

BAB II

PENGADAAN TANAH DAN KEPENTINGAN UMUM

A. Pengadaan Hak atas Tanah

2. Aspek Hukum Pengadaan Hak atas Tanah

Pengadaan tanah sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti kerugian kepada si pemilik tanah (baik perorangan atau badan hukum) tanah menurut tata cara dan besaran nominal tertentu. Rasionalitasnya, dalam hampir semua kajian pada literatur tentang aspek hukum pengadaan tanah, pemerintah atas nama negara memerlukan tanah namun, karena keterbatasan ketersediaan tanah untuk pembangunan pengadaan tanah terhadap tanah yang dikuasai oleh negara (Pasal 2, 6 dan 18 UU No.5 Tahun 1960 (UUPA)) tidak mencukupi luasnya. Oleh karena itu dengan "terpaksa" berdasar Pasal 6 UUPA tentang fungsi sosial tanah, maka pemerintah mengambil tanah-tanah hak (tanah yang padanya dilekati hak individu atau badan hukum/ keagamaan) dengan memberikan penggantian yang layak.¹³

Aktivitas pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan secara teoritik didasarkan pada azas/ prinsip tertentu dan terbagi menjadi dua subsistem:

- a. pengadaan tanah oleh pemerintah karena kepentingan umum

¹³ Pasal 27 huruf a, 34, 40 UUPA yunctis PP No. 40 Th 1996, Peraturan Presiden No.65 Th 2006

- b. pengadaan tanah oleh pemerintah karena bukan kepentingan umum (komersial).¹⁴

Prinsip atau asas-asas secara konteks hukum pengadaan tanah mencakup:¹⁵

- a. penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun harus ada landasan haknya;
- b. semua hak atas tanah secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa (ini kaitannya dengan Pasal 33 Ayat (3) UUD yuncto Pasal 1 dan 2 UU Pokok Agraria)
- c. cara untuk memperoleh tanah yang sudah dihaki oleh seseorang/ badan hukum harus melalui kata sepakat antar pihak yang bersangkutan (kaitannya dengan UU No.39 Tahun 1999 tentang HAM)

Dalam keadaan yang memaksa artinya jalan lain yang ditempuh gagal, maka presiden memiliki kewenangan untuk melakukan pencabutan hak tanpa persetujuan subyek hak menurut UU No.20 tahun 1961

Di dalam UUPA mengenai hapusnya hak atas tanah itu adalah mengenai hak guna usaha dan hak guna bangunan, secara tegas disebutkan karena dicabut haknya atau dilepaskan haknya sebelum jangka waktunya berakhir. Dilema yang dihadapi pemerintah dalam pelaksanaan tanggung jawab penyediaan

¹⁴ Oloan Sitorus, *Pelepasan Atau Penyerahan Hak Atas Tanah Sebagai Cara Pengadaan Tanah*, Cetakan Pertama, Jakarta: Dasamedia Utama, 1995, hal. 7 dan Oloan Sitorus, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004, hal. 5.

¹⁵ Soemardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Buku KOMPAS, 2005, hal. 90-91.

jaringan infrastruktur dan fasilitas publik bagi rakyatnya dengan berbagai eksekusi yang tidak dikehendaki, seperti penggusuran paksa terhadap sebagian warga, sebenarnya bukan hanya dihadapi Indonesia. Yang membedakan satu sama lain hanya definisi kepentingan umum yang dipakai sebagai dalih dalam melakukan penggusuran dan ada tidaknya komitmen tegas pemerintah untuk melindungi dan menegakkan hak-hak semua rakyatnya untuk mendapatkan akses rumah tinggal, pelayanan, dan penghidupan yang layak.

Apapun alasannya, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan berbagai konvensi internasional lain telah sepakat menganggap penggusuran paksa sebagai bentuk pelanggaran hak asasi manusia. Dalam kasus terjadi penggusuran, persoalan kuncinya adalah adanya sosialisasi, aspirasi warga dalam pengambilan keputusan, jaminan program relokasi, tersedianya pilihan-pilihan, dan kompensasi yang pantas untuk menjamin korban tidak dirugikan dan bertambah miskin.

Selain penyediaan dan manajemen tanah untuk kebutuhan pengembangan perkotaan sudah disiapkan secara lebih terencana, sistem tata ruang yang ada juga ditegakkan dan di beberapa negara itu sudah ada aturan baku mengenai pemukiman kembali (*resettlement*) dan kompensasi bagi korban penggusuran.

Isu pengadaan tanah untuk kepentingan umum mungkin tidak begitu sensitif jika tanah yang diambil alih paksa itu adalah milik orang kaya kota yang selama ini mengakumulasi tanah untuk

tujuan spekulasi dan tanah tersebut selama ini juga dibiarkan menganggur. Yang menjadi persoalan adalah jika pengadaan tanah itu dilakukan melalui penggusuran paksa terhadap pemukiman yang dibangun oleh penduduk sendiri, sementara pemerintah tidak menyiapkan program pemukiman kembali (*resettlement/rehousing*) atau pemberian kompensasi yang memadai bagi masyarakat yang tanahnya dibebaskan.¹⁶

Praktek yang sering terjadi, masyarakat yang dibebaskan tanahnya tidak dapat menikmati proyek yang dibangun, seperti infrastruktur dan fasilitas umum. Dampak terhadap korban biasanya bukan hanya fisik, tetapi juga ekonomi dan psikis. Tidak jarang, para korban terlepas dari akar masyarakat atau lingkungan keluarganya begitu saja tanpa diberi pilihan-pilihan.

