

BAB II

TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PEMBANGUNAN JALAN TOL ULUJAMI JORR(JAKARTA OUTER RING ROAD) KOTAMADYA JAKARTA SELATAN

II. 1. Teori Umum

II. 1.1. Konsepsi Hukum Tanah Di Indonesia

Konsepsi Hukum Pertanahan Nasional dilandasi dengan Konsepsi Hukum Adat. Konsepsi Hukum Adat konsepsi komunalistik yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak yang bersifat pribadi sekaligus mengundang unsur kebersamaan. Sifat komunalistik menunjukkan kepada adanya hak bersama atas tanah yang dalam hukum adat berwujud hak ulayat masyarakat hukum adat. Sifat komunalistik religius konsepsi Hukum Pertanahan Nasional ditunjukkan pada Pasal 1 ayat (2) UUPA, yang menyatakan bahwa:

"Seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air, dan ruang angkasa Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan Nasional".

Kata seluruh dalam kalimat: Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya, dalam wilayah Republik Indonesia dalam Pasal 7 ayat 2, menunjukkan bahwa tidak ada sejengkal tanah pun di Negara kita yang merupakan apa yang disebut "resnullius" (tanah yang tidak bertuan).

Kalau dalam Hukum Adat tanah Ulayat merupakan tanah bersama putra warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, maka dalam rangka Hukum Tanah Nasional semua tanah dalam wilayah Negara kita adalah tanah bersama rakyat Indonesia, yang telah bersatu menjadi Bangsa Indonesia (Pasal I ayat (1) UUPA). Pernyataan ini yang menunjukkan sifat komunalistik konsepsi Hukum Tanah Nasional kita. Dalam Hukum Pertanahan Nasional berwujud hak bangsa Indonesia, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 1 UUPA bahwa:⁶

⁶ Chomzah., *op. cit.*, Hlm. 5.

- a. Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia.
- b. Seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan Nasional.

Bahwa tanah dinyatakan sebagai "Kekayaan Nasional" menunjukkan adanya suatu hubungan hukum keperdataan antara Bangsa Indonesia dan semua tanah yang ada diseluruh Wilayah Indonesia.

Unsur religius konsepsi ini ditunjukkan oleh pernyataan, bahwa bumi, air dan ruang angkasa Indonesia, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya, merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia. Dalam konsepsi hukum adat sifat keagamaan Hak Ulayat masih belum jelas benar, dengan rumusan, bahwa tanah ulayat sebagai tanah bersama adalah "peninggalan nenek moyang" atau sebagai "karunia sesuatu kekuatan gaib". Dengan adanya sifat "Ketuhanan Yang Maha Esa" dari Pancasila, maka dalam hukum tanah nasional, yang merupakan tanah bersama Bangsa Indonesia, secara tegas dinyatakan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa.

Hak Bangsa mengandung dua unsur yang beraspek keperdataan dan hukum publik. Pada Pasal 1 ayat (2) UUPA dinyatakan bahwa "kekayaan nasional" menunjukkan adanya unsur keperdataan, yaitu hubungan "kepunyaan" antara bangsa Indonesia dan tanah-tanah bersama tersebut. Hubungan kepunyaan menurut artinya yang asli memberi wewenang untuk menguasai sesuatu sebagai "empu"-nya, artinya sebagai "tuan"-nya. Tugas mengelola kekayaan yang ada didalam wilayah Negara Indonesia merupakan tugas bersama-sama, karena tidak mungkin dilakukan sendiri.⁷

Sebagaimana halnya dengan hak ulayat, hubungan kepunyaan hak bangsa juga bukan hubungan kepemilikan. Dalam rangka hak bangsa orang dapat menguasai tanah dengan hak milik (Pasal 20 dan selanjutnya), hal mana tidak mungkin jika hubungan antar bangsa Indonesia dengan tanah bersama tersebut

⁷Boedi Harsono (a), *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, cet. 9, (Jakarta: Djambatan, 2005), Hlm. 231.

merupakan hubungan pemilikan. Sumber-sumber alam yang merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa tersebut merupakan salah satu unsur pendukung utama bagi kelangsungan hidup dan peningkatan kemakmuran Bangsa sepanjang masa. Dalam Garis-garis Besar Haluan Negara disebut sebagai modal dasar pembangunan nasional. Maka pemberian karunia tersebut harus diartikan pula sebagai mengandung amanat, berupa beban tugas untuk mengelolanya dengan baik, bukan saja untuk generasi sekarang, melainkan juga untuk generasi yang akan datang. Tugas mengelola berupa mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama tersebut, menurut sifatnya termasuk bidang hukum publik.

Tugas kewajiban mengelola tersebut, yang menurut sifatnya termasuk bidang hukum publik, tidak mungkin dilakukan sendiri oleh seluruh Bangsa Indonesia. Maka penyelenggaraan oleh Bangsa Indonesia, sebagai pemegang hak dan pengembalian amanat tersebut, pada tingkat yang 'tertinggi', dikuasakan kepada Negara Republik Indonesia, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (Pasal 2 ayat (2)). Pemberian kuasa tersebut dituangkan oleh wakil-wakil Bangsa Indonesia, pada waktu dibentuknya Negara Republik Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945, dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dengan kata-kata : bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Hubungan hukum yang dalam UUD 1945 dirumuskan dengan istilah "dikuasai" itu, ditegaskan sifatnya sebagai hubungan hukum publik oleh UUPA dalam Pasal 2. Dalam Pasal 2 ayat (2) diberikan rincian kewenangan Hak menguasai dari Negara berupa kegiatan:⁸

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

⁸ *Ibid.*, Hlm. 233-234.

Dengan rincian kewenangan mengatur, menentukan dan menyelenggarakan berbagai kegiatan dalam Pasal 2 tersebut oleh UUPA diberikan suatu interpretasi otentik mengenai Hak Menguasai dari Negara yang dimaksud oleh UUD 1945, sebagai hubungan hukum yang bersifat publik semata-mata. Dengan demikian tidak akan ada lagi tafsiran lain mengenai pengertian dikuasai dalam pasal UUD tersebut.

Seperti halnya hak ulayat, pelimpahan tugas kewenangan Hak Bangsa yang beraspek hukum publik tersebut, tidak meliputi dan tidak mempengaruhi hubungan hukumnya yang beraspek keperdataan. Hak kepunyaan masih tetap ada pada bangsa Indonesia. Maka merupakan suatu "contradiction in terminis", jika ada yang berbicara mengenai "Hak Ulayat Negara". Hubungan hukum antara Negara Republik Indonesia dengan tanah bersama Bangsa Indonesia adalah semata-mata beraspek hukum publik. Sedangkan hak ulayat, sebagaimana halnya Hak Bangsa, mengandung dua unsur, yaitu hak kepunyaan yang beraspek keperdataan dan tugas kewenangan mengelola yang beraspek hukum publik.

Sebagaimana halnya dalam lingkup hak ulayat, dalam lingkup hak bangsa pun dimungkinkan para warganegara Indonesia, sebagai pihak yang mempunyai hak bersama atas tanah bersama tersebut, masing-masing menguasai dan menggunakan sebagian dari tanah bersama itu secara individual, dengan hak-hak yang bersifat pribadi.

Menguasai dan menggunakan tanah secara individual berarti, bahwa tanah yang bersangkutan boleh dikuasai secara perorangan, sebagai pihak yang mempunyai hak bersama atas tanah bersama tersebut, masing-masing menguasai dan menggunakan sebagian dari tanah bersama itu secara individual, dengan hak-hak yang bersifat pribadi. Tidak ada keharusan untuk menguasainya bersama-sama orang-orang lain secara kolektif, biarpun menguasai dan menggunakan tanah secara bersama dimungkinkan dan diperbolehkan. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA yang menyatakan, bahwa:

"Atas dasar Hak Menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang - orang lain serta badan-badan hukum".

Kata-kata "baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum" menunjukkan, bahwa dalam konsep Hukum Tanah Nasional, tanah-tanah tersebut dapat dikuasai dan dipergunakan secara individual dan tidak ada keharusan untuk menguasai dan menggunakan secara kolektif.

Persyaratan bagi pemegang hak atas tanah yang menunjukkan kepada perorangan, baik warganegara Indonesia maupun orang-orang asing dan badan-badan hukum, juga menunjukkan prinsip penguasaan dan penggunaan tanah secara individual tersebut (pasal 21,29,36, 42 dan 45 UUPA).

Sifat pribadi hak-hak individu menunjukkan pada kewenangan pemegang hak untuk menggunakan tanah yang bersangkutan bagi kepentingan dan dalam memenuhi kebutuhan pribadi dan keluarganya. Hal ini ditegaskan dalam pasal 9 ayat (2) UUPA, yang menyatakan bahwa: Tiap-tiap warganegara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapatkan manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya. Kata-kata untuk mendapat manfaat dari hasil, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya menunjukkan sifat pribadi dari hak-hak atas tanah dalam konsepsi hukum tanah Nasional.

Hak-hak atas tanah yang individual yang sifatnya pribadi dalam konsepsi Hukum Tanah Nasional mengandung dalam dirinya unsur kebersamaanya. Unsur kebersamaan atau unsur kemasyarakatan tersebut ada pada tiap hak atas tanah, karena semua hak atas tanah secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa, yang merupakan hak bersama. Untuk itu tanah yang dihaki secara individual itu sebagai dari tanah bersama.

Hak-hak atas tanah yang langsung bersumber pada Hak Bangsa Indonesia adalah apa yang disebut hak-hak primer, yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai yang diberikan oleh Negara, sebagai petugas Bangsa. Hak-hak yang bersumber tidak langsung dari hak-hak Bangsa, adalah apa yang disebut hak-hak sekunder, yaitu hak-hak yang diberikan oleh pemegang hak primer, seperti hak sewa, bagi hasil, gadai dan lain-lain.⁹

⁹ *Ibid.*, Hlm. 235-236.

Sifat pribadi hak-hak atas tanah sekaligus mengandung unsur kebersamaan atau kemasyarakatan tersebut, dalam Pasal 6 UUPA dirumuskan dengan kata-kata: Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) merupakan sumber hukum tanah nasional. Dimana didalam perkembangannya hukum tanah mengalami banyak kritik dan tantangan. Berbagai peraturan dan pelaksanaarr UUPA belum terwujud, sementara itu hal-hal baru yang belum pernah diantisipasi muncul dan menghendaki dicarinya jalan keluarnya. Dalam rangka pembangunan hukum tanah nasional, khususnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, diperlukan pendekatan yang mencerminkan pola pikir yang proaktif dilandasi sikap kritis dan objektif.

Empat puluh tahun yang lalu, prinsip-prinsip dasar kebijakan dibidang pertanahan telah digariskan oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria atau UUPA, pada tanggal 24 September 1960. Seiring dengan semakin derasnya kecenderungan global terhadap penguasaan dan penggunaan tanah, semakin dirasakan pula perlunya melakukan pembaharuan pokok pikiran yang mendasari terbitnya berbagai kebijakan dibidang pertanahan selama ini. Landasan konstitusional kebijakan pembangunan bidang pertanahan pada intinya bersumber pada ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi:

"Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat"

Dengan disahkannya undang-undang tersebut, berarti telah diletakkan landasan yang kokoh bagi penyelenggaraan Administrasi Pertanahan guna mewujudkan tujuan Nasional

Kebijakan yang lazimnya juga disebut policy bidang pertanahan untuk setiap Negara didasarkan kepada falsafah atau pandangan hidup bangsanya sendiri. Kebijakan pertanahan di dunia barat misalnya menurut Johanson dan Barlow dalam bukunya *Land Problem and Policies* menunjukkan bahwa tujuan umum dari semua kebijaksanaan penggunaan tanah ialah menyangkut soal-soal:¹⁰

a. Keamanan Negara ditinjau dari segi militer (*Military Security*);

¹⁰ Josef Johannes Blitanagy, *Hukum Agraria Nasional*, (Ende-Flores: Nusa Indah, 1984), Hlm. 6.

- b. Mendapat kestabilan politik (*Political Stability*) ;
- c. Mendapat produksi nasional yang setinggi-tingginya (*Maximum National Production*);
- d. Mendapat pendapatan nasional yang setinggi-tingginya (*Maximum Income*);
- e. Mendapat keamanan dan kestabilan secara ekonomi (*Economic Security and Slability*);
- f. Menjamin kebebasan pribadi dari anggota masyarakat (*Individual Freedom*);
- g. Menjaga kelangsungan hidup manusia (*Conservation of Human Resources*);
- h. Menjaga kebaikan sumber alam (*Conservation of National Resources*).

Sedangkan kebijakan pertanahan di Indonesia sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yaitu:

.....dipergunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Walaupun perumusannya sangat sederhana tetapi maknanya sangat luas, oleh karena mengandung arti bahwa dalam penguasaan dan penggunaan tanah baik oleh pemerintah maupun masyarakat, haruslah tetap mengarah kepada tujuan nasional seperti yang digariskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Dasar-dasar kebijakan bidang pertanahan tersebut adalah sebagai berikut:

a. Wawasan Nusantara

Bahwa seluruh bumi (tanah), air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia adalah kekayaan alam milik seluruh alam milik seluruh Bangsa Indonesia, bersifat abadi sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa

b. Hak Menguasai oleh Negara

Hak domein yang dipergunakan sebagai dasar dan perundang-undangan Agraria yang berasal dari pemerintah jajahan, tidak dikenal dalam hukum Agraria Nasional. UUPA yang berpangkal pada pendirian Pasal 33 ayat (3).

Undang-Undang Dasar 1945 tidak perlu dan tidak pula pada tempatnya bahwa Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika Negara bertindak sebagai organisasi dan seluruh rakyat bertindak sebagai badan penguasa.

c. Pengakuan hak terhadap hak ulayat dilakukan sepanjang menurut kenyataan masih ada, serta sesuai dengan kepentingan Nasional Negara, yang berdasarkan

atas persatuan bangsa, dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi (Pasal 3 UUPA)

d. Fungsi sosial hak atas tanah, yaitu semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial (Pasal 6 jo Pasal 15 dan 18 UUPA).

e. Asas Kebangsaan

Yaitu bahwa hak milik atas tanah hanya dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia, sedangkan bagi orang asing dapat diberikan hak tertentu atas tanah yang terbatas jangka waktu dan luasnya (Pasal 9, 12 ayat (1) dan (2), 17, 26 ayat (2), 28, 35 dan 41 UUPA).

f. Persamaan Hak Warga Negara Atas Tanah

Yaitu bahwa Warga Negara Indonesia baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak dan manfaat atas tanah (Pasal 9, Pasal 11 ayat (1), 12 ayat (1), 13 ayat (2) dan (3), pasal 26 ayat (1) UUPA).

g. Kewajiban Pemegang Hak Atas Tanah

Yaitu bahwa setiap orang, badan hukum dan instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah, wajib memanfaatkan tanah tersebut serta menciptakan rasa keadilan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 15 UUPA)

h. Penatagunaan tanah dilakukan agar tanah dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi Negara dan Rakyat (Pasal 14 dan 15 UUPA).

Pengadaan tanah dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, tertanggal 17 Juni 1993 yang perlu diperhatikan adalah:¹¹

1. Pengadaan tanah dalam Keppres Nomor 55 tahun 1993, semata-mata hanya digunakan untuk memenuhi kebutuhan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.
2. Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dengan cara Pelepasan atau Penyerahan Hak Atas Tanah.
3. Pengadaan Tanah selain untuk pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah dilaksanakan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau

¹¹ *Ibid.*, Hlm. 105-106

dengan cara lain yang telah disepakati secara sukarela oleh pihak yang bersangkutan.

4. Pelepasan dan penyerahan hak atas tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan dengan prinsip Penghormatan Terhadap Hak Atas Tanah.
5. Pengadaan dan rencana pemenuhan kebutuhan tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, hanya dapat dilakukan, apabila penetapan rencana pembangunan untuk kepentingan umum dimaksud, harus sesuai dengan berdasarkan pada rencana umum tata ruang yang telah ditetapkan terlebih dahulu.

