

## **GUBERNUR ALI SADIKIN DAN KITA : ANTARA TEGAKNYA HUKUM TANAH DAN KEBUTUHAN PEMBANGUNAN KOTA\***

Erman Rajagukguk

Ali Sadikin memerintahkan Walikota Jakarta Pusat untuk melakukan penggusuran atas rumah-rumah 64 kepala keluarga dengan atau tanpa putusan Pengadilan Januari yang akan datang. Hal itu ditandaskannya pada waktu meresmikan Blok IV Proyek Senen beberapa waktu yang lalu.

Menurut Gubernur, Pengadilan telah memenangkan gugatan 64 kepala keluarga tersebut dengan mengharuskan Pemerintah DKI Jaya memberikan ganti rugi Rp. 75.000,00 ditambah pesangon Rp.75.000,00 dan menyediakan lagi kaveling gratis. Gubernur mengecam putusan tersebut yang dikatakannya tidak berorientasi kepada pembangunan.

“Bagaimana bisa membangun proyek, kalau harus membayar ganti rugi Rp 140.000,00/m<sup>2</sup>, padahal tanah yang mereka huni bukan miliknya, melainkan milik negara”, keluh Ali Sadikin.

Pernyataan itu mengejutkan kita, dalam suasana ingin membina kesadaran hukum masyarakat. Akan tetapi apa yang dikatakan Gubernur tersebut adalah dilema pembangunan di kota besar.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 5/ 1 975 telah menentukan cara-cara pembebasan tanah untuk keperluan Pemerintah. Ketentuan Umum dari Peraturan ini menyebutkan, bahwa Pembebasan Tanah ialah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat di antara pemegang hak/penguasa tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi.

Pemeriksaan, penelitian dan penetapan berapa besarnya ganti rugi ditetapkan oleh suatu Panitia yang dibentuk oleh Gubernur. Panitia ini terdiri dari Kepala Sub Direktorat Agraria/Kabupaten sebagai Ketua merangkap anggota, seorang pejabat dari Kantor Pemerintahan Tk. II yang ditunjuk oleh Bupati/Walikotamadya yang bersangkutan sebagai anggota. Kepala Kantor Ireda/Ipeda atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota, seorang pejabat yang ditunjuk oleh instansi yang memerlukan tanah sebagai anggota, Kepala Dinas PU daerah Tk. II atau

---

\* Sinar Harapan, 20 Desember 1976

pejabat yang ditunjuknya apabila mengenai tanah bangunan dan/atau Kepala Dinas Pertanian daerah Tk. II atau pejabat yang ditunjuknya sebagai anggota, Kepala Kecamatan yang bersangkutan sebagai anggota, Kepala Desa atau yang dipersamakan dengan itu sebagai anggota, seorang pejabat dari kantor Sub Direktorat Agraria Kabupaten/kota-madya yang bersangkutan sebagai sekretaris bukan anggota.

Dalam hal tertentu, Bupati/Walikota/Kabupaten/Kota/KDH Tk. II dapat menyetujui sendiri Panitia tersebut. Gubernur dapat menambah anggota Panitia, apabila ternyata untuk menyelesaikan pembebasan tanah itu diperlukan seorang ahli. Dalam melaksanakan tugasnya, Panitia berpedoman kepada peraturan-peraturan yang berlaku berdasarkan asas MUSYAWARAH dan HARGA UMUM SETEMPAT. Harga Umum setempat adalah harga dasar yang ditetapkan secara berkala oleh suatu Panitia sebagai dimaksud dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1/1975 untuk suatu daerah menurut jenis pengusahaanannya.

