layak kepada para pemilik hak atas tanah ini juga diatur di dalam UU no.24 tahun 1992, dimana dalam pasal 4 ayat (2) c ditegaskan : Memperoleh penggantian yang layak atas kondisi yang dialaminya sebagai akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang.

Menyimak ketentuan di dalam UU No.20 tahun 1961 sebagai penjabaran kebijaksanaan lanjut dari pasal 18 UUPA, pada pasal 1 UU No.20 Tahun 1961 ditegaskan bahwa :

Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan, maka Presiden dalam keadaan memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.²⁶

Pada dasarnya ketentuan ini menghendaki agar sebelum dilakukan pencabutan hak atas tanah serta benda-benda di atasnya diupayakan jalan musyawarah dan pemberian ganti rugi para pihak yang terkena pencabutan hak atas tanah dilakukan secara layak oleh pemerintah. Pencabutan hak atas tanah adalah merupakan tindakan sepihak oleh pemerintah, untuk itu pemerintah mengupayakan agar orang yang dicabut haknya tidak berada dalam keadaan miskin ataupun menjadi lebih miskin

setelah pencabutan hak tersebut. Dalam hubungan ini Schenk menyatakan bahwa, setiap kerugian yang secara langsung dan sebagai akibat dari pencabutan hak harus diberikan pampasan.²⁷

Pencabutan hak atas tanah sebagaimana yang telah dikemukakan di atas adalah pengambilan tanah kepunyaan suatu pihak oleh negara secara paksa, yang mengakibatkan hak atas tanah menjadi hapus, tanpa yang bersangkutan melakukan sesuatu pelanggaran atau lalai dalam memenuhi suatu kewajiban hukum.

Adanya pencabutan hak atas tanah ini karena mengingat fungsi sosial dari tanah tersebut. Fungsi sosial hak atas tanah, terkandung pengertian bahwa disamping kepentingan perorangan juga terdapat hak masyarakat, dan dalam hal kepentingan masyarakat (umum), maka dalam keadaan memaksa, pemerintah berwenang untuk mengambil dan menguasai tanah tersebut, secara sepihak dan dengan kuasa suatu UU yaitu pencabutan hak.

Pencabutan hak bukan pensitaan hak atas tanah sebagaimana diuraikan di atas, karena yang bersangkutan (pemilik tanah) masih diberikan kompensasi (ganti kerugian) yang layak sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

UU No.20 tahun 1961 yang mengatur tentang pencabutan hak atas tanah belum memberikan pembatasan secara tegas mengenai kepentingan umum, sebagai dasar

adanya pencabutan hak. Kekaburan ini akan berakibat sangat berarti bagi para pemilik hak atas tanah dan benda-benda di atasnya yang terkena pencabutan hak atas tanah. UU ini memungkinkan pihak swasta melakukan pencabutan hak atas tanah dengan dalil untuk kepentingan umum melalui pemerintah. Pencabutan hak atas tanah yang dilakukan oleh pihak swasta yang disetujui oleh pemerintah sebagai kepentingan umum harus dilakukan secara selektif karena tidak semua pencabutan hak atas tanah untuk pihak Swasta berdampak pada kepentingan umum atau kepentingan pembangunan.

Dalam upaya untuk mengatasi pihak swasta agar tidak berbuat diluar kepentingan peraturan perlu seyogyanya pemerintah membuat suatu skala prioritas dan rencana yang termasuk dalam daftar pembangunan untuk kepentingan umum. Seperti di Korea Selatan misalnya, pelaksanaan pencabutan hak dikaitkan pada Land-Use yang sedang dipersiapkan pada rencana pembangunannya.

Dibentuknya Korean Land Development Corporation (KLDC).²⁸ bertujuan sebagai agency dari pemerintah untuk mempelajari fasilitas dari Land Use dengan pencabutan hak, pembangunan dan penyediaan tanah, dan dapat melakukan segala kewenangan yang diperlukan untuk segala tindakan atas tanah negara menetapkan tanah-tanah yang tidak dimanfaatkan yang perlu untuk pencabutan hak, pembangunan dan peruntukan tanah. Juga di Malaysia

pencabutan hak atas tanah dimasukkan di dalam Land Acquisition Act 1960 dimana pada 2 dari dimana pada pasal 2 dari ketentuan tersebut menyatakan :

The state authority may acquire any land which is needed :

- a). For any public purpose*
- b). By any person or Coporation undertaking a work which in the opinion of the state authority is of public utility or.*
- c). Forthe purpose of mining for residential, agricultural, commersial or industrial purpose.²⁹*

Di Indonesia pengaturan pencabutan hak atas tanah ini telah di atur di dalam UU no.20 tahun 1961, hal mana kewenangan Presiden setelah mendapatkan informasi dari Menteri Kehakiman dan Menteri Negara Agraria Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Pasal 2 dari UU no.20 tahun 1961 yang menyangkut prosedur pencabutan hak atas tanah dilakukan oleh Presiden dengan perantaraan menteri Agraria/Kepala BPN, melalui Kanwil BPN oleh Instansi yang bersangkutan dengan disertai :

. Rencana peruntukannya dengan alasan-alasannya, bahwa untuk kepentingan umum harus dilakukan pencabutan hak itu.

. Keterangan tentang nama yang berhak jika mungkin disertakan dengan gambar situasi yang menyangkut letak, luas dan macam hak dari tanah yang akan dicabut haknya serta benda-benda yang bersangkutan.

. Rencana penampungan orang-orang yang haknya akan dicabut

itu dan kalau ada, juga orang-orang yang menggarap tanah atau menempati ruang yang bersangkutan.

Penjelasan pasal 2 UU No.20 tahun 1961 ini menyatakan bahwa orang-orang yang karena pencabutan hak itu telah menyebabkan kehilangan tempat tinggal dan sumber nafkahnya perlu mendapat penampungan, baik bekas pemilik tanah atau orang yang bersangkutan maupun penggarap ataupun penyewanya.

Pengertian penampungan disini tidak saja penyediaan fasilitas atau sarana tempat tinggal atau tanah garapan tetapi lebih dari itu pemberian ganti kerugian yang layak.

Besarnya ganti kerugian terhadap tanah-tanah yang dikenai pencabutan hak di samping ditentukan nilai jual obyek pajak (NJOP) juga tentang bentuk dan jenis hak-hak yang melekat pada tanah tersebut.

Dalam hubungan ini **Schenk** memberikan beberapa petunjuk antara lain :

- . Kerugian langsung dan sebagai akibat pencabutan hak tersebut
- . Juga kerugian biasa terjadi karena berkurangnya nilai dari yang dicabut hak tersebut, karena berkurangnya dari yang tinggal karena tidak semua haknya dicabut.
- . Akibat pencabutan hak maka orang yang dicabut haknya tersebut telah kehilangan penghasilannya, sehingga perlu untuk menggantikannya ataupun memindahkan perusahaannya ataupun biaya-biaya pindah ataupun biaya untuk membina kembali.
- . Akibat pencabutan hak tersebut dia harus membayar lebih besar pajak yang harus dibayarnya karena pencabutan hak tersebut.³⁰

Apabila pihak yang terkena pencabutan hak tidak setuju dengan ganti kerugian yang diberikan oleh pemerintah maka pihak yang merasa dirugikan dapat mengajukan banding. Prosedur banding dalam hubungannya dengan pencabutan hak atas tanah oleh pemerintah diatur didalam Peraturan Pemerintah No.39 tahun 1973.

Pencabutan hak ini dapat dilakukan secara langsung oleh Kepala BPN melalui Kanwil BPN dalam keadaan mendesak, tanpa rekomendasi terlebih dahulu dari Kepala Daerah maupun dari panitia penaksir. Hal ini diatur di dalam pasal 6 UU No. 20 Tahun 1961. Ketentuan ini sangat tidak adil, karena dapat merugikan para pemilik tanah, sebab prosedurnya sangat tiba-tiba dan tanpa informasi terlebih dahulu kepada para pemilik tanah yang akan dicabut haknya. Padahal sesuai ketentuan pasal 3 UU No. Tahun 1961 ditegaskan bahwa prosedur pencabutan hak tersebut, yaitu yang akan memintah hak tersebut, mengajukan permohonan kepada Kanwil BPN yang akan memintah pertimbangan atas dasar kepentingan umum dan tentang penampungan dari orang-orang para penghuni/pemiliknya. Di atas telah dijelaskan tentang prosedur banding; yakni PP No. 39 tahun 1973.

Peraturan pemerintah ini adalah merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan pasal 8 UU No. 20 tahun 1961, yang mana mengatur tentang prosedur banding. Prosedur banding sesuai ketentuan pasal 8 UU No.20 tahun 1961 adalah apabila yang bersangkutan tidak bersedia menerima ganti kerugian berdasarkan Keputusan Presiden tersebut, karena dianggapnya jumlah ganti kerugian kurang layak, maka yang bersangkutan dapat meminta banding kepada Pengadilan Tinggi, yang dalam kekuasaannya meliputi tempat tanah dan/atau benda tersebut. Penyelesaian sengketa yang menyangkut ganti kerugian dan sengketa lainnya tidak menunda jalannya pencabutan hak.

Uraian di atas telah menunjukkan bahwa UU No.20 tahun 1961 dilihat dari asas-asas hukum umum, norma dan tujuan dibuatnya kebijaksanaan pemerintah dalam wujud UU maka prosedur pembuatannya telah dilingkupi oleh asas, norma dan tujuan dari UU tersebut.

4.2.2. Peraturan Pemerintah No.30 tahun 1973, Tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian oleh Pengadilan Tinggi sehubungan dengan pencabutan hak-hak atas tanag dan benda-benda yang ada di atasnya.

Sebagai penjabaran lebih lanjut yang menyangkut penetapan ganti rugi dari UU No.20 tahun 1961 adalah Peraturan Pemerintah No.39 tahun 1973. Dalam konsideran UU No. 20 tahun 1961 ditegaskan bahwa : dalam rangka pelaksanaan ketentuan-ketentuan dalam pasal 8 UU no. 20

tahun 1961 tentang pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya, perlu ditetapkan dengan peraturan Pemerintah tentang acara penetapan ganti kerugian oleh Pengadilan Tinggi.

Ketentuan ini dipertegas lebih lanjut pasal 5 PP No. 39 tahun 1973 dalam ayat (1) dikatakan :
Pengadilan Tinggi dapat mendengar secara langsung semua pihak yang bersangkutan dengan pelaksanaan pencabutan hak atas tanah dan atau benda-benda di atasnya tersebut. Ayat (2) : Pendengaran pihak-pihak sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 pasal ini dapat dilimpahkan oleh Pengadilan Tinggi kepada Pengadilan Negeri dimana tanah dan atau benda-benda tersebut terletak.³¹

Diterbitkannya peraturan (PP No.39 tahun 1973) ini di samping sebagai penjabaran dari Ketentuan UU No.20 tahun 1961, juga untuk memperlancar pelaksanaan pembangunan. Di lain pihak dan hal ini yang menurut penulis dipandang sebagai hal yang penting adalah untuk memberikan jaminan bagi para pemilik pemegang hak atas tanah terhadap tindakan sewenang-wenang dari pencabutan hak tersebut. Selain itu diharapkan pula agar dengan tindakan pencabutan hak itu hendaknya bekas pemilik/pemegang hak atas tanah itu tidak mengalami kemunduran baik dalam bidang sosial maupun pada tingkat ekonominya. Ketentuan di dalam PP No. 39 tahun 1973 ini mempunyai arti yang sangat penting bagi para pemilik/

pemegang hak atas tanah yang telah dicabut haknya untuk melakukan koreksi dan keberatan atas ganti kerugian yang diberikan oleh pemerintah yang kurang layak.

Sesuai ketentuan pasal 1 PP No. 39 tahun 1973 yang pada pokoknya menyatakan :

Terhadap keputusan mengenai ganti kerugian yang tidak dapat diteriam karena dianggap kurang layak sehubungan dengan pencabutan hak-hak atas tanah dengan benda-bena yang ada diatasnya sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 dan 6 UU No. 20 tahun 1961, dapat dimintakan, banding kepada Pengadilan Tinggi.

Tujuan utama permintaan banding terhadap sengketa ganti kerugian akibat adanya pencabutan hak-hak atas tanah, se-perti yang dijelaskan di dalam penjelasan pasal 4 PP No 39 tahun 1973 adalah agar kedua pihak mendapat putusan secepat-cepatnya. Putusan secepatnya tersebut adalah demi kepentingan pihak pemohon pencabutan hak, oleh karena itu diharapkan agar pemeriksaan dan putusan banding diselesaikan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya.

Ketentuan ini memberikan pengayoman terhadap pemilik/pemegang hak atas tanah untuk menuntut, hak-haknya yang telah dicabut oleh pemerintah untuk dipenuhi, yakni pemberian ganti kerugian yang layak dan pantas sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Meskipun di dalam Peraturan Pemerintah No. 39 tahun 1973 ini penetapan jumlah atau besarnya ganti kerugian terhadap pencabutan hak-hak atas tanah kepada para pemilik/pemegang hak atas tanah dilakukan secara sepihak, tetapi apabila dilihat dari segi prosedur dan kewenangan maka hal ini telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

4.2.3. Instruksi Presiden No. 9 tahun 1973 Tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada diatasnya.

Suatu peraturan Perundang-undangan selalu dijabarkan oleh peraturan yang lebih rendah tingkatannya. Demikian pula halnya dengan UU No. 20 tahun 1961 yang menyangkut pencabutan hak-hak atas tanah bagi kepentingan pembangunan. Meskipun peraturan pelaksanaan dari UU No. 20 tahun 1961, yakni berbentuk Inpres, di mana Inpres tidak dikenal baik dalam konstitusi dan tata urutan perundang-undangan yang diatur dalam TAP MRPS No. XX/MPRS/1966, tetapi muncul dalam praktek ketatanegaraan. Inpres bukan merupakan peraturan perundang-undangan, tetapi merupakan peraturan kebijaksanaan.

Dasar pembenar teoritik Inpres adalah makin meningkatnya peran pemerintah dalam pembangunan seperti halnya dengan pembangunan di bidang pertanahan, sehingga intervensi negara, dan ekspansi pemerintah begitu kuat

menyentuh bidang kehidupan termasuk dalam bidang per-tanahan. Di sinilah muncul prinsip negara yang oleh Lawrence M. Friedman, disebut dengan *welfare-regulatory State*.³²

Kekuasaan pemerintah menentukan apa yang dianggap perlu diatasi, dan apa yang dianggap mendatangkan ke-makmuran di instruksikannya. Keadaan ini didukung pula oleh doktrin hukum administrasi yaitu *Freis Ermessen* yang memberi dasar kebebasan bertindak pemerintah untuk menciptakan kesejahteraan umum. Dihubungkan dengan Inpres no.9 tahun 1973 tentang pelaksanaan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya, maka dilihat pada pihak pemerintah Inpres tersebut dimaksud untuk kepentingan umum; yakni kepentingan pembangunan, sedangkan pada sisi lain yaitu pihak pemil-lik/pemegang hak atas tanah dan benda-benda di atasnya akan mendatangkan kesejahteraan. Karena dengan pen-cabutan hak tersebut akan diberikan ganti kerugian yang layak.

Di atas telah dikatakan bahwa pencabutan hak hanya bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepen-tingan umum menyangkut :

- Kepentingan bangsa dan negara;
- Kepentingan masyarakat luas;
- Kepentingan rakyat banyak atau kepentingan bersama;

- Kepentingan pembangunan.

Menurut ketentuan pasal 2 dari lampiran Inpres No.9 tahun 1973 ditetapkan bahwa suatu proyek pembangunan dinyatakan mempunyai sifat kepentingan umum adalah proyek-proyek yang memenuhi syarat-syarat.

- a). Proyek tersebut sebelumnya sudah termasuk dalam rencana pembangunan yang telah diberitahukan kepada masyarakat yang bersangkutan.
- b). Apabila proyek tersebut merupakan proyek pembangunan daerah, maka proyek tersebut sebelumnya harus termasuk dalam rencana untuk pembangunan dari daerah yang bersangkutan dan telah mendapatkan persetujuan dari DPRD setempat serta rencana induk pembangunan tersebut harus bersifat terbuka untuk umum.³³

Kriteria ini menurut penulis adalah sangat sesuai, karena pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya sering disalahgunakan, sehingga dengan kriteria tersebut, pelaksana pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya akan dilakukan dengan selektif oleh pemerintah. Hal ini dimaksudkan untuk perlindungan terhadap maksud pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan perlindungan terhadap hak-hak para warga masyarakat yang terkena pencabutan hak atas tanah dengan benda-benda yang ada di atasnya.

Di samping itu, ketentuan di dalam pasal 2 Inpres No.9 tahun 1973 ini akan menjadi saringan bagi pen-

cabutan hak yang dilakukan oleh pihak swasta, sebab di dalam Inpress ini dimungkinkan oleh pihak swasta untuk mengajukan pencabutan hak atas tanah. Ketentuan ini diatur didalam pasal 3 lampiran Keppres No.9 tahun 1973 dimana dikatakan:

Ayat (1) : Yang berhak menjadi subjek pemohon untuk mengajukan permintaan pencabutan hak atas tanah instansi-instansi pemerintah/badan-badan pemerintah maupun usaha-usaha swasta segala sesuatunya dengan memperhatikan persyaratan untuk dapat memperoleh sesuatu hak atas tanah sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku.

Ayat (2) : Usaha-usaha swasta sebagai dimaksud dalam ayat (1) pasal ini rencana proyeknya harus disetujui oleh pemerintah dan atau pemerintah daerah sesuai dengan rencana pembangunan yang telah ada.

Persoalannya sekarang tergantung dari pihak pemerintah, baik tingkat pusat maupun tingkat daerah untuk menilai dan menentukan kriteria terhadap pembangunan yang akan dilaksanakan oleh pihak swasta, apakah benar-benar sesuai dengan kepentingan umum atau hanya sekedar alasan untuk mendapatkan izin.

4.2.4. Permendagri No.15 tahun 1975 Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.

Meskipun PerMendagri ini telah dicabut dengan Keppres No.55 tahun 1993, namun sekedar perbandingan kebijaksanaan yang menyangkut pengadaan tanah untuk pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Sebelum dijelaskan kebijaksanaan pembebasan (pengadaan) tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, terlebih dahulu diuraikan tentang keberadaan Permendagri No.15 tahun 1975 dalam hubungannya dengan pembebasan (pengadaan) hak atas tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Dalam laporan hasil seminar segi-segi hukum pembinaan kota dan daerah yang diselenggarakan BPHN bekerjasama dengan Departemen Kehakiman dan Pemerintah Daerah Tingkat I Maluku serta Fakultas Hukum Universitas Pattimura tanggal 1-13 Desember 1977 tentang keberadaan Permendagri No.15 tahun 1975 antara lain dikemukakan :

- a). Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15 tahun 1975 baik ditinjau, dari segi formalnya (yang tidak memenuhi persyaratan yuridis) maupun ditinjau dari segi materialnya (yaitu perlindungan kepada anggota masyarakat yang akan dicabut haknya) adalah batal menurut hukum.
- b). Apabila peraturan Menteri Dalam Negeri itu diuji

kepada doktrin (bahwa ada pembatasan wewenang dari Badan Negara untuk membuat UU dalam arti material) dengan anggapan bahwa pembebasan (pengadaan) tanah adalah sama dengan pencabutan hak, maka peraturan Menteri tersebut adalah batal karena:

- 1). Menteri Dalam Negeri tidak mempunyai wewenang membuat peraturan yang mengikat umum tanpa adanya pendelegasian wewenang.
- 2). Mengenai pencabutan hak, UU No.20 tahun 1961 telah menunjuk Presiden sebagai Instansi yang berwenang memutuskan.
- 3). Peraturan Menteri Dalam Negeri mengatur suatu soal yang telah diatur dengan UU No. 20 tahun 1961 dan isi Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut bertentangan dengan isi UU termaksud.³⁴

Berdasarkan uraian di muka, dapat diketengahkan bahwa masalah utama yang berkaitan dengan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum adalah :

- a). Motivasi pengadaan tanah, haruslah dikaitkan dengan kepentingan umum.
- b). Kewenangan dalam pengadaan tanah haruslah berlandaskan ketentuan-ketentuan yang ada.
- c). Adanya ganti rugi dalam hal pengadaan tanah.