Untuk mencapai tujuan nasional termaksud maka dengan berlandaskan Pancasila, Undang-Undang Dasar tahun 1945 TAP MPR Nomor IV Tahun 1978, telah menetapkan landasan kebijakan dan sekaligus merupakan sasaran yang hendak dicapai yaitu Catur Tata Tertib di Bidang Pertanahan yang meliputi:¹²

- a. Tertib hukum pertanahan;
- b. Tertib administrasi pertanahan;
- c. Tertib penggunaan tanah;
- d. Tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup.

Kebijakan catur tertib pertanahan ini menurut ketentuan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1979 ialah merupakan landasan pokok kebijakan bidang agraria untuk mengadakan penataan kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, serta program-program kekhususan bidang agraria, yang dimaksudkan untuk menunjang usaha untuk meningkatkan kemampuan dan potensi petani-petani tidak bertanah atau mempunyai tanah yang sangat sempit.

Dibidang kebijakan oprasional keagrariaan sering terjadi simpang siur penafsiran dan penjabaran daripada ketentuan-ketentuan peraturan agraria baik oleh aparat pemerintah maupun oleh anggota-anggota masyarakat. Tergolong dalam hal tersebut dapat dilihat pada adanya tindakan-tindakan berikut :

¹²*Ibid.*, Hlm. 65.

1. Instansi Pemerintah yang menguasai tanah tanpa dilandasi suatu alasan hak atas tanah, sehingga sering timbul sengketa mengenai penguasaan tanah dengan pihak lain.
2. Penguasaan tanah pertanian oleh orang-orang melampau batas yang diperbolehkan atau absentee.
3. Penguasaan tanah pertanian secara berkedok, yaitu membeli tanah rakyat dengan harga murah untuk kemudian dijual kembali dengan harga yang tinggi. Atau mendalilkan sebagian tanah persekutuan hukum adat, tetapi diperjualbelikan untuk kepentingan pribadi.
4. Jual beli tanah diluar prosedur yang berlaku secara dibawah tangan atau menggunakan kuasa mutlak.

Tindakan-tindakan tersebut menunjukkan adanya penggunaan, pemilikan dan mutasi-mutasi tanah yang tidak sesuai dengan peraturan hukum yang berlaku, sehingga membawa akibat timbulnya kegoncangan-kegoncangan atau benturan-benturan sosial di dalam masyarakat. Keadaan seperti ini dapat terjadi oleh karena:¹³

- a. Belum dipahaminya peraturan hukum tanah yang berlaku oleh sebagian besar masyarakat kita.
- b. Kurangnya penerapan atau penyuluhan tentang arti pentingnya hak-hak atas tanah.
- c. Kurangnya kesadaran hukum masyarakat, sehingga menurunkan disiplin hukum nasional terhadap hukum yang berlaku.
- d. Kurangnya pengawasan terhadap pelaksanaan hukum.
- e. Adanya, unsur-unsur kesengajaan dari sementara oknum untuk berspekulasi dan manipulasi tanah dalam masyarakat.
- f. Kurang tegasnya sanksi hukum terhadap pelanggaran-pelanggaran yang terjadi.
- g. Sebagian hak atas tanah belum didaftarkan dikantor Agraria Kabupaten atau Kotamadya.

Langkah-langkah yang perlu diambil untuk menanggulangi masalah-masalah tersebut:

¹³ *Ibid.*, Hlm. 66.

1. Penyuluhan atau penerangan kepada masyarakat akan arti pentingnya tertib hukum pertanahan, untuk menumbuhkan kesadaran tentang kepastian hukum meliputi: penertiban penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah dengan dilandas, hak-hak atas tanah yang sah;
2. Menjatuhkan sanksi hukum atas pelanggaran-pelanggaran yang terjadi;
3. Melengkapi perturan-peraturan perundangan dibidang pertanahan;
4. Meningkatkan kemampuan dan keterampilan teknis segenap aparatur negara;
5. Peningkatan pengawasan eksteren dan interen;
6. Mengambil tindakan tegas terhadap oknum-oknum yang melakukan penyelewengan;
7. Keberanian untuk intropeksi.

Tujuan dari usaha-usaha teersebut:

- a. Diharapkan akan terwujud adanya tertib hukum pertanahan;
- b. Menumbuhkan kepastian hukum pertanahan dan hak-hak atas tanah serta penggunaannya;
- c. Menciptakan susunan ketentraman adanya tertib hukum pertanahan
- d. Mengayomi masyarakat dari tindakan sewenang-wenang dan persengketaan-persengketaan;
- e. Mendorong gairah kerja.

Tertib administrasi pertanahan dimaksudkan menyangkut:

1. Prosedur permohonan hak tanah sampai penertiban sertipikat tanda bukti hak;
2. Penyelesaian tanah-tanah yang terkena ketentuan Peraturan Landerform;
3. Biaya-biaya yang mahal;
4. Pungutan-pungutan tambahan.

Masalah-masalah tersebut dapat ditertibkan melalui:

1. Pelayanan yang cepat dan tepat.
2. Prosedur yang mudah dan sederhana.
3. Penyuluhan-penyuluhan dan keterbukaan didalam memberikan pelayanan terhadap permohonan-permohonan masyarakat.
4. Mencegah pungutan-pungutan tambanan dengan pengawasan yang ketat baik intern maupun eksteren.

5. Meningkatkan kesadaran dan kedisiplinan dengan cara peningkatan pembinaan aparat pelaksana.
6. Adanya tertib organisasi dan tertib pelaksanaan tugas sesuai dengan peraturan yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri.
7. Tidak dibenarkan dengan adanya penambahan jalur organisasi dan tata kerja baru, karena hal itu akan memperpanjang proses penyelesaian urusan agrarian, menunjukkan menurunnya disiplin nasional aparat pelaksana.
8. Pembinaan dan pengawasan tugas-tugas keagrariaan secara menyeluruh termasuk tugas-tugas PPAT.

Kenyataan sampai sekarang banyak tanah-tanah yang belum diusahakan/dipergunakan sesuai dengan kemampuan dan fungsi sosialnya, yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Oleh karena itu perlu ditumbuhkan kesadaran masyarakat akan pentingnya penggunaan tanah secara berencana, agar diperoleh pemanfaatan tanah yang optimal, adanya keseimbangan antara berbagai keperluan dan bersifat lestari bersifat tetap selama-lamanya/tidak berubah-ubah seperti sedia kala sehingga penggunaan tanah dapat mewujudkan kesejahteraan rakyat banyak. Untuk menanggulangi masalah-masalah tersebut diatas pemerintah sudah banyak mempersiapkan:

- a. Data-data tentang kemampuan tanah
- b. Petunjuk teknis untuk menentukan penggunaa/peruntukkan tanah pedesaan/perkotaan
- c. Menyusun rencana pembangunan daerah/tata kota
- d. Pedoman penggunaan tanah sesuai dengan ketinggian, keadaan lereng dan topografi tanah (perpetaan tanah)
- e. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1978 keharusan tentang adanya fatwa tata guna dalam pemberian hak, juga prosedur dan tata cara penyelesaian permohonan fatwa tata guna tanah.

Masalahnya ialah masyarakat pada umumnya belum mengerti mengenai penggunaan tanah yang diperuntukkan untuk kepentingan umum, oleh karena itu sangat diperlukan kegiatan penerangan, pendekatan-pendekatan persuasif edukatif dengan contoh teladan disertai dengan bantuan modal dan bimbingan teknis dalam

usaha-usaha penggunaan tanah secara berencana, akan sangat berguna terutama bagi golongan ekonomi lemah.

Hal-hal yang menyebabkan tidak tertibnya pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup antara lain:

1. Orang/badan hukum yang mempunyai atau menguasai tanah dalam menggunakan tanahnya tidak memperhatikan usaha-usaha dalam mencegah kerusakan tanah, seperti tanah longsor, banjir dan hilang kesuburan tanah.
2. Kepadatan penduduk yang melampaui batas tampung wilayah untuk memberikan tempat pemukiman atau kegiatan usaha, telah memaksa orang untuk mempergunakan tanah sesuai dengan kebutuhan masing-masing, dengan tidak mengindahkan batas kemampuan dan keadaan tanah wilayah lingkungan hidupnya.
3. Banyak penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan keadaan topography tanah dan lereng tanah, sementara dikota-kota besar banyak terjadi pencemaran lingkungan hidup oleh sisa-sisa bahan kimia/kotoran dari bahan-bahan industri.

Usaha untuk mengatasi masalah tersebut:

- a. Memelihara tanah termasuk menambahkan kesuburan tanah serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonominya lemah (Pasal 15 UUPA). Tujuannya untuk mencegah agar jangan samapai terjadi kerusakan tanah dan lingkungan hidup manusia.
- b. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 telah memuat persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi dalam menentukan lokasi perumahan, agar tidak terjadi pengrusakan dan pemborosan tanah-tanah subur untuk pertanian dan pengotoran lingkungan hidup.
- c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1978 menetapkan keharusan adanya fatwa tata guna tanah dalam pemberian hak atas tanah termasuk kegiatan-kegiatan pelaksanaan Landerform.
- d. Keharusan adanya izin dalam konversi (perubahan) penggunaan tanah, dimaksudkan agar tidak terjadi perubahan penggunaan tanah yang menjurus pada pemborosan dengan pengrusakan lingkungan hidup dan sumber daya alam.

Untuk merancang kebijakan itu tergantung kepada pembuatannya. Untuk merancang kebijakan yang adil diperlukan pembuatan kebijakan yang memiliki pemahaman yang benar terhadap konsep keadilan. Oleh karena itu yang terjadi pusat perhatian dari kebijakan pertanahan adalah kemampuannya untuk memenuhi keadilan bagi seluruh lapisan masyarakat di dalam upaya perolehan dan pemanfaatan tanah sebagai kebutuhan yang esensial.

II. 1. 2. Hak-Hak Penguasaan Atas Tanah

II.1.2.1. Hak Penguasaan Atas Tanah Menurut Hukum Tanah Nasional

Tanah sebagai kekayaan alam di dalam UUPA dicakup dengan pengertian agraria dalam arti luas yaitu bagian dari bumi yang disebut permukaan bumi. Berdasarkan Pasal 1 ayat (4) UUPA menyatakan bahwa dalam pengertian bumi meliputi permukaan bumi (yang disebut dengan tanah), tubuh bumi dibawahnya serta yang berada di bawah air. Hak atas permukaan bumi atau hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang untuk memakai tanah yang diberikan kepada pemegang haknya untuk mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Kewenangan untuk mempergunakannya diartikan bahwa hak atas tanah itu dipergunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan kewenangan untuk mengambil manfaat diartikan bahwa hak atas tanah itu dipergunakan untuk kepentingan bukan untuk mendirikan bangunan, misalnya untuk pertanian, perikanan peternakan dan perkebunan.¹⁴

Selain diberikan kewenangan untuk mempergunakan tanah, pemegang hak atas tanah juga diberikan kewenangan untuk mempergunakan tubuh bumi yang ada dibawahnya dan air serta ruang yang ada diatasnya sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA, yaitu:

Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada diatasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

¹⁴ Urip Santoso, *Hukum Agraria Dan Hak-Hak Atas Tanah*, Ed. 1, Cet. 2, (Jakarta: Kencana, 2006), Hlm.82.

Dengan demikian meskipun pemilik hak atas tanah hanya atas permukaan bumi, tetapi penggunaannya selain atas tanah itu sendiri juga atas tubuh bumi, air dan ruang yang ada di atasnya. Menurut Oloan Sitorus hal-hal tersebut sangat logis karena suatu hak atas tanah tidak akan bermakna apapun jika kepada pemegang haknya tidak diberikan kewenangan untuk menggunakan sebagian dari tubuh bumi, air dan ruang di atasnya.¹⁵

Hak penguasaan atas tanah adalah hak yang berisikan wewenang kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai hak yang di miliki. “sesuatu” yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat merupakan isi hak penguasaan yang bersangkutan dan yang menjadi kriteria untuk membedakan sesuatu hak penguasaan atas tanah dengan hak penguasaan yang lain.¹⁶ Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) telah digariskan prinsip-prinsip dasar tentang bagaimana seharusnya penguasaan dan pemanfaatan terhadap tanah yang ada di Indonesia.

Dalam Hukum Tanah Nasional ada beberapa macam hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam UUPA dan disusun dalam jenjang hierarki sebagai berikut:

II.1.2.2. Hak Bangsa Indonesia

Hak Bangsa Indonesia adalah hak penguasaan tertinggi yang meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah Negara Indonesia, dan merupakan tanah bersama yang bersifat abadi dan menjadi sumber bagi hak-hak penguasaan atas tanah yang lainnya.

Latar belakang konsepsi hukum tanah kita bersumber pada Hukum Adat, oleh karenanya UUPA menganut konsepsi Hukum Adat yang bersifat Komunalistik Religius.¹⁷ Sifat komunalistik terlihat dari pernyataan yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) UUPA yang berbunyi “Seluruh wilayah

¹⁵ Oloan Sitorus dan Zaki Sierrad, *Hukum Agraria di Indonesia Konsep Dasar dan Implementasi*, (Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2006), Hlm.71.

¹⁶ Sunaryo Basuki, *Hukum Tanah Nasional Landasan Hukum Penguasaan dan Penggunaan Tanah*, (Buku Ajar Mata Kuliah Hukum Agraria, Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2002/2003), Hlm.10.

¹⁷ Basuki, *op.cit.*, Hlm. 49.

Indonesia adalah kesatuan tanah air dari dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia.”¹⁸ Rumusan tersebut menyatakan adanya hubungan hukum antara Bangsa Indonesia (dalam arti seluruh rakyat Indonesia) dengan tanah di seluruh wilayah Indonesia yang disebut Hak Bangsa Indonesia.¹⁹

Sifat religius tergambar dari pernyataan bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan karunia Tuhan Yang maha Esa. Konsepsi tersebut menimbulkan hak penguasaan yang tertinggi atas tanah, yang disebut dengan Hak Bangsa.²⁰ Hak ini merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dalam hukum tanah nasional, di mana hak-hak penguasaan atas tanah yang lain, secara langsung maupun tidak langsung bersumber padanya.²¹ Hak Bangsa Indonesia tersebut selain mengandung unsur perdata yaitu tanah dalam wilayah Republik Indonesia kepunyaan Bangsa Indonesia juga mengandung unsur publik, dimana unsur tugas kewenangan tersebut dilaksanakan oleh Negara Republik Indonesia.²²

II.1.2.3. Hak Menguasai Dari Negara

Hak menguasai dari Negara bersumber pada Hak Bangsa Indonesia yang merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh Bangsa Indonesia, oleh karena itu dalam penyelenggaraannya dilimpahkan kepada Negara Republik Indonesia sebagai Organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia (Pasal 2 ayat (1) UUPA).

Hal ini berarti bahwa Bangsa Indonesia membentuk Negara Republik Indonesia untuk melindungi segenap tanah air Indonesia dan melaksanakan

¹⁸ Indonesia (b), *Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU No. 5 Tahun 1960, LN No. 104 Tahun 1960, TLN No. 2043.

¹⁹ Basuki, *op. cit.*, hal. 11.

²⁰ Hak Bangsa sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, diatur dalam Pasal 1 ayat (1) sampai (3), yang berbunyi:

1. Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia.
2. Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam Wilayah Republik Indonesia sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
3. Hubungan Hukum antara Bangsa Indonesia dan Bumi, air dan ruang angkasa termaksud dalam ayat 2 Pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.

²¹ Harsono, *op. cit.*, Hlm. 269.

²² Basuki, *op. cit.*, lampiran Hlm. 2b.

tujuan bangsa Indonesia antara lain meningkatkan kesejahteraan umum (Alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) bagi seluruh rakyat Indonesia). Untuk melaksanakan tujuan tersebut Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) mempunyai hubungan hukum dengan tanah di seluruh wilayah Indonesia agar dapat memimpin dan mengatur tanah-tanah diseluruh wilayah Indonesia atas nama bangsa Indonesia melalui peraturan perundang-undangan. Sedangkan hubungan hukum itu disebut sebagai Hak Menguasai Negara, hak ini memberi kewenangan untuk menguasai secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah, karena sifatnya semata-mata hanya kewenangan publik, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA yang berbunyi sebagai berikut.

1. Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
2. Hak menguasai dari negara dimaksud 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 tersebut 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.