Disebutkan dalam pasal 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15/1975, bahwa dalam menetapkan besarnya ganti rugi harus diperhatikan pula :

a. Lokasi dan faktor-faktor strategis lainnya yang dapat mempengaruhi harga tanah. Demikian pula dalam menetapkan ganti rugi atas bangunan dan tanaman harus berpedoman kepada ketentuan yang telah ditetapkan oleh Dinas PU.

b. Bentuk ganti rugi dapat berupa uang, tanah dan atau fasilitas-fasilitas lainnya.

c. Yang berhak atas ganti rugi ialah mereka yang berhak atas tanah/bangunan/tanaman yang ada di atasnya, dengan berpedoman kepada hukum adat setempat, sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam UUPA dan Kebijakan Pemerintah. Jika tidak tercapai kata sepakat mengenai ganti rugi, Panitia Pembebasan Tanah dapat tetap pada keputusan semula atau meneruskan masalah tersebut kepada Gubernur dengan disertai pertimbangan-pertimbangannya untuk diputuskan. Gubernur setelah mempertimbangkan dari segala segi dapat mengukuhkan putusan Panitia atau menentukan lain yang ujungnya mencari jalan tengah yang dapat diterima oleh instansi yang memerlukan tanah dan pemegang hak.

Pasal 13 menegaskan pula, bahwa apabila pembebasan tanah oleh yang berkepentingan dalam pelaksanaannya mengakibatkan perpindahan penduduk, maka pemberian izin pembebasan tanah disertai pula kewajiban bagi pihak yang memerlukan tanah untuk MENYEDIAKAN TEMPAT PENAMPUNGAN DAN PERMUKIMAN BARU.

Kewajiban untuk menyediakan tempat penampungan dalam rangka pembebasan tanah tersebut merupakan KEHARUSAN di samping kewajiban pembayaran ganti rugi. Bagi mereka yang terkena untuk dipindahkan ke tempat pemukiman baru berikut biaya-biaya yang diperlukan untuk itu diatur dan ditetapkan lebih lanjut oleh Bupati/Walikota/madya bersangkutan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2/1976 kemudian memperlakukan juga Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15/ 1975 ini bagi Pembebasan Tanah untuk keperluan Swasta. Gubernur dapat memberikan izin kepada pihak Swasta dengan memperhatikan manfaat dan kegunaan proyek dan melaporkannya kepada Menteri Dalam Negeri secepat-cepatnya.

Jika melalui Pembebasan Tanah, areal yang diperlukan gagal juga diperoleh, sementara proyek tak dapat ditunda-tunda lagi, masih ada upaya lain bagi instansi Pemerintah ataupun Swasta, yaitu melalui “Pencabutan Hak”.

Instruksi Presiden No. 9/1973 sebagai pelaksanaan lebih lanjut Undang-Undang No. 20/1961 menyebutkan, bahwa pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya supaya hanya dilaksanakan benar-benar untuk kepentingan umum dan dilakukan dengan hati-hati serta dengan cara-cara yang adil dan bijaksana, segala sesuatunya sesuai dengan ketentuan-ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.

Pasal 1 dari Instruksi Presiden ini menyebutkan, bahwa bentuk-bentuk kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum adalah bidang pertahanan, pekerjaan umum, perlengkapan umum, jasa umum, keagamaan, ilmu pengetahuan dan seni budaya, kesehatan olah-raga, keselamatan umum terhadap bencana alam, kesejahteraan sosial, makam/kuburan, pariwisata dan rekreasi, usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum.

Presiden dapat menentukan bentuk-bentuk kegiatan pembangunan lainnya, yang menurut pertimbangannya perlu bagi kepentingan umum.

Pasal 2 menyatakan, bahwa proyek pembangunan dinyatakan mempunyai bentuk kegiatan kepentingan umum, apabila sebelumnya proyek tersebut sudah termasuk dalam rencana pembangunan yang telah diberitahukan kepada masyarakat yang bersangkutan.

Jika suatu proyek pembangunan daerah mempunyai kegiatan sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 1, maka sebelumnya proyek harus sudah termasuk dalam Rencana Induk Pembangunan dari daerah yang bersangkutan dan yang telah mendapat persetujuan DPRD setempat.

