

# TINJAUAN YURIDIS KEPPRES NO. 55 TAHUN 1993 TENTANG PENGADAAN TANAH BAGI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM DAN PELAKSANAANNYA

*Maria S. W. Sumardjono*

*Necessity will make available land for development, offering the opportunity for the transfer of land for several projects, whether for state of public requirements, or for business necessity for that matter, in either a small or a large scale. Because the state owned land is no longer satisfactory in supply, it is desirable that these various necessities for land, which in a way, are objects for the need for the right to possess land, whether it as individuals or by a legal body, or by the legal community (adat) be there.*

*Regulating or controlling this aspect is not that easy. This is because there often occurs a discrepancy between *das sollen* and *das sein*. This writing will attempt to analyze the implementation of the kepres No. 55 of 1993 whose operationalization was supported by the ministerial regulation Agrarian/Head of BPN No. 1 of 1994, by revising what was meant by public importance, how its deliberation should be executed in the process of freeing land, how the loss should be shared, how the procession of the transferred land should be in the hands of the legal community (adat). From the results of the analysis, it is concluded that the concept of public importance, the discussion and sharing the loss, all experience a shift. With the validity of the kepres discussed above, it is apparent that it is only government which has the right to use the land meant for public importance for other development activities.*

## PENGANTAR

Kebutuhan akan tersedianya tanah untuk keperluan pembangunan memberikan peluang terjadinya pengambilalihan tanah untuk berbagai proyek, baik untuk kepentingan negara/kepentingan umum maupun untuk kepentingan bisnis, dalam skala besar maupun skala kecil. Karena tanah negara yang tersedia sudah tidak memadai lagi jumlahnya (hal itu pun tergantung pada pengertian tanah negara tersebut), maka untuk mendukung berbagai kepentingan tersebut di atas yang menjadi objeknya adalah tanah-tanah hak, baik yang dipunyai oleh orang-perseorangan, badan hukum,

maupun masyarakat hukum (adat).

Bila subjek haknya orang-perseorangan, statusnya pun beragam, yakni pemegang hak atas tanah tertentu (Hak Milik, HGB, Hak Pakai) atau pemakai tanah. Bagi pemegang hak atas tanah, bukti haknya pun beragam; ada yang mempunyai sertifikat, ada pula yang dapat menunjukkan *girik/kekitir*, namun tidak kurang yang tidak dapat menunjukkan tanda bukti tertulis berupa apapun.

Pengalaman di masa lampau menunjukkan, bahwa eksekusi-eksekusi pengambil-alihan tanah untuk berbagai kepentingan itu sebagian disebabkan oleh kesenjangan antara *das sollen* sebagaimana tertuang da-

lam peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan das sein berupa kenyataan yang terjadi di lapangan.

Dalam tulisan ini akan diuraikan tentang bagaimana melaksanakan Keppres No. 55 Tahun 1993 secara bertanggung jawab sebagai hasil refleksi kasus yang pernah muncul di permukaan, dengan harapan agar ekkses yang mungkin timbul tidak terulang lagi karena dampaknya tidak menguntungkan bagi siapa pun juga.

### **PELAKSANAAN KEPPRES NO. 55 TAHUN 1993 SECARA BERTANGGUNG JAWAB**

Dengan terbitnya Keppres No. 55 Tahun 1993, maka semenjak tanggal 17 Juni 1993, semua pengambil-alihan tanah untuk kepentingan negara/kepentingan umum dilakukan berdasarkan peraturan ini, yang pelaksanaannya ditunjang dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 1 Tahun 1994.

#### **(1) Kepentingan Umum**

Sebagaimana diketahui, mengenai pengertian kepentingan umum, Keppres No. 55 Tahun 1993 menganut pendekatan yang sempit dengan memberikan definisi yang ketat tentang kepentingan umum, diikuti dengan 14 contoh kegiatan yang tidak membuka penafsiran lebih lanjut (Pasal 5 angka 1).

Sebelum berlakunya Keppres No. 55 Tahun 1993, dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 digunakan pendekatan yang luas tentang pengertian kepentingan umum dan dalam Inpres No. 9 Tahun 1973 digunakan kombinasi antara pende-

katan yang luas dan sempit dengan menyebut daftar kegiatan yang masih membuka peluang untuk menafsirkannya secara luas.