Prinsipnya Hak Menguasai dari Negara tidak memberi wewenang untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakan tanah yang bersangkutan seperti pada hak atas tanah. Kewenangan negara semata-mata bersifat publik, yaitu untuk mengatur semua tanah di wilayah NKRI sebagaimana telah dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA. Dasar hukumnya adalah Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 (“Dikuasai Negara”), di mana atas dasar pasal tersebut Negara Republik Indonesia diberikan kewenangan untuk mengatur persediaan, perencanaan, penguasaan dan penggunaan tanah serta pemeliharaan tanah atas seluruh tanah di Indonesia untuk kemakmuran rakyat. Kewenangan negara seperti yang dimaksudkan di atas, salah satunya adalah mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah bersama yang diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Penataan Ruang.²³

II.1.2.4.Hak-Hak Perorangan Atas Tanah

Hak-hak perorangan atas tanah adalah hak yang memberikan wewenang kepada pemegang haknya untuk memakai atau menguasai, menggunakan, dan mengambil manfaat dari bidang tanah tertentu.

Prinsipnya hak-hak perorangan atas tanah baik secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah. Semua tanah dalam wilayah NKRI, baik yang berupa tanah hak (tanah-tanah yang dikuasai dengan sesuatu hak atas tanah) maupun Tanah Negara keseluruhannya diliputi oleh Hak Bangsa Indonesia maupun hak menguasai negara tanpa kecuali. Untuk itu negara berdasarkan hak menguasai dari negara diberi mandat untuk mengatur peruntukkan dan penggunaan Tanah Negara dan dapat pula memberikan tanah-tanah tersebut kepada pihak lain dengan sesuatu hak atas tanah.²⁴

Terdapat beberapa perbedaan pengertian (yang dikenal) mengenai tanah negara dapat, sebagai berikut.

1. Tanah yang langsung dikuasai Negara.
2. Tanah hak yang habis jangka waktunya.
3. Tanah yang belum pernah dilekati hak.

²³Basuki, op.cit., Hlm. 12.

²⁴Basuki, op.cit., Hlm. 25.

4. Tanah yang berupa hutan alam, cagar alam dan cagar budaya.
5. Tanah yang dikuasai dan atau digunakan instansi Pemerintah.
6. Tanah yang langsung dikuasai oleh negara yaitu tanah-tanah yang bukan tanah hak (menurut UUPA), bukan tanah ulayat, bukan tanah kaum, bukan tanah hak pengelolaan dan bukan pula tanah kawasan hutan.
7. Semua bidang tanah yang tidak diduduki, dikuasai oleh seseorang atau diurus oleh badan/lembaga pemerintah maupun swasta tertentu.
8. Semua bidang tanah yang tidak dinyatakan sebagai tanah hak, milik perorangan, milik desa, tanah ulayat, tanah dengan status hak erfpacht, tanah konsesi dan sebagainya.
9. Tanah yang dikuasai dan atau digunakan instansi pemerintah dan belum dilekati hak.
10. Tanah bentukan baru, termasuk tanah yang terbentuk karena proses reklamasi.²⁵

Dalam rangka penggunaan tanahnya setiap pemegang hak tidak hanya mengindahkan kepentingan pribadinya akan tetapi juga wajib memperhatikan kepentingan bersama atau fungsi sosial dari tanah yang bersangkutan.²⁶ Adapun hak-hak perorangan atas tanah tersebut terdiri dari:

1. Hak atas Tanah.

Hak atas tanah dibedakan menjadi 2 (dua) kelompok yaitu:

- a. Hak Atas Tanah Yang Primer

Yaitu hak-hak atas tanah yang diberikan oleh Negara dan bersumber langsung pada Hak Bangsa Indonesia. Jenis hak atas tanahnya yaitu: Hak Memiliki, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

- b. Hak Atas Tanah Yang Sekunder

Yaitu hak-hak atas tanah yang bersumber pada hak pihak lain. Jenis hak atas tanah yaitu: Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Gadai Atas tanah, dan Hak Menumpang.

²⁵Cybernews, "Penyederhanaan Perangkat Penguasaan Tanah," <http://www.the-cybernews.com>, diunduh 20 Februari 2010.

²⁶ Basuki, *op. cit.*, hal. 26.

2. Hak atas Tanah Wakaf.

Wakaf adalah perbuatan hukum wakif untuk memisahkan dan/atau menyerahkan harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya, guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah.²⁷ Hak atas tanah wakaf diatur dalam Pasal 49 ayat (3) UUPA, yaitu perwakafan tanah hak milik yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.

Hak atas tanah wakaf merupakan hak penguasaan atas satu bidang tanah tertentu (semula Hak Milik telah diubah statusnya menjadi tanah wakaf), yang oleh pemiliknya telah dipisahkan dari harta kekayaannya dan melembagakannya selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya (pesantren atau sekolah berdasarkan agama) sesuai dengan ajaran hukum agama Islam.

3. Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (HM-SRS).

Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (HM-SRS) adalah hak untuk memiliki satuan rumah susun secara terpisah dan berdiri sendiri berikut hak atas bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan satuan yang bersangkutan.²⁸

II.1.2.5. Tanah Adat

Menurut ilmu pengetahuan hukum, hukum perdata materiil dibagi atas hukum perorangan, hukum kekeluargaan, hukum harta benda dan hukum waris. Khusus hukum benda dapat dibedakan menjadi benda-benda yang bewujud dikenal sebagai benda tetap atau terikat, dan benda lepas.

Dalam hukum adat tidak mengenal perbedaan antara benda tetap dan benda bergerak, di mana hukum benda dibagi atas dua bagian, yaitu:

1. benda terikat berupa tanah; dan
2. benda lepas yaitu benda yang bukan tanah.

²⁷ Indonesia (c) *Undang-Undang Tentang Wakaf*, UU No. 41 Tahun 2004, LN No. 159 Tahun 2004, TLN No. 4459.

²⁸ Harsono (a), *op. cit.*, hal. 352.

Hukum benda terikat atau tetap di sini mencakup hukum yang mengatur hak kebendaan yang berfungsi sosial. Sedangkan benda lepas/bukan tanah mempunyai sifat mutlak, maksudnya dalam hal ini pemiliknya boleh memakai dan menjual benda yang dimilikinya. Lain halnya dengan benda terikat (tanah) berfungsi sosial, artinya kalau tanah tersebut tidak diolah atau digarap maka tanah tersebut akan kembali ke masyarakat dan menjadi hak bersama lagi.²⁹

II. 1. 3. Berbagai Cara Untuk Memperoleh Tanah

Dalam Hukum Tanah Nasional (HTN) disediakan berbagai cara memperoleh tanah yang diperlukan baik perorangan maupun badan hukum. Tanah yang dikuasai wajib dalam keadaan legal, baik untuk keperluan pribadi kegiatan usaha (bisnis) maupun untuk keperluan Instansi Pemerintah. Adapun yang dimaksud dengan tata cara memperoleh hak atas tanah ini ialah prosedur yang harus ditempuh dengan tujuan untuk menimbulkan suatu hubungan yang legal antara subyek tertentu dengan tanah tertentu.³⁰

Adapun yang dimaksud dengan tata cara memperoleh hak atas tanah ini ialah prosedur yang harus ditempuh dengan tujuan untuk menimbulkan suatu hubungan yang legal antara subyek tertentu dengan tanah tertentu.

Antara 3 faktor pokok yang mempengaruhi seseorang, badan hukum maupun instansi pemerintah untuk menguasai tanah yang diperlukan, yaitu:

1. Status tanah yang tersedia.
2. Status hukum tanah yang hendak menguasai tanah tersebut.
3. Keinginan pemegang hak atas tanah yang diperlukan untuk melepas tanahnya.

Dalam rangka menuju perolehan hak atas tanah yang secara legal, subyek hukum perorangan maupun badan hukum harus memperhatikan asas-asas dalam penguasaan tanah demi terciptanya perlindungan hukum pemegang hak atas tanah, sebagai berikut:

²⁹ Tim Pengajar Hukum Adat, *Hukum Adat (Hukum Kebendaan dan Perikatan Adat)*, (Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000), Hlm. 8.

³⁰ Arie S. Hutagalung, *Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi (Suatu Kumpulan Karangan)*, Cet. 2. (Depok: Badan Penerbitan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002), Hlm. 111.

- a. Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun, harus dilandasi dengan hak atas tanah, yang disediakan Hukum Tanah Nasional;
- b. Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah tanpa ada alas haknya (illegal), tidak dibenarkan bahkan diancam dengan sanksi pidana (UU No. 51 Prp Tahun 1960);
- c. Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah yang berlandaskan hak yang disediakan oleh hukum tanah nasional, dilindungi oleh hukum terhadap gangguan dari pihak manapun, baik oleh sesama anggota masyarakat maupun oleh pihak penguasa sekalipun, jika gangguan tersebut tidak mempunyai dasar hukum.
- d. Bahwa oleh hukum disediakan berbagai sarana hukum untuk menanggulangi gangguan yang ada, seperti gangguan dari sesama masyarakat dilakukan melalui cara gugatan melalui Pengadilan Negeri atau minta perlindungan kepada Walikota, sedangkan gangguan dari penguasa Negara, gugatan melalui Pengadilan Umum atau Pengadilan Tata Usaha Negara.
- e. Bahwa dalam keadaan biasa, diperlukan oleh siapapun dan untuk keperluan manapun juga untuk kepentingan proyek-proyek kepentingan umum. Perolehan tanah yang menjadi hak seseorang harus melalui musyawarah untuk mufakat, baik penyerahan tanahnya kepada pihak yang memerlukan maupun mengenai imbalannya yang merupakan hak pemegang hak atas tanah yang bersangkutan untuk menerimanya.
- f. Bahwa sehubungan dengan apa yang tersebut diatas, dalam keadaan biasa untuk memperoleh tanah yang diperlukan tidak dibenarkan adanya peksaan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun kepada pemegang haknya, untuk menyerahkan tanah kepunyaannya dan atau menerima imbalan yang tidak disetujuinya, termasuk juga penggunaan lembaga penawaran pembayaran yang diikuti konsinyasi pada Pengadilan Negeri, seperti yang diatur dalam Pasal 1404 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- g. Bahwa dalam keadaan yang memaksa, jika tanah yang bersangkutan diperlukan untuk menyelenggarakan kepentingan umum, dan tidak mungkin menggunakan tanah yang lain, sedang musyawarah yang diadakan tidak

berhasil memperoleh kesepakatan, dapat dilakukan pengambilan secara paksa, dalam arti tidak memerlukan persetujuan pemegang haknya.

- h. Bahwa dalam memperoleh atau pengambilalihan hak atas tanah, baik atas dasar kesepakatan bersama ataupun pencabutan hak, pemegang haknya berhak memperoleh imbalan atau ganti kerugian, tidak hanya meliputi tanah, bangunan dan tanaman milik pemegang hak, melainkan juga kerugian-kerugian yang dideritanya sebagai akibat penyerahan tanah yang bersangkutan.
- i. Bahwa bentuk dan jumlah imbalan atau ganti kerugian yang diberikan kepada yang berhak atas hak tanah yang diperlukan untuk kepentingan umum dan dilakukan pencabutan hak, haruslah sedemikian rupa, sehingga bekas pemegang haknya tidak mengalami kemunduran, baik dalam bidang sosial maupun tingkat ekonominya.

Selanjutnya perlu diketahui bahwa status tanah yang tersedia meliputi:

- a. Tanah Negara, tanah yang langsung dikuasai Negara.
- b. Tanah Hak, yaitu tanah-tanah yang sudah dikuasai dengan sesuatu hak atas tanah oleh orang atau badan hukum, jenis-jenisnya adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai.
- c. Tanah Hak Pengelolaan, yaitu hak yang menyediakan tanah bagi keperluan pihak lain dan pihak lain dapat menguasai bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan dengan Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai melalui pemberian hak.

Menurut sifat hakikatnya Hak Pengelolaan adalah Hak Menguasai dari Negara yang kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya (Pasal 1 angka 1 PP Nomor 40 Tahun 1996) sedang tanah yang dikuasainya adalah tanah Negara, oleh karena itu bagian-bagiannya dapat diberikan kepada pihak lain yang memerlukan dengan Hak Milik atau Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.

Secara garis besar tata cara memperoleh tanah menurut Hukum Tanah Nasional adalah sebagai berikut:

- a. Acara permohonan dan pemberian Hak Atas Tanah, jika tanah yang diperlukan berstatus tanah Negara

- b. Acara pemindahan hak, jika tanah yang diperlukan berstatus tanah hak, pihak yang memerlukan tanah boleh memiliki hak yang sudah ada, serta pemilik bersedia menyerahkan tanah.
- c. Acara pelepasan hak, jika tanah yang diperlukan berstatus tanah hak /hak ulayat masyarakat hukum adat, pihak yang memerlukan tanah tidak boleh memiliki tanah yang sudah ada, serta pemilik bersedia menyerahkan hak atas tanah.
- d. Acara pencabutan hak, jika tanah yang diperlukan berstatus tanah hak, pemilik tanah tidak bersedia melepaskan hak atas tanah tersebut diperlukan untuk kepentingan umum.

Dalam Hukum Tanah Nasional, Rencana Umum Tata Ruang Wilayah merupakan dasar penetapan penatagunaan tanah di seluruh wilayah Indonesia. Hal ini dimaksudkan bahwa setiap pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan, apabila rencana pembangunan tersebut sesuai dan berdasarkan Rencana Umum Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang ditetapkan terlebih dahulu. Hal ini dimaksudkan agar setiap jengkal tanah yang ada dapat dimanfaatkan secara efisien dan optimal, serasi dan seimbang, untuk berbagai keperluan pembangunan serta mencegah kerusakan sumber daya alam dan lingkungan hidup. Misalnya, yang pertama harus memperhatikan nama dan jenis proyek yang akan dikembangkan, apakah untuk kepentingan atau untuk bisnis atau untuk kepentingan pribadi. Yang kedua, lokasi tanah yang tersedia harus sesuai dengan RTRW yang telah ada atau harus meminta izin dari pihak yang berwenang menentukan izin prinsip atau izin lokasi, dan yang ketiga perlu dianalisa status tanah yang tersedia.

Kebijakan penggunaan tanah menurut Hukum Tanah nasional sesuai dengan UUPA Pasal 2, 4, 14, 15 dan 18 secara singkat sebagai berikut:

- a. Tanah harus dapat digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- b. Penggunaan tanah untuk suatu peruntukkan tidak boleh boros.
- c. Pemerintah yang membuat rencana umum persediaan, peruntukkan dan penggunaan tanah.
- d. Penggunaan tanah tidak boleh sampai mengakibatkan kerusakan tanah.
- e. Prioritas pembangunan menentukan prioritas penggunaan tanah.

Sesuai dengan hal-hal diatas, maka penggunaan tanah harus seyoginya dilakukan harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. Tidak boleh boros, artinya penggunaan tanah harus bermanfaat sesuai dengan kebutuhan dan dengan tujuan untuk kemakmuran rakyat.
- b. Menggunakan tanah sesuai dengan fisik tanah sehingga tidak merusak tanah.
- c. Menggunakan tanah sesuai dengan nilai ekonomi tanah, demi kemakmuran rakyat.
- d. Menggunakan tanah sesuai dengan hukum yang berlaku di Indonesia.

II. 1. 4 Aspek-Aspek Hukum Pengadaan Tanah

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas berikut akan dibahas beberapa isu pokok yang sering menjadi penyebab timbulnya masalah hukum pelaksanaan pengadaan tanah, yang juga merupakan aspek-aspek hukum pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, sebagai berikut:

II.1.4.1 Aspek Pengadaan Tanah

Tanggal 17 Juni 1993 diterbitkan surat Keputusan Presiden tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Keppres). Keputusan Presiden ini dimuat dengan maksud menampung aspirasi berbagai kalangan dalam masyarakat sebagai reaksi terhadap eksese-eksese pembebasan tanah yang selama ini terjadi.