Rencana Induk Pembangunan tersebut harus bersifat terbuka untuk umum. Pasal 4 menyebutkan, bahwa penyediaan tanah tersebut sangat diperlukan dalam suatu kegiatan pembangunan yang oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah maupun masyarakat luas pelaksanaannya dianggap tidak dapat ditunda-tunda lagi.

Mengenai penetapan berapa besarnya ganti rugi, pasal 5 menyebutkan :

1. Panitia Penaksir sebagai dimaksud dalam pasal 4 UU No. 20/1961 dalam menetapkan besarnya ganti rugi atas tanah/bangunan/tanaman yang berada di atasnya harus menaksir secara obyektif dengan tidak merugikan kedua belah pihak dan dengan menggunakan norma-norma serta memperhatikan harga-harga penjualan tanah/bangunan/tanaman di sekitarnya yang terjadi dalam tahun yang sedang berjalan.

2. Dalam menggunakan norma-norma sebagai dimaksud dalam ayat 1, Panitia harus memperhatikan pedoman-pedoman yang ada dan lazim dipergunakan dalam mengadakan penaksiran harga/ganti rugi atas tanah/bangunan yang berlaku dalam daerah yang bersangkutan.

Yang cukup penting dalam instruksi ini adalah bahwa rencana penampungan orang-orang yang hak atas tanahnya dicabut, oleh yang berkepentingan harus diusahakan sedemikian rupa agar mereka yang dipindahkan itu TETAP DAPAT MENJALANKAN KEGIATAN USAHANYA/MENCARI NAFKAH KEHIDUPAN YANG LAYAK SEPERTI SEMULA.

Pencabutan hak ini hanya dapat dilakukan oleh Presiden dalam keadaan memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan. (Pasal 1 UU No. 20/1961). Permintaan untuk melakukan pencabutan hak diajukan oleh yang berkepentingan kepada Presiden dengan perantaraan Menteri Agraria melalui Kepala Inspeksi Agraria yang bersangkutan.

Baik Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15/1975 maupun dalam Instruksi Presiden No.9/1973, asas-asas keadilan tetap dipegang teguh dalam menetapkan besarnya ganti rugi terhadap mereka yang tanahnya dibebaskan atau dicabut haknya. Bahwa ganti rugi haruslah dilakukan dengan asas musyawarah dan harga umum setempat atau tahun yang sedang berjalan.

Begitu juga bagi mereka yang terkena harus pindah ke tempat pemukiman baru, instansi atau swasta yang memerlukan tanah tersebut wajib menyediakan tempat penampungan baru. Lebih tegas lagi dalam Instruksi Presiden No.9/1973, yaitu bahwa oleh yang berkepentingan harus diusahakan sedemikian rupa agar mereka yang dipindahkan tetap dapat menjalankan kegiatan usahanya/mencari nafkah kehidupan yang layak seperti semula.

Dalam pembebasan tanah di kota besar, yang selalu menjadi masalah adalah mengenai besarnya/bentuk ganti rugi yang akan diberikan kepada pemegang hak. Harga tanah terus meningkat disebabkan terbatasnya areal yang tersedia, sementara kebutuhan akan tanah terus bertambah.

Harga tanah yang tinggi bisa menghambat pembangunan, sebagaimana dikeluhkan oleh Gubernur Ali Sadikin. Tetapi sebaliknya tidaklah berarti dengan demikian pemegang hak yang terdusur boleh menjadi korban, karena ganti rugi yang diterimanya tidak akan cukup untuk mendapatkan tempat pemukiman baru.

Masalah lainnya yang memusingkan adalah tidak semua mereka yang terdusur dapat dikategorikan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah. Penduduk-penduduk liar atas areal-areal yang semula tidak direncanakan untuk tempat pemukiman, salah satu akibat saja dari arus urbanisasi yang melanda kota Jakarta. Bukti-bukti pemegang hak seperti sertifikat, girik, surat warisan, surat jual beli, tidak selalu ada. Kalaupun ada surat jual beli masih harus dipertanyakan, apakah yang bersangkutan membeli dari pihak yang benar-benar mempunyai hak untuk menjual?