Berbagai kajian internasional menyebutkan, praktek penggusuran yang semena-mena menjadi akar utama dari kemiskinan perkotaan karena tidak adanya *safe guard* yang disiapkan pemerintah, membuat korban yang umumnya kelompok miskin menjadi semakin miskin. Bukan hanya rumah mereka yang dihancurkan, mereka juga kehilangan pekerjaan selama proses penggusuran dan kehilangan dukungan dari masyarakat sekitar atau keluarga dari mana ia dipisahkan. Penggusuran skala besar-besaran ini terutama terjadi akibat meningkatnya urbanisasi, pembangunan mega proyek infrastruktur, politisasi tanah, dan

¹⁶ Sri Hartati Samhadi, *Pembangunan untuk Kepentingan Umum, antara Teori dan Praktik*, Kompas edisi Sabtu, 25 Juni 2005.

tidak adanya hukum yang melindungi serta menjamin hak bertempat tinggal bagi masyarakat.

Untuk keperluan pemerintah, pengadaan tanah haruslah dilaksanakan oleh Panitia Pengadaan Tanah yang dibentuk oleh Gubernur atau kuasa Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, oleh Bupati atau Walikota/madya Kepala Daerah Tingkat II untuk masing-masing Kabupaten/Kotamadya, yang melibatkan instansi-instansi terkait. Logika hukumnya, agar proses pengadaan tanah dilakukan secara transparan dan menghormati hak-hak yang sah, yaitu 1) kepastian atas terselenggaranya proses pembangunan; 2) asas keterbukaan publik dalam proses pembangunan untuk kepentingan umum; 3) penghormatan hak atas tanah; dan 4) aspek keadilan bagi yang menyerahkan atau melepaskan hak atas tanah bagi kepentingan umum. Panitia Pengadaan akan bertugas melakukan kegiatan inventarisasi tanah, penelitian status hukum, menaksir ganti rugi, melakukan penyuluhan kepada masyarakat, mengadakan musyawarah, menyaksikan pelaksanaan ganti rugi, membuat berita acara pelepasan dan melakukan dokumentasi atas berkas.

Selain itu, panitia ini bertugas melaksanakan tahapan-tahapan yang perlu dilewati sebelum dilakukan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, antara lain, pencantuman tanah yang akan diserahkan atau dilepaskan ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), penetapan Lokasi pembangunan kepentingan umum melalui Surat Keputusan (SK) dari Bupati/Walikota/Gubernur. Dalam proses penyusunan RTRW dan SK Penetapan

Lokasi diperlukan sejumlah kegiatan konsultasi publik dan asistensi bersama pihak legislatif.¹⁷ Dengan konsultasi, publik diharapkan akan dapat memberikan keterbukaan kepada masyarakat luas maupun terhadap pemegang hak atas tanah tentang lokasi yang akan dijadikan tanah bagi pembangunan kepentingan umum.¹⁸

Hal ini ditempuh untuk memberikan landasan bagi penyusunan jadwal waktu penyelesaian pembangunan kepentingan umum yang lebih terukur sehingga memberikan kepastian pembangunan tersebut. Kepastian tersebut sangat diperlukan karena menyangkut kebutuhan kepentingan umum yang merupakan kepentingan sebagian besar masyarakat.

Dalam hal pengadaan tanah, susunan panitianya terdiri dari unsur-unsur:¹⁹

- a. Bupati/Walikota/Kepala Daerah sebagai Ketua merangkap Anggota;
- b. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya sebagai Wakil Ketua merangkap Anggota;
- c. Kepala Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan sebagai Anggota;

¹⁷ Pasal 4 dan Pasal 10 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

¹⁸ Siaran Pers Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, Penjelasan tentang Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Jakarta 10 Juni 2005.

¹⁹ Pasal Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

- d. Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II sebagai Anggota;
- e. Kepala Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan/atau Kepala Cabang Dinas Perkebunan Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II sesuai dengan pembedangan tugasnya masing-masing sebagai Anggota;
- f. Camat yang wilayahnya meliputi bidang tanah dimana rencana dan pelaksanaan pembangunan akan berlangsung sebagai Anggota;
- g. Lurah/Kepala Desa yang wilayahnya meliputi bidang tanah dimana rencana dan pelaksanaan pembangunan akan berlangsung sebagai Anggota;
- h. Asisten Sekretaris Wilayah/Daerah Tingkat II Bidang Pemerintahan atau Kepala Bagian Pemerintahan di Daerah Tingkat II sebagai Sekretaris I, bukan Anggota;
- i. Kepala Seksi Hak-hak Tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Kotamadya sebagai Sekretaris II, bukan Anggota;

Sedangkan dalam revisi terbaru Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pasal 6 hanya disebutkan, antara lain:

- (1) Pengadaan tanah untuk kepentingan umum di wilayah kabupaten/kota dilakukan dengan bantuan panitia pengadaan tanah kabupaten/kota yang dibentuk oleh Bupati/Walikota.
- (2) Panitia pengadaan tanah Provinsi Daerah Khusus Ibukota

Jakarta dibentuk oleh Gubernur.

- (3) Pengadaan tanah yang terletak di dua wilayah kabupaten/kota atau lebih, dilakukan dengan bantuan panitia pengadaan tanah provinsi yang dibentuk oleh Gubernur.
- (4) Pengadaan tanah yang terletak di dua wilayah provinsi atau lebih, dilakukan dengan bantuan panitia pengadaan tanah yang dibentuk oleh Menteri Dalam Negeri yang terdiri atas unsur Pemerintah dan unsur pemerintah daerah terkait.
- (5) Susunan keanggotaan panitia pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) terdiri atas unsur perangkat daerah terkait.

Dalam rangka pengadaan tanah ini, apabila telah tercapai kata sepakat mengenai bentuk/besarnya ganti rugi, maka pembayaran harus dilaksanakan secara langsung oleh instansi yang bersangkutan dengan penyerahan/pelepasan hak atas tanahnya dengan disaksikan oleh sekurang-kurangnya 4 (empat) orang anggota panitia pengadaan tanah, di antaranya Kepala Kecamatan dan Kepala Desa yang bersangkutan.