Dalam Pasal 24 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 disebutkan bahwa dengan berlakunya Keputusan Presiden ini maka dinyatakan tidak berlakunya lagi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1985 tentang Tata Cara Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Proyek Pembangunan di Wilayah Kecamatan. Dengan demikian semua prinsip-prinsip pokok yang dulunya diatur dengan prinsip-prinsip pokok Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993.³¹

Dengan dilakukannya Pembaharuan Hukum oleh Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 telah dinyatakan bahwa tidak berlakunya lagi tiga peraturan pokok yang mengatur tentang Pembebasan Tanah dan menjadi hapus dalam sistem hukum pertanahan Indonesia. Secara otomatis juga peraturan-

³¹ Abdurrahman. *op. cit.*, Hlm 19-20.

peraturan pelaksanaannya pun yang jumlahnya puluhan buah menjadi tidak berlaku juga.

Pengertian Pengadaan Tanah sendiri dirumuskan dalam Pasal 1 angka (1) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 yang menyatakan bahwa pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut. Sedangkan menurut Arie Sukanti Hutagalung, pengertian pengadaan tanah adalah:³²

Dengan melihat lingkup pengadaan tanah berdasarkan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tersebut, tidak cukup hanya sampai berhenti pada proses pemberian ganti rugi kepada yang berhak atas tanah tersebut. Tetapi juga harus memperhatikan kepentingan warga masyarakat yang terkena dampak atas pelaksanaan pengadaan tanah tersebut. Untuk itu lingkup kegiatan pengadaan tanah harus meliputi pula proses dimana mereka yang terkena proyek pembangunan untuk kepentingan umum tersebut tetap terpelihara kesejahteraan hidupnya seperti semula bahkan terjadi lebih baik dari pada sebelum dilakukan proyek tersebut.

Dalam Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, direkomendasikan untuk memperluas lingkup proses pengadaan tanah menjadi suatu kegiatan yang berhak atas tanah, bangunan, tanaman, serta benda-benda lain yang ada di atasnya, termasuk pemukiman kembali dan pembinaan.³³

Persoalan tentang tanah dalam pembangunan adalah persoalan yang menarik sekaligus unik mengingat pembangunan nasional sangat membutuhkan tanah tetapi kebutuhan tersebut tidak terlalu mudah untuk dipenuhi. Pelaksanaan pengadaan tanah juga harus dilakukan dengan memperhatikan peranan tanah dalam kehidupan manusia dan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah.

Bahwa atas pertimbangan tersebut pengadaan tanah untuk kepentingan umum diusahakan dengan cara yang seimbang dan untuk tingkat pertama ditempuh dengan cara musyawarah langsung dengan para pemegang hak atas

³² Arie Sukanti Hutagalung (4), Paper "Analisa Yuridis Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Pelaksanaanya", 2001, Hlm. 5. (Catatan: RPP ini tidak diselesaikan, tetapi dibuat RUU " Pengambilalihan Atau Pengelolaan Tanah Untuk Kegiatan Pembangunan" oleh Badan Pertanahan Nasional).

³³ Ali Sofyan Husein, *Konflik Pertanahan*, Cet. 1, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1997), Hlm. 38.

tanah (Pasal 9 Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 1993). Pengertian musyawarah dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 yaitu, proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah, untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Diharapkan pada saat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah pemegang hak hendaknya tidak merasa keberatan ataupun terpaksa melepaskan hak atas tanahnya, apalagi kepentingan mereka kurang mendapat perhatian dan tidak berdampak positif dengan adanya pengadaan tanah. Untuk menjaga akses tersebut Negara sebagai pemegang kekuasaan tertinggi terhadap bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu meletakkan kewajiban kepada Negara untuk mengatur pemilikan dan memimpin penggunaannya. Seperti yang disebutkan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, "bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."

Mengacu pada Pasal 6 UUPA yang menyatakan bahwa: "semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial", maka masyarakat dalam hal ini para pemegang hak atas tanah wajib memperhatikan fungsi sosial dari tanah, apapun bentuknya hak atas tanah jika kepentingan umum menghendakinya maka para pemegang hak atas tanah wajib melepaskan hak atas tanahnya dengan diberikan pemberian ganti rugi. Pemberian ganti rugi lebih ditekankan agar ganti rugi yang diterima oleh para pemegang hak atas tanah dalam pemberiannya layak dan berprikemanusiaan, agar tidak menimbulkan masalah baru bagi mereka yang memegang hidupnya tergantung kepada tanah tersebut.

II.1.4.2 Aspek Kepentingan Umum

Pada hakekatnya, belum ada definisi baku mengenai pengertian kepentingan umum. Secara sederhana, kepentingan umum dapat dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan sosial yang luas. Sedangkan

dalam kamus bahasa Indonesia susunan W.J.S Purwadarminta, istilah kepentingan umum hanya diartikan sebagai kepentingan orang banyak.³⁴

Rumusan diatas terlalu umum, tidak ada batas-batasannya, oleh karena itu, dalam praktek ada beberapa pendapat yang berupaya merumuskan pengertian kepentingan umum. Salah satu diantaranya adalah pendapat John Salindeho. Menurut beliau, kepentingan umum adalah:³⁵

"Termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan dari segi-segi sosial, politik, psikologi dan pertanian dan keamanan nasional atas dasar asas-asas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara".

Sedangkan menurut Maria S.W Sumardjono, kepentingan umum erat kaitannya dengan fungsi sosial terhadap hak atas tanah. Artinya, bahwa setiap jengkal tanah harus memberikan manfaat bagi kehidupan manusia, fauna dan flora.³⁶

Pasal 2 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 menegaskan bahwa ketentuan pengadaan tanah dalam keputusan Presiden ini semata-mata hanya digunakan untuk pemenuhan kebutuhan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dengan demikian maka ketentuan ini hanya bisa diterapkan kalau ada tuntutan kepentingan proyek atau kegiatan tertentu dari Pembangunan yang menghendaki "Pengadaan Tanah". Dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 pengertian kepentingan umum dirumuskan dalam Pasal 1 angka (3) sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Perumusan yang demikian sangat sederhana sekali sifatnya bila dibandingkan dengan perumusan yang sama dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 maupun Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973. Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada diatasnya disebutkan untuk kepentingan umum termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat,

³⁴ A.A. Oka Mahendra, *Menguak Masalah Hukum, Demokrasi dan Pertanian*, Cet. 1 (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996), Hlm. 279.

³⁵ Jhon Salindeho (1), *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Cet. 3, (Jakarta: Sinar Grafika, 1993), Hlm. 40.

³⁶ Chaizi Nasucha, *Politik Hukum Pertanian dan Struktur Perpajakan Atas Tanah*, Cet. 1, (Jakarta: Kesaint Blanc, 1995), Hlm. 84.

demikian pula kepentingan pembangunan maka Presiden dalam keadaan yang memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan dapat dicabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya dinyatakan bahwa suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan sifat kepentingan umum apabila kegiatan tersebut menyangkut:

- a. Kepentingan bangsa dan Negara, dan/atau
- b. Kepentingan masyarakat luas, dan/atau
- c. Kepentingan rakyat banyak, dan/atau
- d. Kepentingan pembangunan.

Kemudian dalam Pasal 5 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 untuk kepentingan umum berdasarkan Keputusan Presiden ini dibatasi untuk pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki Pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan dalam bidang-bidang antara lain sebagai berikut :

- a. Jalan umum, saluran pembuangan air;
- b. Waduk, bendungan dan bangunan pengairan lainnya termasuk saluran irigasi;
- c. Rumah sakit umum dan pusat-pusat kesehatan masyarakat
- d. Pelabuhan atau bandar udara dan terminal;
- e. Peribadatan;
- f. Pendidikan atau sekolahan;
- g. Pasar umum atau INPRES;
- h. Fasilitas pemakaman umum;
- i. Fasilitas keselamatan umum antara lain tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar dan lain-lain bencana;
- j. Pos dan telekomunikasi;
- k. Sarana olahraga;
- l. Saluran penyiaran radio, televisi serta sarana pendukung
- m. Kantor pemerintah;
- n. Fasilitas Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.

Mengenai rincian tersebut dapat dibandingkan dengan rinci yang sama sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) lampiran Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Pencabutan Hak-

Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di atasnya dimana dikatakan bahwa bentuk-bentuk kegiatan Pembangunan yang mempunyai kepentingan umum meliputi bidang-bidang:

- a. Pertanahan
- b. Pekerjaan umum
- c. Perlengkapan umum
- d. Jasa umum
- e. Keagamaan
- f. Ilmu pengetahuan dan seni budaya
- g. Kesehatan
- h. Olahraga
- i. Keselamatan umum terhadap bencana alam
- j. Kesejahteraan sosial
- k. Makam/kuburan
- l. Pariwisata dan rekreasi
- m. Usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum.

Adanya penyebutan ke 14 (empat belas) komponen kegiatan pembangunan sebagaimana yang disebutkan diatas tentu saja tidak lengkap karena memang tidak mungkin untuk merinci secara lengkap apa saja yang termasuk kepentingan umum itu. Untuk mengantisipasi berbagai kepentingan tersebut maka dalam Pasal 5 ayat (2) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tersebut diatas ditentukan bahwa kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum selain yang dimaksud dalam rincian tersebut diatas ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Pada satu pihak klausula ini mempunyai nilai positif yaitu untuk dapat mengantisipasi sebagai kemungkinan hal-hal yang timbul dan belum tercakup oleh pengertian kepentingan umum yang dirumuskan sebelumnya. Akan tetapi juga dapat menimbulkan kesan negatif, bahwa ruang lingkup dari apa yang disebutkan kepentingan umum itu “dapat diatur” dan “dapat” dipermainkan sedemikian “rupa” sehingga percuma saja ditentukan dalam suatu daftar yang panjang seperti tersebut diatas kalau pada akhirnya suatu kepentingan dapat saja dijadikan sebagai kepentingan umum.

Persoalan mengenai kepentingan umum secara konsepsional memang sulit sekali untuk dirumuskan dan lebih-lebih kalau kita secara operasional. Tetapi dalam rangka pengambilan tanah masyarakat penegasan tentang kepentingan umum yang akan menjadi dasar dari kriterianya perlu ditentukan secara tegas sehingga pengambilan tanah-tanah dimaksud benar-benar sesuai dengan landasan hukum yang berlaku.

Hal penting yang perlu dicatat dalam kaitannya dengan persoalan kepentingan umum ini bukan saja pada aspek pengaturannya. Pengaturan sebagaimana dikemukakan diatas memang satu hal yang perlu akan tetapi yang lebih penting lagi adalah dalam pelaksanaannya karena apa yang sudah digariskan terkadang pada tingkatan pelaksanaan dapat dikesampingkan.

Jadi dapat disimpulkan bahwa Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 1973 dan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 menganut dua pendekatan penentuan Kepentingan Umum, yaitu: Pertama, adanya pedoman berupa jenis-jenis kegiatan dalam satu daftar yang mempunyai sifat kepentingan umum. Kedua, adanya kemungkinan bagi presiden untuk menentukan bentuk-bentuk kegiatan pembangunan lainnya, sebagai kegiatan untuk kepentingan umum.³⁷

Ada dua catatan yang dikemukakan oleh Maria S.W. Sumardjono tentang kedua pendekatan tersebut: Pertama, pemuatan daftar kegiatan seperti yang terlihat dalam pendekatan seperti yang terlihat dalam pendekatan pertama ternyata hanya memuat judul kegiatannya tanpa rincian lebih lanjut. Kedua, kemungkinan bagi Presiden untuk menentukan *all other cases* sebagai kepentingan umum memberikan arti bahwa pertimbangan untuk menentukan hal tersebut tergantung pada eksekutif.³⁸

Mengenai hal ini perlu dikemukakan pendapat dari Erman Rajagukguk mengenai definisi kepentingan umum. Beliau menyimpulkan bahwa definisi kepentingan umum dapat dibagi dalam dua pengertian yaitu:³⁹

³⁷ Moh. Mahfud M. D., *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. (Yogyakarta: Gama Media, 1999), Hlm. 128.

³⁸ Maria S.W. Sumardjono (6), *Aspek Kepentingan Umum Dalam Kaitannya Dalam Pengadaan Tanah* dalam Majalah Mimbar Hukum Nomor Ls/V/1992, dikutip dari Moh. Mahfud. MD, *Ibid*, Hlm. 231-232.

³⁹ Erman Rajagukguk (3), *Hukum Dalam Pembangunan*, Cet. 1 (Jakarta: Ghalia Indonesia. 1982). Hlm. 46.

1. Langsung untuk pelayanan masyarakat semata-mata, yang hampir seluruhnya diselenggarakan oleh Pemerintah tanpa menghitung ganti rugi.
2. Pelayanan masyarakat dalam rangka peningkatan pembangunan yang pelaksanaannya diserahkan kepada sektor swasta dengan dorongan pemerintah, unsur untung rugi adalah dominan.

II.1.4.3. Aspek Ganti Kerugian

Salah satu kata kunci yang kelihatannya juga cukup menentukan dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 ini adalah yang berkenaan dengan ganti kerugian istilah ini sudah mulai dipersoalkan karena dapat mengandung konotasi yang negatif yaitu suatu penggantian yang mengakibatkan orang menjadi rugi karena itu dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 diperkenalkan istilah baru yang layak yang kelihatan lebih tepat.

Masalah ganti kerugian merupakan isu sentral yang paling rumit penanganannya dalam upaya pengadaan tanah oleh pemerintah dengan memanfaatkan tanah-tanah hak.⁴⁰ Dalam Pasal 1 angka 7 peraturan tersebut diberikan pengertian bahwa ganti kerugian adalah penggantian atas nilai tanah berikutan bangunan/tanaman dan/atau benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Merupakan Pasal 12 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah diberikan untuk:

- a. Hak atas tanah;
- b. Bangunan;
- c. Tanaman;
- d. Benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 yang diberikan pengertian sehubungan dengan persoalan ini hanyalah mengenai hak atas tanah sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 1 angka 6 dimana dinyatakan Hak Atas Tanah adalah hak atas sebidang tanah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1961 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria sedangkan mengenai bangunan, tanaman/benda lain yang berkaitan dengan tanah sama sekali tidak

⁴⁰ Sumardjono, *op.cit.*, Hlm. 78.

disinggung dalam ketentuan ini, apa yang dimaksud dengan bangunan, ada beberapa macam bangunan, tanaman bagaimana yang dapat diganti dan apa pula yang dimaksud dengan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanaman itu.

Diharapkan ketentuan pelaksanaan dari Keppres ini akan membuat beberapa penjabaran mengenai hal ini. Mengenai hak atas tanah pun sebenarnya perlu ada beberapa kejelasan oleh karena selain hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 16 UUPA masih ada hak pengelolaan. Selain itu juga masih ada hak yang belum didaftarkan dan karena tidak ada sertipikat alat bukti haknya. Hak yang demikian harus diberi ganti kerugian, tetapi haruslah disamakan dengan mereka yang mempunyai sertipikat

Sementara yang cukup banyak menjadi masalah ialah para penggarap tanah negara baik yang mendapatkan hak atau tidak. Pada dasarnya untuk tanah negara tidak ada ganti kerugian atas tanahnya tetapi tidak hanya untuk bangunan dan tanaman bilamana ia menguasainya atas izin dari yang berhak dapat memperoleh ganti kerugian. Sedangkan bagi mereka yang menguasainya atas izin dari yang berhak dapat memperoleh ganti kerugian. Sedangkan bagi mereka yang menguasai tanah ini tanpa izin sesuai dengan Pasal 22 UUPA dapat diterapkan Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960. Hal ini penting untuk ditegaskan sehubungan dengan banyaknya warga masyarakat yang berspekulasi menguasai tanah tanpa hak dengan mengharapkan untuk mendapatkan ganti kerugian.

Untuk itu bagi tanah rakyat yang dikuasainya oleh masyarakat hukum adat ini juga seharusnya berlaku untuk tanah-tanah wakaf sesuai dengan Pasal 14 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tidak diberi ganti kerugian khusus dalam bentuk uang tetapi dibangun fasilitas umum yang bermanfaat bagi masyarakat. Mengenai tanah wakaf untuk diberi perhatian misalnya ada sebuah masjid yang terkena proyek maka sebagaimana imbalannya harus pula dibangun masjid yang serupa pada tempat yang lain.⁴¹

Untuk bangunan apa yang selama ini kita kenal dengan bangunan darurat, semi permanen dan permanen masih perlu dikembangkan terus dalam pengertian yang sesuai dengan lingkungan masyarakat yang bersangkutan sedangkan untuk tanaman ganti kerugian pada dasarnya ditujukan pada tanaman keras, sedangkan

⁴¹ Abdurrahman. *op.cit.*, Hlm. 61.

untuk tanaman musiman kecuali kalau pembangunan sangat mendesak dapat ditunggu sampai panen. Pengaturan ganti kerugian untuk benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah masih perlu untuk diperjelas, apakah disini termasuk kuburan dan lain sebagainya, semua itu perlu dipertegas dalam peraturan pelaksanaan yang akan dibuat nanti.

