

9. BEBERAPA ASPEK HUKUM TENTANG MASALAH PEMBEBASAN TANAH DALAM PELAKSANAAN PEMBANGUNAN

Oleh : Abdurrahman, S.H.*)

I

Persoalan tentang tanah dalam pembangunan merupakan sebuah permasalahan yang cukup peka. Dengan meningkatnya kegiatan Pembangunan dewasa ini kebutuhan akan tanah untuk keperluan berbagai proyek semakin bertambah sedangkan di lain pihak persediaan tanah untuk itu sangat terbatas sekali. Adanya kebutuhan mendesak untuk penguasaan tanah memerlukan penanganan dan penanggulangan yang serius mengingat persoalan tanah ini sangat sensitif sifatnya oleh karena tanah bukan hanya sekedar mengandung aspek ekonomis dan kesejahteraan, akan tetapi juga menyangkut masalah sosial, politis, kulturil, psychologis, religius dan lain sebagainya.

Berdasarkan hal tersebut maka dalam memecahkan berbagai masalah yang berkenaan dengan tanah bukan saja harus mengindahkan prinsip-prinsip hukum akan tetapi juga harus memperhatikan azas kesejahteraan (prosperity), azas ketertiban keamanan (security) dan azas kemanusiaan (humanity) agar masalah pertanahan tersebut tidak berkembang menjadi keresahan yang mengganggu stabilitas masyarakat. Berkenaan dengan hal tersebut Menteri Dalam Negeri dalam Instruksinya tertanggal 10 Oktober 1974 No. 27/tahun 1974 telah menginstruksikan kepada Semua Kepala Daerah di seluruh Indonesia antara lain untuk mengadakan inventarisasi terhadap semua masalah pertanahan yang dapat menimbulkan keresahan dalam masyarakat dan menanggulangnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Satu di antara masalah pertanahan yang dapat menimbulkan keresahan dalam masyarakat menurut Direktur Jenderal Agraria dalam suratnya tertanggal 15 Oktober 1974 No. Ba.11/301/11/74 adalah persoalan tentang pembebasan tanah yang tidak berlandaskan peraturan perundangan yang berlaku.

Persoalan tentang pembebasan tanah terutama dalam kaitannya dengan pelaksanaan Pembangunan merupakan masalah yang banyak mendapat perhatian dari berbagai pihak. Hal ini adalah terutama disebabkan karena banyaknya ketidakberesan dalam pelaksanaan pembebasan tanah dimaksud. Seringkali terjadi penguasa melaksanakan pembebasan tanah dengan cara semauanya atau tanpa gantirugi yang layak dengan dalih untuk kepentingan Pembangunan sehingga di saat sekarang Pembangunan banyak dikambinghitamkan sehingga dapat menimbulkan kesan bahwa segala sesuatunya akan menjadi halal bilamana dilakukan untuk dan demi Pembangunan sekalipun dilakukan dengan melanggar hukum.

*) Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat.

II

Pada zaman penjajahan dahulu persoalan tentang pembebasan tanah ini diatur dalam Bijblad No. 11372 dan 12476 yang sebenarnya adalah merupakan pelaksanaan daripada "azas domein" yang mendasari ketentuan-ketentuan hukum agraria kolonial di saat itu dan sekaligus merupakan penerobosan terhadap adanya larangan pengasingan tanah dari orang-orang Indonesia sebagaimana yang diatur dalam Stb. 1875 no. 179, yang melarang orang-orang Indonesia mengasingkan (vervreemden) tanah-tanah Indonesia kepada orang-orang bukan Indonesia. Dengan dibebaskannya hak seorang atas tanahnya maka haknya menjadi lepas dan tanah itu berpindah ke bawah kekuasaan Negara. Dan atas dasar ini penguasa berhak untuk menyerahkannya hak atas tanah tersebut.

Persoalan tentang pembebasan tanah ini tidak kita jumpai suatu pengaturan yang tegas mengenai pembebasan tanah ini. Undang-undang Pokok Agraria (UU No. 5/1960) secara tegas menyatakan untuk meninggalkan "azas domein" dari sistim perundang-undangan agraria nasional dan menggantikannya dengan konsepsi hak menguasai dari negara. Dari ketentuan beberapa kemungkinan diadakannya pembebasan tanah ini. Dalam pasal 27 UUPA ditegaskan bahwa hak milik itu hapus karena tanahnya jatuh kepada negara disebabkan oleh karena pencabutan hak untuk kepentingan umum dan karena penyerahan dengan suka rela oleh penilikinya. Sedangkan dalam pasal 34 dan 40 mengenai hapusnya hak guna usaha dan hak guna bangunan secara tegas disebutkan di samping oleh karena pencabutan hak juga oleh karena dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir.

