PERANAN PEMERINTAH ATAS TANAH DALAM RANGKA PEMBANGUNAN

Oleh :
Istiana Heriani

Abstrak

Kepemilikan hak atas tanah merupakan hak dasar yang juga merupakan bagian dari hak asasi manusia.Pencabutan kepemilikan hak atas tanah oleh presiden dilakukan untuk kepentingan umum.Perlindungan subjek hak atas dalam menghadapi pencabutan hak didasarkan kepada pemahaman pengertian kepentingan umum.Kepentingan umum merupakan suatu yang abstrak, mudah dipahami secara teoritis, tetapi menjadi sangat kompleks ketika diimplementasikan.

Kata kunci : pencabutan hak atas tanah, kepentingan umum, hak dasar, hak asasi manusia, Negarahukum.

PENDAHULUAN

Penciptakan masyarakat adil dan makmur merupakan tujuan negara Republik Indonesia dan pembangunan yang merupakan dasar program pemerintah untuk seluruh wilayah Indonsia. Dalam melaksanakan pembangunan ini faktor utama yang paling penting adalah tanah.Seperti pembuatan jalan raya , pelabuhan-pelabuhan, bangunan-bangunan untuk industri, pertambangan, perumahan dan kesehatan dan lain-lain demi kepentingan masyarakat.

Untuk memperoleh tanah ini peranan pemerintah sangat diperlukan karena terkadang tanah yang akan didirikan atau bangunan tersebut adalah milik rakyat, sehingga untuk - memperolehnya harus melalui pemerintahan yaitu dengan cara pencabutan hak atas tanah dan pembebasan hak atas tanah.

Peranan pemerintah atas tanah dalam rangka pembangunan sangat penting sekali sehingga dalam hal ini pemerintah harus dapat menjalankan fungsinya dengan baik dan benar.Pembangunan ini dilaksanakan untuk kemakmuran rakyat. Pemerintah dalam memecahkan berbagai masalah yang berkenaan dengan tanah, bukan saja harus mengindahkan prinsip – prinsip hukum akan tetapi juga harus memperhatikan kesejahteraan sosial, azas ketertiban dan azas kemanusiaan agar masalah pertanahan tersebut tidak berkembang menjadi keresahan yang mengganggu stabilitas masyarakat.

PERMASALAHAN

Masalah tanah erat sekali hubungannya dengan manusia sebagai pemenuhan kebutuhannya demi kelangsungan hidupnya demikian juga hubungan.Manusia sebagai anggota masyarakat - dengan pemerintah sebagai penguasa tertinggi dalam negara - sekaligus penggerak untuk terujudnya pembangunan demi untuk peningkatan taraf hidup dari masyarakat.

Bagi masyarakat Indonesia hak atas tanah dan benda- benda yang ada diatasnya merupakan hukum yang penting, namun apabila, benar-benar diperlukan dapat dilakukan pencabutan dan pembebasan hak tersebut untuk kepentingan pembangunan.Timbul permasalahan sejauh mana peranan pemerintah atas tanah dalam rangka melaksanakan pembangunan dan bagaimana upaya pemerintah dalam hal pemecahan masalah pertanahan yang timbul.

PEMBAHASAN

a. Guna Tanah Dalam Rangka Pembangunan.

Persoalan tentang tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti yang sangat penting sekali oleh karena sebagian besar daripada kehidupannya adalah tergantung pada tanah.Tanah dapat dinilai sebagai suatu harta yang mempunyai sifat permanen dan dapat dicadangkan untuk kehidupan masa mendatang.Tanah adalah tempat pemukiman dari sebagian ummat manusia, disamping sebagai sumber penghidupan bagi mereka yang mencari nafkah melalui usaha tani dan perkebunan dan pada akhirnya tanah pulalah yang dijadikan ternpat persemayaman terakhir bagi seseorang yang meninggaI dunia.