Pasal 13 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 menyebutkan bahwa bentuk ganti kerugian dapat berupa:

- a. Uang;
- b. Tanah pengganti
- c. Pemukiman kembali;
- d. Gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian (a), (b), (c) dan (d) atau bentuk lain yang disepakati para pihak.

Ganti kerugian dengan uang adalah menyangkut besarnya ganti kerugian dikaitkan dengan harga tanah, bangunan dan tanaman yang akan diganti. Pasal 15 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 memberikan arahan mengenai ini:

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

Sedangkan dalam Pasal 16 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 disebutkan bahwa bentuk dan besarnya ganti kerugian atas dasar cara perhitungan dimaksud dalam Pasal 15 Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 ditetapkan dalam musyawarah.

Penentuan besarnya ganti kerugian sebagaimana yang tersebut diatas jauh lebih maju dibandingkan dengan penentuan yang berlaku dalam peraturan pembebasan tanah tentang ganti kerugian yang layak. Berdasarkan atas "Harga Dasar Tanah" yang ditetapkan oleh pemerintah daerah. Namun dengan dikembangkannya cara ini penilaian menjadi fungsi dan beberapa hal mungkin

memberatkan bagi anggaran pengadaan tanah yang sudah ditentukan dalam proyek pembangunan yang memerlukan pengadaan tanah dimaksud.

Pada saat sekarang penentuan mengenai klasifikasi dan besarnya nilai jual dimaksud telah diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan pada tanggal 23 Februari 1993 Nomor 174/KMK.04/1993 tentang penentuan klasifikasi dan besarnya nilai jual obyek pajak sebagai dasar pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan. Dalam Lampiran I Peraturan ini ditentukan klasifikasi, penggolongan dan ketentuan nilai jual bumi, dan lampiran II klasifikasi, penggolongan dan ketentuan nilai jual bangunan. Dalam Lampiran III penentuan Besarnya Nilai Jual Obyek Pajak Usaha Bidang Perkebunan, Lampiran IV Penentuan Besarnya Nilai Jual Obyek Pajak usaha Bidang Perhutanan, Lampiran V tentang penentuan Besarnya Nilai Jual Obyek Pajak Bidang Usaha Bidang Perikanan dan Peternakan.

Semua ini adalah merupakan pedoman bagi instansi pajak dalam mengenakan berapa besar pajak yang harus dibayar oleh seorang wajib pajak. Tapi dalam konteks dengan pemberian ganti kerugian sehubungan dengan pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 juga akan digunakan sebagai dasar untuk memberikan ganti kerugian. Akan tetapi patut dicatat apa yang dikemukakan diatas hanyalah untuk pedoman penentuan ganti kerugian karena untuk memberikan ganti kerugian yang terpenting justru bukannya pedoman seperti tersebut diatas akan tetapi musyawarah antara panitia dengan pemegang hak yang didalamnya akan memuat kesepakatan antara kedua belah pihak yaitu antara panitia dengan pemegang hak atas tanah.

Mengenai sifat ganti kerugian ada beberapa arahan yang perlu dicatat disini walaupun hal yang demikian tidak disebutkan dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993. Dalam penjelasan ini Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 menyebutkan adanya apa yang dinamakan ganti kerugian yang layak disebutkan bahwa ganti kerugian yang layak itu akan didasarkan atas nilai yang dinyatakan/sebenarnya itu tidak mesti sama dengan harga umum dan tanah atau benda uang bersangkutan. Uang yang didasarkan atas nilai yang sebenarnya bukan uang umum karena umum bisa merupakan harga catut. Tetapi sebaliknya harga tersebut tidak pula berarti harga yang murah sedangkan PMDN Nomor 15

Tahun 1975 ganti kerugian adalah atas dasar yang ditetapkan secara berkala suatu Panitia sebagaimana dinamakan dalam PMDN Nomor 1 Tahun 1975 untuk suatu daerah menurut jenis penggunaannya.

Sehubungan dengan ganti kerugian ini memang banyak hal yang dapat dicatat, masalahnya memang berkaitan dengan persoalan ekonomi baik perorangan maupun masyarakat pada umumnya. Seorang yang mendapat ganti kerugian pada dasarnya akan merasa rugi karena pada tanah yang mereka kuasai tertahan nilai lebih yang kadang-kadang tidak diperhitungkan sehingga karenanya ada satu nilai lebih yang diharapkan dan karenanya masyarakat meminta harga yang lebih tinggi dan dirasakan keterlaluhan oleh karena pihak panitia atau penilai termasuk apa yang digariskan dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 adalah bertumpu pada harga riil. Bilamana dihadapkan pada nilai jual memang sering tidak cocok karena masyarakat pada dasarnya "tidak mau menjual" dengan harga pasaran.

Persoalan yang dihadapi masyarakat adalah persoalan sesudah pembayaran ganti kerugian. Setelah menerima ganti kerugian terkadang muncul sifat konsumerisme dari masyarakat dalam memanfaatkan uangnya dengan melupakan masa depan. Kalau kondisinya memang memungkinkan tidak apa-apa, misalnya yang bersangkutan masih banyak memiliki tanah. Tetapi ada juga kemungkinan dengan bermodalkan uang ganti kerugian, yang kemudian dipotong pajak sehingga jumlahnya menjadi kurang dan pengeluaran-pengeluaran lain seperti pindah rumah dan lain-lain sebagaimana yang dipergunakan untuk keperluan yang sifatnya konsumerisme sehingga dengan uang yang tersedia ia tidak dapat membeli tanah dan rumah sebagai ganti dari rumah dan tanah yang diserahkannya, sehingga dengan penggantian ini hidupnya bukan lebih baik malah semakin buruk. Dengan demikian ganti kerugian ini harus betul-betul mampu mengantisipasi munculnya kemiskinan dalam masyarakat bukan penyebab timbulnya kemiskinan baru.

Apa yang disebutkan dalam Pasal 13 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 sudah cukup tegas bahwa ganti kerugian bukan hanya berupa uang tetapi dapat pula berupa tanah pengganti dan pemukiman kembali atau gabungan dari kemungkinan-kemungkinan tersebut misalnya diberikan pemukiman kembali

disuatu lokasi tertentu yang cukup layak ditinjau dari perkembangan sosial, ekonomi dan budaya ditambah dengan uang ganti pengganti, yang kalau diperhitungkan jumlah nilai dengan pemukiman barunya ditambah dengan pengganti uang tidak jauh berbeda dari nilai jual tanah dan rumah yang diserahkan atau dilepaskannya.

Kemudian lebih jauh dari Pasal 13 sub e Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dimungkinkan pula ganti kerugian dalam bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Hal ini penting berkaitan dengan kesempatan kerja dan sumber penghasilan pada masa yang akan datang, sehingga pembangunan suatu proyek tidak akan menyengsarakan rakyat bahkan sebaliknya akan lebih dapat membantu kemakmuran seperti misalnya keikutsertaan bekerja dalam proyek baik pada tahap pra konstruksi, konstruksi dan pasca konstruksi atau maksud sebagai pemegang saham yang dapat memperoleh imbalan yang diterimanya pada masa yang akan datang. Karena itu penggantian ini tidak hanya sekedar layak tetapi juga edukasi dan mengarah kepada kepentingan masa depan warga masyarakat.

Dalam Pasal 17 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 ditentukan bahwa ganti kerugian diserahkan langsung kepada pemegang hak atas tanah atau ahli warisnya yang sah dan nadzir bagi tanah wakaf penyerahan langsung ini penting untuk ditegaskan mengingat banyak kejadian ganti kerugian yang diberikan akan tetapi tidak sampai kepada pihak yang berhak. Selanjutnya Pasal 17 ayat (2) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 ditentukan bahwa dalam hal tanah, bangunan, tanaman atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah milik bersama oleh beberapa orang, sedangkan satu atau beberapa orang dari mereka tidak dapat ditemukan maka ganti kerugian yang menjadi hak orang yang tidak ditemukan tersebut dikonsinyasikan di pengadilan negeri setempat oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanah.

Disini konsinyasi dikenal akan tetapi hanya untuk keperluan penyampaian ganti kerugian yang telah disepakati akan tetapi orang yang bersangkutan tidak dapat ditemukan bukan sebagaimana yang lazim yang terjadi dalam praktek sekarang dimana konsinyasi dilakukan justru sebelum ada kesepakatan mengenai besar dan jumlah ganti kerugian yang dibayarkan dalam hal tidak terdapat kesepakatan

antara panitia atau pihak yang memerlukan tanah dengan pemilik atau pemegang hak telah menitipkan sejumlah uang yang dihitung menurut taksiran mereka di Kepaniteraan Pengadilan Negeri yang nantinya akan dibayarkan kepada pemilik atau pemegang hak setelah mereka mau menerima pembayaran tersebut.⁴² Sehingga dapat menimbulkan kesan adanya semacam pemaksaan dan pemilik atau pemegang hak hanya bisa menyetujui saja. Hal ini memang dapat dimaklumi sehubungan dengan masalah tahun anggaran dari proyek yang direncanakan karena misalnya pengadaan tanah harus dibayarkan paling lambat tanggal tertentu sedangkan musyawarah masih cukup alot, maka untuk mengamankan keuangan dikonsinyasikan kepada pengadilan. Disini memang terkesan akan adanya unsur pemaksaan oleh karena "pembayaran" sudah dilakukan sedangkan kesempatan belum terdapat.

II. 2. Pembangunan Jakarta Outer Ring Road (JORR)

II.2.1. Kronologis Jalan Ulujami Untuk Kepentingan Umum

Pembangunan jalan tol luar lingkaran Jakarta yang berada di Kelurahan Bintaro, Kecamatan Pesanggrahan, Kotamadya Jakarta Selatan, merupakan salah satu dari pembangunan untuk kepentingan umum. Pada awal pembangunannya dimulai tahun 1992 yang mana sebagian besar meliputi daerah Ulujami, Kelurahan Bintaro, Kecamatan Pesanggrahan, Kotamadya Jakarta Selatan. Kemudian diubah fungsinya oleh Pemerintah Daerah Jakarta Selatan, dengan melakukan pengembangan secara terarah berupa pelebaran jalan, yaitu pembangunan Jalan Tol Luar Lingkaran Jakarta yang dikenal dengan sebutan "Jalan Tol".

Pembangunan jalan tol luar lingkaran Jakarta ini, mempunyai tujuan untuk menjalankan program pemerintah daerah guna mengatasi kelancaran lalu lintas dalam kota Jakarta untuk kegiatan ekonomi, sosial dan kegiatan lainnya yang berada dilingkungan Wilayah DKI Jakarta. Kadaan jalan dalam kota yang lalu lintasnya dapat dikatakan sangat padat membutuhkan suatu pemecahan, maka dirasakan perlu untuk dilakukan pembangunan jalan tol tersebut agar dapat

⁴² Abdurrahman, *op.cit.*, Hlm. 66

berfungsi sebagai penghubung yang saling mendukung diantara lalu lintas yang akan dilewati oleh kendaraan beroda empat.

Dalam rencana penggunaan tanah untuk jalan tol, dari penelitian penulis dilakukan oleh PT. Jasa Marga setelah melalui suatu proses yang tercantum dalam perundang-undangan yaitu Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 yang dikeluarkan oleh pemerintah. Untuk itu dalam pembangunan jalan tol luar lingkaran Jakarta ini, maka terlebih dahulu harus disesuaikan dengan RTRW, perencanaan ruang tentunya berdasarkan penelitian yang telah dilakukan aparat Pemerintah Daerah (Pemda) Kotamadya Jakarta Selatan, kemudian setelah itu dilaporkan kepada Gubernur DKI Jakarta tentang kesesuaian proyek pembangunan tersebut. Berdasarkan laporan yang disampaikan oleh P2T yang melakukan penelitian tersebut, maka Gubernur memberikan persetujuannya untuk menetapkan lokasi ini sebagai tempat pembangunan yang akan dilaksanakan oleh PT. Jasa Marga sebagai pemohon hak atas tanah untuk pembangunan jalan tol lingkaran luar Jakarta sehingga pengadaan tanah itu dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Selanjutnya Pemerintah Daerah (Pemda) Wilayah DKI Jakarta Selatan mengeluarkan Surat Keputusan (SK) pada tanggal 10 Januari 1992 Nomor 195 Tahun 1992 tentang Penguasaan Perencanaan/Peruntukkan Bidang Tanah Untuk Pelaksanaan Pembangunan/Pelebaran Jalan Bebas Hambatan (TOL) dari jalan Meruya Ilir sampai dengan jalan Ciputat Raya yang terletak di Kelurahan Meruya Ilir, Kelurahan Meruya Utara, Kelurahan Joglo, Kecamatan Kebon Jeruk, Kotamadya Jakarta Barat, dan Kelurahan Petukangan Utara, Kelurahan Petukangan Selatan, Kelurahan Pesanggrahan, Kelurahan Ulujami, Kelurahan Bintaro, Kelurahan Pondok Pinang, Kecamatan Kebayoran Lama, Kotamadya Jakarta Selatan.

Adanya pembangunan jalan tol tersebut, tentu saja memerlukan lahan atau tanah yang sangat luas. Untuk itu Pemda Kotamadya Jakarta Selatan mulai melakukan rencana umum tata ruang terhadap daerah-daerah yang sudah disebutkan dalam Surat Keputusan Nomor 195 Tahun 1992.

Dalam pembangunan jalan tol lingkaran luar Jakarta pada Kelurahan Bintaro, Kecamatan Pesanggrahan, Kotamadya Jakarta Selatan, diselenggarakan oleh Departemen Pekerjaan Umum yang kemudian dilaksanakan oleh PT. Jasa Marga.

Untuk itu PT. Jasa Marga bertanggung jawab terhadap proses pembangunan jalan tol tersebut. Sehingga berdasarkan permohonan yang diajukan oleh PT. Jasa Marga ke kantor Pertanahan Kotamadya Jakarta Selatan, maka kemudian PT. Jasa Marga yang dibantu oleh P2T ini mengadakan pelepasan hak atas tanah dari masyarakat yang memiliki tanah di Kelurahan Bintaro, Kecamatan Pesanggrahan, Kotamadya Jakarta Selatan. Adapun Panitia Pengadaan Tanah (P2T) untuk daerah kotamadya Jakarta Selatan terdiri dari beberapa anggota panitia, yaitu antara lain:

1. Walikota Jakarta Selatan sebagai ketua merangkap anggota;
2. Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional Jakarta Selatan;
3. Kepala Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan Jakarta Selatan;
4. Kepala Kantor Pekerja Umum Jalan Jakarta Selatan;
5. Kepala Kantor Tata Kota Jakarta Selatan;
6. Kepala Kantor Pertanian dan Kehutanan;
7. Kepala Kantor Tantrih dan Limas;
8. Kepala Bagian Administrasi Sarana Perkotaan;
9. Kepala Bagian Administrasi Sarana Perkotaan;
10. Kepala Bagian Hukum dan Ortala;
11. Camat Pesanggrahan; dan
12. Lurah Bintaro.

Dalam melaksanakan tugasnya P2T terlebih dahulu akan melihat lokasi tanah secara langsung, bahkan jika perlu panitia tersebut akan memanggil dan menghadirkan pihak pemohon hak atas tanah dan pihak yang akan melepaskan atau menyerahkan hak atas tanah yang akan dilepaskan atau diserahkan kepada Negara melalui PT. Jasa Marga menjadi lengkap dan akurat adanya.

