

PENENTUAN KEPENTINGAN UMUM SULIT BILA PENGUASA JADI PENGUSAHA ATAU PENGUSAHA MENJADI PENGUSAHA*

Erman Rajagukguk

Keputusan Gubernur DKI Jaya 11 Desember 1968 memerintahkan agar ruangan-ruangan sengketa rumah Jalan Gajah Mada No. 9 yang disewa oleh W. Josopandojo (Penggugat) harus diserahkan kepada Ali Husin Tajibally (Tergugat II), dengan alasan ruangan tersebut dipergunakan untuk tempat usaha yang seharusnya untuk tempat tinggal. Hal itu menyebabkan Pemerintah DKI Jaya digugat dengan alasan perbuatan melanggar hukum (onrechtmatige overheidsdaad).

Disebutkan oleh Penggugat, bahwa dipandang dari sudut asas fungsi sosial dari suatu hak milik di Indonesia, Penggugat dengan 12 anggota keluarganya lebih membutuhkan ketiga ruangan tersebut dari pada tergugat II yang masih mempunyai lain-lain rumah dan pula ia masih belum kawin.

Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dalam putusannya No. 216/1969 G 25 Oktober 1969 mengabulkan gugatan tersebut dengan menyatakan Pemerintah DKI Jaya selaku Tergugat I telah melakukan perbuatan melanggar hukum. Pengadilan memutuskan pula mengangkat penyegelan yang dilakukan Tergugat I. Sebagai pertimbangan antara lain, bahwa Tergugat I tidak menghiraukan pasal 10 PP No. 49/1963 tentang pertimbangan ekonomi dan keadilan sosial. Oleh karena itu Pengadilan Negeri mengabulkan gugatan Penggugat untuk sebagian, kecuali mengenai tuntutan ganti rugi. Pengadilan Tinggi Jakarta dalam tingkat banding 7 September 1970 menguatkan putusan Pengadilan Negeri tersebut. Ditambahkan dalam pertimbangan hukumnya, bahwa jalan di mana rumah terletak adalah untuk pertokoan tidak khusus untuk perumahan dan Penggugat sebelum 1942 telah menempati rumah tersebut bukan berdasarkan SIP tetapi berdasarkan sewa menyewa tanpa batas waktu.

Kemudian dalam tingkat kasasi, Mahkamah Agung dengan putusannya No. 838K/Sip/1970 telah membatalkan putusan Pengadilan Tinggi dan Pengadilan Negeri tersebut. Dalam per-timbangannya Mahkamah Agung menyatakan :

* Sinar Harapan, 18 April 1977.

1. bahwa *judex-facti* telah salah menetralkan pasal 10 PP No. 49/1963 di atas dengan menganggap bahwa Penggugat masih menggunakan secara layak rumah yang disewanya walaupun telah disewakan secara di bawah tangan dan menjadikan ruangan-ruangan sengketa untuk usaha di bidang perdagangan dan jasa-jasa;

2. bahwa soal perbuatan melanggar hukum oleh Penguasa harus diukur dengan UU, peraturan-peraturan formal yang berlaku (khususnya undang-undang dan peraturan-peraturan tentang perumahan) dan kepatutan dalam masyarakat, yang dalam hal ini semua tidak ada yang dilanggar oleh Kepala Daerah (Tergugat I);

3. bahwa penilaian tentang faktor sosial ekonomi dari penyewa dan pemilik adalah wewenang Kepala Daerah sebagai Penguasa dan harus dianggap sebagai perbuatan kebijaksanaan penguasa yang tidak termasuk kompetensi Pengadilan untuk menilainya, kecuali kalau wewenang tersebut dilakukan dengan melanggar undang-undang dan peraturan formal atau melewati batas kepatutan dalam masyarakat yang dalam perkara ini tidak terbukti adanya;

4. bahwa *judex - facti* telah keliru menetralkan hukum dengan tidak membedakan perbuatan-perbuatan Penguasa yang berupa “tindakan kebijaksanaan penguasa” dengan perbuatan melanggar hukum oleh Penguasa.