Dalam suasana pembangunan sebagaimana halnya di negara kita sekarang kebutuhan akan tanah semakin meningkat. Kegiatan pembangunan sebagaimana halnya di Indonesia terutama sekali pembangunan di bidang materil baik di kota maupun di desa banyak sekali memerlukan tanah sebagai tempat penampungan kegiatan pembangunan dimaksud. Pengadaan berbegai proyek pembuatan dan pelebaran tanah (jalan) semuanya memerlukan tanah sebagai tempat penampungan dan sebagai sarana utamanya. Usaha - usaha pengembangan perkotaan baik berupa perluasan dengan membuka tempat-tempat pemukiman baru di pinggiran kota maupun usaha - usaha pemekarannya sesuai dengan tata kota senantiasa membutuhkan tanah untuk keperluan tersebut. Pendek kata hampir semua usaha pembangunan memerlukan tanah sebagai sarananya.

Adanya berbagai kepentingan yang kelihatannya saling bertentangan antara satu dengan lainnya berkenaan dengan persoalan tanah dalam pembangunan itu. Di satu pihak pembangunan sangat memerlukan tanah sebagai sarana utamanya, sedang di lain pihak sebagian besar dari warga masyarakat memerlukan juga tanah tersebut sebagai tempat pemukiman dan tempat mata pencaharian. Bilamana tanah tersebut diambil begitu saja dan dipergunakan untuk keperluan pemerintah, maka jelas kita harus mengorbankan hak azasi warga masyarakat yang seharusnya jangan sampai terjadi dalam negara yang menganut prinsip-prinsip " Rule of Law" akan tetapi bilamana ini dibiarkan saja maka usaha-usaha pembangunan akan macet.

Ada sementara pihak yang beranggapan kalau ada sebidang tanah sangat diperlukan untuk kepentingan pembangunan maka mau tidak mau usaha tersebut harus berhasil, sehingga pada saat sekarang pembangunan banyak dijadikan kambing hitarn yang dapat menimbulkan kesan bahwa segalanya akan menjadi halal bilamana dilakukan untuk dan demi pembangunan, sekalipun hal tersebut dilakukan dengan melanggar hukum. Pandangan yang sedemikian ini sebenarnya bertentangan dengan azas perikehidupan dalam keseimbanga.

Demikian pentingnya peranan (kegunaan) tanah dalam rangka pernbangunan sehingga mungkin pihak - pihak yang terkait dalam hak - haknya atas tanah menjadi korban pihak segelintir oknum - oknum yang tidak bertanggung jawab dengan kedok pembebasan tanah dalam rangka pembangunan. Dalam hal ini tentu peranan pemerintah daerah setempat sangat diperlukan sekali mendalami masalah - masalah pertanahan sehingga hal - hal yang merugikan bagi pihak yang terkena pembebasa, haknya atas tanah dapat segera ditanggulanginya.

b. Peranan Pemerintah Atas Tanah Dalam Rangka Melaksanakan Pembangunan.

Pembangunan nasional yang meliputi berbagai aspek kebidupan baik pembangunpn yang dilaksanakan oleh perorangan / keluarga atau kelompok sosial juga membutuhkan tanah. Jadi dalam menyongsong lajunya pembangunan hubungannya dengan tanah merupakan permasalahan yang cukup peka, karena dengan meningkatnya kegiatan pembangunan dewasa ini maka kebutuhan akan tanah untuk keperluan berbagai proyek