Dalam seminar tersebut, juga disarankan agar di dalam pelaksanaan pengadaan tanah perlu dilakukan upaya-upaya antara lain :

- a). Perlu dilakukan pengkajian lebih lanjut dua pendapat yang hidup dalam seminar mengenai pengertian Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975 baik secara formal maupun material.
- b). Perlu dilakukan studi lanjutan mengenai kebijaksanaan tanah baik tanah perkotaan atau tanah pedesaan

- bagaimana proses pengadaan tanah untuk pembangunan seyogyanya dilakukan Pemerintah (daerah) dengan mengingat pasal 33 UUD 1945.
- c). Dalam usaha pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan nasional, tindakan pencabutan hak sedapat mungkin dihindari karena masalah tanah itu sangat kompleks, menyangkut selain aspek yuridis juga aspek soaial, ekonomi, hankamnas dan lain-lain. Dengan demikian penggunaan UU no. 20 tahun 1961 hanya dipakai sebagai upaya terakhir.
- d). Bilamana pencabutan hak untuk kepentingan umum tidak dapat dihindarkan, maka harus ada jaminan bagi pemegang hak yang dicabut untuk mendapat ganti kerugian atau mendapat manfaat dari proyek pembangunan yang bersangkutan. Atau apabila tanah yang dicabut haknya kepada bank/kreditur sebagai jaminan atas kreditur/bank mendapat hak utama (previllege) dari ganti rugi tersebut.³⁵

Kebijaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di dalam Permendagri No.15 tahun 1975 pada konsiderannya dikatakan, bahwa untuk pemenuhan kebutuhan akan tanah maupun untuk kepentingan swasta, khususnya untuk keperluan Pemerintah dirasakan perlu adanya ketentuan mengenai pembebasan (pengadaan) tanah dan sekaligus menentukan besarnya ganti rugi atas tanah yang diperlukan secara teratur tertib dan tentram. Turut sertanya pihak swasta di dalam pembebasan (pengadaan) tanah untuk kepentingan pembangunan menurut Permendagri No.15 tahun 1975 akan membawa berbagai masalah, baik yang menyangkut kepentingan pihak swasta sebagai pihak yang membutuhkan tanah tersebut, terlebih lagi bagi pihak pemilik tanah.

Ketentuan turut sertanya pihak swasta di dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di atur didalam pasal 11 ayat (2),

dikatakan bahwa : Pembebasan (pengadaan) tanah untuk keperluan swasta pada dasarnya harus dilakukan secara langsung antara pihak-pihak yang berkepentingan dengan pemberian ganti rugi dengan berpedoman kepada asas musyawarah.

Ketentuan ini tidak jarang menimbulkan masalah sebab pengertian kepentingan umum sering disalahgunakan oleh pihak swasta dengan menggunakan otoritas dari pihak pemerintah, sehingga kepastian hukum dan rasa keadilan sebagai esensi dari hukum sudah terabaikan.

4.2.5. Keputusan Presiden No.55 tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Dalam rangka pelaksanaan proyek-proyek pembangunan, tanah adalah merupakan salah satu sarana yang amat penting, dan masalah pengadaan tanah untuk kebutuhan tersebut tidaklah mudah untuk dipecahkan, karena dengan semakin meningkatnya pembangunan, kebutuhan akan tanah semakin meningkat pula, sedangkan persediaan tanah sangat terbatas. Arah kebijaksanaan pembangunan inilah sebagai dasar diterbitkannya Keppres No.55 tahun 1993 yang dinyatakan di dalam konsiderannya bahwa :

a). Pembangunan nasional khususnya pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum, memerlukan bidang tanah yang cukup dan untuk itu pengadaannya perlu

dilakukan sebaik-baiknya;

- b). Pelaksanaan pengadaan tanah tersebut dilakukan dengan memperhatikan peranan dalam kehidupan manusia dan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah;
- c). Atas dasar pertimbangan tersebut, pengadaan tanah untuk kepentingan umum diusahakan dengan cara yang seimbang dan untuk tingkat pertama ditempuh dalam musyawarah langsung dengan para pemegang hak atas tanah.

Menyimak arah kebijaksanaan pembangunan dan dasar diterbitkannya Keppres No.55 tahun 1993 yang tertuang di dalam konsideran dari Keppres tersebut, maka berbagai faktor penting yang perlu dipertimbangkan dalam pengadaan tanah untuk kebutuhan proyek-proyek pembangunan antara lain :

1. Pengadaan tanah untuk proyek-proyek pembangunan harus memenuhi syarat tata ruang dan tata guna tanah.
2. Penggunaan tanah tidak boleh mengakibatkan kerusakan atau pencemaran terhadap kelestarian alam dan lingkungan.
3. Penggunaan tanah tidak boleh mengakibatkan kerugian masyarakat dan kepentingan pembangunan.

Penjelasan ini apabila dicermati dengan seksama terhadap kebijaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, maka ketentuan di

dalam Keppres No.55 tahun 1973 ini telah mencerminkan adanya perlindungan hukum bagi pemilik tanah yang lebih mempunyai rasa keadilan dan kepastian hukum, meskipun juga didalam pelaksanaannya dimungkinkan pihak swasta yang melakukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sesuai pasal 5 ayat (2).

Secara hukum Keppres No. 55 tahun 1993 telah sesuai dengan asas-asas hukum, baik dari segi normatifnya maupun dari segi tujuannya, tinggal pelaksanaannya apakah berdaya guna, dalam arti efektif atau tidak.

tatan :

- 1). Bambang Sunggono, HUKUM dan Kebijakan Publik, Sinar Grafika, Jakarta, 1944, hal.101.
- 2). *Ibid.*, ha.102.
- 3). *Log.Cit.*,
- 4). Thomas R.Dye, Understanding Publik Policy, Third edition, Englewood Cliffs, Prentice Hall, Inc., New Jersey, 1978, hal.3.
- 5). Jayus, Telaah Kebijakan Peraturan Perundang-undangan mengenai Pengadaan Tanah (Tesis) Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 1995, hal.37.
- 6). *Ibid.*, hal. 36.
- 7). Siti Sundari Rangkuti, Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Dalam Proses Pembangunan Hukum Nasional Indonesia (Disertasi) Pascasarjana, Universitas Airlangga, Surabaya, 1987, hal. 71.
- 8). *Ibid.*, hal.72.
- 9). Sundari Rangkuti, *Log.Cit.*

- 0). *Ibid.*, hal. 73.
- 1). GBHN RI 1993, Arkola, Surabaya, 1993, hal.12.
- 2). Soerjono Soekanto, *Prospektif Teoritis Studi Hukum Dalam Masyarakat*, CV.Rajawali; Jakarta, 1985, hal.34.
- 3). M. Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan-an Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1991, hal.50.
- 4). Maria S.W. Soemardjono, *Peranan Pemerintah Dalam Pengendalian harga tanah*, dalam I Made Widnyana (editor), *Bunga Rampai Pembangunan Hukum Indonesia*, PT. Eresco, Bandung, 1995, hal. 90-91.
- 5). W. Friedmann, *Legal Theory*, London, Steven das Sons Limited, 1953, hal.192.
- 6). R Otje Salman, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, Alumni, Bandung, 1989, hal.39.
- 7). Salman, *Log.Cit.*
- 8). *Log.Cit.*
- 9). Mulyana W. Kusumah, *Perpektif teori dan Kebijakan-an Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 1986, hal.12.
- 0). A.P. Parlindungan, *Komentor Atas Undang-Undang Penataan Ruang*, (UU No.24 tahun 1992), CV.Mandar Maju, Bandung, 1993, hal.128.
- 1). Lihat Buku Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) Unaaha, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Tingkat II Kendari, Tahun Anggaran 1994/1995, hal. 1.
- 2). *Ibid.*, hal.2.
- 3). Jayus, *Op.Cit.*, hal. 38-39.
- 4). A.P. Parlindungan, *Pencabutan dan Pembebasan Hak Atas Tanah Suatu Studi Perbandingan*, CV.Mandar Maju, Bandung, 1993, hal.4.
- 5). *Ibid.*, hal.23.
- 6). *Ibid.*, hal. 5.
- 7). *Ibid.*, hal.26.
- 8). *Ibid.*, hal. 27.

-) . *Ibid.*, hal. 31.
-) . H.Abdurrahman, Masalah Pencabutan Hak-Haka Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hal. 115.
-) . I Dewa Gede Atmadja, Aspek Hukum dan Birokrasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan (Studi Pelaksanaan Inpres Dati II di Propinsi Daerah Tingkat I Bali), Ringkasan Disertasi Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 1995, hal.23.
-) . I Wayan Suandra, Hukum Pertanahan Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta, 1991, hal.15-16.
-) . Abdurrahman, *Op.Cit.*, hal.15-16.
-) . *Ibid.*, hal.16-77.

BAB 5

PEMBAHASAN DAN ANALISIS

5.1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Kabupaten Dati II Kendari adalah salah satu Kabupaten yang ada di Sulawesi Tenggara, yang didirikan berdasarkan UU No.29 tahun 1959 tanggal 21 Maret 1959.¹

Kabupaten Dati II Kendari pada mulanya merupakan Kerajaan Konawe yang berdiri sejak abad ke 14, dan kemudian untuk selanjutnya menjadi cikal bakal Kabupaten Dati II kendari setelah Kerajaan Konawe tersebut sudah melebur ke dalam suatu pemerintahan RI yakni sejak 1945.

Kabupaten Dati II Kendari sejak berdirinya beribukota Kendari yang terletak pada ibukota Propinsi Sulawesi Tenggara. Namun dengan kondisi dan perkembangan pembangunan, maka berdasarkan Peraturan Pemerintah No.29 tahun 1982 ibukota Kabupaten dipindahkan di Unaaha sekitar 60 km dari ibukota Propinsi Sulawesi Tenggara. Tujuannya tiada lain di samping untuk pemeratakan hasil-hasil dari pembangunan juga kondisi fisik yang sudah tidak memungkinkan lagi karena pesatnya pelaksanaan pembangunan.

Secara teoritis Kabupaten Dati II Kendari mempunyai potensi yang cukup baik, baik untuk pertanian, perikanan, peternakan maupun untuk tujuan pembangunan fisik lainnya seperti irigasi, jalan, perumahan serta

perkantoran sebab tanahnya mempunyai kondisi yang baik (rata) serta didukung berbagai faktor, misalnya sungai-sungai yang mengelilingi Kabupaten Dati II Kendari, diantaranya sungai Konaweha dan sungai inilah yang dijadikan irigasi Wawotobi. Curah hujannya tidak stabil, kadang-kadang curah hujan di atas normal yaitu antara bulan Nopember-Maret dengan curah hujan rata-rata 165 MM/tahun dan suhu kelembaban udara sekitar 20° CC.

Penduduknya, tenaga yang besar dan potensial, apabila dipergunakan dengan sebaik-baiknya akan merupakan modal dasar bagi pelaksanaan pembangunan. Kabupaten Dati II Kendari sebagai bagian dari integral Indonesia, mempunyai penduduk dan tenaga kerja yang prospeknya sangat baik apabila dari sekarang sudah difungsikan dan diberi penanganan secara produktif. Hal ini didukung oleh data, dimana sekitar 168.933 jiwa adalah merupakan umur angkatan kerja produktif atau sekitar 40,24 %. Untuk jelasnya mengenai keadaan penduduk Kabupaten Dati II Kendari dapat dilihat pada tabel di halaman berikut ini.

Tingkat pertumbuhan penduduk yang besar apabila diiringi dengan pertumbuhan ekonomi yang mantap akan merupakan modal dasar bagi pembangunan. Begitu halnya di Kabupaten Dati II Kendari, pertumbuhan ekonomi masih relatif kurang, dimana untuk tahun 1994/1995 pertumbuhan sekitar 22,30 % dari PDRB (Produk Domestik Regional

Bruto). Dengan pertumbuhan ekonomi yang demikian mempengaruhi tingkat pendapatan dari para warga masyarakat terutama yang menyangkut mata pencaharian dari penduduk di Kabupaten Dati II Kendari.

Tabel 1
Komposisi Penduduk Kabupaten Dati II Kendari
Menurut Golongan Umur Tahun 1994.

No. Urut	Gol. Umur	Jenis Kelamin		Jumlah
		LK	PR	
1.	0 - 4	38,253	36,194	74,447
2.	5 - 9	35,854	33,816	69,670
3.	10 - 14	33,205	31,667	64,872
4.	15 - 19	27,650	26,650	54,300
5.	20 - 24	22,014	23,340	45,354
6.	25 - 29	19,996	21,072	41,068
7.	30 - 34	17,768	17,410	35,178
8.	35 - 39	15,054	13,826	28,880
9.	40 - 44	11,326	10,391	21,717
10.	45 - 49	8,874	7,896	16,770
11.	50 - 54	7,002	5,915	12,917
12.	55 - 59	4,691	3,840	8,531
13.	60 - 64	3,292	2,629	5,921
14.	65 keatas	4,859	3,987	8,848
Jumlah		249,838	238,633	488,471

Sumber data : Sulawesi Tenggara dalam angka 1994.

Mata pencaharian penduduk di Kabupaten Dati II kendari pada umumnya adalah petani yakni sekitar 54,91% dari jumlah penduduk, sedang selebihnya adalah masing-masing pegawai negeri sipil + ABRI 19,98%, pedagang 7,37 %, nelayan dan buruh. Jelasnya dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

Tabel 2
Komposisi Penduduk Kabupaten Dati II Kendari
Menurut Mata Pencapaian Tahun 1993/1994

No.	Mata Pencapaian	Jumlah Jiwa	%
1.	Petani	136,876	54,91
2.	Peg.Negeri Sipil + ABRI	49,797	19,98
3.	Pedagang	18,376	7,37
4.	Nelayan	15,912	6,38
5.	Buruh	15,037	6,03
6.	Lain-lain	13,273	5,33
Jumlah		249,271	100

Sumber data : Sulawesi Tenggara dalam angka 1994.

Melihat data tersebut, di mana penduduk Kabupaten dati II Kendari sekitar 54,91% adalah bermata pencapaian dari bidang pertanian, maka faktor tanah merupakan faktor yang sangat penting di dalam kehidupannya. Luas areal yang diperuntukkan untuk bidang pertanian merupakan porsi yang cukup luas, di samping sebagai penopang komoditas kebutuhan pokok masyarakat, juga sebagai devisa bagi daerah. Lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 3
Luas Areal Perkebunan di Kabupaten Dati II Kendari
Tahun 1993/1994

No.	Peruntukkan/Bidang	Luas Areal	%
1.	Sawah	29,027	11,64
2.	Kebun Kelapa	16,637	6,67
3.	Jambu Mente	36,822	14,77
4.	K o p i	2,200	0,88
5.	Coklat	5,715	2,29
6.	Cengkeh	159	63,75
Jumlah		249,401	100

Sumber data : Sulawesi Tenggara dalam angka 1994.

Pengembangan kota Kabupaten Dati II Kendari yang beribukota Unaaha disesuaikan dengan hasil perhitungan proyeksi pertumbuhan penduduk dengan kebutuhan ruang serta ketersediaan lahan, ditunjang dengan beberapa kriteria sesuai dengan RIK 1984.

Berdasarkan RIK tersebut terlihat peruntukkan/penggunaan tanah dari kawasan perencanaan melalui tabel di bawah ini :

Tabel 4
Fungsi Peruntukkan/Penggunaan Tanah Serta
Luas Areal Bangun Wilayah Kota (BWK)

BWK	Luas Wilayah	Total areal yang tertutup bangunan (Ha)	Fungsi Peruntukkan/Penggunaan
I	640	288,75 (45 %)	-Pengembangan kawasan perumahan
II	1.047	472,50 (45 %)	- Obyek wisata - Pengembangan kawasan Perkantoran. - Kawasan Pemukiman dan obyek wisata.
III	805	302,50 (37 %)	- Pengembangan kawasan perdagangan lokal dan perumahan
IV	508	234,00 (46 %)	- Pengembangan kawasan pelayanan fasilitas sosial
V	538	75,10 (14 %)	- Pengembangan kawasan perumahan terbatas dengan jalur hijau kota. - Pengembangan kawasan industri dan perdagangan.
VI	692	92,20 (14 %)	- Pengembangan industri dan perdagangan regional.

Sumber data : RDTRK Unaaha Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Tk.II Kendari, Tahun Anggaran 1994/1995. hal.5.

Keterangan : BWK bagian Wilayah Kota.

5.2. Implementasi Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Kabupaten Dati II Kendari

5.2.1. Landasan Kebijaksanaan Pengadaan Tanah di Kabupaten Dati II Kendari

Kebijaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum bagi pelaksanaan pembangunan di Kabupaten Dati II Kendari berpatokan kepada arah pengembangan kota yang dimuat di dalam RUTR-nya. Arah pengembangan pembangunan tersebut didasarkan pada UU No.24 tahun 1992 tentang UU tata ruang, yang kemudian dijabarkan lebih lanjut di dalam RDTRK 1994/1995.

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa dalam rangka melaksanakan proyek-proyek pembangunan, tanah adalah merupakan salah satu sarana yang amat penting dengan masalah pengadaan tanah untuk kebutuhan tersebut tidaklah mudah untuk dipecahkan, karena dengan semakin meningkatnya pembangunan, kebutuhan akan tanah semakin meningkat pula, sedangkan persediaan tanah sangat terbatas.

Kebijaksanaan pengadaan tanah sebagaimana yang tertuang dalam GBHN pada pokoknya mencakup beberapa faktor yang perlu dipertimbangkan dalam pengadaan tanah untuk proyek-proyek pembangunan, yaitu :

1. Pengadaan tanah untuk proyek-proyek pembangunan harus memenuhi syarat tata ruang dan tata guna tanah.

2. Penggunaan tanah tidak boleh mengakibatkan kerusakan atau pencemaran terhadap kelestarian alam dan lingkungan.
3. Penggunaan tanah tidak boleh mengakibatkan kerugian masyarakat dan kepentingan pembangunan.

Sejalan dengan arah kebijaksanaan pembangunan nasional di bidang pertanahan, maka pemerintah menetapkan kebijaksanaan pengadaan tanah melalui Keppres No.55 tahun 1993 yang dijabarkan lebih lanjut Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN No.1 tahun 1994 dan UU No.24 tahun 1992 tentang Tata Ruang.