Di dalam Surat Edaran Dirjen Agraria Tanggal 3 Februari 1975 Nomor Ba.12/108/12/1975 Tentang Pelaksanaan Pembebasan Tanah disebutkan bahwa untuk kepentingan pembuktian dokumentasi maupun syarat-syarat kelengkapan data yang diperlukan untuk penyelesaian permohonan sesuatu hak atas tanah oleh instansi yang bersangkutan, pembayaran ganti rugi serta pernyataan pelepasan hak tersebut, harus dibuat dalam bentuk berita acara dilampiri suatu daftar secara kolektif dari pihak yang

telah menerima pembayaran ganti rugi tersebut, sekurang-kurangnya rangkap 8 (delapan).

Dengan demikian jika pengadaan tanah ini berpegang pada surat edaran Dirjen Agraria ini, tidaklah perlu kasus-kasus pengadaan tanah sampai ke DPR. Dalam hal demikian eksekutif haruslah peka terhadap hajat hidup rakyat, dan yang penting hati nurani mereka didengar sebagai pertimbangan di dalam kebijaksanaan pemerintah.

3. Peraturan Perundangan yang Menjadi Dasar Hukum

Ketentuan mengenai pengadaan tanah diatur dalam beberapa ketentuan sebagaimana berikut:

- a. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- b. Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya;
- c. Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 Tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya;
- d. Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
- e. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan

Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;

- f. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Jo Perpres No 65 Tahun 2006 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- g. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Jo Perpres No 65 Tahun 2006 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;

4. Perlindungan Hukum bagi Masyarakat atas Pembebasan Tanah

Jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan menginginkan seseorang menguasai tanah secara mantap dan aman. Penguasaan yang mantap ditinjau dari aspek waktu/lamanya seseorang dapat mempunyai/menguasai tanahnya dan isi kewenangan dari hak atas tanah tersebut. Sedangkan penguasaan tanah secara aman berarti bebas/dilindungi dari/terhadap gangguan-gangguan dan ada upaya untuk menanggulangnya. Gangguan tersebut dapat berasal dari sesama anggota masyarakat maupun dari pihak penguasa/pemerintah.²⁰

Dalam rangka melindungi hak-hak rakyat dari penguasa, dengan bersumber UUPA telah dibuat perangkat ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang bagaimana penguasa/pemerintah dapat menguasai tanah yang diperlukan

²⁰ Ny. Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Jakarta: LPHI, 2005, hal. 151.

apabila tanah tersebut dikuasai oleh rakyat. Ketentuan-ketentuan itu adalah ketentuan-ketentuan tentang pembebasan hak atas tanah atau yang lebih dikenal dengan pembebasan tanah dan ketentuan-ketentuan tentang pencabutan hak.

Di negeri ini, masalah pertanahan selalu banyak mendapat sorotan dari berbagai mass media, terutama bagaimana untuk memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat yang tanahnya terkena pembebasan atau terkena proyek-proyek pemerintah. Soedharyo Soimin dalam bukunya mengemukakan antara lain bahwa falsafah dasarnya, tanah sejak asalnya tidak diberikan kepada perorangan. Jadi tidak benar seseorang yang menjual tanah berarti menjual miliknya, tetapi yang benar adalah dia hanya menjual jasa pemeliharaan dan menjaga tanah yang selama ini dikuasainya.²¹

Hal demikian adalah benar jika dikaji bahwa tanah di samping mempunyai nilai ekonomis juga mempunyai nilai sosial, yang berarti bahwa hak atas tanah tidaklah mutlak. Karena fungsi sosial inilah yang kadang kala kepentingan pribadi atas tanah dikorbankan guna kepentingan umum. Namun demikian negara harus tetap menghormati atas hak-hak yang diberikan atas tanah kepada warga negaranya, yang dijamin undang-undang.

Dalam Undang-undang Pokok Agraria, hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negara berupa, yang paling utama

²¹ Soimin, Soedharyo, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Edisi II, Jakarta: Sinar Grafika, 2004, hal. 78.

adalah hak milik, kemudian hak guna usaha, hak guna-bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut-hasil hutan, hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53 (Pasal 53 UU No. 5/1960, hak-hak yang sifatnya sementara seperti hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian).²²

Disini penulis melihat bahwa secara ekonomis hak atas tanah akan berbeda dengan hak yang melekat pada tanah itu, dengan demikian ganti rugi atas tanah juga menentukan berapa besar yang harus diterima dengan adanya hak yang berbeda itu, akan tetapi negara mempunyai wewenang di dalam melaksanakan pembangunan nasional di negara ini, yang telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan dengan penentuan hak atas tanah maupun pembebasan tanah.

Dalam Undang-undang Pokok Agraria, dinyatakan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.²³

²² Pasal 16 Undang-undang Pokok Agraria.

²³ Pasal 18 Undang-undang Pokok Agraria. Pasal ini merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah. Pencabutan hak dimungkinkan, tetapi diikat dengan syarat-syarat, misalnya harus disertai pemberian ganti kerugian yang layak.

Harga layak di sini adalah harga umum menurut undang-undang, yang artinya pantas menurut kesusilaan umum yang sifatnya tidak terlalu murah. Hal ini diamanatkan undang-undang dengan tujuan agar kepentingan masyarakat yang tanahnya dibebaskan terlindungi, sebab kalau menurut harga pasaran, ini kadang-kadang sudah melalui perantara yang jelas akan sangat merugikan masyarakat.