Bila dibandingkan dengan keadaan di Amerika Serikat, maka pergeseran tentang konsep kepentingan umum atau *public use* ini dapat dilihat melalui berbagai *land-mark case*, yakni *Berman v Parker* (1937), *Hawaii Housing Authority v Midkiff* (1967), dan *Poletown Neigh-borhood Council v City of Detroit* (1980). Pada kasus pertama, pengadilan menggunakan "broad view", pada kasus ke dua digunakan "narrow view", dan dalam kasus ke tiga kembali digunakan "broad view".

Kepentingan umum dalam arti luas diartikan sebagai "*public benefit*", sedangkan dalam arti sempit *public use* diartikan sebagai *public access*, atau apabila *public access* tidak dimungkinkan, maka cukup "*if the entire public could use the product of the facility*" (Adiyanto-Sumardjono, 1994).

Di Indonesia, di mana pada umumnya yang menjadi permasalahan utama bukanlah apakah suatu proyek termasuk dalam kategori kepentingan umum atau tidak, melainkan masalah tentang substansi musyawarah untuk mencapai kesepakatan tentang ganti kerugian dan bentuk serta besarnya ganti kerugian tersebut, maka agar supaya tidak menimbulkan peluang interpretasi yang luas tentang kepentingan umum, tepat kiranya bahwa untuk saat ini diberikan definisi yang sempit tentang kepentingan umum disertai contoh kegiatannya sebagaimana tampak dalam Pasal 5 angka 1 Keppres No. 55 Tahun 1993 tersebut (*Bandingkan dengan Idaho*

*Constitution di Amerika Serikat).*

Tepatlah kiranya pendapat Bender untuk kondisi Indonesia, yang menyatakan bahwa :

"... public use should mean public access, it should mean that when property is involuntarily transferred, the public (or a greater number of people, not co-operations or business interest) acquires greater rights or interests in the property than it had before the transfer. Public use means public access and control, therefore, transfer of property taken by the power of eminent domain cannot be transferred to private enterprises" (*Bender dalam Adiyanto-Sumardjono. 1994*).

Beberapa hal perlu mendapat perhatian berkenaan dengan pelaksanaan Keppres No. 55 Tahun 1993 dalam kaitannya dengan siapa yang dapat menggunakan Keppres ini dalam upaya penyediaan tanah.

**Pertama**, dari definisi yang sempit tentang kepentingan umum, yang terdiri dari tiga kriteria kumulatif, yakni : bahwa kegiatan pembangunan itu dilakukan oleh Pemerintah, selanjutnya dimiliki oleh Pemerintah, serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan, yang kemudian diikuti contoh berupa 14 daftar kegiatan (Pasal 5 angka 1), maka apabila ada suatu jenis kegiatan yang direncanakan, namun tidak termasuk dalam 14 jenis kegiatan tersebut di atas, peluang yang dibuka melalui Pasal 5 angka 2, yakni melalui suatu Keppres, haruslah juga diartikan bahwa kegiatan tersebut harus memenuhi tiga kriteria pokok tersebut di atas secara kumulatif.

**Kedua**, Pengadaan tanah melalui Keppres yang dilakukan melalui pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah ini

hanya dapat dilakukan oleh Pemerintah.

Berbeda dengan waktu yang lampau, di mana pihak swasta dapat memanfaatkan lembaga pembebasan tanah menurut tata cara yang diatur oleh Permendagri No. 15 Tahun 1975 berdasarkan Permendagri No. 2 Tahun 1976, maka sekarang jelas bahwa untuk kepentingan bisnis, pengambilalihan tanah harus dilakukan secara langsung antara pihak swasta dengan para pemegang hak atas tanah dan bangunan serta tanaman dengan cara jual beli, tukar-menukar, atau cara lain atas dasar musyawarah (Pasal 2 ayat (3) Keppres No. 55 Tahun 1993).

**Ketiga**, bagi instansi Pemerintah pun, bila kegiatan pembangunan yang direncanakan tidak termasuk dalam kategori kegiatan dalam Pasal 5 angka 1 tersebut, maka pengadaan tanahnya harus dilaksanakan secara langsung dengan pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, atas dasar musyawarah (Pasal 47 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 1 Tahun 1994).