Di bidang pengadaan tanah untuk kepentingan umum bagi pelaksanaan pembangunan, kebijaksanaannya didasarkan pada Keppres No.55/1993 Jo. Peraturan Meneg. Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.1 tahun 1994. Di Tingkat Kabupaten Dati II Kendari pedoman pelaksanaan pengadaan tanah ini hanya didasarkan atas SK Gubernur Kepala daerah Tk.I Sulawesi Tenggara No. 517 tahun 1993 Tentang Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum disetiap Kabupaten se Propinsi Sulawesi Tenggara.

Di dalam konsideran SK tersebut ditegaskan bahwa pembangunan fasilitas untuk kepentingan umum memerlukan bidang tanah dan untuk itu perlu dilakukan pengadaannya. Lebih lanjut bahwa untuk menjamin ketertiban serta kelancaran dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelak-

sanaan pembangunan untuk kepentingan umum disetiap Kabupaten yang bersangkutan, dipandang perlu untuk membentuk panitia.

Dari segi yuridis SK Gubernur ini tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara umum, sehingga hal ini jika dijadikan acuan sebagai dasar untuk melaksanakan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum cukup tidak beralasan. Menurut penulis, untuk memberi dasar hukum yang kuat dan daya mengikatnya yang luas (umum) penjabaran aturan pelaksanaan dari Keppres tersebut harus ditetapkan dengan Perda (Peraturan Daerah). SK Gubernur ini sebagai dasar untuk melakukan pengadaan tanah disetiap Kabupaten Dati II se Propinsi Sulawesi Tenggara, sering menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda sehingga pelaksanaannya kurang efektif, bahkan dapat menimbulkan konflik. Di Kabupaten Dati II Kendari Peraturan daerah (Perda) yang menyangkut pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum sebagai penjabaran dari Keppres No.55/1993 Jo.Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.1 tahun 1994 sampai saat ini belum ada², alasannya belum jelas. Hal inilah yang menurut penulis menyebabkan berbagai sengketa penyelesaian pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di Kabupaten Dati II Kendari, karena penyelesaiannya tidak didasarkan pada aturan hukum yang berlaku, sehingga para

masyarakat tidak puas dengan pelaksanaan aturan tersebut yang dianggapnya banyak merugikan kepentingannya.

5.2.2. Pelaksanaan Pengadaan Tanah di Kabupaten Dati II Kendari

Di Kabupaten Dati II Kendari pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum sejak berlakunya Keppres No.55 tahun 1993 serta aturan pelaksanaannya, yakni Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.1 tahun 1994 telah menghabiskan dana sebesar Rp.377.176.550 (Tiga ratus tujuh puluh tujuh juta seratus tiga puluh enam ribu lima ratus lima puluh lima rupiah) dengan luas areal sekitar 1.050.881 M². Rincian pelaksanaan pengadaan tanah tersebut adalah :

Tabel 5

Realisasi Pengadaan Tanah Peruntukan, Luas Areal Serta Besarnya Dana Sejak Belakunya Keppres No.55 Tahun 1993 (Tahun Anggaran 1994/1995, 1995/1996.

No. rut	Pengadaan Tanah (bulan)	Luas Areal (M ²)	Besarnya Ganti Rugi
1.	Mei - Nopember 1995	578,651	188.805.000,-
2.	Des.1995 - Pebruari 1996	324,958	130.016.475,-
3.	Maret 1996 -	147,272	58.355.075,-
J u m l a h		1.050,881	377,176.550,-

umber data : Kantor BPN Kab.dati II Kendari 1996.

Peruntukan pengadaan tanah tersebut adalah untuk pengairan irigasi Wawotobi 872,955 M² dengan dana sebesar Rp.338.028.850,- dan kebun percobaan Unhalu

(Faperta Unhalu) seluas 177,926 M2, dengan dana sebesar Rp.39.147.700,-. Instansi yang melakukan pengadaan tanah tersebut adalah Dinas PU Cq.Bidang Pengairan (Irigasi). Untuk instansi lain sejak tahun 1993 setelah keluarnya Keppres No.55 belum ada yang melakukan pengadaan tanah.

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum sesuai dengan Keppres No. 55 tahun 1993, hal yang penting adalah atas musyawarah dan pemberian ganti rugi yang layak bagi setiap warga pemilik tanah tersebut. Adanyan asas musyawarah ini sebagai esensi untuk terlaksananya pengadaan tanah bagi setiap pelaksanaan pembangunan yang telah direncanakan lebih dahulu oleh suatu instansi pemerintah dengan asas musyawarah ini pula akan disepakati mengenai besarnya ganti kerugian terhadap proyek-proyek pembangunan untuk kepentingan umum.

Terwujudnya suatu musyawarah yang diinginkan dalam hubungannya dengan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan dipengaruhi oleh beberapa indikator antara lain:

- Pemberitahuan untuk mengadakan musyawarah
- Tujuan daripada diadakan musyawarah yang akan tercakup mengenai kebijaksanaan hukum yang menyangkut tentang pengadaan tanah.
- Kebebasan mengeluarkan pendapat/usul.
- Umpan balik (tanggapan) dari para birokrat yang akan

mebutuhkan pengadaan tanah tersebut.

- Keberatan dari para pemilik tanah.

5.2.2.1. Pelaksanaan Asas Musyawarah

Sebelum pelaksanaan pengadaan tanah terlebih dahulu dilakukan musyawarah untuk mencari kata mufakat bagi suatu prasyarat untuk dilaksanakan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Di Kabupaten Dati II kendari sesuai dengan hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan musyawarah dilakukan dengan beberapa tahap, yakni mulai dari tingkat desa/kelurahan, Kecamatan sampai pada tingkat Kabupaten yaitu pada Panitia Pengadaan Tanah tingkat Kabupaten.

Pemberitahuan untuk mengadakan musyawarah kepada pemilik tanah telah diumumkan jauh sebelumnya, namun masih ada juga para warga masyarakat (responden) yang menyatakan bahwa pemberitahuan untuk mengadakan musyawarah yang berkaitan dengan akan diadakannya pengadaan tanah bagi pembangunan tidak ada. Jelasnya dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 6
Pemberitahuan Untuk Musyawarah
Mengenai Pengadaan Tanah

No.	Pemberitahuan	Frekuensi	%
1.	Diberitahu	50	66,66
2.	Tidak diberitahu	25	33,34
	J u m l a h	75	100

Tabel di atas telah memperlihatkan bahwa sebagian besar responden sebagai pemilik tanah diberitahu. Dari 75 responden 66,66 % diberitahu melalui Kepala Desa/kelurahan, sedangkan 33,34 % tidak diberitahu, baik melalui Kepala Desa/kelurahan maupun melalui surat.

Pelaksanaan musyawarah yang berhubungan dengan pengadaan tanah di Kabupaten Dati II Kendari, tidak hanya diikuti pemimpin formal (para panitia pengadaan tanah pada tingkat Kabupaten), tetapi juga para pemimpin non formal mengingat bahwa tanah-tanah yang dikenai pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan pada umumnya adalah tanah-tanah adat, yaitu sekitar 60 %, sehingga dengan kehadiran pemimpin non formal tua adat (*Toono Motuo*) orang-orang yang dituakan akan sangat membantu dalam menjembatani keinginan-keinginan para pihak. Kesepakatan tersebut apa yang akan diberikan sebagai recognisi kepada masyarakat tersebut harus dilaksanakan dengan konsekwen oleh pemerintah sendiri oleh karena kegagalannya akan berdampak luas sekali kepada masyarakat tersebut dan pemerintah sendiri, karena kegagalan ini akan dipandang bersikap tidak konsisten dan konsekwen.

Musyawarah untuk mufakat yang dihadiri oleh *Toono Motuo* pada masyarakat Suku Tolaki akan merupakan suatu titik tolak dari keadilan menurut masyarakat tersebut. Adil karena sudah diputuskan dalam musyawarah tersebut,

dan inilah ciri membentuk suatu keadilan bagi masyarakat tersebut, bukan karena putusan pengadilan ataupun instruksi atau pengarahannya dari seorang pejabat ataupun karena suatu ketetapan pemerintah/Undang-undang. Meskipun penegasan dalam pasal 9, 10 dan 11 Keppres No.55 tahun 1993 menekankan bahwa musyawarah dilakukan langsung antara instansi pemerintah dengan para pemilik hak atas tanah. namun dipandang dari segi sosiologis hal ini tidak efektif.

Pelaksanaan kebijaksanaan hukum, dalam hal ini pengadaan tanah akan lebih terarah apabila diadakan lebih dahulu penginformasian tentang berbagai aturan kebijaksanaan hukumnya kepada anggota masyarakat. Seperti halnya peraturan yang menyangkut pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum melalui penerangan dan penyuluhan kepada setiap warga masyarakat, agar nantinya apabila peraturan tersebut diterapkan, maka warga masyarakat sudah tahu sebelumnya.

Di Kabupaten Dati II Kendari sesuai dengan hasil penelitian sebagian warga masyarakat belum tahu tentang aturan mengenai pengadaan tanah tersebut. Pemberitahuan yang diberikan hanya yang menyangkut proyek pembangunan yang akan dibangun pada lokasi dimana tanah pada warga masyarakat yang ikut dalam pengarahannya tersebut. Tabel di bawah ini akan lebih jelas dilihat bagaimana tanggapan responden terhadap informasi yang menyangkut peraturan

tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Tabel 7
Tanggapan Responden Terhadap Informasi
Tentang Peraturan Pengadaan Tanah

No. Urt.	Tanggapan Responden Terhadap Informasi Keppres No.55/1993	Frekwensi	%
1.	Ada Informasi	30	40
2.	Tidak Ada Informasi	45	60
J u m l a h		75	100

Berdasarkan tabel ini, 40 % diantara para responden menerima informasi dalam arti kata mendapat penerangan ataupun penyuluhan, mengenai peraturan tersebut. Dan pada umumnya dari responden tidak menerima informasi, yakni sekitar 60 %, baik yang berupa penerangan maupun informasi lain berupa penyuluhan. Mengenai pemberian informasi ini akan sangat berkaitan dengan tingkat pemahaman terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemahaman suatu peraturan perundang-undangan sangat dipengaruhi oleh tingkat pendidikan seseorang.

Adapun tingkat pendidikan responden dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 8
Tingkat Pendidikan Responden

No.	Tingkat Pendidikan	Frekuensi	%
1.	S D	45	60
2.	S L T P	20	26,66
3.	S L T A	10	13,34
4.	Sarjana	-	-
	J u m l a h	75	100

Pada umumnya tingkat pendidikan responden sebagian pemilik tanah masih relatif rendah, yaitu 60 %, yang berpendidikan pada tingkat sekolah lanjutan tingkat pertama 26,66% sedang pada tingkat SMA hanya berkisar 13,34 %, dan Sarjana tidak ada. Konsekwensinya adalah bahwa pemahaman suatu peraturan perundang-undangan tidak akan efektif. Karena tidak efektifnya pemahaman terhadap peraturan perundang-undangan, in casu peraturan yang menyangkut tentang pengadaan tanah, maka akan berpengaruh pula terhadap tingkat kesadaran hukumnya dari para warga masyarakat tersebut.

Adanya pemahaman hukum atau suatu peraturan perundang-undangan tentu akan banyak pula memberikan tanggapan atau respons terhadap penerapan suatu peraturan perundang-undangan.

Dalam Keppres No. 55 tahun 1993 kebebasan untuk mengeluarkan pendapat di dalam musyawarah dijamin oleh peraturan tersebut. Hal ini tertuang dalam pasal 1 angka

5 yang menyatakan :

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

Dari bunyi pasal ini tersirat adanya kebebasan para pihak untuk mengeluarkan pendapat tanpa intimidasi dari salah satu pihak untuk mencari kata sepakat mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian terhadap tanah dari para warga masyarakat yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum.

Sesuai hasil penelitian menunjukkan bahwa pada umumnya para pemilik tanah diberi kebebasan atau kesempatan untuk memberikan respon (tanggapan) bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 9
Kebebasan Responden Mengeluarkan Pendapat
Dalam Musyawarah Pengadaan Tanah

No.	Kebebasan Responden	Frekuensi	%
1.	Diberi kebebasan	50	66,67
2.	Tidak diberi kebebasan	15	19,99
3.	Intimidasi	10	13,34
	J u m l a h	75	100

Pemberian kebebasan ini tidak diiringi dengan umpan balik dari pihak birokrat (pemerintah) terhadap keinginan dari pihak pemilik tanah. Padahal didalam pasal 1 angka 5; seperti yang telah diuraikan di atas telah dikatakan bahwa para pihak harus saling mendengar dengan sikap saling menerima, artinya masing-masing pihak diharapkan dapat saling memberi dan menerima masukan demi terwujudnya suatu musyawarah untuk mufakat. Kenyataan ini menunjukkan bahwa suatu peraturan hukum secara ideal, belum tentu dapat efektif dalam realitanya. Hal ini telah terlihat pada pelaksanaan peraturan pengadaan tanah di Kabupaten Dati II Kendari.

Pemberian tanggapan dari pihak birokrat (pemerintah) terhadap keberatan dari para warga pemilik tanah pada umumnya dilakukan secara lisan berupa pengarahan saja. Tanggapan secara yuridis belum pernah dilakukan sesuai data yang diperoleh di dalam penelitian ini.

Tidak adanya suatu kesepakatan di dalam musyawarah tentang pengadaan tanah tersebut akan melahirkan keberatan dari salah satu pihak yang merasa tidak puas terhadap keputusan yang pelaksanaan pengadaan tanah di Kabupaten Dati II Kendari dapat dilihat dari dua aspek:

- 1). Karena ketidaktahuan prosedur
- 2). Karena merasa takut atau ditakut-takuti.

Kedua hal ini dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 10
Pernyataan Responden Tentang Alasan tidak ada
Pengajuan Keberatan

No.	Pernyataan Responden	Frekuensi	%
1.	Tidak tahu prosedur	40	53,33
2.	Merasa takut (ancaman)	35	46,67
J u m l a h		75	100

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di Kabupaten Dati II Kendari berdasarkan penelitian ini belum terungkap adanya pihak pemilik tanah untuk mengajukan keberatan kepada yang berwenang.

Sesuai data terungkap bahwa tidak adanya para warga masyarakat di Kabupaten Dati II Kendari yang melakukan keberatan adalah karena tidak tahu prosedur, 53,33 %, sedangkan 46,67 % karena takut.

5.2.2.2. Pelaksanaan Ganti Kerugian

Sesuai dengan ketentuan yang di atur dalam Kepres No. 55 tahun 1993 bahwa ganti rugi adalah penggantian atas nilai tanah berikut bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah tersebut (pasal 1 angka 7jo. pasal 12). Persoalan ganti rugi ini sangat rumit, terutama yang menyangkut mengenai besarnya ganti kerugian. Paling rumit lagi apabila tanah tersebut adalah tanah yang dikuasai secara adat dalam arti belum ada buktitertulis berupa sertifikat.

Di Kabupaten Dati II Kendari, sekitar 60 % para warga masyarakat yang terkena pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan tidak mempunyai bukti yang kuat secara hukum. Dalam masyarakat suku Tolaki masih berkembang suatu sistem pemilikan yang disebut dengan *Anahoma*, yakni suatu sistem dimana tanah tersebut adalah merupakan bekas tempat tinggal dan masih mempunyai petunjuk, berupa bekas rumah, pohon sagu dan tanaman-tanaman lain. Sistem ini masih berkembang dan hidup dikalangan masyarakat suku Tolaki. Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa 45 dari responden menyatakan kepemilikan terhadap tanahnya tersebut tidak mempunyai sertifikat sedangkan 30 responden menyatakan mempunyai sertifikat.

Tabel 11
Pernyataan Responden Terhadap Bentuk
Pemilikan Hak Atas Tanah

No.	Bentuk Pemilikan	Frekuensi	%
1.	Tidak bersertifikat (pemilikan secara adat)	45	60
2.	Ada sertifikat	30	40
	J u m l a h	75	100

Dalam kenyataan dilapangan, pemberian ganti rugi tanah-tanah yang tidak mempunyai bukti-bukti yang kuat (sertifikat) ganti rugi hanya terbatas pada benda-benda yang melekat pada tanah tersebut, seperti rumah atau bangunan lain serta tanaman.

Hal ini sangat bertentangan dengan ketentuan dalam pasal 14 Keppres No.55/1993, dimana dikatakan bahwa terhadap tanah hak ulayat sebagai penghargaan dari hak-hak komunal masyarakat, maka tentunya tidak mungkin berupa sejumlah uang, tetapi suatu recognisi dan disini ditentukan pembangunan fasilitas umum atau dalam bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat. Juga dalam ketentuan pasal 1 angka 9 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.1 Tahun 1994 sebagai penjabaran dari Keppres No.55 Tahun 1993 dikatakan tanah hak milik belum bersertifikat adalah tanah bekas hak Indonesia yang sudah ada pada saat berlakunya UUPA (24 September 1960) yang berdasarkan pasal II Ketentuan Konversi Undang-Undang Pokok Agraria menjadi hak milik, namun belum didaftar dalam buku tanah. Dengan dasar ini, maka pasal 17 angka 1 b dari Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN tersebut dinyatakan bahwa hak milik (tanah) yang belum bersertifikat dinilai 90 % (sembilan puluh persen). Artinya dalam pemberian ganti rugi dinilai 90 % dari nilai tanah (harga tanah) yang berlaku.

Memang tidak beralasan apabila pemerintah daerah tidak memberikan ganti rugi yang layak sesuai dengan kondisi daerah tersebut. Keadaan ini dapat dilihat pada sikap para pemilik tanah.

Tabel 12
Sikap Para Pemilik Tanah Terhadap Ganti Rugi
Yang secara Riil Diterima

No.	Sikap Pemilik Tanah	Frekuensi	%
1.	Setuju	40	53,34
2.	Agak setuju	-	-
3.	Ragu-ragu	-	-
4.	Tidak setuju	20	26,67
5.	Sangat tidak setuju	15	19,99
	J u m l a h	75	100

Sikap ketidaksetujuan dari para warga masyarakat pemilik tanah tersebut belum pernah diimplementasikan kedalam suatu permohonan keberatan; seperti yang telah diuraikan sebelumnya, mungkin karena takut ataupun prosedur pengajuan keberatan tidak tahu, atau juga mungkin karena para pemilik tanah beranggapan bahwa keberatan tersebut akan sia-sia dan tidak akan berakhir dengan suatu penyelesaian yang sesuai dengan yang diinginkan atau dikehendaki oleh pemilik tanah. Sesuai dengan hasil penelitian bahwa keengganan pihak pemilik tanah untuk menggunakan keberatan terhadap ganti rugi yang mereka terima yang tidak sesuai adalah, karena faktor keluarga, karena pemerintah daerah di dalam negosiasi mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi tersebut di samping pendekatan secara yuridis, juga dan yang paling banyak dipergunakan adalah pendekatan kekeluargaan, sehingga para pemilik tanah merasa bahwa melakukan suatu keberatan adalah merupakan menjerumuskan

diri sendiri karena atas dasar kekeluargaan (patrimonial).

Menyangkut ganti rugi ini di Kabupaten Dati II Kendari telah memberi penafsiran lebih luas lagi mengenai bentuk dan jenis ganti rugi tersebut. Tidak saja berupa materi (benda) fasilitas, uang dan sebagainya, tetapi juga pengangkatan status sosial dapat merupakan bentuk dan jenis ganti rugi.