Setelah itu dilaksanakan langkah-langkah dengan adanya penyuluhan terhadap warga Kelurahan Bintaro, Kecamatan Pesanggrahan, Kotamadya Jakarta Selatan yang akan terkena pengadaan tanah. Penyuluhan tersebut dilakukan oleh ketua P2T yaitu Walikotamadya Jakarta Selatan, beserta anggota P2T mulai dari Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional Jakarta Selatan, Kepala Kantor Tata Bangunan dan Gedung Pemda Jakarta Selatan, Sudin Pekerja Umum Jakarta Selatan, Sudin Tata Kota Jakarta Selatan, Kepala Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan Jakarta Selatan, Sudin P2B Jakarta Selatan, Sudin Pertanian dan

Kehutanan, Sudin Tantrib dan Limas, Kepala Bagian Administrasi Wilayah, Kepala Bagian Hukum dan Ortala, Camat Pesanggrahan dan Lurah Bintaro.

Penyuluhan dilakukan di kecamatan masing-masing kelurahan dengan dihadiri oleh warga masyarakat dan melibatkan peran serta tokoh-tokoh masyarakat. Maksud diadakannya penyuluhan tersebut adalah untuk memberikan gambaran atau penjelasan tentang maksud dan tujuan akan dilaksanakannya proyek pembangunan jalan tol luar lingkaran Jakarta di Kelurahan Bintaro, Kecamatan Pesanggrahan, Kotamadya Jakarta Selatan dengan prosedur, ganti rugi, surat-surat yang harus disiapkan dan sebagainya. Beberapa tahapan dalam penyuluhan ini dibagi menjadi tiga, yaitu:

1. Penyuluhan pertama, diajukan kepada warga atau pemilik yang berada di sekitar trace dengan harapan bahwa mereka memberikan bantuan atas pelaksanaan tugas pematokan trace. Pelaksanaan dari pematokan trace ini dilakukan oleh Dinas Tata Kota DKI Jakarta dengan berpedoman pada gambar rencana yang telah disetujui Gubernur.
2. Penyuluhan kedua, ditujukan kepada warga yang berada di dalam trace dengan maksud membantu kegiatan petugas pendataan di lapangan dengan:
 - a. Menunjukkan batas penguasaan tanahnya dan menunjukkan bukti-bukti penguasaan tanahnya dan bangunan yang ada.
 - b. Ikut serta menghitung jumlah tanaman dan jenisnya.
 - c. Penjelasan tentang penghuni yang ada.
3. Penyuluhan ketiga, ditujukan kepada warga mengenai ganti rugi yang akan mereka terima, dimana akan dilakukan pembayaran ganti kerugian.

Setelah penyuluhan selesai dilaksanakan, maka kegiatan selanjutnya yaitu menginventaris mengenai bidang-bidang tanah, termasuk bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang terkait dengan tanah. Besarnya ganti rugi terhadap tanah, bangunan dan benda-benda lainnya untuk Kelurahan Bintaro, Kecamatan Pesanggrahan, Kotamadya Jakarta Selatan telah ditentukan melalui Surat Keputusan Walikotamadya Jakarta Selatan Nomor 404/2003 Tertanggal 15 Oktober 2003. Hasil dari inventarisasi kemudian diumumkan kepada masyarakat melalui kantor pertanahan Kotamadya Jakarta Selatan.

Dengan adanya musyawarah yang merupakan tugas dari P2T, dengan cara panitia mengundang institusi yaitu PT. Jasa Marga yang memerlukan tanah dan masyarakat sebagai pemilik hak atas tanah. Dalam musyawarah ini terjadi dengar pendapat antara PT. Jasa Marga dan masyarakat, dimana tawar menawar harga menjadi pokok utama pada pertemuan ini.

Dalam musyawarah muncul suatu keputusan, keputusan itu bisa menjadi keputusan yang telah disepakati oleh masyarakat pemilik hak atas tanah, bangunan, dan tanaman yang ada di atasnya dengan PT. Jasa Marga sebagai pihak pemohon hak atas tanah atau keputusan yang tidak ada kata sepakat dalam arti sudah diusahakan beberapa kali namun tetap mengalami jalan buntu. Hal ini yang menjadi pokok persoalan dalam penelitian yang dilakukan oleh penulis dilapangan. Dimana setelah adanya musyawarah antara P2T dengan masyarakat ada 3 (tiga) Kepala Keluarga (KK) yang menolak besarnya pemberian ganti rugi yang telah ditawarkan oleh P2T, yaitu Muhamad Pekir, Muchlison Zaeni dan Azar Saad. Mereka adalah pemilik hak atas tanah di Kelurahan Bintaro, Kecamatan Pesanggrahan, Kotamadya Jakarta Selatan yang didalam proyek jalan tol Jakarta Outer Ring Road Seksi W2 ada pada peta nomor 73, 76, dan 86 nomor urut 9,10 dan 11 seluas 214 M2, 189 M2 dan 1.814 M2.

Ketiga kepala keluarga ini Muhamad Pekir, Muchlison Zaeni dan Azar Saad yang merasa ganti rugi yang diberikan oleh PT. Jasa Marga terhadap hak atas milik tanah mereka tidak sesuai dengan ganti rugi yang mereka inginkan. Ganti rugi yang mereka inginkan adalah Rp 4.000.000,- per meter persegi yaitu sesuai dengan harga pasaran daerah tersebut, sedangkan ganti rugi yang ditawarkan oleh PT. Jasa Marga adalah Rp 2.200.000,- per meter persegi.

Permasalahan yang timbul mengakibatkan tidak adanya kesepakatan mengenai bentuk besarnya ganti kerugian. Pemilik tanah Muhamad Pekir, Muchlison Zaeni dan Azar Saad yang merasa tidak puas akan hasil musyawarah yang dilakukan oleh P2T, kemudian melakukan upaya hukum dengan mengajukan keberatan kepada Gubernur DKI Jakarta untuk menyelesaikan masalah ganti kerugian hak atas tanah yang akan dilepaskan kepada PT. Jasa Marga, dengan harapan Gubernur dapat merubah keputusan mengenai ganti kerugian yang ditetapkan oleh P2T.

II.2.2. Tata Cara Perolehan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Veteran

Pembangunan gedung, jalan dan fasilitas-fasilitas umum, pada saat ini sering dilakukan. Namun pembangunan untuk kepentingan umum itu, tidak ditunjang dengan adanya lokasi atau tempat untuk membangunnya. Sebab lahan atau lokasi yang diinginkan oleh pihak yang ingin membangun fasilitas-fasilitas umum itu biasanya sudah dimiliki oleh masyarakat. Untuk itu dalam mendapatkan lahan tersebut, maka dapat dilakukan dengan cara permohonan hak atas tanah kepada pemerintah melalui pembebasan atau penyerahan hak milik atas tanah untuk kepentingan umum dalam rangka kegiatan pembangunan.

Adapun kegiatan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang dimiliki oleh warga masyarakat dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dengan beberapa tata cara yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Tata cara yang ditempuh oleh instansi pemerintah yaitu PT. Jasa Marga yang memerlukan tanah guna keperluan pelaksanaan pembangunan jalan tol luar lingkaran Jakarta di daerah Veteran Ulu-Jami, adalah sebagai berikut:

1. PT. Jasa Marga yang memerlukan tanah, mengajukan permohonan untuk mendapat tanah yang diperlukan, pengajuan tersebut disampaikan kepada Gubernur DKI Jakarta, yang kemudian menunjuk Walikota Jakarta Selatan untuk memproses lebih lanjut dalam rangka pelaksanaan pengadaan tanah di daerah Ulu-Jami.
2. Lalu dilakukan penilaian terhadap PT. Jasa Marga sebagai pihak pemohon, disini dilihat apakah PT. Jasa Marga benar-benar memerlukan tanah tersebut guna melaksanakan pembangunannya atau tidak.
3. Bila semua persyaratan diatas telah dipenuhi oleh PT. Jasa Marga barulah panitia pengadaan tanah Jakarta Selatan menjalankan fungsinya dan melakukan penelitian dan investarisasi di Kelurahan Bintaro, Kecamatan Pesanggrahan, Kotamadya Jakarta Selatan, yang meliputi:
 - a. Inventarisasi tanah yang terkena proyek pengadaan tanah, sesuai dengan luas areal yang diperlukan.
 - b. Inventarisasi bangunan-bangunan yang ada diatas tanah tersebut.
 - c. Inventarisasi tanaman-tanaman yang timbul diatas tanah tersebut.

- d. Inventarisasi terhadap benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah tersebut.
4. Apabila berdasarkan inventarisasi tersebut tampak bahwa proyek pengadaan tanah di Kelurahan Bintaro, Kecamatan Pesanggrahan, Kotamadya Jakarta Selatan mempunyai dampak potensial terhadap lingkungan perlu dibuat Penyajian Informasi Lingkungan (PIL) dan Analisa Dampak Lingkungan (AMDAL).
 5. Jika tidak ada halangan pada bagian 4 (empat) diatas, maka kegiatan selanjutnya adalah P2T mengadakan penelitian status hukum dari tanah yang akan dilepaskan oleh masyarakat, juga mengenai siapa pemegang haknya dan siapa pemilik bangunan dan tanaman yang ada diatas tanah yang akan terkena pemilik bangunan dan tanaman yang ada diatas tanah yang akan terkena pengadaan tanah. Hasil penelitian terhadap status tanah tersebut dapat berupa:
 - a. Tanah negara bebas
 - b. Tanah adat atau tanah rakyat
 - c. Tanah yang belum terdaftar
 - d. Tanah yang terdaftarDari hasil penelitian penulis, status tanah yang berada di Kelurahan Bintaro, Kecamatan Pesanggrahan, Kotamadya Jakarta Selatan ini adalah, tanah yang dimiliki oleh masyarakat adalah berstatus tanah milik adat berupa girik dan beberapa tanah yang memiliki status tanah hak milik yang terdaftar berupa data yuridis dan data fisik yang ditandai dengan adanya pembuktian hak atas tanah berupa sertipikat.
 6. Setelah itu P2T akan menaksir ganti kerugian dan mengusulkan ganti kerugian yang akan diberikan.
 7. Kemudian P2T memberikan penjelasan/penyuluhan kepada masyarakat pemegang hak atas tanah mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut.
 8. Selanjutnya P2T, pemegang hak atas tanah dan PT. Jasa Marga melaksanakan musyawarah dengan masyarakat yang akan melepaskan hak atas tanahnya.
 9. Setelah musyawarah dilakukan ada dua kemungkinan yang dapat terjadi, yaitu:

- a. Antara masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah dan PT. Jasa Marga yang memerlukan tanah telah mencapai kesepakatan, sehingga P2T dapat mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian sesuai dengan kesepakatan tersebut.
 - b. Apabila tidak tercapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, maka P2T mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dan sejauh mungkin memperhatikan pendapat, keinginan, sarana dan pertimbangan yang berlangsung dalam musyawarah.
10. Setelah diperoleh suatu kesepakatan dalam musyawarah, maka PT. Jasa Marga menyerahkan uang ganti kerugian kepada masyarakat sebagai pemegang hak dengan disaksikan oleh panitia. Pemberian ganti rugi serta penyertaan pelepasan hak disaksikan oleh empat orang anggota panitia pengadaan tanah dan diantaranya kepala camat dan kepala desa.⁴³ Pada waktu yang bersamaan pemegang hak atas tanah menyerahkan dan melepaskan hak atas tanahnya dan menuangkan pernyataan tersebut dalam Berita Acara Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang dibuat P2T dengan ditandatanganinya berita acara tersebut, maka berakhirilah proses pengadaan tanah ini.
11. Apabila musyawarah yang telah diupayakan tidak berhasil, maka P2T mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian yang ditetapkan sepihak oleh mereka. Bila pemegang hak tidak setuju dengan keputusan P2T, maka pemegang hak dapat mengajukan semacam banding terhadap keputusan tersebut.
- Seperti yang dilakukan oleh ketiga Kepala Keluarga di Kelurahan Bintaro, Kecamatan Pesanggrahan, Kotamadya Jakarta Selatan, dimana Muhamad Pekir, Muchlison Zaeni dan Azar Saad melakukan upaya banding ke Gubernur DKI Jakarta. Namun permohonan ketiga orang tersebut ditolak, karena Gubernur DKI Jakarta menguatkan Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh Walikotamadya Jakarta Selatan, mengenai besarnya ganti kerugian.
12. Selanjutnya walaupun ada beberapa masyarakat yang menolak ganti rugi yang ditawarkan oleh PT. Jasa Marga, namun pembangunan jalan tol luar lingk

⁴³ A.P. Parlindungan, *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*, (Bandung: Mandar Maju, 1990.), Hlm. 62.

Jakarta ini tetap berjalan, dan terhadap ganti rugi yang ditolak oleh beberapa masyarakat tersebut dikonsinyasikan yaitu dititipkan kepada Pengadilan Negeri Jakarta Selatan melalui Panitera Pengadilan Negeri Jakarta Selatan.

II.2.3. Masalah-Masalah Dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Ulujami

Masalah yang timbul dalam pelaksanaan pengadaan tanah adalah salah satunya, melekat pada lembaga pengadaan tanah yaitu adanya *conflict of interest* (benturan kepentingan) dan segala akibat yang merupakan konsekuensi logis dari kenyataan bahwa tanah sebagai sumber daya alam bersifat sangat terbatas sedangkan kebutuhan manusia atas tanah terus meningkatkan sehingga semakin lama tanah menjadi bahan komoditi yang langka. Seperti halnya dalam penelitian penulis, bahwa dalam musyawarah untuk mencapai kesepakatan mengenai harga tanah yang dimiliki oleh warga masyarakat yang tidak terjadi kata sepakat. Hal ini disebabkan karena harga yang diajukan oleh PT. Jasa Marga terhadap satu meter tanah (per meter) dihargai sebesar Rp 2.200.000,-/M² (dua juta dua ratus ribu rupiah per meter persegi) sedangkan menurut beberapa orang di Kelurahan Bintaro, Kecamatan Pesanggrahan, Jakarta Selatan harga yang diberikan itu tidak sesuai dengan harga pasaran yang ada. Sehingga tentu saja hal ini menimbulkan suatu masalah bagi kedua belah pihak.

Dalam melakukan penetapan ganti rugi untuk pembangunan jalan tol lingkaran luar Jakarta di Kelurahan Bintaro, Kecamatan Pesanggrahan, Kotamadya Jakarta Selatan terjadi hal-hal sebagai berikut:

1. Harga tanah ditetapkan menurut ukuran sesuai adanya kemampuan keuangan pihak PT. Jasa Marga, yaitu Rp 2.200.000,-/M² (dua juta dua ratus ribu rupiah per meter persegi), seangkan harga pasaran didaerah tersebut menurut masyarakat adalah Rp 4.000.000,-/M² (empat juta rupiah per meter persegi).
2. Besarnya ganti rugi yang dimohonkan oleh masyarakat didaerah ini, tidak dapat dipenuhi oleh PT. Jasa Marga sebagai institusi yang memerlukan tanah, karena adanya keterbatasan keuangan PT. Jasa Marga.

II. 2. 4. Ganti Rugi Pihak Yang Terkena Pengadaan Tanah Untuk Jalan Tol Ulujami.

Sebenarnya ganti kerugian merupakan suatu upaya mewujudkan penghormatan kepada pihak-pihak dan kepentingan perorangan yang telah dikorbankan untuk kepentingan umum. Ganti kerugian dapat dikatakan adil bila hal tersebut tidak membuat seseorang menjadi kaya atau sebaliknya menjadi lebih miskin dari keadaan semula.⁴⁴ Ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol lingkaran luar Jakarta di Kelurahan Bintaro, Kecamatan Pesanggrahan, Kotamadya Jakarta Selatan, diberikan untuk:

1. Hak atas tanah
2. Bangunan
3. Tanaman

Sedangkan bentuk ganti kerugian yang diberikan kepada masyarakat Kelurahan Bintaro, Kecamatan Pesanggrahan, Kotamadya Jakarta Selatan ini, adalah berupa:

- a. Uang, dan
- b. Tanah pengganti (diberikan untuk bangunan yang sebelumnya diatas tanah tersebut berdiri tempat ibadah yaitu Masjid).