Bagaimana dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh otorita, BUMN, dan BUMD? Dalam Surat Pengantar Menteri Negara Agraria/Kepala BPN tanggal 29 Juni 1994 disebutkan, bahwa untuk otorita, BUMN/BUMD bila kegiatannya termasuk dalam Pasal 5 angka 1, maka dapat dibantu oleh Panitia Pengadaan Tanah, tetapi harus dimohonkan terlebih dahulu kepada Kepala Kanwil BPN Propinsi. Bila kegiatan untuk kepentingan umum itu tidak termasuk dalam Pasal 5

angka 1, maka Keppres No. 55 Tahun 1993 tidak otomatis berlaku terhadapnya, melainkan harus dimohon oleh Menteri/Ketua Lembaga/Direktur BUMN/BUMD yang bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Sekretaris Negara agar Keppres No. 55 Tahun 1993 dapat diberlakukan terhadapnya.

Yang perlu dipegang teguh dalam hal ini adalah pemenuhan tiga kriteria kepentingan umum itu secara kumulatif (*Sumardjono dalam SKH Kompas, 24 Juli 1993*). Bila kegiatan otorita, BUMN/BUMD tersebut dalam kegiatannya ditujukan untuk memperoleh keuntungan (misalnya BUMN/BUMD yang berbentuk perseroan), maka pengadaannya tidak dapat ditempuh melalui Keppres No. 55 Tahun 1993, melainkan harus berhadapan secara langsung dengan pemegang hak atas tanah dengan cara yang disepakati bersama.

Di samping hal-hal tersebut di atas, inaka perlu pula diperhatikan bahwa peruntukan tanah yang dimohon untuk kepentingan umum itu sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada (Pasal 7 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 1 Tahun 1994). Mengacu pada Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, yang antara lain menyebutkan, bahwa setiap orang berhak untuk mengetahui rencana tata ruang, bahkan berperan serta dalam penyusunan rencana, pemanfaatan, dan pengendalian pemanfaatan tata ruang (Pasal 4 ayat (2)), kiranya jelas bahwa dalam hal pengadaannya tanah untuk kepentingan umum, diperlukan adanya transparansi, baik mengenai rencana tata

ruangnya maupun rencana pengadaannya tanahnya. Dengan adanya transparansi ini, maka selain masyarakat dapat mempersiapkan dirinya secara lebih baik, juga dapat mencegah timbulnya calo tanah dengan berbagai dampaknya.

## (2) Musyawarah

Pengalaman masa lalu menunjukkan adanya kecenderungan bahwa yang dianggap sebagai musyawarah untuk menentukan bentuk dan besarnya ganti kerugian lebih dititikberatkan pada segi formalitasnya/prosedur belaka, misalnya ada undangan musyawarah, frekuensi dilakukannya musyawarah, jumlah yang menghadiri, dan sebagainya, ketimbang masalah substansialnya. Suatu musyawarah untuk dapat menghasilkan kesepakatan haruslah dilandasi asas kesejajaran antara pihak-pihak yang bermusyawarah dan dilaksanakan tanpa tekanan berupa apapun (verbal maupun non verbal berupa suasana ataupun tindakan penekanan dalam berbagai gradasinya, baik yang terjadi di dalam pertemuan maupun di luar pertemuan).

Walaupun secara prosedural musyawarah memenuhi syarat, namun apabila keputusan yang dihasilkan dilandasi oleh adanya tekanan, maka tidak dapat dikatakan telah dicapai kesepakatan karena tekanan itu merupakan perwujudan dari pemaksaan kehendak satu pihak untuk menekan pihak lain agar mengikuti kehendaknya. Dengan perkataan lain, "kesepakatan" itu terjadi dalam keadaan terpaksa.

Di samping itu, kehadiran/ke terlibatan-orang-orang di luar kepantinaan yang resmi yang tidak jelas fungsi/tanggung jawabnya jelas a-

kan semakin mengaburkan arti musyawarah itu secara substansial.

Praktek-praktek semacam yang terjadi di masa lalu (*lihat misalnya keputusan Mahkamah Agung dalam perkara kasasi kasus Kedung Ombo*), seyogyanya tidak terulang lagi dengan adanya Keppres No. 55 Tahun 1993 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 1 Tahun 1994. Dengan kedua peraturan tersebut, musyawarah diberi makna sebagai kegiatan saling mendengar dan saling menerima pendapat dan keinginan yang dilakukan secara sukarela untuk mencapai kesepakatan tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian (Pasal 5 angka 1 Keppres No. 55 Tahun 1993). Jelaslah di sini, bahwa untuk musyawarah harus terjadi tanpa tekanan (sukarela) dan dilakukan antara pihak-pihak yang berkedudukan sejajar ("saling"). Mengenai tata cara dan kegiatan dalam proses musyawarah itu telah diatur secara rinci dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 1 Tahun 1994.