Menurut penulis hal ini tidak bertentangan dengan hukum, karena dilakukan atas dasar adanya kesepakatan para pihak (pasal 16 Keppres No.55/1993) sehingga kesepakatan tersebut berlaku sebagai UU bagi kedua belah pihak (pasal 1338 BW) asal tidak menyalahi ketentuan di dalam pasal 1320 BW tentang syarat-syarat sahnya suatu perjanjian.

Pelaksanaan ganti rugi terhadap pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum tidak terlepas dari suatu struktur, sebab hukum sebagai suatu sistem mengandung struktur. Struktur adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum dengan berbagai hukum³.

Di atas telah dikatakan bahwa, sebagai dasar pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah Keppres No. 55 tahun 1993 jo. Peraturan menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.1 tahun 1994.

Menurut Keppres No. 55 tahun 1993 pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan oleh sebuah panitia yang disebut Panitia Pengadaan Tanah. Pasal 6 ayat (1) dari Keppres tersebut menegaskan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah yang dibentuk oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I.

Mengenai susunan dan tugas panitia pengadaan tanah tersebut diatur di dalam pasal 7 dan 8 dari Keppres No.55 tahun 1993.

Di Kabupaten Dati II Kendari, sebagai penjabaran pasal 6 Keppres No.55 tahun 1993 ini, didasarkan atas SK. Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Propinsi Sulawesi Tenggara No.517 Tahun 1993, maka susunan panitia pengadaan tanah pada Tingkat Kabupaten terdiri dari :

1. Bupati Kepala Daerah/Walikota yang bersangkutan sebagai Ketua merangkap anggota;
2. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten yang bersangkutan sebagai Wakil Ketua merangkap anggota;
3. Kepala Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan yang bersangkutan sebagai anggota;
4. Kepala Dinas Pekerjaan Umum Daerah Tingkat II yang bersangkutan sebagai anggota;
5. Kepala Dinas Pertanian Tanaman Pangan/Perkebunan/Perikanan/Peternakan Daerah Tingkat II sesuai dengan penggunaan tanahnya yang bersangkutan sebagai

anggota;

6. Camat yang bersangkutan yang wilayahnya meliputi bidang tanah di mana rencana dan pelaksanaan pembangunan akan berlangsung, sebagai anggota;
7. Lurah/Kepala Desa yang bersangkutan yang wilayahnya meliputi bidang tanah di mana rencana dan pelaksanaan pembangunan akan berlangsung, sebagai anggota;
8. Asisten Sekretaris Wilayah Daerah Bidang Pemerintahan atau Kepala Bagian Pemerintahan pada Kantor Bupati/Walikota yang bersangkutan sebagai Sekretaris I bukan anggota;
9. Kepala Seksi Hak Atas Tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten yang bersangkutan sebagai Sekretaris II bukan anggota.

Sedangkan tugas panitia tersebut adalah :

1. Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan;
2. Mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan dan dokumen yang mendukungnya;
3. Menaksir dan mengusulkan besarnya ganti kerugian atas tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan;
4. Memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada pemegang

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

Dasar dan perhitungan ganti kerugian terhadap tanah yang dikenai proyek pembangunan untuk kepentingan umum; yaitu ditetapkan atas dasar harga tanah yang didasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya atau nilai jual obyek pajak bumi dan bangunan (PBB), nilai jual bangunan serta nilai jual tanaman.

Berdasarkan data yang diperoleh bahwa tanah yang bersertifikat hanya dihargai sesuai kesepakatan, sedangkan tanah yang tidak bersertifikat hanya diberi ganti rugi tanaman dan atau bangunan saja. Bahkan untuk pembangunan prasarana umum, seperti jalan, lapangan, puskesmas dan sebagainya tidak diberikan ganti rugi sama sekali dengan dalih bahwa pembangunan ini untuk kemaslahatan umum dan juga didasarkan atas Inpres. Pertanyaan yang muncul berkaitan dengan masalah di atas

adalah apakah demikian halnya dan bagaimana keberadaan Inpres di dalam tata perundang-undangan di Indonesia.

Pada bab 4 telah dijelaskan bahwa dasar pembenar teoritik Inpres ialah karena makin meningkatnya peran pemerintah dalam pembangunan, sehingga intervensi negara dan ekspansi pemerintah begitu kuat menyentuh seluruh bidang kehidupan. Di sinilah muncul prototip negara yang oleh Lawrence M. Friedman disebut *welfare-regulatory state*³, kekuasaan pemerintah menentukan apa yang dianggap perlu diatur dan apa yang dianggap mendatangkan kemakmuran diinstruksikannya. Keadaan ini didukung pula oleh doktrin hukum administrasi yaitu *Freies Ermessen*, yang memberi dasar kebebasan bertindak pemerintah untuk menciptakan kesejahteraan hukum. Untuk itu secara yuridis tidak beralasan apabila Inpres yang dianggap sebagai alasan pembenar untuk tidak memberikan ganti rugi terhadap pengadaan tanah, walaupun itu diperuntukan sebagai kepentingan umum.

Keberadaan Inpres di tengah-tengah masyarakat dilatar belakangi pula oleh pertimbangan politik, kekuasaan, kewenangan pemerintah serta pertimbangan sosio-legal, yaitu keterpaduan antara motif ekonomi, dan politik, di mana dasar hukumnya adalah merupakan wewenang Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dan sekaligus bertindak sebagai penyelenggara tertinggi pemerintahan negara, dengan bagian-bagiannya terdiri

atas Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Tk.I dan Pemerintah Daerah Tingkat II.

Meskipun harus diakui bahwa bekerjanya hukum di dalam masyarakat tidak selalu *rechtmatic*, tetapi juga dan ini yang sering dipraktekkan di dalam realitasnya sifat hukum yang *doelmatig*. Dalam kaitannya pelaksanaan pengadaan tanah di Kabupaten Dati II Kendari asas *doelmatig* lebih menonjol dibandingkan asas *rechimatig*. Sehingga dengan demikian, apabila Inpres yang dijadikan alasan atau dasar pembenar untuk bertindak dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan pada beberapa sektor pembangunan di Kabupaten Dati II Kendari cukup relevan dengan penerapan asas *doelmatig* hukum bagi pengadaan tanah tersebut. Dengan penerapan asas *doelmatig* hukum sebagai pembenar Inpres, maka konsekwensinya akan banyak pihak yang merasa dirugikan, terutama bagi para warga masyarakat pemilik tanah, padahal sesuai ketentuan yang berlaku, yakni pasal 16 ayat (4) dari Peraturan Menteri Agraria No.1 Tahun 1994 telah dinyatakan ganti kerugian diupayakan dalam bentuk yang tidak menyebabkan perubahan terhadap pola hidup masyarakat dengan mempertimbangkan kemungkinan dilaksanakannya alih pemukiman ke lokasi yang sesuai. Hal ini mengandung arti bahwa setiap pengadaan tanah harus diberikan ganti rugi, walaupun dalam bentuk apapun juga.

Kriteria penentuan besarnya ganti rugi terhadap tanah-tanah yang dikenai pengadaan bagi pelaksanaan pembangunan di Kabupaten Dati II Kendari sesuai dengan hasil penelitian tidak didasarkan atas kriteria yang diatur pada pasal 16 ayat (1) huruf b dari Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 1 tahun 1994.

Penggunaan asas *doelmatig* dalam hukum sebagai suatu asas yang menitikberatkan pada asas kemanfaatan, tidak harus selalu demikian, tergantung pada kepentingan yang sangat urgen dan mendesak sifatnya. Tidak seperti dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, misalnya jalan dan sebagainya menurut hemat penulis di mana pada realitanya di lapangan kebutuhannya belum begitu mendesak. Meskipun memang harus diakui, bahwa dalam negara kesejahteraan (*welfare state*) sekarang ini, tugas pemerintah dalam menyelenggarakan kepentingan umum menjadi sangat luas sehingga kemungkinan untuk melanggar kepentingan rakyat semakin besar.

Dalam hubungan ini **Belifante** menegaskan bahwa Pemerintah dengan menggunakan kekuasaannya tidak diperkenankan mendesak rakyat untuk mengadakan persetujuan yang berisi ketentuan-ketentuan yang tidak merupakan peraturan-peraturan atau pembatasan-pembatasan yang boleh ditetapkan. ⁵

Dengan demikian, apabila ditinjau dari segi hukum, maka tindakan Pemerintah Daerah dalam hal ini

Bupati Kepala Daerah Kabupaten Tingkat II Kendari terhadap pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang mendasarkan pada segi kemamfaatan lebih didominasi oleh pertimbangan politis dalam kedudukannya sebagai pejabat administrasi yang harus melaksanakan dan bertanggung jawab kepada perintah atasan, sehingga hukum hanya dijadikan sebagai sarana untuk mencapai tujuan politik dengan berlindung dibelakangnya.

Keadaan ini telah dikonstatir oleh Abdoel Gani dengan mengatakan bahwa kalau hal ini hukum sama sekali didorong ke belakang, hanya melatarbelakangi kekuasaan, dan kalau perlu dimunculkan sekedar sebagai tempat berlindung sesegera kekuasaan terpojokkan, atau diminta bertindak sebagai pemberi legitimasi kekuasaan yang sama sekali tidak legal dan legitimate. ⁶

Adanya hukum yang dilandasi kepentingan politik birokrat mengakibatkan sistem hukum positif menjadi tidak pasti, seperti halnya pelaksanaan Keppres No. 55 Tahun 1993 di Kabupaten Dati II Kendari.

Dalam melaksanakan aktifitasnya terutama yang menyangkut kebijaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, maka birokrat (pemerintah) masih membutuhkan pembentukan kebijaksanaan lebih lanjut, atau dengan kata lain, pemerintah (Pemda Tk.II kendari) akan menentukan kebijaksanaannya sendiri yang dapat menyesuaikan diri dengan situasi di mana

mereka berada dan akibat keterbatasan akan sumberdaya yang tersedia, baik berupa informasi, dana maupun tenaga terampil, atau pengetahuan yang dimiliki oleh aparat di daerah.

Para birokrat (pemerintah) dalam hal ini pemerintah daerah Tingkat II Kendari dalam menjalankan aktifitasnya (yang berhubungan dengan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan) mempunyai suatu kebebasan kebijaksanaan tertentu yang seperti penulis utarakan di atas yang dari aspek yuridisnya disebut dengan Fries Ermessen (*pouvoir discretionnaire*) sebagaimana didefinisikan oleh **Francis E. Rourke**, bahwa :

Diskretion refers to the ability of administration to choose among alternative to decide in effect how the policies of the government should be implemented in specific case⁷.

Penggunaan asas Fries Ermessen oleh birokrat (pemerintah) adalah hanya merupakan suatu alternatif dan dalam perkara-perkara tertentu yang sifatnya mendesak.

Persoalan ganti rugi tanah dalam pengadaan tanah itu sendiri adalah menyangkut hidup dan penghidupan para pemilik tanah. Untuk itu kepentingannya harus lebih didahulukan ketimbang kepentingan pembangunan itu sendiri, meskipun peraturan menghendaki demikian.

5.3. Hambatan-Hambatan Dalam pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepen- tingan Umum di Kabupaten Dati II Kendari

5.3.1. Hambatan Dari Pihak Pemerintah

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangun-
an untuk kepentingan umum, ada dua kepentingan yang
saling merupakan ancaman dikhotomis, artinya kepentingan
perintah dalam pemerintah daerah untuk mendapatkan tanah
bagi kebutuhan pembangunan merupakan ancaman bagi kepen-
tingan para pemilik tanah, dan sebaliknya.

Adanya kewajiban yang dibebankan kepada
pemerintah daerah untuk menyediakan tanah yang bebas
dari beban hukum dengan dalih bahwa kemampuan daerah
belum memungkinkan untuk membiayai, dalam arti kata
memberikan ganti rugi sesuai dengan peraturan perundang-
undangan yang berlaku dengan hasil kesepakatan adalah
merupakan salah satu indikasi terjadinya pertentangan
atau konflik di dalam pengadaan tanah di Kabupaten Dati
II Kendari.

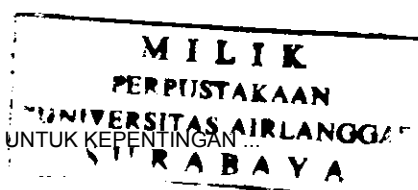
Pada prinsipnya hambatan yang dihadapi oleh pihak
pemerintah Daerah Dati II Kendari di dalam rangka
pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk
kepentingan umum adalah :

5.3.1.1 Kemampuan Pembiayaan Pembangunan Daerah Yang Masih Kurang

Dalam pelaksanaan suatu pembangunan, termasuk pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan, masalah biaya (dana) memegang peranan yang sangat penting. Kemampuan suatu daerah (pembiayaan) akan sangat menentukan berhasil tidaknya pelaksanaan pembangunan daerah tersebut, meskipun bukan satu-satunya ukuran atau faktor penentu bagi keberhasilan pembangunan.

Di Indonesia kebijaksanaan di bidang moneter yang dituangkan di dalam GBHN diarahkan untuk mendukung pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya yang makin luas, pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan stabilitas ekonomi yang semakin mantap.⁸ Kebijakan di bidang keuangan ini sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan pembangunan, tidak terkecuali di Kabupaten Dati II Kendari. Disadari bahwa pelbagai upaya pembangunan dan kebijaksanaan yang diambil oleh pemerintah adalah terkait satu sama lain serta memiliki konsekuensi keuangan yang saling berpengaruh termasuk dalam pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan.

Karena itu, perlu terlebih dahulu dibuatkan rencana-rencana yang saling berkait serta sinkron, agar tidak terjadi tumpang tindih, utamanya demi efisiensi dalam hal penggunaan dana untuk kepentingan pembangunan, termasuk pengadaan tanah untuk kepentingan umum.



Pada umumnya rencana-rencana pelaksanaan pembangunan dibuat oleh badan eksekutif yang didasarkan pada porsi besarnya pendapatan di dalam APBD.

Di kabupaten Dati II Kendari pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum didasarkan pada rencana yang dibuat oleh Pemerintah Daerah yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Untuk pengadaan tanah di Kabupaten Dati II Kendari setelah berlakunya Keppres No. 55 tahun 1993 yakni mulai bulan Mei 1995 sampai dengan Maret 1996, anggaran untuk pengadaan tanah sebesar Rp. 377.176.550, untuk luas areal 1.050.881m². Pemerintah daerah menyediakan dana sebesar Rp. 338.028.850.- dengan luas areal 872.955m², yaitu untuk pembangunan saluran irigasi Wawotobi. Dana yang tersedia belum mencukupi untuk pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan terutama bagi pembangunan prasarana umum, sehingga harus menunggu tahun anggaran berikutnya.

Pembangunan sarana umum lainnya, seperti sekolah, jalan dan sebagainya sesuai kebijaksanaan pemerintah daerah, pemberian ganti rugi tidak diberikan, walaupun diberikan dilakukan oleh pihak ke tiga (kontraktor).⁹

Kebijaksanaan ini dilakukan semata-mata karena kemampuan daerah yang belum mencukupi untuk memberikan ganti rugi kepada warga masyarakat yang terkena proyek

pembangunan dan tidak didasarkan pertimbangan politis yang sering diasumsikan orang. Hal ini pun dilakukan atas dasar musyawarah antara pihak pemerintah dan pemilik tanah. Di sinilah diperlukan kehatian-hatian dan ketelitian serta pengawasan agar para pengusaha (swasta) tidak mempergunakan situasi (moment) yang demikian demi untuk kepentingan pribadinya. Dalam Keppres No. 55 Tahun 1993 memberi kemungkinan pihak swasta untuk turut membantu pemerintah, tetapi tidak dengan prosedur pengadaan tanah, melainkan dengan prosedur jual beli langsung dengan pemilik tanah (lihat ketentuan pasal 2 ayat (3)).

Khusus pengadaan tanah untuk kepentingan jalan umum pemberian ganti rugi tidak diberikan. Hal ini di samping kemampuan daerah yang belum mencukupi untuk membiayai pembangunan daerah, didasarkan atas Inpres No. 6 Tahun 1984 di mana dalam pasal 13 dari Inpres tersebut menyatakan bahwa imbalan pokok yang harus disediakan oleh Pemerintah Daerah penyediaan tanah yang bebas dari segala penyelesaian hukum dan biaya untuk penggunaannya, serta mencukupi kekurangan biaya apabila dana yang disediakan tidak mencukupi. Dihubungkan dengan pasal 8 Instruksi Menteri dalam negeri Nomor 32 Tahun 1985 Tentang Petunjuk Pelaksanaan lebih lanjut Bantuan Penunjang Jalan-Jalan Kabupaten Dati II, dikatakan bahwa bantuan penunjang jalan Kabupaten Dati II tidak boleh dipergunakan untuk biaya pembelian atau ganti rugi

tanah. Ketentuan ini tidak berarti bahwa pemberian ganti rugi kepada para pemilik tanah tidak diberikan, tetap diberikan hanya untuk dana penunjang jalan tersebut tidak bisa dijadikan biaya penggantian kerugian dari pengadaan tanah bagi pembangunan jalan. Adapun biaya ganti rugi dibebankan kepada pemerintah daerah yang melaksanakan pembangunan jalan tersebut.

Dengan demikian Inpres tersebut tidak bisa dijadikan alasan atau dalih untuk tidak memberikan ganti kerugian.

Di atas telah dijelaskan tentang keberadaan Inpres di dalam tata perundang-undangan Negara RI sesuai dengan Tap MPRS No. XX/MPRS/1966, sehingga tidak logis apabila Inpres tersebut dijadikan pegangan untuk melakukan tindakan hukum yang bersifat umum. Juga tidaklah selalu logis setiap pengadaan tanah yang diperuntukkan bagi pembangunan jalan dan lain-lain untuk kepentingan umum harus tidak diberikan ganti rugi dengan alasan bahwa kemampuan daerah tidak dan/atau belum mencukupi untuk membiayai atau memberikan ganti kerugian, karena berapa banyak para warga masyarakat pemilik tanah yang akan kehilangan tempat tinggal atau mata pencaharian, sehingga tujuan dan cita-cita pembangunan untuk mensejahterakan rakyat akan terjadi sebaliknya, yakni menjadikan rakyat miskin dan melarat.