Pertimbangan-pertimbangan hukum dalam yurisprudensi tersebut di atas oleh Surat Edaran Mahkamah Agung baru-baru ini telah dibandingkan dengan keputusan Hoge Raad di negeri Belanda dalam perkara *Ostermann* (*Oestermann Arrest* HR 20 Nopember 1924).

E. *Ostremann* seorang pedagang mewakili firma E. *Oestermann & Co* di Amsterdam telah menggugat Pemerintah Belanda di Den Haag. *Oestermann* merasa dirugikan, karena barang-barang ekspornya tak dapat dikirim, sebab pejabat-pejabat yang bersangkutan dengan pengisian pernyataan untuk dapat dikirimkannya barang-barang tersebut menolak untuk mengisi surat-surat yang diperlukan. Pemerintah Belanda digugat atas dasar perbuatan melanggar hukum.

Mahkamah Agung dalam surat edarannya kepada Hakim-hakim Pengadilan Tinggi dan Pengadilan Negeri berpendapat, bahwa perumusan dalam putusan MA No. 838K/Sip/1970 dapat disejajarkan dengan *Oestermann Arrest*, yang masih menekankan perlindungan perseorangan (individu) terhadap kepentingan persekutuan seperti penguasa.

Perumusan “perbuatan melanggar hukum” oleh Penguasa menurut Surat Edaran MA tersebut di Negeri Belanda sendiri telah mengalami perubahan-perubahan. Keputusan dalam “*Oestermann Arrest*” banyak mendapat kritik. Di samping itu yurisprudensi di Negeri Belanda

sendiri mengenai tanggung jawab negara dalam hal kerugian yang ditimbulkan karena perbuatan atau kelalaiannya ternyata juga tidak tetap.

Sebagai contoh adalah pertimbangan Hoge Raad dalam Strooppot Arrest 1928 G. Rijsdijk pedagang di Zwijndrecht telah menggugat Pemerintah Belanda, karena pekerjaan peninggian dan penutupan dengan cara demikian rupa sehingga kanal Strooppot menjadi dangkal. Hal tersebut mengakibatkan Penggugat tidak dapat mempergunakan Strooppot sebagai alur pelayaran menuju perusahaan perkapalannya.

Menurut Surat Edaran MA terdapat empat unsur dalam pengertian perbuatan melanggar hukum sesudah tahun 1919, yaitu :

1. Pelanggaran terhadap hak subyektif dari orang lain.
2. Bertentangan dengan kewajiban hukum sendiri.
3. Bertentangan dengan kesusilaan yang baik.
4. Bertentangan dengan kepatutan yang ada dalam masyarakat.

Maka Strooppot Arrest juga mengeluarkan dua unsur terakhir dalam pengertian tersebut, sehingga unsur bertentangan dengan kesusilaan yang baik dan kepatutan yang ada dalam masyarakat tadi tidak dapat diterapkan terhadap perbuatan-perbuatan yang dilakukan oleh Penguasa.

Pertanyaan yang menggoda dan dapat disalah tafsirkan ter-utama oleh orang awam adalah, apakah dengan demikian penguasa dapat bertindak bertentangan dengan kesusilaan yang baik dan kepatutan yang ada dalam masyarakat? Jelas bukan hal itu yang dimaksudkan Mahkamah Agung. Surat Edaran tersebut dikeluarkan seakan-akan karena empat hal:

1. banyaknya gugatan terhadap Pemerintah dengan dasar perbuatan melanggar hukum oleh Penguasa;
2. gugatan itu timbul karena kerugian-kerugian yang diderita oleh individu-individu disebabkan tindakan-tindakan Pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan.
3. padahal tindakan-tindakan Pemerintah tersebut adalah untuk kepentingan umum.
4. perlu keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan umum;