Agar pengalaman masa lampau tidak terulang lagi, perlu diupayakan agar tokoh masyarakat dan pimpinan informal yang dilibatkan dalam tahap penyuluhan penunjukannya/pemilihannya dilakukan oleh para pemegang hak. Demikian pula, kemungkinan penunjukkan wakil pemegang hak prosesnya agar benar-benar bebas dari campur tangan pihak luar. Apabila hal ini tidak terlaksana, maka suasana demokratis yang dikembangkan dalam kedua peraturan tersebut juga hanya akan menjadi huruf mati belaka.

Untuk keperluan bisnis pun,

walaupun pengambilalihan tanah dilakukan secara langsung dengan pemegang hak, hendaknya dihindari upaya menghadirkan "pihak ketiga" yang tidak ada kaitannya dengan masalah pengambilalihan tanah tersebut.

### (3) Ganti Kerugian

Berkenaan dengan ganti kerugian yang diatur dalam Keppres maupun Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN tersebut, terdapat kemajuan bila dibandingkan dengan pengaturannya di masa yang lampau. Secara lebih tegas dan rinci disebutkan tentang kriteria penentu nilai tanah beserta faktor yang mempengaruhi harga tanah; di samping nilai taksiran bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Demikian pula, tata cara musyawarah untuk menentukan bentuk dan besarnya ganti kerugian sudah diatur secara rinci.

Namun demikian, kiranya patut pula dipertimbangkan tentang adanya faktor-faktor non fisik (immateriil) yang dapat dipertimbangkan dalam penentuan ganti kerugian, terlebih apabila proses pengadaan tanah itu memakan waktu yang cukup lama. Faktor-faktor tersebut, misalnya, turunnya penghasilan pemegang hak (karena apa yang diharapkan tidak menjadi kenyataan yang dapat berupa ganti kerugian materiil maupun immateriil), dan ganti kerugian karena harus pindah tempat/pekerjaan (karena dapat mengalami disorientasi/frustrasi) (*Suwardjono dalam SKH Kompas, 24 Maret 1994*).

Dalam kedua peraturan ini di-

sebutkan pula bahwa yang berhak atas ganti kerugian, selain pemegang hak adalah pemilik bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Di samping itu, terhadap para pemakai tanah tanpa sesuatu hak yang memenuhi kriteria tertentu, diberikan santunan (Pasal 20 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 1 Tahun 1994), sedangkan bagi yang tidak memenuhi kriteria tersebut, dapat diselesaikan dengan dua kemungkinan, yakni diberi uang santunan, atau diminta mengosongkan tanah yang bersangkutan. Kiranya dalam hal ini yang perlu diperhatikan adalah kriteria objektif penentu keputusan tersebut agar dirasa adil bagi pihak-pihak yang bersangkutan.

Semua kriteria penentu ganti kerugian dan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi harga tanah itu adalah upaya untuk mewujudkan keadilan yang merupakan manifestasi penghormatan hak-hak individu yang telah dikorbankan untuk kepentingan umum yang lebih besar. Dalam kenyataannya, keadilan itu baru terwujud apabila keadaan di pemegang hak tidak mengalami degradasi antara sebelum pengambilalihan tanah dan sesudahnya, atau suatu keadaan yang tidak membuatnya lebih kaya atau sebaliknya justru menjadi lebih miskin dari keadaan semula.

Dalam putusan kasasi kasus Kedung Ombo, Prof. Asikin dkk. menyebutkan agar ganti kerugian diberikan dengan harga yang mendekati realitas agar para penggugat memperoleh tanah lain sebagai penggantinya. Demikian pula ditambahkan bahwa justru karena belum tercapai musyawarah dan

mufakat tentang ganti kerugian, namun penggugat telah "terpaksa" melepaskan tanah mereka, hal ini berarti bahwa mereka dengan demikian kehilangan kesenangan hidup (*gemis van levensvreugde*). Hal yang bersifat immateriil ini pun seharusnya diperhitungkan dalam pemberian ganti kerugian.