Jika hal ini tidak diantisipasi oleh pemerintah

dan mencari solusinya dengan jalan menggali berbagai potensi daerah untuk dapat meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) dalam rangka pembiayaan pembangunan, maka sebagaimana Gurnal Mirdal dalam teorinya yang terkenal kausal sirkuler yang kumulatif¹⁰ akan melanda Kabupaten Dati II Kendari. Untuk itu campur tangan pemerintah dalam hal ini pemerintah daerah sangat dibutuhkan, melalui berbagai macam kebijaksanaan yang tujuannya tidak lain untuk meningkatkan pendapatan daerah, agar dapat membiayai pembangunan daerah tersebut termasuk pembiayaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Di samping itu, kebijaksanaan pemerintah dalam bentuk pengaturan dengan pengambilan tindakan, di mana tujuannya adalah untuk menekan kenaikan harga dan mempercepat peningkatan pendapatan agar supaya proses kausal sirkular kumulatif dapat mengarah ke atas sehingga dengan demikian, memperkecil ketidak merataan dikalangan masyarakat, terutama bagi masyarakat yang terkena pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Kebijaksanaan untuk mendayagunakan potensi daerah secara dan efektif telah digariskan di dalam GBHN 1993, di mana dikatakan dalam pelaksanaan pembangunan daerah, prakarsa dan peran aktif masyarakat beserta lembaga perencanaan daerah ditingkatkan, pengawasan dan koordinasi pembangunan makin dimantapkan serta fungsi lembaga

perwakilan daerah lebih didayagunakan sebagai perwujudan peningkatan peran serta masyarakat dalam pembangunan. Kemampuan menunjukkan pembangunan terhadap aparatur pembangunan daerah ditingkatkan untuk lebih mendayagunakan potensi daerah dan makin mewujudkan otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggung jawab.¹¹

5.3.1.2 Sistem dan Alat Bukti Pemilikan Hak Atas Tanah

Undang-undang No. 5 Tahun 1960 telah menentukan beberapa hak-hak yang pada pokoknya dapat digolongkan menjadi tiga, yaitu :

- a. Hak atas tanah;
- b. Hak-hak tanggungan;
- c. Hak agraria lainnya.

Berdasarkan hak-hak di atas muncul hak-hak atas tanah seperti hak milik dan sebagainya. Ketentuan yang mengatur mengenai hak milik ini diatur di dalam pasal 20-27 UUPA.

Pengertian hak milik adalah hak turun temurun terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan pasal 6 UUPA (lihat pasal 20 UUPA). cara terjadinya hak milk ini, menurut ketentuan pasal 22 menurut UU No. 5 Tahun 1960 ini, yaitu menurut ketentuan hukum adat, karena undang-undang dan karena penetapan pemerintah.

Di Indonesia pada umumnya dan Kabupaten Dati II Kendari pada khususnya, sistem dan alat pemilikan hak

atas tanah masih dipengaruhi oleh hukum adat dari masing-masing lingkungan masyarakat tersebut. Terjadinya hak milik menurut hukum adat antara lain berhubungan dengan hak ulayat. Dalam hukum adat seseorang anggota masyarakat hukum adat mempunyai hak untuk membuka hutan dalam lingkungan wilayah masyarakat hukum adat itu dengan persetujuan kepala adat. Hutan yang dibuka itu kemudian lambat laun dapat menjadi hak milik yang membukanya.¹²

Pada masyarakat suku *Tolaki* yang mendiami sebagian besar wilayah Kabupaten Dati II Kendari, sistem pemilikan hak atas tanah masih dipengaruhi oleh sistem pemilikan secara hukum adat, di mana mengenal dua bentuk/jenis sistem pemilikan, yaitu *Anahoma* dan *Walaka*.

Sistem pemilikan yang bersifat *Anahoma* ini terjadinya sama seperti uraian di atas, sedangkan sistem pemilikan *Walaka* adalah tanah-tanah bekas tempat pengembalaan ternak dari para warga masyarakat tersebut. Ke dua sistem ini masih dianut oleh masyarakat suku *Tolaki*, meskipun intensitasnya berbeda-beda.

Mengenai sistem pemilikan yang bersifat *Walaka* ini, menurut penulis kedudukannya sangat lemah, walaupun harus diakui bahwa berlakunya UUPA adalah berdasarkan hukum adat sesuai ketentuan pasal 5 UU No. 5 Tahun 1960 di mana dikatakan hukum agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa ialah hukum adat sepanjang tidak

bertentangan dengan kepentingan bangsa dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam UU ini dan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama. Tetapi harus diingat pula bahwa tidak semua hukum adat yang dapat dijadikan sebagai dasar hukum agraria. Boedi Harsono menafsirkan hukum adat tersebut sebagai hukum adat yang telah disanner (yang sudah dibersihkan dari cacatnya).¹³

Kelemahan dari ke dua sistem pemilikan ini, yaitu tidak mempunyai bukti-bukti otentik sebagaimana yang dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga hal ini menjadi hambatan bagi pemerintah baik dalam prosedur pelaksanaan musyawarah terlebih lagi dalam pemberian ganti kerugian. Dengan tidak adanya alat bukti yang otentik terhadap pemilikan tanah-tanah tersebut, maka kepastian hukumnya tidak terjamin. Padahal salah satu tujuan dari pada UUPA adalah untuk memberi perlindungan dan jaminan hukum para warga masyarakat.

Dalam mewujudkan adanya jaminan kepastian hukum dalam bidang agraria, maka diperlukan adanya peraturan hukum yang berbentuk tertulis dan harus dilaksanakan secara konsisten, artinya apa yang dilaksanakan dalam bidang keagrarian harus sesuai dengan apa yang ditentukan

dalam perundang-undangan yang tertulis tersebut. Di samping itu untuk kepastian di bidang pertanahan harus dilaksanakan pendaftaran tanah yang bertujuan *Rechts Kadaster* dan hukum *Fiscal Kadaster*.

Adapun tuntutan kepastian hukum dan pendaftaran hak atas tanah untuk dilakukan sesuai dengan peraturan tertulis, tiada lain bertujuan untuk mengetahui siapa pemilik yang sebenarnya dan untuk menjamin kepastian hukumnya, agar dapat melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Diselenggarakannya pendaftaran tanah pada *Rechts Kadaster* berarti secara efektif akan memberikan pembuktian yang kuat terhadap siapa saja yang berkepentingan atas tanah.

Menyangkut pendaftaran tanah di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1960 pada pasal 19 ditegaskan bahwa setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah memberikan suatu hak baru atas tanah, mengga- daikan atau meminjam uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan, harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan dihadapan pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agraria.¹⁴ Ketentuan ini menghendaki agar setiap pemindahan hak atas tanah harus disertai dengan akta, artinya bahwa setiap pemilikan hak atas tanah harus dapat dibuktikan dengan suatu bukti sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

Memang tak dapat disangkal bahwa hukum merupakan

salah satu bentuk karya manusia tertentu, dalam rangka mengatur kehidupan manusia sendiri. Oleh karena itu, hukum dapat ditemukan dalam berbagai bentuk. Di antara berbagai bentuk hukum tersebut yang paling tegas dan terinci mengutarakan isinya dalam bentuk tertulis atau dalam istilahnya adalah sistem hukum formal, seperti UU No. 5 tahun 1960 Tentang UU Pokok Agraria.

Hukum formal yang dimaksud di sini, adalah hukum yang dibentuk oleh suatu lembaga atau pejabat yang berwenang membentuk hukum formal tersebut.

Salah satu segi bentuk hukum formal itu terdapatnya kepastian hukum dalam norma-normanya, sedangkan segi lainnya adalah kekakuan. Kepastian hukum banyak disebabkan karena kekakuan bentuk pengaturannya, seperti halnya dengan UU Nomor 5 Tahun 1960 yang mengatur tentang Ketentuan Pokok Hukum Agraria.

Hal ini sesuai dengan asas hukum bahwa suatu hukum formal harus menjamin kepastian hukum. Akan tetapi kekakuan tersebut pada gilirannya menyebabkan timbulnya akibat sampingan salah satu diantaranya adalah adanya kesenjangan diantara keadaan-keadaan, hubungan-hubungan serta peristiwa-peristiwa dalam masyarakat, seperti dalam pemberian ganti rugi dalam masyarakat, yang terkena pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang tidak memiliki alat bukti kepemilikan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan atau

dengan kata lain tidak memiliki sertifikat hak atas tanah yang diatur melalui hukum formal. Harus diakui bahwa apa yang didapat dalam sistem hukum formal dalam hal ini UU Nomor 5 Tahun 1960 tidak semuanya dapat merekam keadaan atau situasi yang terdapat di dalam kehidupan masyarakat sehubungan dengan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan.

Adanya kesenjangan antara sistem hukum formal dalam hal ini UU Nomor 5 Tahun 1960 dengan realita sosial sehubungan dengan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan, tidak lain karena sistem dan alat bukti pemilikan hak atas tanah yang masih didasarkan pada kultur dan hukum adat dari para warga masyarakat pemilik tanah tersebut. Dalam hubungan ini *Vinogradoff* mengatakan bahwa :

Soal warisan, pemilikan, kontrak dan sebagainya tidak timbul karena inisiatif perundang-undangan (dan karena timbulnya perselisihan) interaksi dari praktek sehari-hari untuk dituntun oleh pertimbangan memberi dan mengambil dalam suatu lintas perhubungan dan kerjasama sosial yang ketemu-nalar.¹⁵

Pandangan ini menunjukkan identitas hukum adat sebagai hukum yang hidup di dalam masyarakat. Faktor lain yang ikut mempengaruhi dan dapat menimbulkan perbedaan dalam kehidupan hukum dalam masyarakat adalah faktor kultur. Sebagaimana dikemukakan oleh Friedman bahwa :

Faktor yang menimbulkan perbedaan dalam kehidupan hukum dalam masyarakat adalah adanya unsur kultur hukum, yang merupakan motor penggerak dan merupakan jembatan yang menghubungkan antara peraturan-peraturan hukum yang berlaku dengan perilaku manusia dalam masyarakat, termasuk didalamnya adalah kategori nilai serta sikap-sikap yang dapat mempengaruhi proses pelaksanaannya.¹⁶

Tentang persoalan kultur di Indonesia ini Daniel S. Lev mengatakan :

Dimana nilai-nilai dan mitos-mitos kultural menekankan pada cara-cara pengaturan serta hubungan-hubungan sosial politik yang tidak bertolak dari wilayah hukum yang otonom, maka sebagai akibatnya disitu lembaga-lembaga hukum akan kurang dapat mengembangkan kekuasaannya untuk mandiri seperti yang dimilikinya di negara-negara Eropa dan Amerika Serikat. Tampilnya kekuasaan-kekuasaan birokrasi yang perkasa sekalipun, yang merupakan unsur esensial bagi adanya suatu hukum yang kuat, tak akan menciptakan suatu tanggapan hukum yang positif terhadap bekerjanya hukum, terutama apabila misalnya nilai-nilai partimomial juga tetap bercokol dengan kuat.¹⁷

Di Kabupaten Dati II Kendari masalah kultur ini sangat berpengaruh terhadap sistem pemilikan tanah sehingga hal ini menjadi kendala bagi pemerintah di dalam pengadaan tanah bagi pembangunan.

Sistem pemilikan seperti ini tidak saja akan menyulitkan pihak pemerintah (Pemerintah Daerah), tetapi juga bagi pihak pemilik tanah yang terkena pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Bahkan hal ini akan sangat merugikan para warga pemilik hak atas tanah, apabila terkena pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan.

Sebab di dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 1 Tahun 1994 pada pasal 16 ayat (1) huruf b di jelaskan bahwa kriteria/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 dengan rencana tata ruang wilayah;
- 6). Prasarana yang tersedia;
- 7). Fasilitas dan utilitas;
- 8). Lingkungan;
- 9). Lain-lain yang mempengaruhi harga tanah.

Dengan demikian jenis hak atas tanah sangat menentukan nilai atau harga dari tanah tersebut yang dikenai pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan.

Persoalannya tidak hanya penentuan harga, tetapi paling rumit adalah pemberian ganti kerugian, di mana pada sebagian besar para warga masyarakat yang terkena pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum menghendaki agar ganti kerugian yang mereka terima sama dengan harga tanah yang berlaku tanpa melihat mengenai status hak dan jenis hak atas tanah dimiliki.

Data yang diperoleh di lapangan menunjukkan bahwa sekitar 60 % dari responden pemilik hak atas tanah yang terkena pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum menghendaki agar pemberian ganti kerugian atas tanah yang terkena pengadaan tanah diberikan ganti kerugian sesuai harga tanah yang berlaku di pasaran tanpa melihat ketentuan pasal 16 ayat (1) huruf b dari Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN. Sedangkan 40 % lainnya menyatakan bahwa ganti kerugian disesuaikan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk jelasnya dapat di lihat pada tabel di bawah ini;

Tabel 13
Pernyataan Responden tentang pemberian ganti rugi berdasarkan status pemilikan.

No.	Pernyataan Responden	Frekuensi	%
1.	Menghendaki agar diberikan sesuai harga tanah secara umum	45	60
2.	Sesuai dengan ketentuan pasal 16 ayat (2) huruf b	30	40
Jumlah		75	100

Sumber : Hasil Penelitian.

Dalam hubungannya dengan status pemilikan hak atas tanah dan bagi terlaksananya pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di Kab. Dati II Kendari, faktor kesadaran hukum dari para warga

masyarakat pada umumnya dan para warga masyarakat pemilik tanah pada khususnya dan juga pihak pemerintah, ikut menentukan terlaksananya tujuan dari pengadaan tanah tersebut, terutama yang menyangkut tentang kesadaran hukum untuk memiliki alat bukti pemilikan hak atas tanah yang secara yudiris diakui keabsahannya.

Kesadaran hukum adalah merupakan kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat pada manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada, 18.

Tabel 13 di atas telah menunjukkan bahwa 60% di antara pemilik hak atas tanah menghendaki agar pemberian ganti kerugian atas tanahnya yang terkena pengadaan tanah diberikan ganti rugi sesuai dan/atau sama dengan pemilik tanah yang mempunyai alat bukti yang sah (bersertifikat).

Indikator ini menandakan bahwa masyarakat di Kabupaten Dati II Kendari, terutama para pemilik tanah tingkat kesadaran hukumnya relatif masih rendah. Dengan rendahnya tingkat kesadaran hukum dari para warga masyarakat tersebut, ikut mempengaruhi terhadap ketaatan hukumnya, terutama yang menyangkut peraturan di bidang pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan.

Kesadaran hukum mempunyai kaitan yang erat dengan ketaatan hukum, sebagaimana yang digambarkan oleh Berl Kutchinsky dalam suatu hipotetisnya :

A 'strong legal consciousness' is sometimes considered the cause of adherence to law (sometimes it is just another word for that) while a 'weak legal consciousness' is considered the cause of crime and evil. 19

Ketaatan hukum adalah merupakan sikap tindak yang akan dilakukan oleh para warga negara sebagai respon terhadap sesuatu norma hukum seperti halnya peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan tanah (Keppres No 55 Tahun 1993).

Dalam hubungan ketaatan warga negara terhadap hukum, Robert B. Seidman mengatakan bahwa ketaatan hukum adalah merupakan tindakan yang akan dilakukan oleh warga negara sebagai responnya terhadap peraturan hukum akan tergantung dari isi norma hukum itu sendiri, sanksi-sanksinya, aktivitas para pelaksana hukum serta semua faktor-faktor ekstra yuridis yang bekerja atas dirinya. 20.

Faktor ketaatan hukum sangat tergantung kepada tingkat kesadaran hukum dari para warga negara, baik itu sebagai pelaksanaan hukum maupun bagi anggota masyarakat itu sendiri. Makin tinggi kesadaran hukumnya seseorang akan semakin tinggi pula ketaatan hukumnya, pun sebaliknya apabila rendah kesadaran hukumnya akan semakin rendah pula tingkat ketaatan hukumnya. Sehingga dengan rendahnya tingkat kesadaran hukum dan ketaatan hukum dari setiap warga masyarakat akan menimbulkan berbagai masalah, tidak saja bagi dirinya, tetapi juga bagi warga

masyarakat lain, tak terkecuali pula negara (pemerintah) seperti halnya dengan pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan di Kabupaten Dati II Kendari.

Faktor rendahnya kesadaran dan ketaatan hukum dari para warga masyarakat pemilik tanah dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan di Kabupaten Dati II Kendari merupakan salah satu faktor yang sering menimbulkan konflik antara pemerintah sebagai pihak yang membutuhkan tanah dengan pihak pemilik tanah. Bahkan dapat dikatakan sebagai salah satu hambatan bagi pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan.

Kesadaran dan ketaatan hukum mempunyai dimensi yang kompleks dan saling mempengaruhi. Salah satu faktor yang ikut mempengaruhi kesadaran dan ketaatan hukum di dalam masyarakat adalah faktor legal kultur; seperti yang telah diuraikan terdahulu. Karena sadar dan taatnya seseorang pada setiap norma hukum yang berlaku sangat dipengaruhi oleh nilai-nilai yang dianut oleh warga masyarakat tersebut. Dengan demikian kesadaran hukum berkaitan dengan nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang dalam suatu masyarakat. Karena itu masyarakat mentaati hukum bukan karena paksaan, melainkan karena hukum itu sesuai dengan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat itu sendiri.

Adanya hambatan dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di Kabupaten Dati II Kendari disebabkan karena peraturan perundang-undang yang menyangkut pengadaan tanah (Keppres No. 55 Tahun 1993) serta peraturan pelaksanaannya, yaitu karena belum sepenuhnya dapat diterima oleh para warga masyarakat, terutama para warga masyarakat pemilik tanah, dalam arti bahwa nilai-nilai lama yang dianut belum sepenuhnya dapat ditinggalkan dan menerima nilai baru belum begitu siap. Artinya belum terjadi internalisasi peraturan perundang-undangan ataupun kebijaksanaan pengadaan tanah di dalam masyarakat secara baik dan utuh.

5.3.2 Hambatan Dari Pihak Pemilik Tanah

Di atas telah dikatakan bahwa pada pokoknya hambatan dari pihak pemerintah dalam rangka pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum adalah belum cukup dana pembiayaan pembangunan dan sistem pemilikan serta alat bukti pemilikan hak atas tanah yang masih berdasar pada adat kebiasaan masyarakat. Ditinjau dari segi pihak pemilik tanah, maka hambatannya adalah :

5.3.2.1 Ganti rugi yang masih rendah

Mengenai ganti rugi dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di Kabupaten Dati II Kendari sangat berhubungan erat dengan

kemampuan daerah dan sistem serta alat bukti pemilikan hak atas tanah yang dipunyai oleh para warga masyarakat yang terkena pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Dari sudut sistem dan alat bukti pemilikan hak atas tanah sesuai ketentuan pasal 17 ayat (1) huruf b dari Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional menegaskan bahwa tanah yang belum bersertifikat dinilai 90 %.

Dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di Kabupaten Dati II Kendari pemberian ganti kerugian terhadap tanah-tanah yang belum bersertifikat atau tanah-tanah yang jenis pemilikannya serta alat pembuktian pemilikannya masih bersifat dan atau dikuasai oleh hukum adat masyarakat tersebut, ganti rugi tanah tidak diberikan, hanya penggantian tanaman atau bangunan yang terkena pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan.

Pembangunan selalu menimbulkan korban dalam arti ada pihak yang merasa dirugikan, seperti halnya dengan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, maka pihak pemilik tanah yang terkena pengadaan tanah tersebut telah kehilangan baik sumber nafkahnya maupun tempat tinggalnya. Dalam hubungan kerugian fisik yang diderita para pemilik tanah akibat pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan tersebut, agaknya patut diper-

hatikan statemen yang dikemukakan oleh Soemarno P. Wiryanto bahwa :

Terdorong antusiasme melaksanakan proyek-proyek pembangunan yang membutuhkan penyediaan tanah, maka banyak sekali praktek-praktek yang tidak menguntungkan rakyat. Sangat terkenal adalah istilah rakyat penggusuran yang bukan istilah hukum dan sangat ditakuti oleh rakyat, karena sekaligus merampas tempat pemukiman dan sumber nafkah. ²¹.