Gugatan Perbuatan melanggar hukum oleh penguasa antara lain disebabkan oleh penahanan sewenang-wenang atas diri seseorang atau tindakan sewenang-wenang atas milik individu seperti tanah dan bangunan. Tampaknya Surat Edaran MA tersebut ditujukan kepada hal yang terakhir. Akan tetapi beberapa kasus menunjukkan bahwa sengketa bukanlah mengenai

keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan umum, tetapi berkisar kepada penafsiran definisi “kepentingan umum”, besarnya ganti rugi atas tanah dan bangunan yang terkena proyek dan cara-cara Pemerintah melaksanakan kehendaknya. Ternyata juga Pengadilan dalam memutus perkara-perkara semacam itu, mempunyai keputusan yang tidak sama.

Pengadilan Negeri Jakarta Utara-Timur dalam putusannya No. 69/1973G dalam perkara antara Soritoan Harahap (Penggugat) lawan Yayasan Pulo Mas (Tergugat I) dan Pemerintah RI cq Gubernur KDH Jaya cq Walikota Jakarta Timur (Tergugat II) telah menyatakan, bahwa perumahan yang akan dibangun oleh Tergugat I, walaupun sesuai dengan peruntukkan rencana Pemerintah DKI, tidaklah dapat diartikan seba-gai demi “kepentingan umum” menurut UU No. 20/1961 jo. lampiran pedoman pelaksanaan pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. (Instruksi Presiden RI No. 9/1973).

Sebagai alasannya Pengadilan Negeri berpendapat, bahwa bila bangunan rumah sudah selesai kelak akan dijual kepada umum secara perdagangan dalam arti perhitungan untung rugi. Ditambahkan lagi, bilamana rumah sudah dijual, kepada pembeli diperkenankan memperoleh hak atas tanah.

Pengadilan Tinggi Jakarta dalam tingkat banding telah membatalkan keputusan Pengadilan Negeri tersebut, dengan pertimbangan bahwa penguasaan tanah oleh Pemerintah DKI Jaya atas dasar SK Menteri Pertanian dan Agraria No. SK VI/ 9/Ka/64 10 April 1964 adalah sah dan Yayasan Pulo Mas telah diberi wewenang sepenuhnya oleh Pemerintah DKI Jaya. Berdasarkan hal itu Pemerintah DKI Jaya mempunyai wewenang meliputi pengosongan tanah dan bangunan-bangunan yang ada di atasnya dan bagi mereka yang meninggalkan tanah dan bangunan itu Pemerintah telah menyediakan tempat penampungan disertai biaya pindah.

Dalam tingkat kasasi, Mahkamah Agung RI telah memba-talkan putusan Pengadilan Tinggi tersebut dan menguatkan putusan Pengadilan Negeri sebelumnya. Sebagai pertimbangannya antara lain disebutkan bahwa penguasaan tanah dan bangunan seperti yang dimaksud dalam SK Menteri Pertani-an dan Agraria No. SK/9/Ka/64 pada hakekatnya adalah pencabutan hak. Keputusan Menteri tersebut harus segera diikuti dengan Keputusan Presiden mengenai dikabulkan atau ditolaknya permintaan untuk melakukan pencabutan hak itu (Pasal 6 ayat 2 UU No. 20/1961). Keputusan Presiden yang dimaksud mengenai hal ini, yang mana adalah suatu keharusan/syarat mutlak, tidak pernah dikeluarkan. Namun demikian dalam perkara ini, baik Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi maupun Mahkamah Agung menolak gugatan

Penggugat agar supaya Tergugat I dan II membayar ganti rugi Rp. 20 juta atas pelanggaran hukum. Pengadilan berpendapat, bahwa kerugian tersebut tidak terbukti.

Bandungkanlah perkara ini dengan “kasus hotel “Yen Pin”, di mana dengan suatu Keputusan Presiden telah dilakukan pencabutan hak atas tanah dan bangunan hotel tersebut untuk suatu pern bangunan proyek baru.