Prof. Asikin dkk. mengajarkan kepada kita bahwa pandangan legalistik formalistik semata sudah tidak pada tempatnya dipertahankan karena hal ini jika dilihat dari segi kepastian hukum memang memberikan jaminan, namun dari segi keadilan justru kurang memberikan makna. Walaupun tidak mudah, dalam memberikan kepastian hukum, keadilan harus tampak nyata dan dapat dirasakan, dan dengan demikian memenuhi pula asas kemanfaatan (*Sumardjono, 1994 (c)*).

Di samping itu, untuk memahami kaidah-kaidah yang tersurat dalam peraturan perundang-undangan diperlukan kemampuan membaca dan menafsirkannya dengan suara hati dan tidak semata-mata mengandalkan daya nalar, karena hukum itu diciptakan oleh manusia dan untuk kesejahteraan serta pengayoman manusia. Ketentuan perundang-undangan yang bersifat formal itu hanyalah suatu upaya untuk mewujudkan suatu cita-cita hukum dalam bentuk norma yang secara substansial harus terwujud sebagai hasil akhirnya. Dengan demikian akan tercapai lingkaran proses berupa norma atau konsep yang diwujudkan atau dioperasionalisasikan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, dan setelah diterapkan dalam realita atau kasus tertentu, maka pelaksanaan itu haruslah merupakan kongkretisasi dari norma

atau konsep yang mendasarinya tersebut (Sumardjono, 1994 (d)).

#### (4) Pengambil-alihan Tanah Masyarakat Hukum Adat

Tanah-tanah masyarakat hukum adat yang disebut dengan hak ulayat/*beschikkingsrecht* dan hak-hak serupa itu diakui oleh UUPA dengan pembatasan, yakni mengenai eksistensi dan pelaksanaan (*Baca selengkapnya tulisan Sumardjono dalam SKH Kompas, 13 Mei 1993*).

Beberapa hal dapat diusulkan untuk disepakati bersama, yakni bahwa hak ulayat yang sudah tidak ada lagi tidak akan dihidupkan kembali dan bila hak ulayat itu masih ada, keberadaannya harus dihormati, dengan catatan, bahwa sebagaimana hak-hak atas tanah lain, hak masyarakat hukum adat itu pun mempunyai fungsi sosial sebagaimana diamanatkan oleh UUPA.

Jika hak ulayat itu dinilai masih ada, maka bagaimana pun juga diperlukan tolok ukur/kriteria untuk penentuan eksistensinya sesuai dengan ciri-ciri hak ulayat tersebut, yakni : (1) adanya masyarakat hukum adat yang memenuhi ciri-ciri tertentu sebagai subjek haknya; (2) adanya tanah/wilayah dengan batas tertentu sebagai *lebensraum* yang merupakan objek hak ulayat; (3) adanya kewenangan masyarakat hukum adat itu untuk mengatur dan menyelenggarakan penggunaan tanahnya (untuk pemukiman, bercocok tanam, dan sebagainya), menentukan hubungan hukum antara orang dengan tanah (memberikan hak tertentu kepada subjek tertentu), dan menetapkan hubungan hukum antara orang dan perbuatan hukum yang berkenaan dengan tanah (wa-

risan, rukar-menukar, jual beli, dan sebagainya). Ketiga kriteria tersebut harus dipenuhi secara kumulatif untuk penentuan keberadaan hak ulayat.

Yang penting dalam hal ini ialah, bahwa penilaian dipenuhinya ketiga kriteria tersebut haruslah didasarkan pada perasaan hukum yang hidup dalam masyarakat tersebut yang diterjemahkan dalam kenyataan hidup sehari-hari. Tanpa pemahaman terhadap struktur kemasyarakatannya dan pola pikirnya, terutama dalam hubungan dengan tanahnya, masalah-masalah yang ada tidak akan terselesaikan dengan baik.

Jika pada suatu saat dipandang perlu untuk mengatur mengenai hak ulayat ini, maka berkenaan dengan kriteria penentuan eksistensi, pihak-pihak yang terlibat dan berwenang dalam penentuannya, serta mekanismenya haruslah melibatkan masyarakat hukum yang bersangkutan.

Dalam kaitannya dengan pengambil-alihan tanah sering terjadi bahwa musyawarah hanya dilakukan dengan mereka yang belum tentu dianggap mewakili masyarakat secara keseluruhan, karena kekurangpahaman terhadap struktur masyarakat yang dihadapi. Kiranya cara-cara musyawarah seperti pada Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 1 Tahun 1994, yang memungkinkan komunikasi dengan para anggota masyarakat secara parsial/bergiliran tepat untuk dilakukan.