Statemen ini memberi pengakuan yang kuat tentang kebenaran ungkapan Karl Marx bahwa untung satu niscaya merupakan rugi yang satunya atau sebaliknya. ²²

Dalam hubungannya dengan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, pihak pemerintah daerah mendapatkan keuntungan, yakni tersedianya tanah untuk pelaksanaan pembangunan, namun dipihak pemilik tanah akan merasa rugi karena hilangnya sebagian atau seluruh sumber nafkah, tempat tinggal dan sebagian tanamannya.

Rendahnya pemberian ganti kerugian oleh pemerintah kepada para pemilik hak atas tanah akibat pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum telah menyebabkan adanya suatu dikhotomi konflik diantara para pemilik tanah dengan pemerintah.

Dikhotomi ini lahir karena adanya struktur di dalam masyarakat, yang dalam hal adalah ini pihak pemilik tanah dengan pihak yang membutuhkan tanah yaitu pemerintah, di mana pihak pemerintah berada pada struktur yang sangat menguntungkan dan menentukan, baik dari segi

ekonomi terlebih lagi dari segi kekuasaan.

Padahal, bila dicermati dengan seksama di dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia tidak satupun peraturan perundang-undangan yang menegaskan bahwa struktur sosial menyebabkan adanya perlakuan yang tidak sama antara orang yang mempunyai status yang lebih tinggi dengan orang mempunyai status yang rendah. Bahkan di dalam UUD 1945 ditegaskan bahwa setiap orang sama kedudukannya di muka hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan tanpa kecuali. Seperti halnya juga dengan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, tidak harus menempatkan para pemilik tanah pada posisi yang tidak menguntungkan, apalagi membuat jadi miskin akibat dari pengadaan tanah tersebut.

Berdasarkan data yang diperoleh, bahwa dalam pelaksanaan pengadaan tanah di Kabupaten Dati II Kendari berbagai kerugian telah dialami oleh para pemilik tanah baik yang berupa kehilangan sumber nafkah, tempat tinggal, pekarangan/ halaman maupun yang kehilangan tanaman. Untuk jelasnya dapat di lihat pada tabel halaman berikut ini.

Melihat data tersebut, betapa besar kerugian yang diderita oleh pemilik tanah, dan hal ini akan sangat berpengaruh terhadap kehidupan mereka, bahkan juga ketaatannya terhadap hukum.

Tabel 14
Pernyataan Responden Terhadap Kerugian Fisik
Akibat Pengadaan Tanah

Jenis Kerugian Fisik	Frekuensi	%
Kehilangan Sumber Nafkah	25	33,33
Kehilangan Tempat Tinggal	10	13,33
Kehilangan Halaman Rumah	5	6,67
Kehilangan Tanaman	20	26,67
Kehilangan Sebagian Tanah	9	12
Kehilangan Sebagian Halaman	6	8
J u m l a h	75	100

Jika data tersebut dicermati, maka hal ini akan mempercepat proses pemiskinan yang tidak saja secara fisik, tetapi lebih dari itu adalah ketidakberdayaan warga masyarakat pemilik tanah untuk menuntut hak-haknya yang telah hilang.

Ketidakberdayaan ini diakibatkan oleh struktur sosial, dimana para pemilik tanah berada pada struktur sosial yang tidak mempunyai kekuatan, sedangkan para pengguna tanah dalam hal ini pemerintah berada pada struktur sosial yang memungkinkan untuk berbuat karena mempunyai kekuatan baik secara ekonomis maupun secara kekuasaan. Maka dengan demikian hukum hanya berlaku pada warga masyarakat yang mempunyai status sosial yang rendah seperti para pemilik hak atas tanah yang terkena pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, sedangkan para pengguna tanah hukum hampir-hampir tidak berlaku.

Pengaruh kekuasaan ini sangat dirasakan oleh para warga masyarakat pemilik tanah terutama dalam hal pemberian ganti kerugian terhadap pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan bagi kepentingan umum. Sehingga dengan demikian dalam pelaksanaan pengadaan tanah, terutama dalam pemberian ganti rugi terjadi proses hubungan apa yang disebut oleh Chambliss/Seidman, ²³ dengan *Goal Substitution* dan *Goal Displacement* diantara kedua belah pihak. Dalam *Goal Substitution* tujuan formal digantikan oleh kebijakan-kebijakan dan langkah-langkah yang akan lebih menguntungkan organisasi di satu pihak dan di lain pihak akan menekan sedapat mungkin ancaman terhadapnya. Sedangkan pada *Goal Displacement*, tujuan-tujuan organisasi yang sudah diterima dan disetujui diterlantarkan demi untuk tujuan-tujuan yang lain.

Proses demikian inilah yang membuat para pemilik tanah untuk tidak merespon kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah daerah, khususnya yang menyangkut pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di Kabupaten Dati II Kendari. Karena proses yang demikian dirasa merugikan kepentingan para warga masyarakat, terutama bagi para pemilik hak atas tanah yang terkena pembangunan.

Bahkan proses tersebut telah melahirkan tindakan pemilik hak atas tanah yang terkena pengadaan tanah untuk tidak mau menerima ganti rugi yang diberikan oleh

pemerintah dengan alasan tidak sesuai dan atau sangat rendah nilainya. Hal inilah yang dapat menimbulkan hubungan yang kurang harmonis atau kurang keterkaitan antara instansi-instansi pelaksana dari aturan-aturan kebijakan dalam hal ini pemerintah daerah dengan masyarakat pemilik hak atas tanah.

Konsekuensi dari hubungan ini akan merugikan salah satu pihak, dan sudah barang tentu adalah pihak pemilik hak atas tanah karena instansi-instansi tersebut akan berusaha untuk meningkatkan atau menarik keuntungan dari masyarakat dan bahkan kalau perlu menekan hambatan serta ancaman yang datang kepadanya, sedang pada pihak lain, yaitu pihak pemerintah akan diperketat ancaman dan tekanan demi tujuannya tercapai. Dengan demikian tujuan dari penegakan hukum untuk melaksanakan hukum secara murni dan konsekwen tidak akan tercapai, karena penegakan hukum yang demikian itu akan cenderung meringankan golongan-golongan yang mempunyai kekuasaan dan memberatkan mereka (pemilik hak atas tanah) yang tidak memiliki kekuasaan.

5.3.2.2 Tenggang Waktu Pembayaran Yang Terlalu Lama

Waktu adalah uang. Ungkapan ini kiranya masih relevan untuk dikemukakan sehubungan dengan pembayaran ganti kerugian para warga masyarakat pemilik hak atas tanah di Kabupaten Dati II Kendari yang terkena peng-

adaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Pembayaran ganti rugi adalah merupakan suatu harapan yang selalu ditunggu-tunggu oleh para warga masyarakat setiap tanahnya dikena oleh proyek pembangunan baik itu oleh pemerintah maupun oleh pihak swasta. Dalam hubungannya dengan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, di Kabupaten Dati II Kendari pemberian atau pembayaran ganti rugi kepada para pemilik hak atas tanah mengalami kelambatan, atau dengan kata lain memerlukan tenggang waktu yang agak lama.

Menurut hasil penelitian ini menunjukkan bahwa sekitar 60 % tenggang waktu pembayaran ganti rugi di atas dua tahun lamanya.

Kelambatan pembayaran ganti rugi tanah oleh pemerintah/Instansi yang membutuhkan tanah tersebut, tidak saja disebabkan oleh kemampuan daerah yang sangat terbatas, tetapi juga prosedur pembayarannya yang sangat birokratis hingga pembayarannya menjadi lama. Kelambatan pembayaran ganti kerugian ini menyebabkan nilai uang mengalami fluktuasi. Hal ini tentu sangat merugikan pihak pemilik hak atas tanah karena berbagai kebutuhan hidupnya sudah tidak mencukupi dengan pembayaran ganti kerugian tersebut.

Menyinggung soal kemampuan daerah sebagai salah satu sumber pembayaran ganti kerugian yang sering men-

galami kelambatan, hal ini disebabkan karena menurut pengamatan penulis adalah perencanaan yang kurang mantap. Sebab, setiap pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dalam setiap tahun anggaran yang berjalan tidak ditentukan skala prioritas pembangunan untuk kepentingan umum mana yang harus dibangun. Bahkan alokasi pembiayaan pengadaan tanah bagi proyek-proyek yang ditujukan bagi kepentingan umum tidak direncanakan terlebih dahulu. Sehingga pembayarannya direncanakan pada tahun anggaran berikutnya setelah pengadaan tanah tersebut dilaksanakan. Di samping itu, seperti yang diuraikan di atas, bahwa prosedur untuk mendapatkan ganti kerugian atas tanah yang dikena pembangunan untuk kepentingan umum dirasa pihak pemilik tanah sangat berbelit-belit, belum lagi biaya-biaya yang lain yang harus dikeluarkan oleh pihak pemilik tanah untuk mendapatkan ganti rugi tanahnya.

Betapa besar kerugian materiil yang harus diderita oleh warga masyarakat pemilik hak atas tanah, belum lagi kerugian nonmateriil, yakni beban moril yang harus diterima oleh para warga masyarakat pemilik atas tanah untuk mencari lapangan kerja baru atau tempat tinggal baru bagi kelangsungan hidupnya dan keluarganya.

Keadaan seperti ini akan menimbulkan ketidakrukunan di dalam pelaksanaan pembangunan, padahal dalam pelaksanaan pembangunan nasional di Indonesia ini,

termasuk Kabupaten Daerah Tingkat II Kendari, asas kerukunan sangat penting arti dan peranannya. Karena tanpa asas kerukunan, pelaksanaan pembangunan akan menjurus pada tindakan-tindakan yang dapat mengurangi hak-hak politik, termasuk hak-hak asasi. Hal ini telah terlihat di dalam pelaksanaan pengadaan tanah di Kabupaten Dati II Kendari, terutama yang menyangkut pemberian ganti kerugian dan waktu pembayaran ganti kerugian.

Padahal, asas kerukunan ini adalah merupakan saringan terhadap kemungkinan ekspansi birokrasi agar hak-hak politik rakyat termasuk hak-hak asasi manusia senantiasa mendapat tempat yang layak serta perlindungan yang layak.

Perlindungan yang layak terhadap hak-hak asasi rakyat yang didalamnya termasuk pembayaran ganti kerugian hak atas tanah dan waktu pembayarannya yang layak adalah merupakan suatu konsepsi negara hukum Indonesia. Negara hukum Indonesia menjunjung tinggi terhadap kesejahteraan, bahkan menjadi tujuan dan cita-cita yang akan dicapai.

Meskipun dalam mewujudkan kesejahteraan sebagai cita-cita bangsa Indonesia masih ada pandangan yang pesimistis seperti yang dikemukakan oleh Sarbini Sumawinata yang mengatakan :

Secara ideal, tatanan sosial politik seperti mempunyai tujuan yang baik sekali, yaitu memayu hayuning bawana untuk membentuk masyarakat yang

tata tenram karta raharja. Semua itu artinya, membuat bumi menjadi suatu tempat yang indah, tenram dan makmur. Jawa tidak pernah menunjukkan bukti-bukti tercapinya atau mendekati tercapinya cita-cita tersebut, maka yang lebih penting lagi ialah, apakah pandangan sosial Indonesia sesuai dengan pandangan dan cita-cita sebagian masyarakat Indonesia sekarang ini. Selain itu apakah pandangan sebagian masyarakat itu memiliki keabsahan moral maupun konstitusional di Republik Indonesia ini?²⁴

Sikap posimistis seperti yang digambarkan Sarbini, dewasa ini telah mencuat ke permukaan, di mana salah satunya adalah dalam bidang hukum agraria, terutama yang menyangkut pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Untuk merujuk pada cita-cita yang diinginkan, maka kondisi perekonomian masyarakat akan merupakan salah satu prasyarat pencapaian tujuan tersebut.

Dalam kaitannya dengan pemberian ganti kerugian dan tenggang waktu pembayaran ganti kerugian dari pemerintah kepada pemilik hak atas tanah maka fluktuasi waktu akan sangat berpengaruh pada keadaan ekonomi suatu masyarakat.

Adanya perubahan keadaan ekonomi masyarakat yang disebabkan oleh fluktuasinya waktu terhadap pembayaran ganti kerugian tanah-tanah masyarakat dari pemerintah menimbulkan konflik dan sifat apatis terhadap aturan hukum, bahkan kadang-kadang mengarah pada tindakan melanggar hukum.

Gejala demikian umum terjadi di Indonesia, tidak terkecuali di Kabupaten Daerah Tingkat II Kendari.

Banyaknya kasus-kasus demonstrasi yang menyangkut pertanahan di Indonesia, termasuk di Kabupaten Dati II Kendari bermula sekitar rendahnya pembayaran ganti rugi dan tenggang waktu pembayarannya yang terlalu lama dan berbelit-belit.

Masalah ganti rugi tanah bagi para pemilik hak atas tanah adalah menyangkut hajat hidup, kerana sebagian sumber nafkah, bahkan ada dari para pemilik hak atas tanah telah kehilangan sumber nafkahnya sehingga dengan demikian dibutuhkan pembayaran ganti rugi tanahnya yang cepat dan tidak berbelit-belit.

Memang diakui, bahwa dalam pembangunan selalu terjadi perubahan, sebagaimana dikatakan Presiden Soeharto pada pembukaan Konprensi Lawasia 1973 di Jakarta, di mana dikatakan :

Setiap pembangunan mengharuskan terjadinya serangkaian perubahan, bahkan juga perubahan-perubahan yang sangat fundamental. Sekalipun begitu, Indonesia akan tetap menekan pentingnya mempertahankan ketertiban dalam setiap gerak kemajuan yang akan diperoleh lewat perubahan-perubahan yang demikian itu, dan dalam hal ini hukum akan merupakan sarana penting guna mempertahankan ketertiban itu. Namun ini tidak boleh diartikan bahwa hukum hendak berfihak kepada keadaan status quo. Hukum akan menentukan perubahan-perubahan itu, namun tidaklah apabila hukum dengan demikian menghalangi setiap usaha perubahan hanya semata-mata karena ingin mempertahankan nilai lama. Sesungguhnya hukum itu berfungsi sebagai pembuka jalan dan kesempatan menuju ke pembaharuan-pembaharuan yang dikehendaki.²⁵

Diundangkannya Keppres No. 55 Tahun 1993 merupakan pembuka jalan untuk dapat melindungi hak-hak warga masyarakat, paling tidak dapat meminimalkan situasi yang terjadi dewasa ini. Namun sekarang tergantung dari pelaksana aturan tersebut apakah peraturan akan dijalankan sesuai dengan tujuannya atau tidak sangat tergantung dari pelaksana aturan tersebut.

5.3.2.3 Penegak/Pelaksana Hukum

Berlakunya hukum di dalam masyarakat menurut model Robert B. Seidmen dapat dilihat pada tiga aspek yaitu:

- a. Law Making Processes;
- b. Law Implementing Processes;
- c. Role Occupant.²⁶

Dari ke tiga aspek tersebut, maka yang akan dibahas hanya aspek pelaksana hukum dalam hubungannya dengan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan.

Keberhasilan suatu pembangunan sangat ditentukan para pelaksananya. Seperti halnya dengan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum akan banyak dipengaruhi oleh para pelaksana di lapangan. Sebaliknya, timbulnya berbagai konflik juga banyak ditentukan oleh aktor pembangunan atau pelaksana pembangunan tersebut. Di Kabupaten Dati II Kendari banyaknya konflik yang timbul di bidang pengadaan tanah disebabkan oleh ketidakmampuan aparat pelaksana hukum untuk

menjembatani berbagai kepentingan diantara pihak-pihak yang terlibat di dalam pengadaan tanah.

Di samping itu pula adanya penyalahgunaan wewenang yang dilakukan demi untuk mencari keuntungan pribadi atau golongan. Penggunaan kekuasaan ini atau penyalahgunaan kekuasaan ini terlihat di dalam penyelesaian konflik yang menyangkut proses penetapan ganti rugi tanah, di mana pelaksana hukum tersebut mengambil tindakan dengan mengedepankan kekuasaan.

Berbagai tindakan aparat pelaksana hukum yang diambil memperlihatkan penggunaan kekuasaan di dalam pelaksanaan pengadaan tanah di Kabupaten Dati II Kendari antara lain :

- a. Tidak memberitahukan kepada para pemilik hak atas tanah tentang ketentuan-ketentuan hukum mengenai pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.
- b. memberikan kebebasan pada waktu diadakan musyawarah, namun sifatnya hanya formalitas saja.
- c. Lebih menekankan pada aturan kebijaksanaan pemerintah daerah dibandingkan dengan aturan hukum formal, dalam hal ini Keppres No. 55 Tahun 1993.
- d. Cara pengambilan keputusan dilakukan secara paksaan.
- e. pendekatan yang dilaksanakan sangat bervariasi mulai dari yang bersifat persuasif sampai dengan cara intimidatif.

- f. Melibatkan anggota ABRI untuk memaksakan kehendak agar pemilik tanah bersedia menyerahkan tanahnya untuk pembangunan berbagai sarana kepentingan umum.
- g. Pemberian ganti rugi yang dilakukan secara kasuistis disertai dengan ancaman bagi para warga masyarakat pemilik tanah yang tidak mau menerima atau mempertahankan tanahnya.

Tindakan pelaksana hukum ini dilakukan demi untuk tercapainya tujuan pembangunan; yakni tersedianya sarana pembangunan, meskipun mengorbankan orang banyak.

Dalam rangka mencapai tujuan dari pembangunan tersebut, maka pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan, pihak Pemerintah Daerah Tk. II Kendari dan instansi yang terkait sering memanfaatkan birokrat bawahan (Camat dan Kepala Desa/Lurah beserta perangkat-perangkatnya) dengan memberikan insentif, penghargaan dan juga ancaman yang berkaitan dengan condite serta ketidak loyalan terhadap atasan. Hal ini memberikan kesempatan kepada birokrat bawahan untuk melakukan tindakan-tindakan yang telah menyimpang dari ketentuan perundang-undangan serta di luar batas kewenangannya demi untuk jabatan dan kedudukannya.

Adanya penghargaan dan ancaman terhadap jabatan serta condite mengakibatkan para pelaksana hukum (birokrat bawahan) yang seharusnya melindungi kepenting-

an warga masyarakat berbalik dan cenderung loyalitas ke atas. Sehingga tidak mengherankan apabila tindakan pelaksana hukum (birokrat bawahan) ini banyak menimbulkan konflik. Tindakan pelaksana hukum bawahan ini adalah merupakan gambaran struktur birokrasi yang berlaku di Indonesia, tak terkecuali di Kabupaten Datii II Kendari.

Gambaran ini apabila dilihat dari sudut superficial dalam struktur dan atribut-atributnya diperoleh kesan bahwa birokrasi Indonesia adalah merupakan suatu birokrasi yang modern yang menganut asas legal rasional.

