



## **IMPLEMENTASI HAK MENGUJI MATERIIL DALAM PERMENDAGRI NO. 15 TAHUN 1975**

*Oleh : A. Joni Minulyo*

### **I. PENDAHULUAN**

Dalam kehidupan sehari-hari, kita sering melihat paradoks pembangunan, yaitu pada satu sisi kegiatan pembangunan telah menghasilkan berbagai bentuk pembangunan fisik, seperti pembangunan perumahan, gedung perkantoran dan perdagangan, tempat rekreasi serta kawasan industri, namun pada sisi lain kegiatan pembangunan telah merenggut tanah yang merupakan sumber daya utama bagi sebagian warga masyarakat. Dalam peristiwa itu, kita dapat menyaksikan konflik kepentingan yang terjadi antara instansi pemerintahan, Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah (BUMN/BUMD) maupun badan hukum lainnya yang membutuhkan tanah (pihak yang membutuhkan tanah) dengan warga masyarakat yang menguasai suatu hak atas tanah (pemegang hak). Konflik kepentingan tersebut, dapat terjadi apabila pihak yang membutuhkan tanah belum dapat menguasai tanah yang dibutuhkan, karena tanah yang dibutuhkan masih dikuasai oleh pemegang hak.

Konflik kepentingan dalam penguasaan dan penggunaan tanah, disebabkan antara lain oleh meningkatnya jumlah penduduk dan kegiatan pembangunan, baik yang dilakukan pemerintah maupun swasta. Peningkatan jumlah penduduk dan kegiatan pembangunan kenyataannya tidak sebanding dengan luas tanah yang tersedia. Mengingat adanya ketidakseimbangan tersebut, pemerintah berusaha untuk mencegah dan mengatasinya dengan cara mengeluarkan beberapa peraturan perundang-undangan, yang salah satu diantaranya adalah Pera-

turan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.

Keberadaan Permendagri No. 15 Tahun 1975 yang semula bertujuan untuk mencegah konflik kepentingan, kini ditentang oleh berbagai pihak. Salah satu pihak yang menentang Permendagri No. 15 Tahun 1975 adalah Nursyahbani Katjasungkana. Dalam Majalah *Prisma*<sup>1</sup>, ia menyatakan :

"Permendagri No. 15 tahun 1975 tidak mempunyai landasan yuridis dan bertentangan dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960 dan Undang-Undang No.20 Tahun 1961. Ia mempunyai cacat yuridis yang inhern, apalagi Permendagri ini dibuat untuk memfasilitasi pemilik modal/pemerintah, dengan kata lain sejak awal Permendagri ini telah berpihak, padahal suatu peraturan harus menjamin keadilan, kepastian dan faedah bagi seluruh masyarakat tanpa kecuali. Pelaksanaannya ternyata memang banyak menimbulkan keresahan sosial, ekonomi dan politik yang cukup luas. Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, menurut hemat saya, Permendagri No. 15 tahun 1975 sebaiknya segera dicabut".

Selain itu, dalam Catatan Hukum M. Khoidin<sup>2</sup> dikemukakan :

"Di dalam Permendagri 15 tahun 1975 terdapat ketentuan yang bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi, yaitu UUPA (pasal 27 huruf a butir 2, pasal 34 huruf c, dan pasal 40 huruf c tentang hapusnya hak atas tanah karena pelepasan hak secara sukarela oleh pemegang hak).

Walaupun berbagai pihak telah mengemukakan, bahwa Permendagri No. 15 tahun 1975 bertentangan dengan UUPA dan perlu dicabut atau dihapuskan, namun sampai saat ini belum ada tanda-tanda yang menunjukkan bahwa Permendagri No. 15 tahun 1975 akan dicabut. Masalahnya adalah apakah benar bahwa Permendagri No. 15 tahun 1975 bertentangan dengan UUPA.