B. Asas-asas Hukum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan dengan cara pencabutan, pembebasan hak-hak atas tanah masyarakat haruslah diatur dalam suatu undang-undang, yang mencerminkan pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia khususnya hak-hak keperdataan dan hak-hak ekonominya yang substansinya didasarkan atas asas-asas hukum, yang antara lain sebagai berikut:

1. Asas Kesepakatan/Konsensus

Seluruh kegiatan pencabutan hak dan segala aspek hukumnya, seperti pemberian ganti rugi, permukiman kembali dan pemulihan kembali kondisi sosial ekonomi, hukum harus dilakukan berdasarkan kesepakatan antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah. Kesepakatan ini dilakukan atas dasar persetujuan kehendak kedua belah pihak tanpa adanya unsur paksaan kesilapan dan penipuan seta dilakukan dengan itikad baik. Apabila dalam pelaksanaan

kesepakatan itu dilaksanakan adanya unsur kesilapan, paksaan dan penipuan maka kesepakatan itu dapat dibatalkan.²⁴

Penipuan yang terjadi dalam pelaksanaan kesepakatan pencabutan atau pembebasan hak-hak atas tanah dapat terjadi misalnya semula maksud pembebasan atas tanah tersebut diperuntukan membangun sarana kepentingan umum yang non komersil. Tetapi dalam pelaksanaannya tanah itu diperuntukan untuk membangun proyek yang bertujuan komersil misalnya pembangunan plaza, rumah mewah, jalan toll dan lain-lain.²⁵

Unsur paksaan dalam pelaksanaan menempuh kesepakatan itu kerap terjadi dalam praktek pencabutan atau pembebasan tanah untuk kepentingan pembangunan yakni dilakukan di bawah ancaman secara fisik, maupun non fisik kepada para warga pemilik tanah, pada waktu musyawarah dilakukan, misalnya musyawarah tersebut selalu diikutsertakan unsur-unsur militer dan sebagainya. Sehingga warga masyarakat terpaksa menyetujui pencabutan atau pun pembebasan terhadap hak atas tanah mereka.

Kegiatan pelaksanaan fisik dari pencabutan hak tersebut baru dapat dilakukan, apabila telah terjadi kesepakatan antara para pihak mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi telah disepakati, baik mengenai jumlah uang yang akan diterima atau tempat dan

²⁴ Syafruddin Kalo, *Reformasi Peraturan Dan Kebijakan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Perpustakaan Digital, Universitas Sumatera Utara, 2004.

²⁵ Syafruddin Kalo, *Reformasi Peraturan Dan Kebijakan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Perpustakaan Digital, Universitas Sumatera Utara, 2004.

lokasi tanah pengganti dan tempat permukiman kembali telah disetujui bersama, serta uang ganti rugi telah diterima dengan baik oleh warga yang terkena pembebasan.

2. Asas Kemanfaatan

Pencabutan atau pembebasan tanah pada prinsipnya harus dapat memberi manfaat bagi yang membutuhkan tanah dan pihak masyarakat yang tanahnya dicabut atau dibebaskan. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat terwujud, sehingga pembangunan dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana peruntukan berbagai fasilitas kepentingan umum. Di samping itu pihak warga masyarakat pemilik tanah dapat diberikan ganti rugi yang layak, atau dapat diberikan tanah pengganti dan permukiman kembali sehingga tingkat kehidupan sosial ekonominya dapat menjadi lebih baik atau setidaknya tidak menjadi lebih miskin dari sebelum tanah dicabut atau dibebaskan. Pada akhirnya, kegiatan pengadaan tanah untuk pembangunan dapat bermanfaat bagi masyarakat sekitarnya.

3. Asas Kepastian hukum

Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat dilakukan dengan cara-cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dapat berjalan sesuai dengan ketentuannya dan dipatuhi oleh masyarakat dan semua pihak yang terkait dapat dengan pasti mengetahui hak-hak dan kewajiban masing-masing, agar peraturan itu dapat bermakna sosial dalam arti dapat benar-benar terwujud sebagai perilaku yang riil.

Kepastian hukum itu juga harus terdapat di dalam hukum itu sendiri, dimana tiada satupun kalimat atau bahasa yang terdapat dalam undang-undang menimbulkan penafsiran yang berbeda. Di samping itu juga karena hukum itu sendiri, akan menimbulkan kepastian misalnya dengan adanya lembaga pencabutan hak, pembebasan hak atas tanah dan pelepasan hak atas tanah akan menimbulkan kepastian bagi masyarakat untuk mendapatkan ganti rugi yang layak atau tanah pengganti dan permukiman yang baru. Sedangkan bagi penerima ataupun yang memerlukan tanah harus dapat menikmati ataupun mengusahakan tanah tersebut tanpa gangguan dari pihak manapun juga. Hal ini berarti bahwa karena hukum warga masyarakat melepaskan haknya dan karena hukum juga bagi mereka yang membutuhkan tanah telah mendapatkan tanah dengan pemberian ganti rugi yang layak.

4. Asas Keadilan

Keadilan berlaku dalam hukum, juga memberikan ukuran lahir dengan mana hukum dapat dipertimbangkan, misalnya keadilan menganjurkan kejujuran, dan konsepsi ini sangat mempengaruhi perkembangan hukum.