juga turut meningkat. Sedangkan dilain pihak penyediaan tanan untuk itu kurang. Untuk memenuhi kebutuhan akan tanah tersebut perlu penanggulangan yang serius, mengingat persoalan tanah adalah sangat sensitif karena hubungan tanah bukan halnya sekedar mengandung aspek ekonomis, tetapi juga kesejahteraan sosial, politik, kultural, psikologis, religlus. Berdasarkan hal tersebut di atas maka pemerintah dalam memecahkan berbagai masalah yang berkenaan dengan tanah, bukan saja harus mengindahkan prinsip-prinsip hukum akan tetapi juga harus memperhatikan kesejahteraan sosial, azas ketertiban dan azas kemanusiaan agar masalah pertanahan tersebut tidak berkembang menjadi keresahan yang mengganggu kestabilitas masyarakat. Dalam hal tersebut Menteri Dalam Negeri dengan Instruksinya tertanggal 10 Oktober 1974 telah menginstruksikan kepada semua Kepala Daerah di seluruh Indonesia antara lain untuk mengadakan inventarisasi terhadap semua masalah pertanahan yang dapat menimbulkan keresahan masyarakat.

Salah satu prinsip dasar yang diletakkan oleh pemerintah dalam rangka pemamfaatan tanah adalah untuk kemakmuran rakyat yang dengan cara meletakkan kepentingan nasional diatas kepentingan individu sekalipun ini tidak berarti kepentingan individu atau golongan tertentu dapat dikorbankan begitu saja untuk kepentingan umum. Hal ini terlihat secara tegas dalam berbagai ketentuan dari Undang-Undang Pokok Agraria antara lain yaitu :

1. Pasal 6 ; Bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Dalam pemakaian sesuatu hak atas tanah harus memperhatikan kepentingan masyarakat seperti juga dalam pasal 33 UUD 1945 ; Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara,dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Sungguhpun dalam UUD 1945 pasal 33 ayat 3 tidak mencantumkan dengan tegas kata-kata fungsi sosial, namun harus di tafsirkan bahwa fungsi sosial dari hak rnilik prirnair diartikan hak rnilik itu tidak boleh rnerugikan kepentingan masyarakat.

Dengan dernikian pengertian fungsi sosial dari pada tanah adalah jalan kornprorni atau hak rnutlak dari tanah seperti tersebut dalarn rnernori penjelasan Undang-Undang Pokok Agraria.Bahwa keperluan tanah tidak Baja diperkenankan semata-rnata.untuk kepentingan pribadi, kegunaannya harus disesuaikan dengan

keadaannya dan sifat dari haknya sehingga bermamfaat, baik untuk kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai tanah juga berrnanfaat untuk rnasyarakat dan kepentingan perorangan harus saling imbang mengimbangi sebagai dwi tunggal. Noto Negoro menyatakan bahwa :

> *"Hak untuk mempunyai fungsi sosial itu sebenarnya rnendasarkan yang individualistis, ditempelkan padanya sifat yang sosialis, sedangkan kalau berdasarkan Pancasila.Hukum kita tidak berdasarkan atas corak individualisrne tetapi corak dwi tunggal ".*

Jadi rnaksud dwi tunggal adalah bahwa setiap indfvfdualistis mempunyai fungsi sosial sesuai dengan Pancasila bahwa dalam individu tersebut rnelekat kepentingan sosial, misalnya hak milik dapat dicabut derni kepentingan sosial.

Berarti semua hak atas tanah dalarn pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria berarti bukan saja hak milik tetapi sernua hak atas tanah dalam arti hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha dan hak pakai mempunyai fungsi sosial, dengan ini berati semua hak atas tanah dapat mengisi kepentingan nasional dari rakyat untuk kemakmuran rakyat.

2. Pasal 5 Undang-Undang Pokok Agraria yang membatasi berlakunya hukum adat dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa. Dari redaksi pasal UUPA pengertian hukum adat mempunyai arti yang tersendiri, dimana pasal 5 itu memberi batasan-batasan terhadap hukum adat tersebut yaitu :

- Hukum adat tidak boleh bertentangan dengan sosialisme Indonesia.
- Hukum adat tidak boleh bertentangan dengan negara dan kepentingan nasional yang berdasarkan persatuan bangsa.
- Hukum adat tidak boleh bertentangan dengan kesatuan (perundang-undangan lainnya).
- Hukum adat harus mengindahkan unsur-unsur yang berdasarkan pada agama.