- 
1. Nursyahbani Katjasungkana, Lembaga Pembebasan Tanah dalam Tinjauan Hukum dan Sosial, *Prisma* No. 4 Tahun XVIII, 1989.
  2. Catatan Hukum M. Khoidin, Menguji Peraturan Pembebasan Tanah Melalui Mahkamah Agung, *Kompas*, 26 Desember 1992. Bandingkan dengan tulisan Marulak Pardede, Kontroversi Peraturan Pembebasan Tanah, *Varia Peradilan* Tahun VIII No. 88, Januari 1993.

Salah satu cara yang dapat dilakukan untuk mengkaji masalah tersebut, adalah menguji secara materiil apakah Permendagri No. 15 tahun 1975 bertentangan atau sesuai dengan UUPA.

## II. HAK MENGUJI MATERIIL DI INDONESIA

Hak menguji materiil (*toetsingsrecht* atau *judicial review*) adalah kewenangan untuk menyelidiki dan menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu<sup>3</sup>. Jadi hak menguji materiil berkenaan dengan isi dan kewenangan membuat suatu peraturan perundang-undangan, yang dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya. Persoalannya adalah apakah hak menguji materiil dianut dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945.

Ketika para pendiri negara ini merancang UUD 1945, terjadi perbedaan pendapat antara Muh. Yamin dengan Supomo, mengenai apakah Mahkamah Agung (MA) perlu diberi wewenang memutuskan bahwa suatu Undang-Undang (UU) bertentangan atau tidak bertentangan dengan konstitusi. Muh. Yamin berpendapat bahwa MA harus diberi wewenang memutuskan dengan konstitusi<sup>4</sup>. Pandapat tersebut ditolak oleh Supomo dengan mengemukakan :

" .... dalam negara kekeluargaan - sesuai dengan *integralistic staatsidee* - akan tidak patut sebuah organ atau cabang pemerintahan menguji dan mengontrol organ atau cabang pemerintahan lainnya. Setiap organ pemerintahan haruslah bekerja sama. Hal ini mengingat, karena Indonesia bukanlah negara berdasarkan pemisahan kekuasaan, bukan negara yang menganut *liberal democracy*. Selain itu, belum pernah ada konsensus diantara ahli-ahli tata negara tentang perlunya *judicial review*, disamping para ahli hukum Indonesia belum punya pengalaman tentang cara melaksanakan *judicial review* ini".<sup>5</sup>

Pendapat di atas jelas keliru, dan kelihatannya Supomo tidak membaca perbedaan tentang *judicial review* dalam sejarah hukum Amerika

3. Sri Soemantri, *Hak Menguji Materiil di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1986, hal. 8.

4. Mulya Lubis, *Judicial Review dalam Perspektif Hukum Tata Negara*, Jakarta, 1991, hal. 2.

5. *Ibid.*

sejak kasus *Marbury vs Madison* (1803) diputuskan, dimana Ketua MA Amerika (Marshall) menegaskan bahwa MA adalah penafsir utama konstitusi (the ultimate interpreter of the constitution).<sup>6</sup> Perdebatan antara Muh. Yamin dengan Supomo tidak dilanjutkan, karena keduanya memilih untuk mempercepat selesainya pembahasan Rancangan UUD 1945. Akibatnya, dalam UUD 1945 tidak ada ketentuan yang mengatur mengenai judicial review, sama seperti Konstitusi Amerika.