Namun gambaran ini akan lain bila dilihat dari sikap birokrat dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Dari segi ini sikap dan perilaku birokrat lebih banyak diwarnai oleh sifat-sifat birokrasi paternalistik tradisional, seperti yang dikemukakan oleh L. Hendrata nampak dalam sikap-sikap sebagai berikut :

1. Orientasi ke atas jauh lebih kuat dari pada ke bawah;
2. Kepatuhan yang mati pada prosedur sehingga efisiensi dikorbankan dengan amannya prosedur;
3. Keengganan (mungkin juga kurang kemampuan) untuk bertindak selaku manajer yang dinamis dan kreatif yang berani mengambil resiko yang diperhitungkan demi mencapai hasil yang optimal, sesuai dengan kaidah-kaidah kewirausahaan yang sehat;
4. Penampilan sebagai penguasa lebih diutamakan dari pada sebagai abdi masyarakat;
5. sikap paternalistik terhadap rakyat dan bawahan yang didasari oleh keyakinan bahwa bapak tahu yang paling baik;
6. Keragu-raguan akan kemampuan masyarakat untuk menyelesaikan masalahnya sendiri. ²⁷

Berdasarkan pandangan Lukas Hendrata di atas dan

kenyataan dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan maka birokrasi paternalistik masih berakar kuat pada sikap dan pola tingkah laku birokrat di Indonesia pada umumnya dan di Kabupaten Dati II Kendari pada khususnya dewasa ini, walaupun dalam idealnya menganut birokrasi modern. Sehingga dengan demikian diperlukan upaya untuk merubah tingkah laku birokrat yang demikian agar supaya tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana tertuang di dalam Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 yakni melindungi segenap bangsa dan memajukan kesejahteraan umum yang berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa dapat tercapai. Tercapainya suatu cita-cita diperlukan suatu usaha keras dan terencana melalui pembangunan. Pembangunan merupakan suatu usaha yang dilaksanakan secara sadar, terencana dan kompleks, baik dari segi teknokratik maupun dari segi kemampuan manusianya (kualitas sumberdaya manusia).

Berhasilnya suatu pembangunan mensyaratkan suatu sistem dan aparatur yang mampu, tanggap dan kreatif. Hal ini sesuai dengan penegasan GBHN, di mana dikatakan :

Pembangunan aparatur negara diarahkan untuk meningkatkan kualitas aparatur negara agar aparatur negara memiliki sikap dan perilaku yang berintikan pengabdian, kejujuran, tanggung jawab, disiplin, keadilan, dan kewibawaan sehingga dapat memberikan pelayanan dan pengayoman kepada masyarakat sesuai tuntutan hati nurani rakyat. Sejalan dengan itu, perlu diupayakan penataan kewenangan yang rasional diantara jajaran dan peringkat aparatur negara sehingga terlaksana penyelenggaraan administrasi negara yang bersih, berwibawa, profesional, efisien dan efektif. 28

Arahan GBHN di atas adalah merupakan suatu tuntunan untuk bersikap dan bertingkah laku di dalam kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat sehingga di dalam bertindak tidak akan ada pihak-pihak yang merasa diuntungkan dan pihak merasa dirugikan, seperti halnya di dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan. Tuntunan ini memberi peluang agar setiap aparatur negara, baik di pusat maupun di daerah berupaya untuk meningkatkan kualitasnya demi menghadapi tantangan di masa pembangunan dewasa ini, termasuk pembangunan di bidang pertanahan, terutama yang menyangkut bidang pengadaan tanah, di mana pada masa yang datang akan merupakan suatu masalah yang paling kompleks dan frekwensinya akan makin meningkat sejalan dengan pesatnya tuntutan pembangunan.

Peningkatan kualitas aparatur negara (pelaksana hukum) ini akan sangat bermanfaat dalam rangka memberi kontribusi agar para warga masyarakat dapat ikut berpartisipasi dalam pembangunan. Terlaksananya pembangunan dengan baik tidak hanya ditentukan oleh pihak pemerintah, tetapi juga harus ada dukungan dan partisipasi aktif dari masyarakat. Sehingga suatu perencanaan pembangunan yang baik tidak saja dari atas (*top down*) tetapi juga ditentukan dari bawah (*bottom up*).

Kurangnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan, termasuk pembangunan di bidang pengadaan tanah ini

menurut hemat penulis disebabkan oleh karena ketidakmampuan dari para birokrat pelaksana pembangunan tersebut, dalam arti kualitasnya yang kurang memadai, sehingga tindakan-tindakannya sering menyimpang dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan adanya tindakan-tindakan yang demikian itu masyarakat merasa antipati dan tidak mau untuk ikut berpartisipasi di dalam pembangunan.

Sikap tindak dan perilaku antipatis dari masyarakat dalam hal masyarakat pemilik tanah, pada dasarnya disebabkan karena faktor-faktor :

- a. Pengalaman buruk yang pernah dialami dalam proses interaksi dengan petugas pelaksana/penegak hukum (dalam hal ini para birokrat dan instansi-instansi terkait);
- b. Pengalaman buruk dalam masalah pencegahan gangguan;
- c. Pengalaman buruk dalam masalah penindakan terhadap gangguan yang pernah terjadi dalam masalah pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan. 29

Sehubungan dengan antipatis masyarakat terhadap pelaksana hukum ini *Bottomly* mengatakan :

This factor could more accurately be termed 'Contra-cultural' to reflect its origins and experission in more negative and hostile attitudes and behaviour towards the police, in their capacity as law enforcement agents of society. Antipathy of this kind is often, but not necessarily, accompanied by a wider toleration of criminal behaviour, and is often therefore to be form in the same working class areas, where violence and petty a comman. 30

5.3.3. Upaya-Upaya Pemecahan Hambatan-Hambatan Dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah di Kabupaten Dati II Kendari

Di atas telah diuraikan berbagai kendala yang dihadapi di dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan, baik dari pihak pemerintah dalam hal ini Pemerintah Daerah Tk. II Kendari maupun dari pihak pemilik tanah.

Upaya-upaya yang perlu dilakukan di dalam mengantisipasi atau meminimalkan hambatan-hambatan tersebut di atas baik yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini Pemerintah Daerah maupun oleh pihak pemilik tanah adalah :

5.3.3.1. Penggalian Sumbur-Sumber Daerah Yang Potensial Untuk Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Wilayah Republik Indonesia yang luasnya (\pm 17.000 pulau dan wilayah yang luas pula) ³¹, penduduk yang beragam dan mempunyai perbedaan budaya, sosial dan sejarah merupakan kenyataan-kenyataan yang membatasi kemungkinan penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistik, dilaksanakan secara seragam dan untuk seluruh Indonesia.

Desentralisasi sebagai sendi sistem ketatanegaraan Republik Indoensia tidak hanya karena dihadapkan pada kenyataan bahwa wilayah Republik Indonesia yang luas dan

beragam dan keinginan untuk memelihara serta mengembangkan pemerintahan yang asli ke dalam satu kesatuan susunan ketata negaraan Republik Indonesia, melainkan didorong pula oleh pertimbangan untuk membentuk pemerintahan di daerah yang didasarkan pada permusyawaratan dan perwakilan dalam sistem pemerintahan negara Indonesia (lihat ketentuan pasal 18 UUD 1945).

Asas Desentralisasi memberi wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai dan diberi kewenangan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan. Penyerahan kewenangan mengatur dan mengurus asas dan cara menjalankan pemerintahan secara penuh adalah merupakan otonomi daerah, yang di dalamnya mencakup pula penggalan potensi daerah untuk peningkatan pendapatan asli daerah (PAD).

Dalam Undang Undang No. 5 Tahun 1974 pengertian desentralisasi lebih sempit, karena hanya menyangkut urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya, jadi terbatas pada otonomi saja.

Berdasarkan asas desentralisasi ini maka

pemerintah di daerah diberi wewenang untuk menggali berbagai sumber di dalam pembiayaan pembangunannya. Baik Daerah Tingkat I maupun Daerah Tingkat II dalam pembiayaan pembangunannya mempunyai dua sumber utama keuangan daerah, yaitu pendapatan asli daerah (PAD) dan pendapatan yang berasal dari pemberian pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya.

Menurut ketentuan pasal 55 Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 yang mengatur sumber utama keuangan Daerah dikatakan bahwa pendapatan asli daerah (PAD) terdiri dari pajak-pajak daerah, retribusi daerah, hasil-hasil dari perusahaan daerah, dan pendapatan lain yang sah. Sedangkan pendapatan yang diperoleh dari pemberian Pemerintah Pusat adalah sumbangan dari Pemerintah Pusat, atau dari Pemerintah Daerah yang lebih tinggi tingkatannya dan lain-lain pendapatan yang sah. Tidak optimalnya pelaksanaan asas Desentralisasi dan otonomi daerah selama ini, salah satu penyebabnya belum meningkatnya pendapatan asli daerah untuk membiayai proyek-proyek pembangunan daerah. di dalamnya termasuk pembiayaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Untuk itu diperlukan kebijaksanaan, dan dalam hal ini telah ditunjukkan oleh pemerintah melalui kebijaksanaan pemberian otonomi daerah yang dititik beratkan pada daerah tingkat II dalam PJPT II, yang ditandai dengan uji coba pada 26 daerah tingkat II

disereluruh Indonesia, termasuk Kabupaten Daerah Tingkat II Kendari.

Dalam konsepsi otonomi daerah, beberapa urusan telah diserahkan kepada pemerintah daerah untuk dikelola agar dapat nantinya meningkatkan pendapatan asli daerah. Peyerahan berbagai urusan-urusan tersebut dikaitkan dengan kondisi obyektif daerah tersebut. Di Kabupaten Dati II Kendari mengenai urusan keuangan daerah ini ditempuh dengan melaksanakan *political will* pemerintah untuk merealisasikan konsepsi desentralisasi dan otonomi daerah yang bersih dan bertanggung jawab tidak dilakukan secara parsial, tetapi harus dilakukan secara terpadu dengan berbagai kebijakan-kebijakan, reformasi dan penyempurnaan dari berbagai sektor yang mendukung terwujudnya asas desentralisasi dan otonomi daerah yang bersih dan bertanggung jawab. Oleh karena itu diperlukan inovasi baru mulai dari tahap perencanaan, implementasi sampai pada tahap pengawasan dan evaluasi terhadap kebijaksanaan yang menyangkut keuangan daerah.

Aspek fundamental yang perlu mendapat perhatian dalam hubungannya dengan pelaksanaan pembangunan daerah adalah aspek keuangan. Sebab kenyataan menunjukkan bahwa di Kabupaten Dati II Kendari banyaknya bengkalai pembangunan disebabkan oleh dana yang tersedia tidak mencukupi untuk membiayai pembangunan tersebut. Begitu

pula dengan pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan timbulnya berbagai konflik karena belum dibayarnya harga tanah dari para warga masyarakat yang terkena pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan tersebut. Di sini telah terlihat bahwa keuangan daerah merupakan tulang punggung bagi terselenggaranya aktivitas pembangunan di daerah. Terselenggaranya pembangunan yang baik harus mempunyai kemampuan *self supportingnya* dalam bidang keuangan. Karena itu kemampuan keuangan daerah sangat memberikan pengaruh terhadap penyelenggaraan pembangunan di daerah, pelayanan umum (*Public service*) kepada masyarakat, termasuk pembayaran ganti rugi tanah masyarakat tersebut.

Dengan demikian masalah keuangan sangat urgen di dalam pembangunan daerah sehingga hal ini dikonstatir oleh Pamudji dengan mengatakan bahwa :

Pemerintah daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk melaksanakan pembangunan dan memberikan pelayanan ... dan keuangan inilah yang menjadi salah satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri.³²

Pengupayaan kemampuan daerah dalam membiayai pembangunan daerah akan berjalan dengan efektif bilamana ada legitimasi dari peraturan perundang-undangan. Salah satu sumber pendapatan daerah di Kabupaten Dati II Kendari yang belum diupayakan dan menurut hemat penulis sangat menunjang pendapatan asli daerah adalah penge-

naan pajak tanah secara progresif terhadap para pemilik tanah yang berlebihan. Hal ini perlu mendapat legitimasi dari pemerintah daerah, karena pengenaan pajak progresif ini atas tanah-tanah yang melampaui batas maksimum mempunyai keuntungan ganda; yaitu di samping dapat membatasi adanya monopoli pemilikan tanah yang melampaui batas, juga dan hal ini yang lebih penting adalah merupakan salah satu sumber dari pada pendapatan asli daerah.

5.3.3.2. Peningkatan Kesadaran Hukum Warga Masyarakat dan Aparat Pelaksana (Birokrat) Hukum

Dalam GBHN 1993 pada bagian kebijaksanaan pembangunan 5 tahun ke-6 butir 37 dijelaskan bahwa :

Pembangunan hukum diarahkan pada makin terwujudnya sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945 yang mencakup pembangunan materi hukum, aparatur hukum serta sarana dan prasarana hukum dalam rangka pembangunan negara hukum, untuk menciptakan kehidupan masyarakat yang aman dan tenteram. Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaharuan hukum dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku yang mencakup upaya untuk meningkatkan kesadaran hukum, kepastian hukum, perlindungan hukum, penegakan hukum, dan pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib dan teratur, serta penyelenggaraan pembangunan nasional yang makin lancar.³³

Penegasan GBHN ini memberi legitimasi bagi setiap warga negara, aparatur negara serta penyelenggara negara untuk meningkatkan kualitas kesadaran hukumnya tanpa kecuali.

Kesadaran hukum berkaitan dengan nilai-nilai yang

tumbuh dan berkembang dalam suatu masyarakat seperti yang diuraikan di atas. Dengan demikian masyarakat mentaati hukum bukan karena paksaan, melainkan karena hukum itu sesuai dengan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat itu sendiri.

Di dalam proses penyesuaian nilai-nilai tersebut timbul masalah oleh karena adanya ketidaksesuaian antara dasar sahnya hukum (yaitu pengendalian sosial dari penguasa atau kesadaran warga masyarakat) dengan kenyataan-kenyataan dipatuhinya atau tidak dipatuhinya hukum positif tersebut seperti Keppres No. 55 Tahun 1993. Merupakan suatu keadaan yang dicita-citakan atau dikehendaki, bahwa ada keserasian proporsional antara pengendalian sosial oleh penguasa, kesadaran warga masyarakat dan kenyataan dipatuhinya hukum positif. Dalam ajaran *Rechtsgeful* yang dikemukakan **Langemeijer**, dikatakan bahwa tak ada hukum yang mengikat warga masyarakat kecuali atas dasar kesadaran hukumnya. 34

Pernyataan di atas juga dikemukakan **Krabbe**, di mana dikatakannya bahwa :

Selain dari pada kekuasaan dewa-dewa dan wewenang publik, maka ada wewenang lain yaitu kesadaran manusia. Kesadaran tersebut telah begitu menjiwai dan mendarah-daging, sehingga mempunyai kekuatan yang lebih besar dari pada wewenang biasa yang didasarkan pada prestise. Kenyataan tersebut semakin berkembang, terutama dalam kehidupan spritual manusia dewasa ini. 35

Pandangan **Krabbe** ini bila dihubungkan dengan

kenyataan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di Kabupaten Dati II Kendari sangat relevan.

Sebab pada umumnya para pemilik tanah masih menggeluti dan menganut nilai-nilai lama dan hal ini mempunyai otoritas kesadaran yang mengikat lebih tinggi.

Perubahan otoritas kesadaran yang demikian memerlukan waktu dan sosialisai serta sistem yang dapat menampung perubahan-perubahan masyarakat tersebut. Dalam hubungan ini Pitlo mengatakan bahwa :

Perubahan dari masyarakat yang individualistik ke masyarakat yang sosialis, dari aliran negara hukum liberal ke aliran negara hukum sosial yang disebabkan oleh penggantian sistem agraris ke industrialisasi, menimbulkan banyak kebutuhan masyarakat dan kebutuhan masyarakat memaksa pemikiran lebih lanjut untuk memperbaiki masyarakat itu. ³⁶

Di Indonesia kondisi ini pernah dikemukakan oleh Ali Said sewaktu beliau masih menjadi Menteri Kehakiman.

Dikatakan :

Hal ini berarti bahwa pembangunan di negara kita akan membawa masyarakat Indonesia melangkah demi selangkah dari keterikatan tradisional ke modern. Kiranya sudah dapat diperhitungkan bahwa peralihan tersebut akan membawa perubahan mendasar diberbagai bidang kehidupan masyarakat dan perubahan mempunyai konsekwensi-konsekwensi yang perlu diikuti dengan cermat. Salah satu konsekwensinya ialah bahwa keseluruhan hukum dan sistemnya harus mengikuti perubahan dan menyesuaikan dirinya dengan perubahan-perubahan itu sendiri. Bila mana hal ini tidak terjadi maka akan timbul suasana yang pincang, di mana pada suatu pihak masyarakat berkembang maju, pada pihak yang lain hukum yang berungsi pokok mengatur tata kehidupan masyarakat menjadi lumpuh karena kondisinya yang telah usang. Dalam suasana demikian terwujudlah apa yang acapkali disindirkan orang ke alamat para ahli hukum, bahwa

hukum berjalan tertatih-tatih dibelakang perkembangan masyarakat yang tidak mampu dikendalikan lagi. Akan menjadi kenyataan bahwa himpunan hukum hanyalah huruf-huruf mati yang tiada arti. Disini letak kebutuhan akan pembaharuan hukum di negara kita agar ia dapat menyerasikan diri dengan perkembangan masyarakat.³⁷

Disini hukum dipandang sebagai salah satu alat untuk memperbaiki masyarakat dalam artian untuk menciptakan tertib masyarakat.

Untuk menserasikan kesadaran hukum dengan keadaan sosial masyarakat diperlukan pengetahuan, pemahaman, sikap hukum dan pola perilaku hukum sebagai indikator dari pada kesadaran hukum.

Dalam hubungannya indikator di atas, maka Keppres No. 55 Tahun 1993 yang menyangkut pengadaan tanah bagi pelaksanaan tanah untuk kepentingan umum diperlukan berbagai upaya yang ditujukan, baik bagi kalangan masyarakat maupun kalangan aparatur pelaksana hukum demi terwujudnya kesadaran hukum yang tinggi. Karena kenyataan menunjukkan, bahwa sejak diundangkannya Keppres No. 55 Tahun 1993 berbagai masalah yang timbul disekitar pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum banyak dipengaruhi oleh rendahnya tingkat kesadaran pengetahuan dan pemahaman hukum, baik kalangan masyarakat maupun aparatur pelaksana hukum sehingga sikap dan pola perilaku hukumnya sering menyimpang, bahkan dapat dikatakan hal inilah yang sering menimbulkan konflik di dalam pelaksanaan pengadaan tanah

di Indonesia pada umumnya dan di Kabupaten Dati Kendari pada khususnya.

Bagi kalangan masyarakat pada umumnya dan pemilik tanah pada khususnya di Kabupaten Dati II Kendari salah satu upaya untuk meningkatkan kesadaran hukumnya adalah melalui penyuluhan hukum yang berencana dan berkesinambungan.

Sesuai ketentuan Peraturan Menteri Kehakiman No. M.05-PR.08.10 Tahun 1988 pada pasal 1 huruf b dikatakan bahwa penyuluhan hukum adalah kegiatan untuk meningkatkan kesadaran hukum masyarakat berupa penyampaian dan penjelasan peraturan hukum kepada masyarakat dalam suasana informal agar setiap anggota masyarakat mengetahui dan memahami yang menjadi hak, kewajiban dan wewenangnya, sehingga tercipta sikap dan perilaku berkesadaran hukum yakni di samping mengetahui, memahami, menghayati sekaligus mematuhi/mentaati hukum. Sedangkan kesadaran hukum menurut peraturan Menteri Kehakiman ini adalah kesadaran hukum masyarakat adalah nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat tentang hukum, yang meliputi pengetahuan, pemahaman, penghayatan, kepatuhan/ ketaatan kepada hukum.