Kasus-kasus tersebut di atas dapat kita bandingkan lagi dengan perkara gugatan Nungtjik Djahri Cs (Penggugat) lawan Gubernur DKI Jaya cq Walikota Jakarta Timur mengenai tanah untuk terminal bus Pulo Gadung. Pengadilan Negeri Jakarta Timur dalam putusannya no. 151/1975 G 6 Januari 1976 mempertimbangkan, bahwa keberatan Penggugat atas tindakan Kamtib melakukan pembongkaran milik para Peng-gugat dapat dirasakan, jika tidak ada alasan-alasan mendesak tentunya melalui proses hukum sebagaimana mestinya. Atau sebaliknya tidak dapat meniadakan kepentingan umum yang sangat mendesak penyelesaian dan pelaksanaannya dalam rangka pembangunan terminal bus yang sungguh-sungguh merupakan pembangunan untuk kepentingan umum.

Dalam perkara ini Pengadilan menolak tuntutan ganti rugi dari para Penggugat sehubungan dengan perbuatan Kamtib tersebut, dengan alasan tambahan bahwa bahan-bahan bangunan tersebut, masih tetap menjadi milik Penggugat. Mengenai ganti rugi atas tanah dan bangunan, Pengadilan berpendapat bahwa meningkatnya harga tanah di sekitar tempat tersebut tidaklah dapat dilepaskan dari usaha Tergugat baik langsung maupun tidak langsung dalam pembangunan Ibu-kota yang sangat mempengaruhi harga tanah. Karenanya bilamana tanah semula tidak ada harganya mendadak menjadi berharga haruslah diterima sebagai suatu kenyataan oleh Penggugat, tetapi tentunya tidak boleh hanya membawa atau-pun dianggap sebagai manfaat bagi dirinya secara sepihak. Pengadilan menetapkan harga ganti rugi atas tanah dan bangunan sebagaimana diputuskan oleh Tergugat, yaitu Rp. 2025/m² dan ganti rugi untuk rumah permanen Rp. 15.000,00 /m², semi permanen Rp 10.000,00/m² dan gubug Rp. 6.000,00 /m².

Kasus-kasus tersebut dan dari kasus-kasus lainnya seperti sengketa Proyek Senen menunjukkan, bahwa pihak Penguasa belum pernah diperintahkan membayar ganti rugi karena perbuatan melanggar hukum. Ganti rugi yang ditetapkan Pengadilan adalah untuk pengganti tanah dan bangunan yang terkena proyek. Dapat disimpulkan bahwa definisi “kepentingan umum” dapat dibagi dalam dua pengertian:

1. Langsung untuk pelayanan masyarakat semata-mata, yang hampir seluruhnya diselenggarakan oleh Pemerintah tanpa menghitung untung rugi.

2. Pelayanan masyarakat dalam rangka peningkatan pembangunan yang pelaksanaannya diserahkan kepada sektor swasta dengan dorongan pemerintah. Unsur untung rugi adalah dominan.

Dengan demikian dapatlah dibedakan proyek untuk kantor Departemen Pemerintah dengan gedung perkantoran swasta, Puskesmas dengan poliklinik swasta, asrama dengan hotel, pasar Inpres dengan Super Market, jalan, jembatan, perumahan pegawai dengan suatu kompleks perumahan real estate, tanah-tanah untuk perkebunan swasta dengan tanah-tanah untuk transmigran. Adalah tidak adil jika dalam proyek-proyek yang di dalamnya unsur untung rugi dominan, akhirnya keuntungan hanya dikecap oleh sekelompok orang (pengusaha) dengan mengorbankan pihak lainnya.

Peraturan Perundang-undangan tidak membedakan dua kategori tersebut di atas. Pasal 2 Undang-Undang No.20/1961 menetapkan proyek-proyek yang dapat dimasukkan dalam kategori kepentingan umum yaitu proyek di bidang Pertahanan, Pekerjaan Umum, pelayanan umum, jasa umum, keagamaan, ilmu pengetahuan, seni budaya, olah raga, keselamatan umum, pariwisata, rekreasi dan usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum, (pasal 1), dengan syarat proyek-proyek tersebut sudah termasuk dalam rencana pembangunan yang telah mendapat persetujuan DPRD.