Persoalan hak menguji materiil muncul kembali dalam Seminar Hukum Nasional Ke II Tahun 1968, yang membahas mengenai "Kekuasaan Kehakiman yang Bebas". Dalam seminar tersebut, ternyata belum juga tercapai kesepakatan, khususnya mengenai 2 materi pokok, yaitu pertama, apakah hak menguji materiil ada pada MA atau lembaga negara lain; kedua, peraturan perundang-undangan manakah yang dapat diuji secara materiil<sup>7</sup>. Walaupun ada materi yang belum dicapai kesepakatan, hasil seminar ini merupakan salah satu sumber untuk menyusun UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Pasal 26 UU No. 14 Tahun 1970 mengatur mengenai hak menguji materiil, dan isinya ditegaskan kembali dalam pasal 11 Ketetapan MPR No. VI/MPR/1973 serta pasal 31 UU 14 Tahun 1985, yang menyatakan :

- (1) Mahkamah Agung berwenang untuk menyatakan tidak sah semua peraturan perundangan dari tingkat yang lebih rendah dari Undang- undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang- undangan yang lebih tinggi.
- (2) Putusan tentang pernyataan tidak adanya peraturan perundang- undangan tersebut dapat diambil berhubungan dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi.  
Pencabutan dari peraturan perundangan-undangan yang dinyatakan tidak sah tersebut dilakukan oleh instansi yang bersangkutan.

Berdasarkan isi ketentuan di atas dapat diketahui bahwa :

1. Hukum positif Indonesia mengakui adanya hak menguji materiil.
2. Lembaga negara yang berwenang menguji secara materiil adalah MA.

6. Ibid.

7. Soemantri, *op. cit.*, hal. 2.

3. MA hanya berwenang menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih rendah dari UU, atas dasar bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
4. Putusan mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan tersebut dapat diambil sehubungan dengan pemeriksaan di tingkat kasasi.
5. Pencabutan peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah, dilakukan oleh instansi yang bersangkutan.

Dalam pelaksanaan judicial review di Indonesia, ada beberapa kendala yang tidak mudah diatasi, diantaranya :

1. Bagaimana jika terjadi pertentangan antara UU dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya, dan siapakah yang berwenang mengujinya secara materil ?
2. Bagaimana keadaan suatu peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya, namun tidak dinyatakan tidak sah oleh MA, karena tidak ada perkara atau ada perkara tetapi tidak sampai pada tingkat kasasi ?
3. Bagaimanakah kedudukan hukum suatu peraturan perundang-undangan yang telah dinyatakan tidak sah oleh MA, tetapi instansi yang bersangkutan tidak mencabut peraturan perundang-undangan tersebut ?
4. Bagaimanakah kelanjutan perkara judicial review yang sedang diperiksa oleh suatu lembaga peradilan, tetapi secara tiba-tiba instansi yang bersangkutan mencabut peraturan perundang-undangan tersebut ?

Sampai saat ini, keempat kendala di atas merupakan penyebab terjadinya pro dan kontra pelaksanaan judicial review di Indonesia.

Dalam yurisprudensi Indonesia terdapat satu perkara yang berkenaan dengan judicial review. Perkara itu adalah sengketa penguasaan tanah antara Soritoan Harahap melawan Yayasan Perumahan Pulo Mas dan Pemerintah Republik Indonesia. MA dalam Putusan No. 1613/k/Sip/1974 menyatakan bahwa Surat Perintah Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya No. 229/Spb/T/T/1973 dan Surat Walikota Jakarta Utara-Timur No. 552/Al/11/WJT/1973 batal dan tidak sah, karena isinya bertentangan dengan UU No. 20 tahun 1961

tentang Pencabutan Hak- hak atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di Atasnya.<sup>8</sup>

### III. TATA CARA PEMEBEBASAN TANAH BERDASARKAN PERMEN-DAGRI NO. 15 TAHUN 1975

Pembebasan tanah artinya melepaskan hubungan hukum yang semula terjadi antara pemegang hak dengan tanahnya, dengan cara memberikan ganti rugi.<sup>9</sup> Secara yuridis dapat dikatakan bahwa jika terjadi pembebasan tanah, maka hubungan hukum yang terjadi antara pemegang hak dengan tanahnya menjadi putus, dan status tanahnya berubah dari tanah yang sudah ada haknya (tanah hak) menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara (tanah negara). Jadi dalam pembebasan tanah terjadi perubahan terhadap pemegang hak dan status tanahnya.