Keadilan adalah suatu cita yang didasarkan pada sifat moril manusia. Konsepsi mengenai keadilan dapat berkembang dengan berkembangnya pengertian manusia, tetapi keadilan tidak terbatas pada apa yang terjadi dalam dunia kenyataan. Jelaslah bahwa keadilan itu bukan merupakan suatu yang absolut, tetapi

merupakan konsep filosofis mengandung pengertian yang abstrak.²⁶

Asas keadilan formal yang diakui secara umum sebagaimana yang dikatakan Lloyd, “bahwa suatu sistem perundangan-undangan yang tepat memerlukan tiga keistimewaan : eksistensi peraturan-peraturan yang berkaitan dengan perilaku sosial dan penyelesaian perselisihan; penerapan umum dari peraturan-peraturan tersebut; penerapan yang tak berpihak atas peraturan-peraturan tersebut”.²⁷

Penempatan beberapa konsep modern mengenai fungsi keadilan dalam kaitannya dengan kesamaan (*equality and justice*) ialah teori Aristoteles tentang “*distributive and corrective justice*” yang mengatakan bahwa:

- a. Keadilan yang sifatnya merata (*distributive justice*) dikaitkan terutama dengan alokasi hak-hak, kewajiban dan beban (tanggung jawab) diantara para anggota komunitas agar dapat dijamin keseimbangan. Dalam hal ini melibatkan perlakuan yang sama atas kegiatan-kegiatan tersebut yang sama sebelum melalui hukum.
- b. Keadilan yang sifatnya pembenahan atau perbaikan (*corrective or remedial justice*) mengoreksi setiap ketidakseimbangan dalam

²⁶ George Whitecross Paton, “*A Text-Book of Jurisprudence*”, London: Oxford at The Clarendon Press, 1951, hal. 69

²⁷ *The generally accepted basis of formal justice emphasises that a just legal system requires three features; the existence of rules relating to social behaviour and the resolving of disputes; the general application of those rules; the impartial application of those rules.* George Whitecross Paton, *Ibid.*

komunitas dengan pemulihan kesamaan dalam hal apapun yang ada sebelum kekeliruan berlangsung.²⁸

Asas keadilan diletakkan sebagai dasar penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi yang harus diberikan kepada pemilik tanah, dan orang-orang yang terkait dengan tanah yang dicabut atau dibebaskan haknya untuk kepentingan umum. Begitu juga bagi orang yang membutuhkan tanah tersebut. Asas ini juga harus dikonkritkan dalam pelaksanaan ganti kerugian dalam arti dapat memulihkan kondisi sosial ekonomi mereka minimal setara atau setidaknya masyarakat tidak menjadi lebih miskin dari sebelumnya. Di sisi lain prinsip keadilan juga harus meliputi pihak yang membutuhkan tanah agar dapat memperoleh tanah sesuai dengan rencana peruntukannya dan memperoleh perlindungan hukum.

Penempatan asas keadilan dalam ketentuan perundang-undangan pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah dalam arti, bahwa di satu sisi masyarakat yang terkena dampak harus memperoleh ganti kerugian yang dapat memulihkan kondisi sosial ekonomi mereka minimal setara dengan keadaan sebelum pencabutan atau pembebasan hak mereka, di sisi lain kepada pihak yang membutuhkan tanah juga dapat memperoleh tanah sesuai rencana dan peruntukannya serta memperoleh perlindungan hukum. Dengan demikian terjadi keseimbangan dalam komunitas

²⁸ George Whitecross Paton, *Ibid.*

dengan pemulihan kesamaan dalam hal apapun yang ada sebelum kekeliruan berlangsung.

Dalam pelaksanaan penegakan hukum tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum perlu diperhatikan, bahwa dalam sistem hukum itu terdapat tiga elemen yang perlu diperhatikan yaitu : *Structure; Substance; dan Culture*. Struktur dalam suatu sistem hukum, misalnya mengenai kedudukan dari peradilan, eksekutif, yudikatif. Sedangkan substansi dari sistem hukum adalah, mengenai norma, peraturan maupun undang-undang, tetapi lebih menarik dari ketiga elemen itu adalah mengenai budaya hukum yang berarti pandangan, kebiasaan maupun perilaku dari masyarakat mengenai pemikiran nilai-nilai dan pengharapan dari sistem hukum yang berlaku.²⁹ Dengan perkataan lain, budaya hukum itu adalah iklim dari pemikiran sosial tentang bagaimana hukum itu diaplikasikan, dilanggar atau dilaksanakan oleh masyarakat. Tanpa budaya hukum sistem hukum itu sendiri tidak akan berdaya “seperti ikan mati yang terkapar di keranjang, bukan seperti ikan hidup yang berenang di lautnya”.

Berdasarkan konsep tersebut, maka pelaksanaan ganti rugi dalam pencabutan, pembebasan dan pelepasan hak atas tanah tidak sekedar hanya dilakukan sesuai dengan struktur dan substansi hukum yang berlaku, tetapi harus memperhatikan budaya hukum masyarakat dan nilai-nilai serta pengharapan masyarakat terhadap sistem hukum yang berlaku. Tentunya ini

²⁹ Lawrence Friedman, *American Law*, London : W.W. Norton & Company, 1984, hal. 9.

tidak berarti bahwa setiap masyarakat dalam suatu komunitas memberikan pemikiran yang sama, karena banyak sub budaya yang ada dalam masyarakat. Tetapi sub budaya yang penting diperhatikan adalah budaya hukum hakim, dan penasehat hukum yang bekerja di dalam sistem hukum itu sendiri, karena merekalah yang akan berhadapan dalam penyelesaian konflik antara masyarakat pemilik tanah dengan yang membutuhkan tanah. Pengadilan sebagai lembaga yang khusus untuk mengakhiri konflik.

5. Asas Musyawarah

Istilah musyawarah adalah suatu istilah yang berasal dari bahasa Arab. Dalam masyarakat adat, istilah ini mengandung suatu pengertian yang isinya primer sebagai suatu tindakan seseorang bersama orang-orang lain untuk menyusun suatu pendapat bersama yang bulat atas suatu permasalahan yang dihadapi oleh suatu masyarakatnya. Dari itu musyawarah selalu menyangkut masalah hidup masyarakat yang bersangkutan.³⁰ Unsur yang essential dalam musyawarah tersebut adalah adanya kesatuan pendapat yang menagdopsi pendirian semua kehendak para warga di dalamnya. Kehendak setiap warga merupakan bagian tidak terpisahkan dari kesatuan pendapat tersebut. Hasil dari musyawarah adalah adanya kesepakatan bersama.