Kelemahan dari tidak dibedakannya ganti rugi untuk proyek-proyek Pemerintah dan swasta telah diimbangi oleh Peraturan Perundang-undangan dengan ketentuan-ketentuan :

1. Ganti rugi atas dasar musyawarah dan harga umum se-tempat (Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15/1975 dan No. 2/1976).

2. Bagi mereka yang harus pindah karena terkena proyek, harus disediakan tempat permukiman baru (pasal 13 PMDN No.15/1975).

3. Tetap memungkinkan yang bersangkutan menjalankan kegiatan usahanya/mencari nafkah kehidupan yang layak seperti semula (Undang-Undang No. 20/1961).

Jika ketiga batasan tersebut diterapkan sesuai dengan kata-kata dan jiwanya, keseimbangan antara perlindungan perseorangan (individu) dan terhadap kepentingan umum jelas dapat tercapai.

Tetapi dalam prakteknya oknum-oknum Pemerintah atau-pun swasta yang diserahi tugas berpacu dengan waktu dan kepentingannya sendiri. Apalagi dalam keadaan di mana ada kemungkinan penguasa jadi pengusaha atau sebaliknya pengusaha merasa dirinya penguasa. Pada titik inilah peranan hukum jadi amat penting, harus lebih hati-hati dan waspada untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan umum dan individu.

Dalam posisi penguasa jadi pengusaha atau pengusaha jadi penguasa, tindakan oknum-oknum cenderung menimbulkan hal yang bertentangan dengan kepatutan yang ada dalam masyarakat, bahkan melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Adalah sulit untuk membuktikan kerugian akibat sikap yang bertentangan dengan kesusilaan atau kepatutan dalam masyarakat, yang tidak menimbulkan kerugian materiil langsung. Sukar untuk menuntut ganti rugi, karena seorang petugas Kamtib hanya marah-marah dan mengancam akan membongkar bangunan pemilik. Berlainan jika petugas tersebut langsung merobohkannya sehingga kerugian materiil jelas timbul.

Namun demikian kita sebagai pejabat haruslah tetap bertindak dalam batas-batas kesusilaan dan kepatutan yang ada dalam masyarakat, sebab ia merupakan titik awal memupuk kesadaran hukum masyarakat, keadilan serta perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia.

Bahwa soal perbuatan melanggar hukum oleh Penguasa di samping harus diukur dengan undang-undang, peraturan-peraturan formal yang berlaku, juga harus tetap diukur dengan batas kepatutan dalam masyarakat. Sejauhmana batas-batas kepatutan dalam masyarakat itu, haruslah ditinjau kasus demi kasus. Seandainya Mahkamah Agung ingin menciptakan perumusan baru, dapatlah dikemukakan dalam suatu yurisprudensi, tidak dalam bentuk Surat Edaran kepada para hakim. Permintaan pihak atasan dalam masyarakat kita cenderung oleh bawahan dianggap sebagai perintah. Dengan demikian isi Surat Edaran tersebut ditafsirkan dapat mempengaruhi kebebasan hakim dalam memutuskan perkara. Sebaliknya adalah tepat jika Mahkamah Agung meminta kepada para hakim untuk mempercepat proses perkara-perkara gugatan kepada penguasa sehubungan dengan proyek-proyek pembangunan. Sebagaimana proyek dikejar oleh waktu, para penghuni yang akan atau terkena penggusuran juga tidak tahan terlaiu lama dalam ketidakpastian penyelesaian ganti rugi.

Khususnya dalam masalah ganti rugi, penyelesaian tidak bisa dilakukan dari segi yuridis saja, tetapi juga dari sudut ekonomi, karena pembangunan itu sendiri tidak bermaksud untuk menambah lebar jarak antara si kaya dan si miskin.