Rita yakin bahwa Gubernur Ali Sadikin tidak bermaksud meremehkan keputusan Pengadilan sehubungan dengan masalah 64 kepala keluarga Proyek Senen tersebut. Hanya saja seperti yang sering dikatakannya: “Saya suka melemparkan masalah, untuk melihat tanggapan masyarakat”. Ia berada dalam dilemma. Bagaimana dengan dana yang terbatas dan kondisi/situasi pertanahan yang “semrawut” dapat terus membangun Jakarta Metropolitan.

Pembangunan tidaklah dapat diselesaikan sepotong-sepotong. Ia adalah pekerjaan yang simultan dari berbagai disiplin. Dalam mengatasi masalah pertanahan di Jakarta. Hukum tidak akan mampu berada di depan sendiri mendorong roda pembangunan. Katakanlah, bahwa hukum belum dapat memberikan jalan bagaimana dengan dana yang terbatas, pembangunan bisa berjalan terus, tanpa melangkahi pula asas-asas keadilan. Dalam masalah ini hukum tidak akan mampu sendirian sebagai “toll of social engineering”.

Saya kira sudah waktunya melakukan pembayaran ganti rugi dalam bentuk saham-saham kepada bekas pemegang hak, bagi proyek-proyek yang komersial sifatnya. Sistem ini dapat mengatasi dana yang terbatas. Membuka daerah-daerah pemukiman baru di luar Jakarta, di mana harga tanah masih terjangkau antara Rp 1.000,00 s.d. Rp1.500,00 tiap-tiap meter, suatu harga yang jauh lebih murah dari ganti rugi yang diterima di Jakarta.

Transmigrasi bagi mereka yang melakukan pendudukan liar adalah suatu jalan mutlak. Dan hal itu semua tak dapat dibebankan kepada hukum atau Ali Sadikin sendiri. Seperti hukum, untuk tegaknya memerlukan komponen-komponen lain dalam masyarakat, Ali Sadikin pun memerlukan bantuan dari aparatur-aparatur lainnya, termasuk Pemerintah Pusat.

Kembali kepada soal 64 kepala keluarga Proyek Senen, baiklah kita tunggu putusan Pengadilan yang berkekuatan pasti. Ia dapat menjadi salah satu yurisprudensi dalam masa-lah pembebasan tanah di Jakarta. Karena bukan “Pencabutan Hak” Gubernur tak dapat menghindari putusan Pengadilan.

Paling-paling Gubernur hanya dapat berseru, agar proses Pengadilan dipercepat. Di dalam lembaga “Pencabutan Hak” hal itu ditegaskan. Selambat-lambatnya dalam waktu satu bulan setelah diterimanya permintaan banding, perkara tersebut harus sudah diperiksa oleh Pengadilan Tinggi, yang bersangkutan, pemeriksaan dan putusan dijatuhkan dalam waktu sesingkat-singkatnya (Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 39/1973).

Bahkan dalam “Pencabutan Hak” sengketa mengenai tanah dan benda di atasnya tidak menunda jalannya pencabutan hak dan penguasaannya (Pasal 8 ayat 3 UU No. 20/1961).

Dari sudut ini saya menilai Ali Sadikin seorang demokrat. Sebenarnya hukum memberikan kesempatan kepadanya menggunakan lembaga “Pencabutan Hak” yang sengketa terhadap hal itu tak dapat menunda-nunda proyek. Tetapi ia memilih jalan “Pembebasan Tanah” yang dapat berlarut-larut.

Rule of law, hukum dalam hubungannya dengan masyarakat luas, referensinya tidak sekedar teknik pengetrapan dan pasal-pasal hukum, melainkan kepada asas dan pembinaan hukum yang demokratis.