Masalah pembebasan tanah ini dalam sistim perundang-undangan agraria nasional tidak diatur dengan suatu ketentuan undang-undang atau Peraturan Pemerintah sebagaimana halnya dengan masalah "pencabutan hak untuk kepentingan umum"1. akan tetapi hanya diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri, Surat-surat Edaran Direktorat Jenderal Agraria dan Peraturan Peraturan Daerah setempat, antara lain:

- a. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975 tanggal 3 Desember 1975 tentang ketentuan mengenai tata cara pembebasan tanah;
- b. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 tahun 1976 tanggal 5 April 1976 tentang penggunaan acara pembebasan tanah untuk kepentingan Pemerintah bagi pembebasan tanah oleh pihak swasta;
- c. Surat Edaran Direktur Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri tanggal 28 Februari 1976 No. BTU 2/568/2-76.
- d. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri tanggal 3 Desember 1975 No. Ba. 12/108/12/75.
- e. Surat Keputusan Gubernur DKI Jakarta No. Ib.3/1/3/69 tentang pembebasan tanah dalam wilayah DKI Jaya dalam rangka penanaman modal asing di Jakarta.
- f. Surat Keputusan Gubernur DKI Jakarta No. Da.11/3/11/1972 tentang prosedur pembebasan tanah di Jakarta untuk kepentingan Dinas/swasta.

Seringkali pengertian tentang pembebasan tanah ini dikacaukan dengan "pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum"². Masalah pencabutan hak ini diatur secara tegas dalam pasal 18 UUPA, berikut peraturan pelaksanaannya dalam undang-undang No. 20 tahun 1961 tentang pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya, serta peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya.

Sekalipun pada prinsipnya kedua lembaga hukum itu mempunyai persamaan yaitu merupakan salah satu cara pengambilan tanah-tanah penduduk untuk suatu keperluan tertentu, namun antara keduanya terdapat banyak perbedaan di mana untuk pencabutan hak diperlukan proses dan prosedur yang cukup panjang bilamana dibandingkan dengan acara pembebasan tanah oleh karena untuk pencabutan hak, pihak yang ingin mendapat hak atas tanah mengajukan permohonan kepada Gubernur Kepala Daerah setempat setelah usaha damai untuk mendapatkan tanah dengan perundingan tidak berhasil. Gubernur KDH selanjutnya meminta pertimbangan ke Walikota/Bupati KDH di mana tanah tersebut terletak dan menunjuk Panitia Penaksir Ganti Rugi untuk memberikan taksiran. Setelah semua itu diperoleh Gubernur yang bersangkutan meneruskan permohonan tersebut kepada Menteri Dalam Negeri yang untuk selanjutnya meminta pertimbangan dari Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan dengan pencabutan hak tersebut, yang kemudian disampaikan kepada Presiden Republik Indonesia yang untuk selanjutnya dengan Keputusan Presiden ditetapkanlah pencabutan hak tersebut. Sedangkan pembebasan tanah cukup dengan Keputusan Kepala Daerah setempat.

III

Apakah yang dimaksud dengan pembebasan tanah itu? Menurut pasal 1 (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975 ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan pembebasan tanah ialah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat di antara pemegang hak/penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi. Sedangkan dalam Surat Keputusan Gubernur DKI Jakarta No. 1b.3/1/3/69 dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan pembebasan tanah ialah pembebasan atas semua hak yang ada atas tanah, termasuk pengosongannya, dan dalam Surat Keputusan Gubernur DKI Jakarta no. Da.11/3/11/1972 dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan pembebasan tanah ialah pembelian, pelepasan hak, pemberian ganti rugi dan atau dengan nama apapun atas tanah beserta benda-benda yang ada di atasnya dengan maksud dipergunakan serta dimohon suatu hak.

Kalau kita melihat masalah ini dari satu sudut yaitu dari pihak penguasa maka pengambilan tanah seseorang adalah sebagai pembebasan (hak) tanah di mana pihak Pemerintah membebaskan tanah yang bersangkutan dari hak dan kekuasaan si pemegang haknya sehingga tanah yang diinginkan benar-benar bebas dari kekuasaannya. Sedangkan dilihat dari sudut si pemegang hak maka perbuatannya adalah berupa pelepasan hak atas tanah, yaitu si pemegang hak secara suka rela melepaskan hak atas tanahnya setelah ia mendapat ganti kerugian yang layak atas tanah tersebut.