Dalam penentuan tentang ganti kerugiannya pun, kiranya yang diatur oleh kedua peraturan itu masih memerlukan pemikiran kembali. Disebutkan dalam peraturan tersebut, bahwa ganti kerugian terhadap

tanah-tanah ulayat diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat (Pasal 14 Keppres No. 55 Tahun 1993) atau dalam bentuk prasarana dan sarana yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat setempat (Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN). Melihat kenyataan yang ada, kiranya di samping bentuk ganti kerugian tersebut, yang perlu dipikirkan adalah, bagaimana caranya agar masyarakat setempat itu tidak kehilangan sumber kehidupan/mata pencahariannya, dengan kata lain, bagaimana menjamin agar kelangsungan hidup mereka terpelihara, bahkan diupayakan agar kualitas hidupnya meningkat.

Kiranya juga merupakan kenyataan bahwa lambat laun proses individualisasi akan merasuk kedalam struktur penguasaan tanah ulayat dan semacamnya. Memudarnya penguasaan tanah oleh masyarakat hukum adat itu hendaknya terjadi karena faktor internal yang berlangsung dalam masyarakat hukum itu sendiri dan bukan karena dipaksakan dari luar.

Dari pengalaman yang ada, tidak jarang pula pengambilalihan tanah berhadapan dengan pemegang hak yang tidak dapat menunjukkan alat bukti haknya. Seyogyanya hal inipun dilihat secara arif. Tidak dapat dipungkiri bahwa banyak tanah-tanah hak milik adat yang dalam keadaan belum terdaftar, sebagai salah satu akibat politik hukum pada masa penjajahan. Di daerah-daerah tertentu tanah-tanah hak milik adat dikenai pajak berupa *Verponding* Indonesia, *Landrente*,

atau pajak bumi atas nama pemilik tanah dan sebagai bukti pembayarannya disebut dengan berbagai nama, seperti *girik*, *kohir*, *kekitir*, *pipil*, dan sebagainya, yang merupakan fiscaal kadaster. Dalam praktek, di kalangan masyarakat tanda bukti pembayaran pajak tersebut dianggap sebagai bukti pemilikan tanah, sesuatu yang tidak benar. Namun demikian, kiranya data yang tercantum di dalam petuk dan sebagainya itu dapat dipandang sebagai petunjuk yang kuat tentang status tanahnya sebagai tanah milik adat, dan wajib pajak yang pada umumnya adalah pemilikinya (*Sumardjono (a), 1994*).

Dalam rancangan Revisi Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, keadaan ini pun sudah diantisipasi dengan baik. Ketiadaan alat bukti tertulis tidak menghalangi seseorang untuk memperoleh kepastian hukum terhadap hak atas tanahnya. Bagi tanah-tanah adat yang tidak ada atau tidak ada lagi tanda bukti hanya pendaftaran tanahnya dilakukan melalui prosedur pengakuan hak dengan syarat-syarat tertentu yang tidak memberatkan yang bersangkutan dan cukup sederhana.

## CATATAN AKHIR

Konsep kepentingan umum, musyawarah, dan ganti kerugian, telah mengalami pergeseran sebagaimana tampak dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan hukum pengambilalihan tanah.

Dengan berlakunya Keppres No. 55 Tahun 1993, maka hanya



Pemerintah yang dapat mempergunakannya untuk kegiatan pembangunan yang ditujukan bagi kepentingan umum. Instansi Pemerintah, BUMN/BUMD, otorita bila kegiatan yang direncanakannya tidak memenuhi tiga kriteria kepentingan umum secara kumulatif, harus berhadapan langsung (tanpa bantuan Panitia Pengadaan Tanah) dengan pemegang hak atas tanah untuk memperoleh tanahnya. Demikian pula, untuk kepentingan bisnis, pihak otorita tidak dapat menaikan-faatkan Keppres ini, melainkan harus berhadapan langsung dengan pemegang hak dan menempuh cara jual beli, tukar-menukar, atau cara-cara lain sesuai dengan musyawarah.

Pelibatan tokoh masyarakat dan pemimpin informal dalam hal pengadaan tanah yang diperkirakan mempunyai dampak luas serta dibukanya kemungkinan bagi pemegang hak untuk menunjuk wakil bila mereka kehendaki dalam proses musyawarah, seyogyanya dihindari kehadiran pihak ketiga yang tidak jelas fungsi/tanggung jawabnya sesuai dengan kedua peraturan tersebut, yang kemungkinan justru dapat memperkeruh suasana.