³⁰ Moh. Koesnoe, *Catatan-catatan terhadap Hukum Adat Dewasa Ini*, Surabaya: Airlangga University Press, 1979, hal. 45.

Asas kesepakatan sebagai hasil musyawarah diaksudkan harus meliputi seluruh kegiatan dalam pelepasan hak atas tanah atau pengambilalihan tanah masyarakat termasuk juga kesepakatan dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi yang akan diberikan kepada masyarakat pemilik tanah. Asas kesepakatan ini, harus pencerminan adanya persetujuan antara pemilik tanah dan orang yang membutuhkan tanah yang telah dinyatakan secara tegas oleh yang bersangkutan. Kemudian harus diikuti dengan akte pelepasan hak atas tanah dengan ganti rugi yang disetujui oleh kedua belah pihak. Kesepakatan itu juga tidak boleh terjadi karena adanya unsur penipuan, paksaan dan kesesatan.

Menurut Koesnoe, pengertian musyawarah harus dipisahkan dengan pengertian dari mufakat. Musyawarah menunjuk kepada pembentukan kehendak bersama dalam urusan mengenai kepentingan hidup bersama, dalam masyarakat yang bersangkutan sebagai keseluruhan, sedangkan mufakat menunjuk kepada pembentukan kehendak bersama antara dua orang atau lebih, dimana masing-masing berpangkal dari perhitungan untuk melindungi kepentingan masing-masing sejauh mungkin.³¹

Musyawarah yang telah melahirkan mufakat antara para pihak sebagai hasil penyelesaian perbedaan-perbedaan kepentingan pribadi seseorang terhadap orang lain atas dasar

³¹ Moh. Koesnoe, *Catatan-catatan terhadap Hukum Adat Dewasa Ini*, Surabaya: Airlangga University Press, 1979, hal. 46.

perundingan antara yang bersangkutan. Pada dasarnya perundingan itu diarahkan pada titik-titik yang berbeda antara kehendak atau pendirian masing-masing pihak. Dengan melalui tawar menawar (*bargaining*) diusahakan untuk sampai pada persamaan pendirian atau kehendak mengenai pandangan yang berbeda. Dengan demikian, dalam tawar menawar, masing-masing pihak harus bersikap saling menerima dan memberi untuk sampai kepada suatu persetujuan sebagai hasil kesepakatan bersama.

Musyawarah harus dilakukan dengan sikap saling menerima pendapat, pandangan, perasaan, atau penilaian pada suatu keadaan di mana masing-masing merasa pikiran dan perasaannya telah menjadi bagian dari kehendak bersama. Untuk itu, masing-masing pihak yang melakukan musyawarah harus mempunyai posisi tawar (*bargaining position*) yang sama. Apabila salah satu pihak berada dalam posisi tawar yang lemah, maka terjadi ketidakseimbangan yang dapat merugikan pihak yang lemah. Keadaan ini dapat menimbulkan kesenjangan sehingga menimbulkan perdebatan yang panjang yang pada akhirnya menimbulkan konflik.

Kata mufakat, ialah putusan berdasarkan persesuaian faham dengan melalui permusyawaratan dan yang berdasarkan alur dan patut.³² Musyawarah untuk mencari kesepakatan atau mufakat dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi, pada dasarnya kita dapat merujuk pada ketentuan-ketentuan hukum adat yang

³² M. Nasroen, *Dasar Falsafah Adat Minangkabau*, Jakarta: Penerbit Pasaman, 1957, hal. 60.

berlaku. Menurut adat Minangkabau, musyawarah yang dapat melahirkan mufakat haruslah didasarkan pada prinsip *alur dan patut*.³³

Patut merupakan standar normatif untuk mengukur baik buruk suatu kenyataan dan kepatutan adalah ukuran kenyataan untuk meminimalisasi dampak negatif dari suatu keputusan dengan memperhatikan nilai-nilai yang dihargai dalam proses (susila, kehormatan, harga diri, dll).³⁴ Kata patut ini mengandung pengertian yang penting dalam menghadapi suatu persoalan hukum, yang menekankan perhatian pada cara menemukan jawaban tentang bagaimana suatu perkara, kualitas dan status pihak-pihak yang bersangkutan dapat diselamatkan sebaik-baiknya. Karena, patut merupakan suatu yang memuat nilai-nilai susila dan juga sekaligus mengindahkan tuntutan akal yang sehat. Dalam hal ini musyawarah untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dalam pelaksanaan pelepasan hak atas tanah, harus dilakukan menurut alur yang patut, sehingga masing-masing pihak tidak ada merasa dirugikan atau tercapai kompromi yang memuaskan kedua belah pihak (*win-win solution*).

Berdasarkan pengertian musyawarah dan mufakat tersebut di atas, jika dilaksanakan secara konsekuen, maka musyawarah untuk mencari kesepakatan dalam hal pelaksanaan ganti rugi dalam pencabutan, pembebasan, dan pelapasan hak-hak atas tanah

³³ Syafruddin Kalo, *Reformasi Peraturan Dan Kebijakan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Perpustakaan Digital, Universitas Sumatera Utara, 2004. Lihat juga dalam M. Nasroen, "Dasar Falsafah Adat Minangkabau", Jakarta: Pasaman, 1957, hal. 60.

³⁴ Koesnoe, *Op.cit*, hal. 50 s.d. 53.

untuk kepentingan umum dapat meminimalkan konflik antara pemilik tanah dengan pemerintah yang membutuhkan tanah dan diharapkan pelaksanaan musyawarah tersebut dapat memenuhi rasa keadilan dalam masyarakat.