Pembebasan tanah hanya dapat dilakukan atas dasar persetujuan dari pihak pemegang hak baik mengenai teknis pelaksanaannya maupun mengenai besar dan bentuk ganti rugi yang diberikan terhadap tanahnya. Jadi perbuatan ini haruslah didasarkan kesukarelaan si pemegang hak. Bagaimana kalau si pemegang hak tidak bersedia untuk menyerahkan tanahnya, maka pihak pemerintah melalui panitia khusus untuk itu harus mengusahakan agar supaya diserahkannya tanah tersebut secara suka rela. Andaikata juga toeh hal yang demikian tidak mungkin terlaksana maka dapat digunakan lembaga "pencabutan hak atas tanah" bilamana tanah tersebut benar-benar diperlukan untuk kepentingan umum.

Pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum adalah merupakan cara terakhir untuk memperoleh tanah-tanah yang sangat diperlukan guna keperluan-keperluan tertentu untuk kepentingan umum, setelah berbagai cara lain melalui jalan musyawarah dengan yang empunya tanah menemui jalan buntu dan tidak membawa hasil sebagaimana yang diharapkan sedang keperluan untuk penggunaan tanah dimaksud sangat mendesak sekali.³ Pencabutan hak (onteigening) adalah pengambilan tanah kepunyaan sesuatu pihak oleh Negara secara paksa, yang mengakibatkan hak atas tanah itu menjadi hapus, tanpa yang bersangkutan melakukan suatu pelanggaran atau lalai dalam memenuhi suatu kewajiban hukum.⁴

Pembebasan tanah ini bukan hanya dilakukan untuk kepentingan umum semata, akan tetapi juga dapat dilakukan untuk kepentingan swasta. Dalam Bab III PMDN No. 15/1975 diatur tentang pembebasan tanah untuk kepentingan swasta. Pasal 11 ayat (2) dari peraturan tersebut menegaskan bahwa pembebasan tanah untuk keperluan swasta pada azasnya harus dilakukan secara langsung antara pihak-pihak yang berkepentingan dengan pemberian ganti rugi dengan berpedoman kepada azas musyawarah. Kemudian dengan PMDN No. 2 tahun 1976 ditentukan tentang penggunaan acara pembebasan tanah untuk kepentingan Pemerintah bagi pembebasan tanah oleh pihak swasta. Pasal 1 dari peraturan dimaksud menuebutkan bahwa pembebasan tanah oleh pihak swasta untuk kepentingan pembangunan proyek-proyek yang bersifat menunjang kepentingan umum atau termasuk dalam bidang pembangunan sarana umum dan fasilitas sosial dapat dilaksanakan menurut acara pembebasan tanah untuk kepentingan Pemerintah sebagaimana diatur dalam Bab I, II, dan IV Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15/1975.

Tanah-tanah yang dibebaskan dengan mendapatkan ganti rugi, menurut ketentuan pasal 1 ayat (5) PMDN No. 15/1975 dapat berupa:

- a. tanah-tanah yang telah mempunyai sesuatu hak berdasarkan undang-undang No. 5 tahun 1960.
- b. tanah-tanah masyarakat hukum adat.

IV

Bilamana suatu instansi Pemerintah memerlukan tanah untuk satu keperluan tertentu sedangkan di atas tanah tersebut masih dibebani dengan suatu hak tertentu harus mengajukan permohonan pembebasan hak atas tanah

kepada Gubernur Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuknya, dengan mengemukakan maksud dan tujuan penggunaan tanahnya. Dalam hal pihak swasta yang menginginkan pembebasan tanah maka ia harus memohon izin dari Gubernur untuk mempergunakan proses sebagaimana yang diatur dalam PMDN No. 15/1975. Gubernur Kepala Daerah Tk. I dapat memberikan izin dimaksud setelah memperhatikan manfaat dan kegunaan proyek termaksud bagi kepentingan umum/rakyat banyak sesuai dengan rencana proyek yang harus mereka ajukan (Ps. 3 ayat 1 PMDN No. 2/1976).

Permohonan pembebasan tanah dimaksud diajukan dengan disertai keterangan-keterangan tentang :

- a. status tanahnya (jenis/macam haknya, luas dan letaknya);
- b. gambar situasi tanah;
- c. maksud dan tujuan pembebasan tanah dan penggunaan selanjutnya;
- d. kesediaan untuk memberikan ganti rugi atau fasilitas-fasilitas lain kepada yang berhak atas tanah;

Setelah menerima permohonan dari instansi yang bersangkutan, maka Gubernur Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk segera meneruskan permohonan tersebut kepada Panitia Pembebasan tanah untuk mengadakan penelitian terhadap data-data dan keterangan-keterangan yang berkenaan dengan tanah yang akan dibebaskan serta maksud dan tujuannya. Panitia Pembebasan tanah adalah suatu panitia yang bertugas melakukan Pemeriksaan/penelitian dan penetapan ganti rugi dalam rangka pembebasan suatu hak atas tanah dengan atau tanpa bangunan/tanam tumbuh di atasnya yang pembentukannya ditetapkan oleh Gubernur Kepala Daerah untuk masing-masing Kabupaten/Kotamadya dalam suatu wilayah Propinsi yang bersangkutan.