Perhitungan ganti kerugian khusus untuk tanah adalah harga tanah yang dirasakan atas nilai nyata atau sebenarnya, dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) Bumi dan Bangunan terakhir untuk tanah yang bersangkutan sedangkan dasar perhitungan ganti kerugian atas bangunan dan tanaman adalah nilai jual bangunan dan tanaman yang ditaksir oleh instansi yang berwenang dibidang tersebut. Bila dibanding ganti kerugian untuk bangunan dan tanaman, maka ganti kerugian untuk tanah lebih rumit perhitungannya, karena ada beberapa faktor yang harus mempengaruhi harga tanah selain NJOP Bumi dan Bangunan terakhir. Faktor-faktor tersebut adalah:⁴⁵

1. Lokasi atau letak tanah,
2. Jenis hak atas tanah,
3. Peruntukkan tanah,
4. Sesuai dengan rencana tata ruang wilayah,

⁴⁴ Sumardjono, *op. cit.*, Hlm. 80.

⁴⁵ Sumardjono, *op.cit.*, Hlm. 85.

5. Prasarana,
6. Fasilitas dan utilitas, lingkungan,
7. Faktor-faktor lain.

Berdasarkan hasil musyawarah yang dilaksanakan pada hari Senin, tanggal 8 Mei 2003 yang bertempat di Kantor Walikotamadya Jakarta Selatan, Jalan Prapanca Raya Nomor 9 Kebayoran Baru antara Pimpinan Proyek (Pimpro) Panitia Pengadaan Tanah Jakarta Selatan dengan PT. Jasa Marga telah diputuskan bahwa besarnya ganti rugi atas girik adat Nomor C 1287 atas nama Muhamad Pekir seluas 214 M2 dan tanah girik adat Nomor C 3291 atas nama Azar Saad seluas 1.814 M2 adalah seharga Rp 2.200.000,-/M2 (dua juta dua ratus per meter persegi). Perhitungan ini dilakukan melalui formula:

$$\frac{\text{Harga Pasaran Tertinggi Rp 2.300.000,-/M2} + \text{Harga NJOP Rp 2.013.000,-/M2}}{2}$$

= Rp 2.166.500,-/M2 (SHM), dibulatkan menjadi Rp 2.200.000,-/M2

Walupun telah ditetapkan melalui musyawarah, tetapi ketiga Kepala Keluarga ini tetap menolak besarnya ganti kerugian yang diberikan. Dan ketiga orang tersebut melakukan upaya hukum kepada Gubernur. Akan tetapi upaya hukum yang dilakukan oleh ketiganya tidak membuahkan hasil seperti yang mereka inginkan, sebab Gubernur Daerah Tingkat I DKI Jakarta melalui Surat Keputusan Gubernur Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 1407/073.3 tentang Penyelesaian Keberatan Atas Ganti Kerugian Pembangunan Jalan Tol JORR, menetapkan bahwa Gubernur DKI Jakarta menolak ganti rugi yang diajukan oleh Muhamad Pekir, Muchlison Zaeni dan Azar Saad, dengan alasan sebagai berikut:

1. Besarnya ganti rugi atas tanah milik Muhamad Pekir, Muchlison Zaeni dan Azar Saad telah ditetapkan sesuai dengan Keputusan Walikotamadya Jakarta Selatan Nomor 404 tanggal 15 Oktober 2003 Bahwa penetapan ganti rugi telah memperhatikan harga pasaran dan NJOP sebagaimana yang disyaratkan dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993.
2. Berdasarkan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor Da. 11/3/14/1972 tanggal 2 Februari 1972 tentang Pedoman Penetapan Ganti Rugi Pembebasan Tanah beserta benda-benda yang ada di atasnya Dalam

Wilayah DKI Jakarta, besarnya ganti rugi atas tanah milik dengan bukti pemilikan Girik adalah 90%.

3. Ditinjau dari harga NJOP sebesar Rp 2.013.000,- dan harga pasaran sebesar Rp 2.300.000,- serta status tanah mereka adalah Girik maka penetapan Walikotamadya Jakarta Selatan sebesar Rp 2.200.000,-/M2 telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
4. Berdasarkan dengan surat keputusan tersebut permohonan Muhamad Pekir , Muchlison Zaeni dan Azar Saad tidak dapat dikabulkan. Hal ini tetap tidak mengubah pendirian mereka yang tetap tidak mau menyerahkan hak atas tanahnya kepada pemerintah, karena mereka tetap menolak besarnya ganti kerugian yang ditawarkan.

Rencana pembanguna jalan tol luar lingkak Jakarta harus tetap berjalan meski ada beberapa warga masyarakat yang menolak pembangunan jalan tol tersebut. Pihak PT. Jasa Marga sebagai pemohon hak atas tanah dituntut untuk melakukan tindakan nyata dengan berusaha keras agar kendala yang ada tidak menjadi penghalang dalam pembangunan jalan Tol Lingkak Luar Jakarta. Tindakan yang dilakukan oleh PT. Jasa Marga yaitu mengeluarkan Surat Keputusan Nomor AA. TN 01.769 tentang pembatalan pembebasan lahan atas nama Muhamad Pekir dan Muchlison Zaeni sedangkan untuk Azar Saad sendiri tidak dilakukan tindakan pembatalan. Hak milik atas nama Muhamad Pekir dan Muchlison Zaeni secara teknis tidak terkena trace/konstruksi jalan tol, dan mereka berdua juga tidak keberatan jika tanahnya tidak terkena pengadaan tanah tersebut. Sedangkan tanah milik Azar Saad lebih dari setengah tanahnya terkena pembangunan jalan tol ini. Sehingga mau tidak mau Azar Saad harus menerima penyerahan atas lahannya. Sebab pembangunan jalan tol Lingkak Luar Jakarta di Kelurahan Bintaro, Kecamatan Pesanggrahan, Kotamadya Jakarta Selatan ini adalah demi kepentingan umum.

Namun demikian Azar Saad masih bersikeras pada pendiriannya untuk tidak melepaskan hak atas tanahnya. Hal ini akhirnya memaksa PT. jasa Marga melakukan tindakan dengan cara mengkonsinyasi uang ganti kerugian hak atas tanah milik Azar Saad. Sejumlah uang yang dihitung menurut tafsiran ini mereka titipkan di Kepaniteraan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan yang nantinya akan

mereka bayarkan kepada pemilik atau pemegang hak atas tanah (Azar Saad) yang diharapkan dapat dan mau menerimanya.

II.2.5. Upaya Hukum yang Ditempuh Dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Jalan Veteran.

Masyarakat maupun pemerintah harus saling terkait dalam mengatasi masalah yang terjadi untuk menyelesaikan masalah yang timbul dalam pelaksanaan pengadaan tanah. Apabila hanya salah satu pihak saja yang mempunyai itikad baik dalam usaha memecahkan persoalan, maka akan fatal akibatnya. Sebab kesan yang timbul bahwa hanya akan mementingkan keinginan masing-masing pihak saja. Untuk itu upaya yang dapat ditempuh dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol lingkaran luar Jakarta ini, antara lain adalah sebagai berikut:

a. Upaya hukum dari pihak pemerintah.

Musyawarah seperti yang telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Jakarta Selatan atau Panitia Pengadaan Tanah adalah salah satu upaya hukum yang baik. Karena dengan musyawarah maka ada sikap saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Pemberian ganti kerugian yang diberikan atas tanah, bangunan dan tanaman yang ada di atasnya kepada masyarakat yang terkena pengadaan tanah khususnya daerah Kelurahan Bintaro, Kecamatan Pesanggrahan, Kotamadya Jakarta Selatan yaitu dilakukan dengan cara menawarkan nilai ganti rugi sebesar Rp 2.200.000,-/M². Karena nilai ganti rugi menurut Muhamad Pekir, Muchlison Zaeni dan Azar Saad dirasa kurang sesuai maka ketiganya menolak jumlah ganti rugi yang diberikan oleh Pemerintah.

Adanya penolakan pemberian ganti rugi oleh ketiganya, mengharuskan pemerintah untuk melakukan suatu upaya hukum. Upaya yang dimaksud disini adalah tidak dilakukannya pembebasan tanah atas hak yang dimiliki oleh Muhamad Pekir dan Muchlison Zaeni. Sedangkan hak atas tanah milik Azar Saad tetap harus dilakukan pembebasan, walaupun Azar Saad menolaknya.

Pemerintah pun melakukan tindakan konsinyasi yaitu penitipan ganti kerugian kepada Panitera Pengadilan Negeri Jakarta Selatan.

b. Upaya hukum dari masyarakat

Masyarakat yang merasa pemberian ganti kerugian yang diberikan oleh pemerintah tidak sesuai dengan apa yang mereka inginkan kemudian melakukan upaya hukum. Upaya hukum itu berupa pengajuan keberatan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I DKI Jakarta. Gubernur akan mengupayakan penyelesaian dengan mempertimbangkan pendapat dan keinginan para pihak, dan selanjutnya Gubernur akan mengeluarkan keputusan yang dapat mengukuhkan atau mengubah keputusan panitia pengadaan tanah.

Keberatan yang diajukan oleh ketiga kepala keluarga Muhamad Pekir, Muchlison Zaeni dan Azar Saad ditolak oleh Gubernur DKI Jakarta, ini dikarenakan pemerintah atas ganti rugi yang diajukan oleh ketiga orang tersebut tidak sesuai dengan Surat Keputusan (SK) yang dikeluarkan oleh Walikotaamadya Jakarta Selatan. Pada SK yang dikeluarkan oleh Walikotaamadya Jakarta Selatan ditetapkan bahwa tanah yang berstatus girik, ganti rugi terhadap hak milik atas tanah itu sebesar 90% dan pemberian ganti kerugian telah dipertimbangkan lebih dahulu dengan memperhatikan harga pasaran di Kelurahan Bintaro, Kecamatan Pesanggrahan, Kotamadya Jakarta Selatan dan Nilai Jual Obyek Pajak Bumi dan Bangunan.

II.3. Analisis Terhadap Permasalahan Hukum

II.3.1. Analisa terhadap tata cara perolehan tanah untuk kepentingan umum

Dalam proses pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, sering sekali terdapat kendala-kendala dalam pelaksanaannya. Ini dapat muncul dari isi Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993. Salah satunya adalah banyaknya panitia yang turun dalam pelaksanaan pengadaan tanah, sedangkan masing-masing anggota panitia tersebut juga mempunyai tugas tersendiri sesuai dengan jabatannya dalam pemerintahan disamping tugasnya sebagai anggota panitia. Menjalankan dua tugas pemerintahan sekaligus, kecil kemungkinan terciptanya efektifitas dan efisiensi kerja setiap personil.

Menurut penulis, tugas panitia pengadaan tanah sebaiknya diserahkan kepada suatu lembaga pengguna jasa penilai atau suatu lembaga yang *independent* yang tidak mempunyai kepentingan terhadap tanah. Dikatakan demikian karena jika tugas dalam menaksir dan mengusulkan besarnya ganti kerugian atas tanah yang akan dilepaskan diserahkan kepada P2T, maka nilai ganti kerugian yang diajukan kepada pemerintah oleh pimpinan proyek besarnya Pajak (NJOP) Bumi dan Bangunan dengan “harga pasaran”, atau dalam arti lain bahwa kenetralan tersebut akan sedikit terjadi dalam pelaksanaan pelepasan hak atas tanah.⁴⁶

II.3.2. Analisis terhadap masalah-masalah dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Ulujami

Seperti yang telah dijelaskan di sub bab bagian B, bahwa didalam praktek pengadaan tanah bagi pembangunan jalan tol JORR Ulujami di Jakarta Selatan, terdapat 3 (tiga) kepala keluarga yang menolak uang ganti rugi yang diberikan, padahal harga tanah yang ditawarkan sudah sesuai dengan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP).

Dapat dikatakan bahwa harga tanah banyak berkaitan dengan aspek ekonomi pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan tidak adanya kesepakatan harga tanah selalu menjadi kendala dalam menetapkan jumlah ganti kerugian. Kenyataan yang ada dalam pelaksanaannya mengenai penentuan harga tanah ini adalah tingkat kesulitan yang tinggi untuk menentukan nilai subyektif. Karena pada hakekatnya tanah merupakan komoditi yang harganya sangat fluktuatif, cenderung sulit diprediksi dan mengandung unsur subyektifitas yang tinggi.

Sulitnya menentukan harga tanah karena banyaknya faktor yang mempengaruhi dan adanya dua nilai dasar penentuan harga (harga sesuai dengan NJOP dan harga tanah “pasaran” di masyarakat), mengakibatkan sulitnya mencapai kesepakatan mengenai harga tanah dan pelaksanaan pengadaan tanah itu sendiri. Dalam pelaksanaan pengadaan tanah, ada dua pihak yang sulit berhadapan

⁴⁶ Aartje Tehupeiry, Analisa Yuridis Mengenai Besarnya Ganti Rugi dalam Rangka Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus: Penggantian Terminal Pulo Gadung Kelurahan, Kecamatan Cakung-Pulo Gebang kotamadya Jakarta Timur). (Jakarta: Pasca Sarjana FH-UI), 2004, Hlm. 140.

yaitu instansi yang memerlukan tanah dengan masyarakat pemilik tanah. Sedangkan panitia pengadaan tanah berada ditengah-tengah kedua belah pihak tadi.

Dalam praktek pelaksanaannya pelepasan hak untuk tanah untuk kepentingan umum, banyak mengalami permasalahan yang timbul dari aparat pelaksana pengadaan tanah tersebut. Dimana pihak panitia terkadang bertindak sewenang-wenang dan tidak sesuai dengan peraturan yang ada, sehingga merugikan pihak-pihak yang berhak atas tanah tersebut.

II.3.3. Analisis Pemberian Ganti Rugi Pihak Yang Terkena Pengadaan Tanah Untuk Jalan Tol Ulujami

Perhitungan harga tanah saat ini masih berpedoman pada nilai nyata dan memperhatikan NJOP Bumi dan Bangunan yang terakhir, sedangkan pemilik tanah menghitung harga tanah didasarkan pada nilai pasaran. Sehingga ada dua nilai yang menjadi dasar pada menentukan harga tanah, yaitu:

- a. Harga tanah yang didasarkan nilai nyata dengan memperhatikan NJOP Bumi dan Bangunan.
- b. Harga tanah yang berdasarkan nilai pasaran.

Seperti yang disebutkan dalam Pasal 12 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah diberikan untuk: hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Dan dasar serta cara perhitungan ganti kerugian atas tanah seperti yang disebutkan dalam Pasal 15 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 adalah harga tanah yang didasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya, dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) Bumi dan Bangunan tahun terakhir. Dibandingkan dengan ganti rugi untuk bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, maka ganti rugi untuk tanah lebih rumit penghitungannya dan lebih sulit diperoleh kesepakatan mengenai harga ganti rugi atas tanah. Karena ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi harga tanah, yang dapat dipertimbangkan dalam menentukan ganti rugi, disamping NJOP Bumi dan Bangunan tahun terakhir, yaitu seperti yang disebutkan dalam Pasal 16 PMNA Nomor 1 Tahun 1994 adalah:

Lokasi tanah (strategis/kurang strategis), jenis hak atas tanah, status penguasaan tanah (pemegang hak yang sah/penggarap), peruntukkan tanah, kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah, prasarana yang tersedia, fasilitas dan utilitas, lingkungan dan lain-lain yang mempengaruhi harga tanah.

Penentuan harga tanah dapat dipengaruhi faktor utama, yaitu:

- a. Segi pemanfaatannya: apakah digunakan untuk kegiatan bisnis yang menghasilkan keuntungan besar ataukah digunakan untuk pemanfaatan pribadi atau kegunaan lainnya.
- b. Aspek ketersediaan fasilitas: apakah pada lokasi tertentu tanah tersebut sudah mendapatkan akses jalan keras atau jalan utama, sudahkah ada aliran listrik disana, air minum, fasilitas umum, telepon dan lain-lainnya.

Berdasarkan hasil penelitian penulis, Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 kurang mendapat pembahasan. Hal ini dapat dimengerti sebab pemberian ganti rugi merupakan isu yang sentral (paling rumit) penanganannya dalam upaya pengadaan tanah oleh pemerintah, dengan memanfaatkan tanah-tanah hak. Bagi pemegang hak atas tanah dan bagi masyarakat, harus terdapat keseimbangan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum, karena kepentingan perseorangan itu diakui dan dihormati dalam rangka pelaksanaan kepentingan masyarakat secara keseluruhan.