Musyawarah seyogyanya dipahami sebagai suatu proses berintikan dialog berdasarkan asas saling menghormati dalam suasana yang bebas dari tekanan, yang akan menghasilkan keputusan yang diambil secara sadar dan ikhlas.

Pemberian ganti kerugian terhadap tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah hendaknya dilakukan sesuai dengan kriteria yang sudah ditentukan. Namun kiranya perlu dipikirkan, bahwa dalam hal-hal

tertentu, kerugian yang bersifat non fisik (immateriil) dapat menjadi bahan pertimbangan juga dalam penentuan ganti kerugiannya.

Khusus terhadap pengambilalihan tanah masyarakat hukum adat, sepanjang hak tersebut menurut kenyataannya masih ada, wajib diakui dan dihormati. Penghormatan tersebut selain diwujudkan dalam pemenuhan tata caranya, keseluruhan prosesnya harus dilakukan berdasarkan pemahaman yang benar terhadap struktur kemasyarakatan dan pola pikir mereka. Ganti kerugian yang diberikan seyogyanya tidak hanya berupa pembangunan sarana dan prasarana, tetapi perlu diberikan dalam bentuk lain yang memberikan jaminan terhadap kelangsungan hidup mereka, sehingga dengan demikian dapat meningkatkan kualitas hidupnya.

Tidak kurang pentingnya adanya transparansi dalam perencanaan tata ruang maupun dalam perencanaan pengambilalihan tanah sehingga semua pihak memperoleh informasi yang menjadi haknya.

Pengambilalihan tanah secara bertanggung jawab memerlukan itikad baik semua pihak, dan bagi para pelaksana merupakan tugas yang tidak ringan, terutama karena yang dipertaruhkan adalah rasa keadilan yang hidup dalam sanubari setiap manusia.

Seyogyanya dipahami bahwa pelaksana yang arif adalah mereka yang mampu memahami secara benar/objektif peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan hukumnya, baik dari segi formal dan (terlebih) dari segi substansialnya (*comprehension*); mempunyai kewenangan dan keberanian bertindak sesuai dengan pemahaman yang

benar tadi (competence) dan mempunyai kepedulian akan nasib orang lain (*compassion/empati/"tepo saliro"*).

## REFERENSI

- Adiyanto-Sumardjono, I.L., 1994. *Public Use Requirement in Eminent Domain: A Comparative Study of the United States and Indonesia*, thesis, University of California, Berkeley, Mei 1994.
- Sumardjono, Maria, 1991. *Aspek Kepentingan Umum dalam Kaitannya dengan Pengadaan Tanah*, makalah pada Seminar "Aspek Kepentingan Umum dan Ganti Rugi dalam kaitannya dengan Penggunaan Tanah", diselenggarakan oleh Mahasiswa Fak. Hukum UGM, Yogyakarta, 28 September 1991.
- Sumardjono, Maria, 1993. Hak Ulayat dan Pengakuannya oleh UUPA, *SKH Kompas*, 13 Mei, 1993.
- Sumardjono, Maria, 1993. Anatomi Keppres 55/1993, *SKH Kompas*, 24 Juli 1993.
- Sumardjono, Maria, 1994. Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah, *SKH Kompas*, 24 Maret 1994.
- Sumardjono, Maria (a), 1994. *Peran Kepala Desa dalam Pembuktian Hak Milik Asal Konversi Hak-hak Indonesia Dalam Rangka Pendaftaran Tanah yang Menjamin Kepastian Hukum*, makalah pada Seminar "Pembuktian Hak Atas Tanah di Indonesia Memasuki PJPT II", SEMA STPN, Yogyakarta, 14 Mei 1994.
- Sumardjono, Maria (b), 1994. *Perspektif Sosio Yuridis Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, garis besar uraian pada Lokakarya "Pluralisme Hukum Pertanahan di Indonesia", kerja sama YLBHI dan LBH Yogyakarta, 29-30 Juli 1994.
- Sumardjono, Maria (c), 1994. Menafsirkan Makna Keadilan, *SKH Suara Pembaharuan*, 21 Nopember 1994.
- Sumardjono, Maria (d), 1994. *Masalah Pertanahan, Catatan Akhir Tahun 1994*, garis besar makalah pada Studium Generale "Refleksi Perjalanan Hukum Indonesia 1994", BEM Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 23 Nopember 1994.