Panitia Pembebasan tanah dimaksud beranggotakan :

- a. Kepala Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya sebagai Ketua merangkap anggota;
- b. Seorang pejabat dari Kantor Pemerintah Daerah Tingkat II yang ditunjuk oleh Bupati/Walikota/Kotamadya Kepala Daerah yang bersangkutan sebagai anggota;
- c. Kepala Kantor IPEDA/IREDA atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota;
- d. Seorang pejabat yang ditunjuk oleh Instansi yang memerlukan tanah tersebut sebagai anggota;
- e. Kepala Dinas Pekerjaan Umum Daerah Tk. II atau pejabat yang ditunjuknya apabila mengenai tanah bangunan dan/atau Kepala Dinas Pertanian Daerah Tk. II atau pejabat yang ditunjuknya jika mengenai tanah pertanian sebagai anggota;
- f. Kepala Kecamatan yang bersangkutan sebagai anggota;
- g. Kepala Desa atau yang dipersamakan dengan itu sebagai anggota;
- h. Seorang pejabat dari Kantor Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya yang bersangkutan sebagai sekretaris bukan anggota (Pasal 2 ayat (1) PMDN No. 15/1975).

Dalam hal-hal tertentu Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tk. II dapat mengetuai sendiri Panitia tersebut, sedangkan Gubernur Kepala Daerah dapat menambah keanggotaan Panitia tersebut bilamana ternyata untuk menyelesaikan pembebasan tanah itu diperlukan seorang ahli. Di samping itu Gubernur Kepala Daerah dapat pula membentuk Panitia Pembebasan Tanah Tingkat Propinsi dengan susunan keanggotaan dari Instansi-instansi sebagaimana halnya dengan keanggotaan Panitia Pembebasan Tanah Kabupaten/Kotamadya sepanjang tanah yang dibebaskan itu terletak di antara beberapa Kabupaten/Kotamadya atau menyangkut Proyek-proyek khusus.

Adanya Panitia Pembebasan Tanah di tingkat Propinsi ini menurut Surat Edaran Menteri Dalam Negeri/Direktorat Jenderal Agraria tanggal 28 Februari 1976 No. BTU 2/568/2-76 adalah dimaksudkan untuk dapat menampung kegiatan pembebasan tanah untuk kepentingan Pembangunan di suatu proyek yang memerlukan tanah yang terletak di beberapa Daerah Kabupaten/Kotamadya sebagai satu kesatuan lokasi proyek sehingga untuk efektifitas, kelancaran dan sinkronnya pelaksanaan pembebasan tanah diperlukan adanya suatu panitia yang mempunyai jangkauan koordinatif terhadap Panitia Kabupaten/Kotamadya atau pejabat Daerah di mana tanah termaksud terletak. Di samping itu adanya Panitia di tingkat Propinsi juga dimaksudkan untuk menampung kegiatan pembebasan tanah untuk proyek khusus atau meliputi areal tanah yang cukup luas sehingga diperkirakan akan mempunyai akibat dalam bidang sosial ekonomi maupun kependudukan yang cukup jauh, sehingga masalahnya tidak hanya sekedar mempertemukan kehendak fihak-fihak yang bersangkutan saja, melainkan sekaligus mengatasi problema-problema sosial dan akibat-akibat sampingan lainnya yang diperkirakan akan menyertai pembebasan tanah tersebut seperti misalnya masalah tempat pemukiman baru, hilangnya mata pencaharian yang semula bersumber pada tanah atau terletak di atas tanah tersebut dan lain sebagainya. Jadi pengertian meliputi areal tanah yang cukup luas, haruslah dihubungkan dengan akibat yang akan timbul dalam bidang sosial ekonomi, politik dan kependudukan dalam pengertian kualitas semata-mata.⁵

Adanya Panitia di tingkat Propinsi tersebut juga tidak berarti bahwa sama sekali tidak mengikut sertakan Panitia Tingkat Kabupaten/Kotamadya yang bersangkutan dalam kegiatan pembebasan tanah yang sedang ditangani, melainkan harus diartikan bahwa diperlukan adanya kerjasama antara Panitia di tingkat Propinsi dan di tingkat Kabupaten/Kotamadya. Sebaliknya adanya Panitia di tingkat Propinsi tidak boleh menambah berat beban biaya/honorarium yang harus dipikul oleh fihak yang bersangkutan. Jadi di sini berarti bahwa adanya Panitia Tingkat Propinsi di samping Panitia Tingkat Kabupaten/Kotamadya tidak akan memberatkan beban fihak yang meminta pembebasan tanah karena di samping harus biaya honorarium Panitia tingkat Kabupaten/Kotamadya ditambah pula dengan pembayaran untuk Panitia Tingkat Propinsi.