Untuk itu menurut Prof. Dr. Maria S.W. Sumardjono, SH, guru besar Universitas Gajah Mada, mencatat adanya 4 (empat) ciri permasalahan yang umumnya menjadi penyebab munculnya konflik di dalam proses pengadaan tanah, yaitu:⁴⁷

1. Pelaksanaan keharusan musyawarah antara P2T dengan pihak yang terkena pengadaan tanah.
2. Penetapan ganti kerugian yang dirasakan jauh dari memadai.
3. Pembayaran ganti rugi yang ada kalanya mengalami keterlambatan.
4. Prosedur pembayaran ganti rugi yang sering tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku.

⁴⁷ Maria S.W. Soemardjono, *Tinjauan Kasus Beberapa Masalah Tanah*, Jurusan Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada Yogyakarta, 1982, Hlm.40.

Selain empat hal diatas permasalahan yang sering terjadi dan menimbulkan konflik adalah:

1. Oknum aparat pemerintah yang mengambil keuntungan dari proses pengurusan administrasi surat-surat milik warga yang akan terkena pengadaan tanah.
2. Spekulasi tanah yang mengetahui akan diadakannya proyek pengadaan tanah yang mempersulit proses pemberian ganti rugi.

Masalah-masalah yang telah diidentifikasi lebih dari sepuluh tahun yang lalu (masalah yang diutarakan oleh Maria S.W. Soemardjono diatas) ternyata masih relevan jika digabungkan dengan kasus-kasus pengadaan tanah yang sering muncul saat ini, yaitu masalah yang sering timbul adalah masalah mengenai ganti kerugian yang tidak selalu dapat diterima oleh masyarakat sebagai pihak yang memegang hak atas tanah.

Bahwa cara penentuan ganti kerugian didasarkan dengan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) Bumi dan Bangunan tidak seluruhnya menguntungkan bagi masyarakat yang terkena pelepasan hak atas tanah untuk pembangunan. Hal ini disebabkan adanya gap antara NJOP yang telah ditetapkan didalam peraturan tiap-tiap tahun dengan “harga pasaran” wilayah setempat yang tidak tertulis.

Kesepakatan yang terjadi oleh para pihak yang melepaskan atau menyerahkan hak atas tanahnya kepada pihak pemohon hak didalam menentukan besar dan bentuk ganti kerugian, dapat berlaku sebagai undang-undang menurut asas hukum perjanjian yang terdapat dalam Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yang berbunyi:

Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Suatu perjanjian tidak dapat ditarik kembali selain dengan kesepakatan kedua belah pihak, atau karena alasan-alasan yang oleh undang-undang dinyatakan cukup untuk itu. Suatu perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik.

Menurut tata urutan bahwa Peraturan Perundang-Undangan lebih tinggi tingkatannya dari keputusan P2T yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993.

Pelepasan hak atas tanah hanya dapat dilakukan atas dasar persetujuan dari pihak pemegang hak baik mengenai teknis pelaksanaannya maupun mengenai besar dan bentuk ganti kerugian yang diberikan kepadanya. Hal-hal yang mengatur mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum melalui pelepasan

hak atas tanah dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993, adalah hal yang perlu dibahas yaitu bahwa peraturan ini ingin memberikan berbagai kemudahan bagi para pelaksana pembangunan dalam menghadapi kesulitan pengadaan tanah untuk berbagai proyek pembangunan.

Agar terasa adil bagi pemegang hak, seyogyanya berbagai kriteria tertentu itu diterapkan secara obyektif, dengan standard yang ditetapkan terlebih dahulu. Disamping itu, penentuan akhir besarnya ganti kerugian haruslah dicapai secara musyawarah mufakat antara pemegang hak dan instansi yang memerlukan tanah tersebut.

II.3.4. Analisis Upaya Hukum Yang Diambil Dalam Menyelesaikan Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Ulujami

Berdasarkan penelitian dan wawancara yang dilakukan oleh penulis di Kelurahan Bintaro, Kecamatan Pesanggrahan, Kotamadya Jakarta Selatan yaitu mengenai pemilikan hak atas tanah yang menolak ganti kerugian karena besarnya ganti rugi yang ditawarkan oleh pihak PT. Jasa Marga sebagai pihak yang memerlukan tanah tidak sesuai dengan harga yang diinginkan oleh pemegang hak atas tanah yaitu keluarga Muhamad Pekir, Muchlison Zaeni dan Azar Saad. Dimana tidak dilakukannya pembebasan tanah atas hak yang dimiliki oleh Muhamad Pekir dan Muchlison Zaeni. Sedangkan hak atas tanah milik Azar Saad tetap dilakukan pembebasan. Akan tetapi uang ganti rugi yang diajukan kepada Azar Saad ditolak sehingga uang ganti kerugian yang ditolak Azar Saad sebagai pemegang hak oleh P2T, dilakukan suatu tindakan konsinyasi ke Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. Hal ini dilakukan oleh Instansi pemerintah yang memerlukan tanah yaitu PT Jasa Marga (Persero) karena:

1. Tidak tercapainya kesepakatan antara para pihak setelah berulang kali dilakukan musyawarah. Hal ini ditempuh oleh karena 90% warga lainnya disekitar lokasi telah menerima uang ganti rugi yang diberikan oleh PT. Jasa Marga (Persero).
2. Sudah tercapainya kesepakatan antara para pihak mengenai besarnya ganti kerugian. Tetapi karena tanah yang bersangkutan masih dalam sengketa

pemilikan, sehingga belum dapat diketahui siapa yang berhak atas tanah tersebut maka uang ganti rugi belum dapat diserahkan kepada pihak yang berhak.

Konsinyasi yang dilakukan tersebut diatas adalah tidak sesuai dengan konsinyasi yang dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993. Dimana konsinyasi yang dapat dilakukan disini adalah untuk keperluan penyampaian ganti rugi yang telah disepakati, akan tetapi orang yang bersangkutan tidak dapat diketemukan. Hal ini terpaksa dilakukan karena pembangunan harus terus berjalan, mengingat proses musyawarah yang menemui jalan buntu dan proses pengadilan yang memakan waktu yang lama, sehingga dikhawatirkan pembangunan menjadi terhambat dan dapat menyebabkan pemerintah mengalami kerugian waktu dan material juga kebutuhan masyarakat akan sistim jaringan jalan dan distribusi yang lancar menjadi tidak dapat segera terpenuhi.

Jadi tidaklah bijaksana apabila konsinyasi dilakukan karena ada pihak yang tidak mau menerima ganti kerugian yang ditawarkan oleh P2T kemudian menitipkan kepada Pengadilan Negeri. Sebab menurut penulis, ini melanggar hak asasi seseorang selain itu akan menimbulkan kesan semacam pemaksaan dan pemilik hak atas tanah hanya bisa menyetujui saja.

Berkenaan dengan hal diatas sebagai bahan pertimbangan, pemerintah selaku lembaga yang berhak mengeluarkan peraturan, yang mengacu pada Peraturan Presiden yang dikeluarkan pada tanggal 3 Mei 2005 yaitu Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 mengenai Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Perpres ini dimaksudkan untuk penyempurnaan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 ini dikeluarkan berdasarkan pembangunan proyek pemerintah yang sering menghadapi masalah karena sebelum proyek dilaksanakan, banyak orang melakukan spekulasi dengan membeli dulu tanah tersebut. Jika spekulasi ini terus dibiarkan, harga tanah akan menjadi sangat mahal.

Menurut penulis, jika dibanding dengan Keppres Nomor 55 Tahun 1993, isi Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 ini justru lebih kejam dan kurang luwes dari Keputusan Presiden yang dikeluarkan oleh rezim Soeharto. Sebab Keputusan Presiden ini mengubah beberapa hal yang krusial (penting) sifatnya, ini dapat dilihat pada keleluasaan presiden untuk mencabut hak atas tanah apabila tidak tercapai kesepakatan antara pemilik tanah dengan panitia pengadaan tanah tersebut dilalui dengan proses yang penulis nilai sangat instan yaitu 90 hari kalender untuk menyelesaikan prosesnya (Pasal 10 ayat (1) Perpres Nomor 36 Tahun 2005). Sedangkan proses pelepasan hak dan pencabutan hak atas tanah, tidak diatur sebelumnya dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993.

Dalam Perpres ini diatur bahwa masyarakat yang keberatan tanahnya diambil dapat menyelesaikannya di pengadilan. Namun penyelesaian tersebut terbatas hanya pada ganti rugi semata. Dalam hal ini pengadilan menerima penitipan uang pengganti oleh P2T untuk mereka yang tidak puas terhadap uang ganti rugi yang ditetapkan oleh P2T. Menurut Munarman “menilai peran pengadilan disini tidak berimbang nantinya, sebab pengadilan sudah terlebih dahulu dititipkan uang pengganti yang sudah menjadi sumber permasalahan.”⁴⁸

Namun demikian hal penting dalam Perpres ini, bahwa sengketa tentang pengambilalihan hak atas tanah ternyata tidak bisa diselesaikan melalui jalur hukum karena presiden mempunyai kewenangan untuk mencabut hak atas tanah, mau tidak mau (Pasal 18 ayat (4) Perpres Nomor 36 Tahun 2005). Perpres ini juga mengatur perluasan obyek pembangunan untuk kepentingan umum bila dibandingkan Keppres Nomor 55 Tahun 1993, seperti dimuatnya kepentingan umum untuk pembangunan lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan, rumah susun sederhana, tempat pembuangan sampah, cagar alam dan cagar budaya, pertamanan, panti sosial, pembangkit dan pembangunan transmisi, distribusi tenaga listrik. Namun nyatanya obyek kepentingan umum juga didefinisikan sebagai sesuatu yang dapat dikelola swasta dan menghasilkan keuntungan. Sebut saja seperti jalan tol yang pengelolaanya berada ditangan PT. Jasa Marga, obyek-obyek tersebut sudah jelas dikelola secara mandiri oleh swasta.

⁴⁸ Kompas, “Perpres Pengadaan Tanah Lebih Kejam Dari Aturan Sebelumnya”, <http://www.google.com>, 9 Mei 2005.

Senada dengan pendapat penulis, hal ini diperkuat oleh pendapat Maria S.W. Soemardjono, ada enam hal yang perlu dicermati dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005, yaitu:⁴⁹

1. Dalam konsiderans disebutkan, pengadaan tanah dilakukan dengan memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. Pertanyaannya, prinsip penghormatan itu diberikan kepada hak atas tanah (obyek) atau kepada pemegang hak atas tanah (subyek). Karena konstitusi menjamin hak seseorang (subyek) atas tanah (obyek) yang merupakan hak ekonominya, maka lebih tepat prinsip penghormatan diberikan kepada subyek. Terbitnya Peraturan Presiden karena Keputusan Presiden dipandang tidak sesuai lagi sebagai landasan hukum pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.
2. Kepentingan umum pada Perpres Nomor 36 Tahun 2005 adalah kepentingan sebagian besar masyarakat, tanpa pembatas. Dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat dibatasi dengan tiga kriteria yakni kegiatan pembangunannya dilakukan dengan selanjutnya dimiliki pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Pengadaan tanah untuk swasta dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.
3. Karena dalam Perpres tidak ada kriteria pembatasan kepentingan umum, hal ini membuka kemungkinan pengadaan tanah oleh swasta difasilitasi oleh pemerintah, sedangkan biayanya dibebankan kepada investor/swasta Keppres tidak memuat mengenai ganti kerugian yang bersifat nonfisik. Perpres tidak menjabarkan lebih lanjut bentuk ganti kerugian non fisik itu. Sebagai catatan kerugian non fisik itu meliputi hilangnya pekerjaan, bidang usaha, sumber penghasilan, dan sumber pendapatan lain yang berdampak terhadap penurunan tingkat kesejahteraan seseorang. Alternatif ganti kerugiannya antara lain meliputi penyediaan lapangan kerja pengganti, bantuan pelatihan dan fasilitas

⁴⁹Maria S.W. Soemardjono, "Perpres Nomor 36 Tahun 2005, Langkah Maju Atau Mundur", <http://www.google.com>, 11 Mei 2005.

kredit. Ganti kerugian non fisik bersifat komplementer terhadap ganti kerugian yang bersifat fisik.

4. Perpres dan Keppres tidak menjabarkan pemukiman kembali sebagai alternatif bentuk ganti kerugian. Ketentuan tentang pemukiman kembali seyogyanya memuat tentang siapa yang berhak atas relokasi, syarat kelengkapan lokasi pemukiman kembali, dan hak-hak peserta relokasi.
5. Peran dan kedudukan Panitia Pengadaan Tanah (P2T), secara garis besar Perpres merujuk Keppres. Namun, ada perbedaan dalam kesan independensi panitia menurut Perpres dan Keppres. Perpres menyebutkan, musyawarah dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah bersama panitia, dan instansi pemerintah atau pemerintah daerah. Sedangkan Keppres menyebutkan, musyawarah dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah bersangkutan dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah. Perpres mengesankan, panitia merupakan partisipasi dalam musyawarah, sedangkan dalam Keppres panitia terkesan lebih *independent*. Untuk masa mendatang, panitia harus berperan sebagai fasilitator yang *independent*. Namun dibanding Keppres, Perpres memuat ketentuan tentang Lembaga/Tim Penilai harga Tanah, yang berfungsi menetapkan besarnya ganti kerugian atas tanah sebagai bahan bagi panitia untuk mengawali musyawarah.
6. Penitipan ganti kerugian kepada pengadilan negeri berdasarkan dua alasan, yakni kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum tidak dapat dilakukan secara teknis tata ruang kelokasi lain dan musyawarah telah berjalan selama 90 hari kalender, namun tidak tercapai kata sepakat. Keppres tidak memuat ketentuan serupa itu. Perpres itu telah keliru menerapkan konsep penitipan ganti kerugian pada pengadilan yang dianalogikan dengan konsep penitipan yang terkait utang piutang dalam pasal 1404 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Jika belum ada kata sepakat tetap ganti kerugian ditetapkan oleh panitia dan dititipkan di pengadilan, dapat dikatakan, selain keliru, hal ini merupakan pemaksaan kehendak oleh satu pihak dan mengabaikan prinsip kesetaraan antara pemegang hak atas tanah dengan pihak yang memerlukan tanah.

Pembatasan jangka waktu musyawarah 90 hari kalender mengesankan, Perpres lebih mementingkan segi formalitas/prosedural ketimbang esensi musyawarah

Perlu diingat, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 telah memberikan jalan keluar bila segala upaya untuk mencapai kesepakatan mengalami kegagalan, yakni membuka kemungkinan untuk mengawali proses pencabutan hak atas tanah yang ditempuh sebagai upaya terakhir. Berdasarkan konsep hukum tanah dalam hukum nasional yang bersumber pada asas hukum adat yang mempunyai sifat yang khas yaitu berupa hak pribadi akan tetapi didalamnya ada unsur kebersamaan (komunal).

Hal inilah secara konseptual yang membedakan dengan hak-hak perorangan atas tanah menurut konsep tanah barat yang bercirikan liberal individualisme, yang mana konsep liberal individualisme tersebut tidak membawa kemakmuran yang merata pada rakyat. Kemakmuran hanya dinikmati oleh rakyat sebagian saja yaitu yang mempunyai tanah dan alat-alat produksi sedangkan, sebagian dari rakyat tersebut hanya akan menambahkan kesengsaraan mereka.

Dengan demikian perlu dipertanyakan, apakah dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dalam globalisasi ini menguntungkan atau sebaliknya merugikan. Karena dalam Perpres ini diatur bahwa tanah milik masyarakat dapat dilakukan pencabutan atas hak.

Agar tidak terjadi hal-hal yang tidak diinginkan seperti pencabutan atas hak milik masyarakat maka, mengenai bentuk dan jumlah imbalan ganti kerugian harus terdapat asas-asas yang perlu diperhatikan yaitu, dengan pengambilalihan tanah kepunyaannya harus memperhatikan sosial dan ekonomi bekas pemegang hak atas tanah agar tidak mundur kebelakang keadaannya.

Dengan demikian, dengan diberlakukannya Undang-Undang Otonomi Daerah maka, dalam hal pengambilalihan hak atas tanah untuk kepentingan umum perlu satu peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur kewenangan apa yang berada dipusat atau daerah mengenai pengambilalihan hak-hak atas tanah dan peraturan itu jelas dan masyarakat tidak merasa bingung dan tidak merasa hak asasinya sebagai warga Negara dilanggar.