Sedemikian ketatnya pembatasan hukum adat terhadap walaupun di dalam pasal 3 UUPA membuat suatu pengakuan yang tegas terhadap hak ulayat dan hak-hak yang serupa yang tunduk pada hukum adat.namun demikian pengakuan tersebut bila ditinjau dari segi juridis formal adalah merupakan suatu kemajuan tentang kedudukan hak ulayat dalam UUPA, jadi dengan adanya pengakuan terhadap hak ulayat secara formal ini akan dapat mengisi pembangunan nasional disatu pihak dan kepentingan umum secara bersama dilain

pihak. Dengan demikian pemecahan permasaIahan hak ulayat untuk turut serta dalam pembangunan dengan serius dan menyeluruh dapat diselesaikan dimensi juridis dengan memperhatikan aspek-aspek sosial,politis, ekonomi dan kultural agar supaya hal yang demikian tidak akan berkembang menjadi suatu keresahan yang dapat menggangu stabilitas masyarakat.

3. Pada pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria yaitu:

Dimana dalam pasal ini memungkinkan negara untuk mencabut hak atas tanah untuk kepentingan sosial.Ketentuan pencabutan hak ini adalah merupakan ketentuan, yang memungkinkan negara untuk melaksanakan politik dan strategi pertahanan keamanan. Dalam pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum sebagaimana yang kemudian diatur dalam Undang-Undang nomor 20 tahun 1961, maka pencabutan hak dimaksud hanya kemungkinkan bilamana ada suatu kepentingan umum yang benar-benar menghendakinya.Kepentingan ini misalnya untuk pembuatan jalan raya, Pelabuhan, bangunan untuk industri pertambangan, perumahan dan kesehatan masyarakat serta lainnya dalam rangka pelaksanaan pembangunan masional.

c. Pemecahan Masalah Pertanahan Yang Dilakukan Pemerintah Daerah.

Tanah yang diperlukan dalam pencabutan hak atas tanab dan pembebasan tanah untuk keperluan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah, maka dalam hal ini diperlukan jaminan, baik bagi pihak warga negara maupun bagi pihak pemerintah.Karena pada dasarnya, persoalan tanah merupakan persoalan rumit. Yang demikian karena tanah dapat merupakan komoditi ekonomi bagi orang-orang yang berada, dan merupakan harta kekayaan yang dapat diinventariskan di bank dengan cara pembelian tanah sebanyak-banyaknya dan dapat menjadii suatu sengketa sesama penduduk atau antara penduduk dengan pihak swasta ataupun antara penduduk dengan pemerintah.

Sebagaimana kita ketahui bahwa dalam rangka pembangunan, tanah merupakan suatu kebutuhan potensial dalam pembangunan. Oleh sebab itu tanah-tanah yang statusnya belum

terdaftar sebagaimana yang dimaksudkan dalam pasal 19 UUPA maKa jika pemerintah memerlukan tanah dalam rangka pembangunan akan menemui kesulitan dalam memperoleh tanah yang dimaksud.

Dalam hal pembebasan tanah ini terdapat dua kepentingan yang seimbang

yaitu kepentingan pemegang hak atas tanahnya tentu menginginkan sejumlah ganti rugi dari kepentingan pemerintah dilain pihak yaitu melaksanakan pembangunan Dengan alasannya dua kepentingan yang berbeda, maka. Persoalan akan tanah semakin rumit dalam hal ini tentu memerlukan pemecahan permasalahan pertanahan yang harus mendasarkan kepada kedua kepentingan yang berbeda tadi, sehingga disamping terlaksananya pembangunan yang diprogramkan tetap terpelihara serta hubungan yang harmonis antara pemerintah dan rakyat untuk meningkatkan pembangunan menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam memecahkan masalah pertanahan yang dilakukan olen pemerintah daerah tentunya tidak terlepas pada peraturan perundang-undangan serta kebijaksanaan - kebijaksanaan yang dibuat oleh pemerintah setempat dimana ada permasalahan tentang tanah- tanah yang diperuntukkan dalam pembangunan.