Panitia Pembebasan tanah baik untuk tingkat Propinsi maupun untuk tingkat Kabupaten/Kotamadya dibentuk dengan Surat Keputusan dari Gubernur Kepala Daerah Tk. I untuk satu Propinsi atau untuk masing-masing Kabupaten/Kotamadya dalam satu wilayah propinsi yang bersangkutan.

Tugas-tugas daripada Panitia Pembebasan Tanah tersebut menurut pasal 3 PMDN No. 15/1975 adalah:

- a. mengadakan inventarisasi serta penelitian setempat terhadap keadaan tanahnya, tanam tumbuh dan bangunan-bangunan;
- b. mengadakan perundingan dengan para pemegang hak atas tanah dan bangunan/tanaman;
- c. menaksir besarnya ganti rugi yang akan dibayarkan kepada yang berhak;
- d. membuat berita acara pembebasan tanah disertai fatwa/pertimbangannya;
- e. menyaksikan pelaksanaan pembayaran ganti rugi kepada yang berhak atas tanah/bangunan/tanaman tersebut.

Dalam melaksanakan tugasnya panitia tersebut bukan hanya sekedar bekerja di belakang meja saja, akan tetapi harus melihatnya secara langsung, bahkan jika dianggap perlu Panitia tersebut dapat memanggil fihak-fihak yang bersangkutan untuk melengkapi data/keterangan berkenaan dengan tanah yang akan dibebaskan.

Melihat kepada komposisi kepengurusan serta tugas-tugas daripada Panitia Pembebasan Tanah dimaksud maka inti persoalan sesungguhnya daripada pelaksanaan pembebasan tanah adalah terletak pada Panitia tersebut. Sehingga berhasil atau tidaknya pembebasan tanah dimaksud adalah tergantung kepada hasil kerja daripada Panitia dimaksud, akan tetapi sangat disayangkan hingga saat ini masih belum ada suatu pedoman yang lengkap dan terarah mengenai tugas dan tata kerja dari Panitia tersebut sehingga dalam prakteknya sekarang banyak timbul kekeliruan/kesalahan dalam pelaksanaan Pembebasan tanah.⁶ Di samping itu kalau kita bandingkan dengan Panitia Penaksir Ganti rugi sebagaimana yang dimaksud dalam UU No. 20/1961 maka tugas Panitia Pembebasan Tanah adalah jauh lebih luas.

V

Masalah pokok yang banyak mendapat perhatian dalam pelaksanaan pembebasan tanah ini adalah persoalan mengenai gantirugi karena persoalan ganti rugi ini adalah menyangkut masalah hak-hak dari si pemilik tanah yang tanahnya dibebaskan, sehingga dapatlah dikatakan bahwa unsur yang mutlak harus ada dalam pelaksanaan pembebasan tanah adalah unsur ganti rugi ini. Menurut pasal 6 ayat (1) PMDN No. 15/1975 telah ditegaskan di dalam mengadakan taksiran/penetapan mengenai besarnya gantirugi. Panitia Pembebasan Tanah harus mengadakan musyawarah dengan para pemilik/pemegang hak atas tanah dan atau benda/tanaman yang ada di atasnya berdasarkan harga umum setempat. Jadi berdasarkan pasal tersebut untuk penetapan ganti rugi haruslah diperhatikan dua hal yaitu:

- a. Penetapan gantirugi haruslah didasarkan musyawarah antara panitia dengan para pemegang hak atas tanah. Di dalam mengadakan penaksiran/

penetapan besarnya ganti rugi Panitia hendaknya benar-benar mengusahakan tercapainya persetujuan kedua belah pihak berdasarkan atas musyawarah.

- b. Penetapan ganti rugi haruslah dengan memperhatikan harga umum setempat, di samping harus memperhatikan faktor-faktor lain yang mempengaruhi harga tanah.