6. Asas Keterbukaan

Komunikasi hukum dan pengetahuan hukum adalah faktor yang sangat penting yang dapat mempengaruhi perilaku hukum masyarakat. Warga masyarakat yang terkena dampak pencabutan atau pembebasan tanah akan mematuhi atau tidak mematuhi aturan, menggunakan aturan atau menghindari aturan tanpa mengetahui aturan yang sebenarnya. Dengan kata lain aturan harus dikomunikasikan kepada warga masyarakat dan masyarakat harus memperoleh pengetahuan tentang isi aturan itu. Semua aturan yang bersifat teknis, aturan administratif secara rinci harus disampaikan kepada warga masyarakat, agar tidak terjadi kekeliruan yang menimbulkan konflik.

Dalam proses pencabutan atau pembebasan tanah warga masyarakat yang terkena dampak berhak mengetahui informasi berkenaan dengan perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan perolehan tanah dan permukiman kembali. Informasi tentang proyek dan dampaknya, kebijakan ganti kerugian dan jadwal pembangunan, rencana permukiman kembali dan lokasi pengganti, lembaga yang bertanggung jawab, jadwal kegiatan dan tata cara menyampaikan keberatan, wajib disampaikan dan diketahui oleh masyarakat yang terkena dampak. Penyebaran informasi dapat

dilakukan melalui penyuluhan hukum dan media yang dapat dijangkau oleh masyarakat luas.

7. Asas Keikutsertaan

Peran serta semua pihak yang terkait secara aktif dalam proses pencabutan dan atau pembebasan akan menimbulkan rasa ikut memiliki dan dapat memperkecil kemungkinan timbulnya penolakan terhadap kegiatan pencabutan dan atau pembebasan tanah. Masyarakat yang terkena dampak, LSM dan masyarakat di lokasi pemindahan dilibatkan dalam tahap pengumpulan data, perencanaan permukiman kembali dan pelaksanaan proyek. Komunikasi dan konsultasi dengan pihak yang terkait dilakukan secara intensif dan berkesinambungan untuk saling memberi masukan yang diperlukan.

8. Asas Kesetaraan

Asas ini dimaksudkan untuk menempatkan posisi pihak yang memerlukan tanah dan pihak yang tanahnya dicabut atau dibebaskan harus diletakkan secara sejajar dalam seluruh proses pengambilalihan tanah.

9. Asas Minimalisasi Dampak dan Kelangsungan Kesejahteraan Ekonomi

Pencabutan atau pembebasan tanah dilakukan dengan upaya untuk meminimalkan dampak negatif atau dampak penting yang mungkin timbul dari kegiatan pembangunan, disertai dengan upaya untuk memperbaiki taraf hidup masyarakat yang terkena dampak, sehingga kesejahteraan sosial ekonomi menjadi lebih baik

atau minimal setara dengan keadaan sebelum pencabutan atau pembebasan.

C. Pembebasan Tanah dan Aspek Pembangunan

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1994 Tentang arahan bagi Pelaksanaan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang juga sebagai peraturan pelaksana dari Keppres tersebut, menjelaskan secara rinci mengenai prosedur pengadaan tanah, proses musyawarah, dan penetapan jenis dan jumlah ganti rugi serta prosedur mengajukan keberatan (banding).

Prosedur perolehan tanah dimulai dengan menentukan lokasi dari kegiatan pembangunan yang diajukan. Instansi pemerintah yang memohon penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum kepada bupati/walikota atau gubernur jika lokasi yang diajukan melintasi dua kabupaten/kota. Permohonan harus dilengkapi dengan keterangan mengenai lokasi tanah, luas dan gambar kasar tanah yang diperlukan, penggunaan tanah saat itu dan uraian rencana proyek yang akan dilak sanakan di atas tanah tersebut (Pasal 6).

Persetujuan atas lokasi proyek akan diberikan oleh Gubernur atau bupati/walikota. Setelah menerima persetujuan lokasi, instansi pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan permohonan pengadaan tanah kepada panitia pengadaan tanah.

Panitia bersama-sama instansi pemerintah yang memerlukan tanah mengadakan penyuluhan kepada masyarakat yang terkena lokasi pembangunan mengenai maksud dan tujuan pembangunan.

Dalam hal pembangunan mempunyai dampak yang penting dan mendasar pada kehidupan masyarakat, penyuluhan harus melibatkan peran serta tokoh masyarakat dan pimpinan informal masyarakat setempat.³⁵

Setelah dilaksanakan penyuluhan, dilakukan inventarisasi tanah, bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya oleh panitia pengadaan tanah dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah. Selama proses inventarisasi, pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan benda-benda di atasnya akan diidentifikasi oleh instansi pemerintah yang menangani bidang terkait (misalkan dinas perkebunan untuk identifikasi tanaman). Hasil identifikasi ini kemudian diumumkan kepada publik untuk menunggu tanggapan ataupun keberatan dari masyarakat dalam rentang waktu satu bulan.³⁶

Dalam rangka menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian, panitia mengundang instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah, bangunan, dan benda di atasnya untuk mengadakan musyawarah. Perundingan ini dipimpin oleh ketua panitia pengadaan tanah dan diikuti oleh instansi pemerintah yang bersangkutan dan masyarakat yang terkena proyek pembangunan.

³⁵ Pasal 10 Peraturan Menteri Negara Agraria Dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

³⁶ Pasal 11, *Ibid.*

Panitia pengadaan tanah akan menjelaskan kepada dua belah pihak bahwa musyawarah ini dilakukan untuk mencapai kesepakatan berdasarkan pertimbangan (Pasal 16): (a) nilai nyata tanah dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak Bumi dan Bangunan (NJOP); (b) faktor-faktor yang mempengaruhi tanah seperti lokasi tanah, jenis hak, status penguasaan tanah, peruntukkan tanah, kesesuaian tanah dengan rencana tata ruang, ketersediaan prasarana, fasilitas dan utilitas, lingkungan dan faktor lain yang mempengaruhi harga tanah; (c) perkiraan nilai bangunan, tanaman dan benda-benda lain di atasnya.