Dalam rangka mengisi pembangunan ini maka pemerintah memerlukan tanah sehingga untuk mendapatkan tanah tersebut pemerintah harus mengadakan pencabutan hak atas tanah dan pembebasah hak atas tanah bagi rakyat yang memiliki tanah tersebut, agar tanah tersebut menjadi milik pemerintahdan dapat digunakan untuk pembangunan dan demi kepentingan umum.

1. Pencabutan Hak Atas Tanah.

Bagi rakyat Indonesia hak atas tanah atau benda diatasnya adalah merupakan hubungan hukum yang penting, sehingga apabila benar-benar diperlukan pencabutan hak tersebut demi kepentingan umum. Pencabutan hak atas tanah tersebut hendaklah dilakukan dengen hati-hati dengan cara yang adil dan bijaksana, karena mengingat dalam Suasana pembangunan yang sekarang ini masalah tanah mempunyai peranan pentlng sebagai potensi dasar dalam menunjang pembangunan nasional disegala bidang.

Menurut pasal 18 UUPA menyatakan:

> *" Untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur oleh undang-undang. "*

Pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umurn adalah merupakan suatu cara yang terakhir untuk memperoleh tanah yang sangat diperlukan guna keperluan - keperluan tertentu untuk kepentingan umum.

Setelah dilakukan berbagai cara lain tidak membawa hasill sebagaimana yang diharapkan sedangkan keperluan untuk pembangunan tanah yang dimaksud sangat mendesak sekali.

Adapun yang berwenang melakukan pencabutan hak atas tanah adalah Presiden sebagai pejabat eksekutif yang tertinggi setelah mendengar penjelasan Menteri Dalam Negeri. Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan yaitu Menteri yang bidang tugasnya meliputi usaha yang meminta dilakukannya pencabutan hak atas tanah tersebut Menteri Dalam Negeri memberi pertimbangan dari segi agraria dan politik, menteri Kehakiman dari segi hukumnya, Sedangkan Menteri yang bersangkutan mengenai fungsi dari pada dilakukannya pencabutan hak itu dalam masyarakat. Apakah tanah atau benda yang diminta itu benar-benar diperlukan secara mutlak dan tidak dapat diperoleh ditempat lain.

Presiden satu-satunya instansi yang oleh undang - undang diberi wewenang untuk mempertimbangkan dan memutuskan apakah benar kepentingan umum mengharuskan dilakukannya pencabutan hak atas tanah tersebut.

Keputusan Presiden itu tidak dapat diganggu gugat dimuka pengadilan. Setelah surat keputusan dari Presiden keluar dan telah disampaikan kepada mereka haknya dicabut dan isinya harus diumumkan di dalam surat kabar barulah penguasa tanah yang baru dapat melakukan kegiatannya setelah diterimanya surat keputusan dari Presiden dan dilakukannya pembayaran ganti kerugian kepada yang berhak, dan melakukan penampungan terhadap mereka yang bertempat tinggaI di atas tanah tersebut. Besarnya ganti rugi harus disesuaikan dengan bidang tanah yang dicabut haknya dari pemiliknya. Ganti rugi ini tidak saja berbentuk uang akan tetapi dapat juga berbentuk tanah atau fasilitas lainnya. pembebasan hak atas tanah untuk kebutuhan akan tanah dalam usaha melaksanakan pembangunan ditempuh jalan dengan pembebasan hak atas tanah milik perseorangan ataupun tanah-tanah yang dimiliki oleh masyarakat, hal mana disebabkan karena tersedianya tanah negara sudah semakin berkurang, sedangkan kebutuhan akan tanah terus meningkat. Demikian juga di daerah-daerah pedesaan, tanah negara yang tersedia tidak selalu cocok lokasinya untuk proyek-proyek pembangunan yang direncanakan. Menurut pasal 1 ayat 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri (MPDN) nomor 15 tahun 1975 : yang dimaksud dengan pembebasan tanah

adalah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat diantara pemegang bak atas tanah dan penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan gantl rugi. Pengambilan tanah seseorang adalah sebagai pembebasan hak atas tanah dimana pihak pemerintah membebaskan tanah yang bersangkutan dari yang diinginkan benar – benar bebas dari kekuasaannya.