Dilakukannya penyuluhan hukum kepada warga masyarakat secara simultan dengan harapan agar kesadaran hukumnya akan lebih tinggi. Sesuai ketentuan pasal 2 dari Peraturan Menteri Kehakiman No. M.05-PR.08.10 Tahun

1988 menegaskan penyuluhan hukum bertujuan untuk mencari kadar kesadaran hukum yang tinggi dalam masyarakat, setiap anggota masyarakat menyadari hak dan kewajibannya sebagai warga negara, dalam rangka tegaknya hukum, keadilan, perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia, ketertiban, ketentraman, kepastian hukum dan terbentuknya perilaku setiap warga negara di Indonesia yang taat pada hukum.

Bagi kalangan aparaturnya pelaksana hukum upaya untuk meningkatkan kesadaran hukum dilakukan melalui peningkatan kualitas; yakni dengan sistem pendidikan dan pelatihan. Di dalam GBHN Tahun 1993 ditegaskan bahwa upaya peningkatan kualitas aparaturnya hukum menuju aparaturnya yang profesional perlu ditunjang sistem pendidikan dan pelatihan, termasuk kurikulum dan manajemen pendidikan tinggi hukum serta pembinaan profesi hukum yang didukung oleh kelengkapan perpustakaan khususnya di bidang hukum.

Masalah pendidikan adalah masalah primer, tidak hanya pada masa pembangunan dewasa ini, akan tetapi jauh sebelumnya, yaitu sejak deklarasi hak-hak asasi manusia Tahun 1948, seperti yang dikatakan oleh H. Gros Espiel :

A great majority of third world countries affirm that the solving of the essential problems of food, health, housing, clothing and education hold priority over the question of formal rights. Which are unknown factor and one practically without interest to the ignorant and hungry matters which in habit many of these countries.

(Sebagian terbesar negara-negara dunia ketiga menyatakan bahwa pemecahan masalah-masalah esensial seperti makanan, kesehatan, perumahan, pakaian dan pendidikan memegang prioritas di atas persoalan hak-hak formal, yang merupakan faktor yang tidak dikenal dan secara praktis tidak menaruh perhatian terhadap rakyat jelata yang bodoh dan lapar yang mendiami banyak negeri ini).³⁸

Dengan peningkatan kualitas aparatur pelaksana hukum melalui pendidikan dan pelatihan ini, diharapkan akan mempunyai sikap yang menjunjung tinggi kejujuran, kebenaran dan keadilan, bersih, berwibawa dan bertanggungjawab dalam perilaku keteladanan di dalam segala tindakannya, termasuk di dalam melaksanakan ketentuan Keppres No. 55 Tahun 1993.

Catatan :

1. Dokumentasi Sekretariat DPRD Kabupaten Dati II Kendari, 1982/1983, hal. 1
2. Hasil wawancara dengan Asisten I Kantor Bupati Tk. II Kendari, tanggal 29 April 1996 di Unaaha.
3. Satjipto Rahardjo, Hukum, Masyarakat Dan Pembangunan, Alumni, Bandung, 1980, hal. 134.
4. Lihat I Dewa Gede Atmadja, *Op. Cit.*, hal. 23.
5. Amrah Muslimin, Beberapa Asas-Asas Dan Pengertian-Pengertian Pokok Tentang Administrasi Dan Hukum Administrasi, Alumni, Bandung, 1983, hal. 11-12.
6. A.D. Belifante, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara, (terjemahan) Boerhanuddin Soetan Batoeah, Bina Cipta, Jakarta, 1983, hal. 158.
7. Francis E. Rourke, Buereucracy, Politics and Public Policy, Little, Brown and Company, Boston, Toronto, 1976, hal.32.
8. GBHN 1993, Arkola, Surabaya, 1993, hal. 88.
9. Hasil wawancara As. I Kantor Bupati Tk. II Kendari, tanggal 9 Mei 1996 di Unaaha.

10. Ronny Hanitijo Soemitro, *Permasalahan Hukum Di Dalam Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1984, hal. 26.
11. GBHN, *Op. Cit.*, hal. 82.
12. Lihat K. Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1977, hal. 27.
13. *Ibid.*, hal. 12.
14. *Ibid.*, hal. 62.
15. Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1977, hal. 190.
16. Bambang Sunggono, *Hukum Dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hal. 127.
17. *Ibid.*, hal. 122.
18. R. Otje Salman, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, Alumni, Bandung, 1989, hal. 51.
19. Berl Kutchinsky, *The Legal Consciousness : A Survey Of Research on Knowledge and opinion about Law*, C.M. Cambell, et. al. (eds), *Knowledge And Opinion about Law*, London, : Martin Roberston, 1973, hal. 101.
20. Sutjipto Rahardjo, *Op. Cit.*, hal. 169.
21. Noor Aziz Said, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Jalan di Kota Administratif Purwokerto (Suatu studi perilaku hukum)*, Tesis Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 1987, hal. 122.
22. *Log. Cit.*
23. Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu tinjauan Sosiologi Hukum*, Sinar Baru, Bandung, tanpa tahun, hal. 59.
24. Sarbini Sumawinata, *Ekonomi Kerakyatan*, Prisma, No. 8 Tahun 1985, hal. 108.
25. Soetandyo Wignjosebroto, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional Dinamika Sosial Politik Dalam Perkembangan Hukum Di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 1994, hal. 235.
26. Robert B. Seidman, *The State, Law and Development*, St. Martin's Press, New York, 1977, hal. 75.

27. Lukas Hendrata, Birokrasi Partisipasi Dan Perataan Pembangunan, Prisma No. 4 April 1983, hal. 30.
28. GBHN, *Op. Cit.*, hal. 35.
29. Soerjono Soekanto, Efektivikasi Sanksi Hukum Dan Peranan Sanksi, Remadja4 Karya, Bandung 1985, hal. 32.
30. *Ibid.*, hal. 33.
31. Philipus M. Hadjon et. el., Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, hal. 111.
32. Kaho J.R., Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia, Rajawali, Jakarta, 1989, hal. 61.
33. GBHN, *Op. Cit.*, hal. 55.
34. Soerjono Soekanto, Kesadaran Hukum Dan Kepatuhan Hukum, Rajawali Press, Jakarta, 1982, hal. 145.
35. *Log. Cit.*
36. Abdurrahman, Tebaran Pemikiran Tentang Studi Hukum dan Masyarakat, Media Sarana Press, Jakarta, 1987, hal. 48.
37. *Ibid.*, hal. 49.
38. Philipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hal. 52.

BAB 6**P E N U T U P****6.1. Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan di muka, maka dapat dikemukakan beberapa kesimpulan yang menyangkut pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di Kabupaten Dati II Kendari sebagai berikut :

- 6.1.1. Pelaksanaan Keppres No. 55 Tahun 1993 serta peraturan pelaksanaannya secara yuridis sosiologis belum sepenuhnya dilaksanakan, terutama yang menyangkut prosedur pelaksanaan musyawarah, syarat-syarat penetapan ganti kerugian. Dan hal inilah yang banyak menimbulkan persoalan di dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan di Kabupaten Dati II Kendari. Di samping itu pula penggunaan Inpres sebagai salah satu kebijaksanaan di dalam pelaksanaan pengadaan tanah yang nota bene tidak memberikan ganti kerugian pada masyarakat pemilik hak atas tanah untuk proyek pembangunan kepentingan umum tertentu; seperti misalnya pembangunan Jalan, Pasar dan Puskesmas, hal ini sangat bertentangan dengan ketentuan Keppres No. 55 Tahun 1993.
- 6.1.2. Penetapan besarnya ganti kerugian hak atas tanah pada warga masyarakat yang terkena pengadaan

tanah bagi kepentingan pembangunan pada umumnya tidak berdasarkan pada ketentuan pasal 16 ayat (1) huruf b dari Keppres No.55 Tahun 1993, akan tetapi lebih dititikberatkan pada segi kemampuan daerah. Sehingga hal ini pula banyak menyebabkan para warga masyarakat pemilik hak atas tanah yang dirugikan.

6.1.3. Dasar pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum menurut Keppres No.55 Tahun 1993 yo. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.1 Tahun 1994, penjabarannya tidak harus dengan Keputusan Gubernur seperti di dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan di Kabupaten Dati II Kendari, yakni dengan SK. Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sulawesi Tenggara No. 517 Tahun 1993 Tentang Pembentukan Panitia pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum setiap Kabupaten se Propinsi Sulawesi Tenggara, tetapi harus melalui Peraturan Daerah yang lebih mempunyai kekuatan hukum.

6.1.4. Hambatan-hambatan yang dihadapi baik oleh pemerintah maupun oleh pemilik hak atas tanah adalah :

Bagi pemerintah hambatan yang dihadapi adalah

kurangnya biaya (dana) untuk pembangunan daerah sehingga pelaksanaan pembangunan tidak berjalan sebagaimana mestinya termasuk didalamnya pembangunan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Di samping itu, status pemilikan hak atas tanah serta alat bukti pemilikan yang dipunyai oleh para warga masyarakat pemilik hak atas tanah pada umumnya masih berdasarkan pada hukum adat yang berlaku.

Sedang di pihak pemilik hak atas tanah hambatan yang dihadapi adalah menyangkut pemberian ganti kerugian hak atas tanah yang relatif masih rendah serta pembayaran harga tanah tersebut yang terlalu lama memakan waktu dan berbeli-belit, di samping itu juga masih adanya tindakan pelaksanaan hukum yang sering melakukan penyalagunaan wewenang dan atau melanggar ketentuan perundang-undangan.

- 6.1.5. Upaya-upaya untuk mengatasi kendala-kendala tersebut di atas, baik bagi para warga masyarakat pemilik hak atas tanah maupun pihak pemerintah adalah dengan jalan meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) agar dapat membiayai proyek pembangunan kepentingan umum dengan jalan pengenaan pajak progresif bagi pemilik tanah yang melampaui batas maksimum, meningkatkan kesadaran hukum

baik warga masyarakat maupun para pelaksana hukum melalui peningkatan kualitas yakni pendidikan, pelatihan serta penyuluhan hukum secara berkesinambungan.

6.2. Saran-Saran

Berdasarkan uraian pembahasan dan kesimpulan di muka, maka saran yang perlu dikemukakan sehubungan dengan pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di Kabupaten Datii II Kendari adalah :

- 6.2.1. Tanah berkait erat dengan aspek kehidupan sosial, ekonomi, politik dan budaya. Untuk itu pengadaan tanah hendaknya memperhatikan aspek perlindungan terhadap kepentingan rakyat, terutama yang menyangkut ganti rugi dan pembayarannya harus tepat waktu.
- 6.2.2. Karena masih banyaknya tanah-tanah yang dikuasai oleh warga masyarakat yang tidak mempunyai alat bukti pemilikan yang kuat (alat bukti tertulis), maka peme-rintah dalam hal ini pemerintah Daerah Dati II Kendari perlu melakukan penyuluhan secara berkala dan kontinyu agar tingkat kesadaran masyarakat untuk memiliki alat bukti pemilikan hak atas tanah secara tertulis dapat ditingkatkan.
- 6.2.3. Di dalam pelaksanaan pengadaan tanah ketentuan

perundang-undangan (Keppres No. 55 Tahun 1993), dilaksanakan secara kasuistis, artinya di samping ketentuan di dalam peraturan perundang-undangan, juga harus memperhatikan fakta sosial masyarakat terhadap penguasaan tanah tersebut. Karena pada beberapa daerah tertentu warga masyarakatnya masih memegang teguh ketentuan-ketentuan hukum adatnya setempat; seperti pada masyarakat suku Tolaki di Kabupatenm Dati II Kendari.

- 6.2.4. Diperlukan pengawasan secara intensif dari pejabat yang lebih tinggi tingkatannya dalam hal ini Gubernur Kepala Daerah Tingkat I agar dalam pelaksanaan pengadaan tanah di daerah-daerah tingkat II tidak terjadi praktek-praktek penyalagunaan wewenang yang dilakukan oleh aparat pelaksana hukum di lapangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, 1979, Aneka Masalah Hukum Dalam Pembangunan Di Indonesia, Alumni, Bandung.
- , 1981, Beberapa Aspekta Tentang Hukum Agraria Seri Hukum Agraria V, Alumni, Bandung.
- , 1987, Tebaran Pemikiran Tentang Hukum dan Masyarakat, Media Sarana Press, Jakarta.
- , 1991, Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Pembebasan Tanah Di Indonesia, PT, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Allot, Antony, 1980, The Limit Of Law, Landon-Butterwort.
- Anonim, 1994/1995, Buku Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK), Unaaha, Bappeda, Tingkat II . Kendari.
- Al Rasyid, Harun, 1986, Sekilas Tentang Jual Beli Tanah, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Arief, (Editor), UUPA Dan Hukum Agraria Dan Hukum Tanah Dan Beberapa Masalah Hukum Agraria. Hukum Tanah, Pustaka Tinta Mas, Surabaya.
- Atmadja, I Dewa Gede, 1995, Aspek Hukum Dan Birokrasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan (Studi Pelaksanaan Inpres Dati II Di Propinsi Daerah Tingkat I Bali), Ringkasan Disertasi Program Studi Ilmu Hukum Pada Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya.
- Belifante A.D, 1983 (Terjemahan) Boerhanuddin Soetan Batoeah, Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara, Bina Cipta, Jakarta.
- Dye, Thomas R, 1978, Understanding Public Policy, Thierd Edition, Englewood Cliffs, Prentice Hall, Inc, New Jersey.
- Faizal, Sanafiah, 1990, Penelitian Kualitatif Dasar dan Aplikasinya, Ya 3, Malang.
- Friedmann, W., 1953, Legal Theory, London, Steven Dan Sons Limited.
- ; B H N RI, 1993, Arkola, Surabaya.

- Hadjon, Philipus M, 1987, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, Bina Ilmu, Surabaya.
- , Et. al, 1993, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administration Law), Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Harsono, Boedi, 1989, Hukum Agraria Indonesia, Djambatan, Jakarta.
- Hendarata, Lukas, 1983, Birokrasi Partisipasi Dan Perataan Pembangunan, Prisma No.4 April, Jakarta.
- Hutagalubng, Arie Sukanti, 1985, Program Redistribusi Tanah Di Indonesia Suatu Sarana Ke arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah Dan Pemilikan Tanah, CV. Rajawali, Jakarta.
- Kaho J.R, 1989, Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia Rajawali, Jakarta.
- Islamy, M. Irfan, 1991, Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakannaa Negara, Bumi Aksara, Jakarta.
- Jayus, 1995, Telaah Kebijakannaa Peraturan Perundang-Undangan Mengenai Pengadaan Tanah, (Tesis), Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya.
- Kartasapoetra, G. 1992, Masalah Pertanahan Di Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta.
- Kalsen, Hans, 1945, General Theory Of Law And State. Russel and Russel, New York.
- Keppres No. 55 Tahun 1993, Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untk Kepentingan Umum, Jakarta.
- Khoidin, M., 1994, Menyimak Praktek Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Pembangunan, Gema Clipping Service, Hukum, Maret I.
- Kusuma, Mulyana W., 1986, Prespektif Teori Dan Kebijakannaa Hukum, Rajawali Pers, Jakarta.

- Kutchinsky, Berl, 1973, The Legal Consciousness: A Survey Of Research On Knowledge and opinion about Law, C.M Campble, et.al.(eds), knowledge and opinion about Law, London,: Martin Roberston.
- Muslimin, Amrah, 1983, Beberapa Asas-Asas Dan Pengertian-Pengertian Pokok Tentang Administrasi dan Hukum Administrasi, Alumni,Bandung.
- Mustafa, Bachsan, 1985, Hukum Agraria Dalam Perspektif, Remadja Karya, Bandung.
- Palindungan, A P., 1993, Komentar Atas Undang Undang Penataan Ruang (Undang Undang Nomor 24 Tahun 1992), CV. Mandar Maju, Bandung.
- , Pencabutan dan Pembebasan Hak Atas Tanah Suatu Studi Perbandingan, CV. Mandar Maju, Bandung.
- Perangin. Effendi, 1986, Hukum Agraria Di Indonesia, Rajawali Pers, Jakarta.
- , Mencegah Sengketa Tanah, Rajawali Pers, Jakarta.
- , 1994, Praktek Jual Beli Tanah, Rajawali Pers, Jakarta.
- Prakoso, Djoko dan Budiman Adi Purwanto, 1985, Eksistensi Prona Sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Rahardjo, Satjipto, 1977, Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial bagi Pengembangan Ilmu Hukum, Alumni, Bandung.
- , 1980, Hukum Masyarakat dan Pembangunan, Alumni,Bandung.
- , 1983, Hukum dan Perubahan Sosial, Alumni, Bandung.
- , 1986, Ilmu Hukum. Alumni, Bandung.
- , Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis, Sinar Baru, Bandung.

- Rangkuti, Siti Sundari, 1987, Hukum Lingkungan Dan Kebijakan Lingkungan Dalam Proses Pembangunan Hukum Nasional Indonesia, (Disertasi), Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya.
- Rourke, Francis E., 1976, Buereucracy, Politics and Public Policy, Little, Brown and Company, Boston, Toronto.
- Said, Noor Aziz, 1987, Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Jalan di Kota Administratif Purwokerto (suatu studi tentang perilaku hukum), Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya.
- Salman, R. Otje, 1989, Beberapa Aspek Sosiologi Hukum, Alumni, Bandung.
- Saleh, K.Wantjik, 1977, Hak Anda Atas Tanah, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Sarbini, Sumawinata, 1985, Ekonomi Kerakyatan, Prisma No. 8, Jakarta.
- Seidman, Robert B., 1977, The State, Law and Development, St. Martin's Press, New York.
- Sinaga, Bintar dan I Petrus Panjaitan, 1994, Pembebasan Tanah Tanpa Menambah Penderitaan, Gema Clipping Service, Hukum, Maret.
- Soimin, Sudaryo, 1994, Status Hak dan Pembebasan Tanah, Sinar Grafika, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, 1982, Kesadaran Hukum Dan Kepatuhan Hukum, Rajawali Press, Jakarta.
- , 1983, Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia, UI Press, Jakarta.
- , 1985, Perspektif Teoritis Studi Hukum dan Masyarakat, Rajawali Press, Jakarta.
- , 1985, Efektivikasi Hukum dan Peranan Sanksi, Remadja Karya, Jakarta.

- , 1990, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Rajawali Press, Jakarta.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, 1984, Permasalahan Hukum Di dalam Masyarakat, Alumni, Bandung.
- Suandra, I Wayan, 1991, Hukum Pertanahan Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta.
- Sugianto, Toyib, 1989, Pengantar Hukum Agraria I, Universitas Brawijaya, Malang.
- Sunggono, Bambang, 1994, Hukum dan Kebijakan Publik, Sinar Grafika, Jakarta.
- Wignjosoebroto, Soetandyo, 1991, Pengertian Kepentingan Umum Dalam Pembebasan Hak Atas Tanah, Gema Clipping Service, Hukum Desember.
- , 1994, Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional Dinamika Sosial-Politik Dalam Pengembangan Hukum Indonesia, Rajawali Press, Jakarta.

MILIK
PERPUSTAKAAN
"UNIVERSITAS AIRLANGGA"
SURABAYA