Yang dimaksud dengan harga umum setempat menurut pasal 1 ayat 1 PMDN No. 15/1975 adalah harga dasar yang ditetapkan secara berkala oleh suatu Panitia sebagai dimaksud dalam PMDN No. 1/1975 untuk sesuatu daerah menurut jenis penggunaannya. Dalam PMDN No. 1/1975 tentang pedoman mengenai penetapan uang pemasukan uang wajib tahunan dan biaya administrasi yang bersangkutan dengan pemberian hak-hak atas tanah ditentukan bahwa penentuan harga dasar ditetapkan untuk tiap daerah Kabupaten/Kotamadya oleh suatu Panitia yang diketuai Bupati/Walikota/Kotamadya, dengan anggota-anggota yang terdiri atas pejabat-pejabat dari Kantor Agraria Wilayah Kabupaten/Kotamadya, Kantor Iuran Pembangunan Daerah Kabupaten/Kotamadya, Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten/Kotamadya (kalau mengenai tanah-tanah bangunan) dan Dinas Pertanian Kabupaten/Kotamadya (Kalau mengenai tanah pertanian). Harga dasar tersebut harus ditinjau kembali selambat-lambatnya setiap tahun untuk disesuaikan dengan perkembangan harga tanah di daerah Kabupaten/Kotamadya yang bersangkutan.

Mengenai pengertian harga umum setempat ini kemudian dijelaskan pula dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri tanggal 24 Februari 1975 No. Ba 2/384/2/75 yang dimaksud dengan harga dasar tersebut adalah harga umum setempat atau harga pasaran setempat yang diambil secara rata-rata 3 bulan terakhir. Dalam menetapkan harga dasar tersebut oleh Panitia diadakan penjenisan harga dasar dalam suatu wilayah kabupaten/kotamadya sesuai dengan macam penggunaan tanah yang bersangkutan (misalnya untuk tanah-tanah pertanian, tanah perumahan, tanah untuk kompleks perdagangan, industri, dan lain-lain). Harga dasar tersebut oleh Panitia diadakan peninjauan kembali atau penyesuaian setiap tahun sekali.

Dalam penetapan ganti rugi tersebut pemberian ganti rugi tidak hanya untuk tanahnya saja akan tetapi termasuk pula tanam-tanaman dan bangunan yang berada di atas tanah tersebut. Dalam hal berkenaan dengan ganti rugi terhadap tanaman berpedoman pada ketentuan yang dibuat oleh Dinas Pertanian setempat, sedangkan mengenai bangunan berdasarkan pedoman yang dibuat oleh Dinas Pekerjaan Umum setempat. Mengenai ganti rugi terhadap bangunan biasanya dibedakan atas beberapa kriteria yaitu:

- bangunan permanen;
- bangunan semi permanen;
- bangunan darurat.

Dalam menetapkan besarnya ganti rugi menurut pasal 6 ayat 2 PMDN No. 15/1975 harus pula diperhatikan tentang:

- a. lokasi dan faktor-faktor strategis lainnya yang dapat mempengaruhi harga tanah;
- b. bentuk ganti rugi dapat berupa uang, tanah dan atau fasilitas lainnya;
- c. yang berhak atas ganti rugi itu ialah mereka yang berhak atas tanah/bangunan/tanaman yang ada di atasnya, dengan berpedoman kepada hukum adat setempat, sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-undang Pokok Agraria dan kebijaksanaan Pemerintah.

Untuk menentukan besarnya ganti rugi dimaksud harus terdapat suatu kesepakatan di antara panitia dengan memperhatikan kehendak para pemegang hak atas tanah. Andaikata terdapat perbedaan taksiran gantirugi di antara para anggota maka yang dipergunakan adalah harga rata-rata dari masing-masing taksiran anggota. Keputusan Panitia pembebasan tanah mengenai besar/bentuknya gantirugi tersebut disampaikan kepada instansi yang memerlukan tanah, para pemegang hak atas tanah dan para anggota panitia yang turut mengambil putusan.

VI

Bilamana Panitia sudah dapat menetapkan putusannya mengenai besar dan bentuk ganti rugi dan keputusan tersebut sudah disampaikan kepada para pihak maka instansi yang meminta pembebasan tanah dan para pemegang hak atas tanah yang bersangkutan memberitahukan kepada panitia pembebasan tanah tentang persetujuannya atau penolakannya atas penentuan besar/bentuknya ganti rugi yang telah ditetapkan itu.