Pembebasan tanah hanya dapat dilakukan atas dasar persetujuan dari pihak pemegang hak baik mengenai besar dan bentuk ganti rugi yang diberikan terhadap tanahnya.Jadi perbuatan iniI haruslah didasarkan kesukarelaan si pemegang hak.Bagaimana kalau si pemegang hak dapat bersedia untuk menyerahkan tanahnya, maka pihak pemerintah melalui panitia tanah khusus untuk itu harus mengusahakan agar supaya diserahkannya tanah tersebut secara sukarela.Bilamana instansi pemerintah memerlukan tanah untuk keperluan tertentu sedangkan di atas tanah tersebut masih dipenuhi dengan hak tertentu harus mengajukan permohonan pembebasan, hak atas tanah kepada Gubernur Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk dengan mengemukakan tujuan penggunaan tanahnya.

Adapun yang berhak dalam pembesan hak atas tanah ini adalah Panitia pembebasan yang melakukan pemeriksaan pene1itian dan penetapan ganti rugi dalam rangka Pembebasan hak atas tanah dengan atau tanpa bangunan atau tanaman yang ada di atasnya yang pembentukannya ditetapkan oleh Gubernur Kepala Daerah untuk masing-masing Kabupaten, Kotamadya dalam suatu Wilayah Propinsi yang bersangkutan.

KESIMPULAN

Dari uraian-uraian yang telah penulis kemukakan diatas maka dapat diambil beberapa kesimpulan yaitu :

1. Untuk mewujudkan pembangunan baik di daerah-daerah maupun pada tingkat nasionall fungsi tanah merupakan unsur pentlng dalam menunjang pembangunan.
2. Dalam masa pembangunan dewasa ini persediaan tanah untuk proyek-proyek pembangunan sangatlah terbatas. Berkenaan dengan pengambilan tanah-tanah penduduk untuk keperluan pembangunan ada dua cara yang ditempuh pemerintah yaitu :
   a. Pencabutan hak atas tanah (*ontoi gening*) adalah :

Pengambilan tanah kepunyaan seseorang oleh negara secara paksa yang mengakibatkan hak atas tanah itu menjadi

terhapus tanpa yang bersangkutan melakukan suatu pelanggaran atau lalai dalam memenuhi sesuatu kewajiban hukum.

b. Pembebasan tanah (*prijsgeving*) adalah :

Melepaskan hubungan semula yang terdapat diantara pemegang atau penguasa tanah dengan cara memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah dengan pihak yang bersangkutan.

Pembebasan tanah yang dapat hanya dapat dilakukan atas dasar persetujuan dari pihak pemegang hak baik mengenai tekhnisnya besarnya ganti rugi yang diberikan terhadap tanahnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

Abduh,Muhammad, *Beberapa Ciri Khas Rukum Administrasi Kegara Indonesia*, Penerbit Fakultas Hukum USU, Medan, 1979.

Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Majalah Hukum, Penerbit : Yayasan Penerbitan dan Pengembangan Hukum (Law Centre), No.4 thn ke II & III, 1976.

Parlindungan, A.P, *Komentar atas UUPA*, Penerbit Alumni Bandung, 1980.

Purbopranoto, Kuntjoro, *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia*, Penerbit Bina Cipta Bandung, 1981.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar 1945

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata)

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria (UUPA)

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 200 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tentang Pelimpahan Kewenangan dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.