Bagi orang-orang yang tidak memiliki bukti formal kepemilikan hak, Kepmen ini menawarkan bentuk ganti kerugian dalam bentuk santunan, yang jumlahnya ditetapkan oleh panitia pengadaan tanah sesuai dengan pedoman yang diterbitkan oleh bupati/walikota setempat. Pemakai tanah tanpa sesuatu hak akan diberikan santunan atau diusulkan kepada bupati/walikota supaya memerintahkan yang memakai tanah mengosongkan tanah yang bersangkutan.

Prosedur mengajukan keberatan (banding) diatur sebagai berikut: apabila pemegang hak atas tanah tidak setuju dengan jumlah ganti kerugian yang ditawarkan instansi pemerintah, mereka dapat mengajukan keberatannya ke Gubernur. Gubernur akan memutuskan apakah mendukung instansi pemerintah yang bersangkutan atau masyarakat yang mengajukan keberatan. Jika masyarakat pemegang hak menolak keputusan gubernur tersebut, maka instansi pemerintah yang bersangkutan akan melaporkan keberatan masyarakat pemegang hak kepada departemen/LPND yang membawahnya. Jika keberatan

masyarakat pemegang hak diterima oleh departemen/LPND yang membawahi instansi yang membutuhkan tanah maka gubernur akan menetapkan keputusan untuk mengukuhkannya. Jika instansi pemerintah/LPND bersangkutan tidak setuju dengan keberatan yang diajukan masyarakat pemegang hak sedangkan lokasi pembangunan tidak dapat direlokasikan atau paling tidak sudah 75 persen lokasi yang diinginkan sudah diperoleh atau 75 persen pemegang hak atas tanah telah menerima ganti kerugian, maka gubernur mengajukan prosedur pencabutan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 Keppres No. 55/1993. Perbedaan antara Keppres dan Permen ini adalah, di dalam Permen diatur bahwa pencabutan hak dapat diberlakukan jika pembangunan tidak dapat dipindahkan atau jika 25 persen pemegang hak atas tanah tidak setuju dengan nilai ganti rugi yang ditawarkan instansi pemerintah yang bersangkutan.

Permen ini menyatakan bahwa salah satu bentuk ganti kerugian adalah pemukiman kembali dan dalam Pasal 16 ayat 4 disebutkan bahwa ganti kerugian harus diberikan sedemikian rupa sehingga tidak menyebabkan perubahan bagi pola hidup masyarakat dengan mempertimbangkan kemungkinan untuk pemukiman kembali. Namun, persis sebagaimana yang ada di dalam Keppres, Permen ini pun tidak mengatur lebih lanjut bagaimana panduan atau mekanisme bagi proses pemukiman kembali tersebut.

Salah satu prosedur dalam proses pengambilalihan (perolehan) hak atas tanah adalah harus memperoleh izin lokasi. Izin lokasi merupakan izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal

yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modalnya. Ketentuan mengenai izin lokasi ini diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Izin Lokasi.

Kebijakan pembebasan tanah terkait dengan pengaturan mengenai proses pengambilan tanah yang dimiliki oleh masyarakat atau individu-individu oleh Negara dan individu-individu atau kelompok masyarakat lainnya. Pembebasan tanah tersebut berhubungan dengan penggunaan tanah yang diambil untuk tujuan pembangunan untuk kepentingan umum serta menyangkut pengaturan kembali penggunaan, pemanfaatan, pemilikan, dan penguasaan tanah (*landreform*) sejalan dengan penatagunaan tanah. Tanah yang telah diambil tersebut kemudian dialihkan pemilikan, penguasaan, pemanfaatan, dan penggunaan untuk kepentingan lainnya.

Dalam rangka pelaksanaan pembebasan tanah, telah digariskan dalam Tap MPR No. IV/MPR/1973, bahwa pelaksana pembangunan maupun pembinaan dan pemeliharaan hasil-hasil pembangunan bukan menjadi tanggung jawab Pemerintah semata-mata, tetapi menjadi tanggung jawab masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, rasa tanggung jawab masyarakat terhadap hasil-hasil pembangunan yang telah dicapai harus ditumbuhkan, dengan mengikutsertakan masyarakat secara adil. Dengan demikian, kalau rakyat melepaskan tanah-tanah mereka, pelepasan hak itu perlu dengan rasa keikhlasan demi pembangunan bangsanya. Tetapi pemerintah juga dituntut

untuk melaksanakan aturan perundang-undangan yang ada, seperti yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975.

Dalam menetapkan besarnya ganti rugi atas bangunan dan tanaman, panitia harus berpedoman pada ketentuan yang ditetapkan oleh Dinas Pekerjaan Umum dan Dinas Pertanian setempat, tentang lokasi dan faktor-faktor strategis lainnya yang dapat mempengaruhi harga tanah.

Dengan demikian, dalam rangka pembebasan tanah ini, kalau dilihat komposisi keanggotaan panitia sebagaimana telah disebutkan di atas, kemungkinan kecil akan terjadi kebocoran-kebocoran, atau paling tidak rakyat akan benar-benar dilindungi haknya. Karenanya dalam penentuan harga ganti rugi, panitia yang bertugas mengadakan penaksiran/petapan besarnya ganti rugi atas tanah dan bangunan-bangunan serta tanaman yang ada di atasnya mengusahakan persetujuan kedua pihak berdasarkan musyawarah. Dan bila telah mencapai kesepakatan harga, harus dilakukan langsung oleh instansi yang memerlukan kepada yang berhak menerima. Dengan demikian kita harapkan tidak akan terjadi mandeknya pembangunan untuk kepentingan umum dari adanya oknum-oknum yang hendak mencari keuntungan pribadi.