Bilamana telah dicapai kata sepakat mengenai besarnya uang ganti rugi di antara para pihak, maka pelaksanaan pembayaran ganti rugi harus dilakukan secara langsung antara instansi yang memerlukan tanah tadi kepada pihak yang berhak. Dan bersamaan dengan pembayaran ganti rugi itu dilakukan pula penyerahan/pelepasan hak atas tanah secara tertulis di hadapan sekurang-kurangnya empat orang anggota Panitia Pembebasan Tanah di antaranya Camat dan Kepala Desa yang bersangkutan. Sebagai bukti telah dilakukannya pembayaran ganti rugi oleh instansi yang bersangkutan dan telah diterimanya uang gantirugi oleh pihak yang berhak serta telah dilakukannya pelepasan hak maka oleh Panitia Pembebasan Tanah harus dibuat Berita Acara pelepasan hak dan pembayaran gantirugi sekurang-kurangnya rangkap delapan.

Dengan adanya pernyataan pelepasan hak maka hak orang yang bersangkutan atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya menjadi hapus dan pada saat tersebut tanah yang bersangkutan jatuh kepada negara. Menurut Surat Edaran Menteri Dalam Negeri/Dirjen Agraria yang kita sebutkan di atas dengan dibuatnya pernyataan pelepasan hak di muka panitia pembebasan tanah yang juga diperkuat dengan pembuatan Berita Acara tersebut di atas, maka tidak diperlukan adanya akta pelepasan hak tersendiri dan oleh karena itu juga tidak diperlukan adanya biaya khusus untuk pembuatan akta pelepasan hak atas tanah tersebut.

Apabila pembebasan tanah beserta pemberian ganti rugi telah selesai dilakukan, maka instansi yang memerlukan tanah tersebut diharuskan mengajukan permohonan sesuatu hak atas tanah kepada pejabat yang berwenang seperti dimaksud dalam peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 tahun 1972. Permohonan tersebut di atas harus disertai dengan surat-surat bukti pernyataan pelepasan hak dan pembayaran ganti ruginya, dan Kepala Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya harus menyelesaikan permohonan tersebut menurut ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 tahun 1973.

Bagaimana kalau yang bersangkutan menolak penetapan dari Panitia, maka ia harus mengajukan penolakan pada panitia dengan disertai alasan penolakannya. Panitia Pembebasan Tanah setelah menerima dan mempertimbangkan alasan penolakan tersebut dapat mengambil sikap sebagai berikut:

- a. Tetap kepada keputusan semula;
- b. Meneruskan surat permohonan dimaksud dengan disertai pertimbangan-pertimbangannya kepada Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan untuk diputuskan.

Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan setelah mempertimbangkan dari segala segi, dapat mengambil keputusan yang bersifat mengukuhkan putusan Panitia Pembebasan Tanah atau menentukan lain yang ujudnya mencari jalan tengah yang dapat diterima oleh kedua belah pihak. Keputusan Gubernur Kepala Daerah seperti tersebut di atas disampaikan kepada masing-masing pihak yang bersangkutan dan Panitia Pembebasan tanah.

Tidaklah jelas di sini bagaimana andaikata Panitia Pembebasan tanah tetap bertahan kepada keputusannya dan tidak menyampaikan keberatan dimaksud kepada Gubernur Kepala Daerah ataupun Keputusan Gubernur juga masih tidak bisa diterima oleh yang bersangkutan. Hal yang demikian tidak diatur dalam peraturan tentang pembebasan tanah. Berkenaan dengan hal tersebut kiranya sebagai jalan keluar dapat diadakan dengan jalan:

- a. Mengajukan banding kepada Pengadilan Tinggi setempat menurut ketentuan Peraturan Pemerintah No. 39 tahun 1973 tentang acara penetapan ganti rugi oleh Pengadilan Tinggi sehubungan dengan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya, di mana menurut Peraturan ini seseorang yang tidak dapat menerima keputusan mengenai ganti rugi dalam hal adanya pencabutan hak atas tanah dapat mengajukan banding kepada Pengadilan Tinggi. Ketentuan yang demikian juga kiranya dapat juga diterapkan dalam masalah pembebasan tanah.
- b. Mengajukan gugatan perdata biasa kepada Pengadilan Negeri setempat.

Menurut hemat kami ketentuan yang termuat dalam pasal 8 ayat 1 PMDN No. 15/1975 mengenai adanya dua alternatif yang dapat dilakukan oleh Panitia Pembebasan Tanah adalah kurang tepat karena bilamana keberatan para pihak tidak diteruskan kepada Gubernur Kepala Daerah menimbulkan kesan bahwa keputusan tersebut adalah suatu keputusan terakhir dan hal

yang demikian adalah kurang melindungi kepentingan para pihak, oleh karena itu sebaiknya setiap keputusan Panitia harus dapat diteruskan kepada Gubernur Kepala Daerah.

Hal yang demikian adalah sesuai pula dengan ketentuan pasal 11 ayat (1) yang menentukan bahwa Pemerintah Daerah setempat berkewajiban untuk mengawasi pelaksanaan Pembebasan Tanah dan pemberian ganti rugi, sehingga dalam rangka tugas kontrol tersebut Gubernur Kepala Daerah mempunyai hak untuk menyelesaikan persoalan tersebut sekalipun yang bersangkutan tidak mengajukan keberatannya secara langsung.

VII

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa pembebasan tanah ini tidak hanya diperlukan untuk kepentingan Pemerintah semata akan tetapi juga dapat dilakukan untuk kepentingan swasta. Menurut pasal 11 ayat (2) pembebasan tanah untuk keperluan swasta pada azasnya harus dilakukan secara langsung antara pihak-pihak yang berkepentingan dengan pemberian ganti rugi dengan berpedoman kepada azas musyawarah. Hal ini kemudian diatur lebih lanjut di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 tahun 1976 yang menentukan bahwa pembebasan tanah oleh pihak swasta untuk kepentingan Pembangunan proyek-proyek yang bersifat menunjang kepentingan umum atau termasuk dalam bidang pembangunan sarana umum dan fasilitas sosial dapat dilaksanakan menurut acara pembebasan tanah untuk kepentingan Pemerintah sebagaimana diatur dalam Bab I, II, dan IV Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15/1975.

Penggunaan acara pembebasan tanah sebagaimana yang diatur dalam PMDN No. 15/1975 untuk kepentingan swasta menurut PMDN No. 2/1976 memerlukan izin tertulis dari Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan. Gubernur KDH Tk. I memberikan izin dimaksud atas permohonan dari pihak swasta yang berkepentingan, dengan memperhatikan manfaat dan kegunaan proyek dimaksud bagi kepentingan umum/rakyat banyak sesuai dengan rencana proyek yang harus mereka ajukan. Dan Gubernur KDH Tk. I yang bersangkutan wajib secepatnya menyampaikan laporan kepada Menteri Dalam Negeri setiap kali dilaksanakan pembebasan tanah rakyat menurut tata cara sebagaimana diatur dalam peraturan ini.

Gubernur KDH Tk. I berkewajiban untuk mengadakan pengawasan agar pelaksanaan pembebasan tanah menurut tata cara yang diatur dalam peraturan tersebut dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dalam pelaksanaannya sehari-hari pengawasan dimaksud dilakukan oleh Kepala Direktorat Agraria Propinsi yang bersangkutan.

VIII

Di masa Pembangunan sekarang acara pembebasan tanah ini banyak dilakukan orang yang dipandang sebagai suatu jalan pendek untuk mendapatkan tanah-tanah penduduk, karena cara yang demikian merupakan suatu

proses yang begitu mudah untuk keperluan tersebut. Hal ini berbeda jauh dengan proses pencabutan hak untuk kepentingan umum sebagaimana yang diatur dalam UU No. 20 tahun 1961 yang mempunyai liku-liku cukup panjang dan memakan waktu yang cukup lama. Sehingga akibatnya proses pencabutan hak menjadi jarang dipergunakan karena diterobos oleh proses pembebasan tanah tersebut.

Pemerintah pada umumnya lebih senang mempergunakan acara pembebasan tanah ini untuk pelaksanaan berbagai proyek Pembangunan karena melalui acara ini akan dapat dengan mudah mendapatkan tanah-tanah yang diperlukan. Mengingat akan hal tersebut kiranya perlu untuk lebih dipertegas jaminan perlindungan terhadap hak-hak penduduk dari berbagai tindakan sewenang-wenang dengan mempergunakan kedok melalui lembaga tersebut. Untuk itu perlu untuk diadakan pengaturan lebih tegas dan terperinci dan memberikan jaminan hukum sesuai dengan prinsip negara hukum yang berdasarkan Pancasila.

Catatan:

1. Abdurrahman, S.H., *Masalah pencabutan hak-hak atas tanah untuk kepentingan Umum*, Majalah Hukum No. 4 tahun ke-III/1976 hal. 51 dan sebagainya.
2. Abdurrahman, S.H., *Apakah perbedaan antara pembebasan tanah dan pencabutan hak atas tanah*, *Harian Kompas*, 2 Oktober 1975.
3. Abdurrahman, S.H., *Masalah pencabutan hak* hal. 52.
4. Boedi Harsono, S.H., *Undang-undang Pokok Agraria*, Bag. I Jilid II/1971 hal. 221.
5. Departemen Dalam Negeri Direktorat Jenderal Agraria, *Tambahan Him-punan Peraturan-peraturan Agraria* tahun 1975.