Pembebasan tanah sebenarnya merupakan salah satu cara untuk mendapatkan tanah hak. Cara lain untuk mendapatkan tanah hak dapat dilakukan melalui peralihan atau pemindahan hak, dan pencabutan hak. Pihak yang membutuhkan tanah dapat memilih satu dari ketiga cara tersebut dan pilihannya tergantung pada ;

1. status tanah yang tersedia,
2. status pihak yang membutuhkan tanah,
3. ada atau tidaknya kesediaan pemegang hak untuk menyerahkan hak atas tanahnya.

Berdasarkan ketiga kriteria di atas, ada 3 alternatif yang dapat ditempuh oleh pihak yang membutuhkan tanah, yaitu :

1. Jika pihak yang membutuhkan tanah *berwenang* menguasai status tanah di atas tanah yang dibutuhkan, dan pemegang haknya bersedia melepaskan hak atas tanah tersebut, maka cara yang akan ditempuh adalah peralihan hak. Tata cara peralihan hak ini diatur dalam pasal 19 Peraturan Pemerintah (PP) No. 10 Tahun 1961.
2. Jika pihak yang membutuhkan tanah *tidak berwenang* menguasai status tanah di atas tanah yang dibutuhkan, dan pemegang haknya

---

8. Chidir Ali, Yurisprudensi Indonesia tentang Perbuatan Melanggar Hukum oleh Penguasa (On-rechtmatige Overheidsdaad), Binacipta, Bandung, 1978, hal. 549.

9. Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah, Djambatan, Jakarta, 1986. hal. 611.

bersedia melepaskan hak atas tanah tersebut, maka cara yang akan ditempuh adalah pembebasan tanah. Tata cara pembebasan tanah diatur dalam Permendagri No. 15 Tahun 1975.

3. Jika pihak yang membutuhkan tanah *berwenang atau tidak berwenang* menguasai status tanah di atas tanah yang dibutuhkan dan pemegang hak *tidak bersedia* melepaskan hak atas tanahnya, atas permohonan pihak yang membutuhkan tanah, Presiden dapat melakukan pencabutan hak. Tata cara pencabutan hak diatur dalam pasal 18 UUPA jo. UU No. 20 Tahun 1961.

Permendagri No. 15 Tahun 1975 mengatur tentang tata cara pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah dan tata cara pembebasan tanah untuk kepentingan swasta. Pada prinsipnya, pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah harus dilaksanakan melalui Panitia Pembebasan Tanah (PPT), sedangkan pembebasan tanah untuk kepentingan swasta harus dilakukan secara langsung antara para pihak yang berkepentingan.<sup>10</sup>

Secara umum, tata cara pembebasan tanah dapat dikemukakan, bahwa pihak yang membutuhkan tanah terlebih dahulu harus konsultasi dengan Bupati/Walikota setempat untuk mendapatkan informasi dan petunjuk tentang :

1. Keserasian penggunaan tanah dengan rencana pembangunan yang telah dibuat baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.
2. Harga dasar tanah.
3. Pengarahan lokasi dengan berbagai alternatif sesuai dengan luas tanah yang dibutuhkan.
4. Kemungkinan timbulnya dampak negatif terhadap lingkungan di sekitarnya.

Jika pembebasan tanah yang hendak dilakukan untuk kepentingan pemerintah, maka pihak yang membutuhkan tanah harus mengajukan permohonan ijin lokasi dan pembebasan tanah kepada Gubernur, dengan melampirkan ;

1. Gambar situasi tanah.
2. Proposal Proyek.

---

10. Ibid., hal. 619 dan 655.

3. Daftar perincian penggunaan tanah.
4. Keterangan tentang kesediaan untuk membayar ganti rugi.

Jika permohonan tersebut disetujui, Gubernur akan mengeluarkan Surat Keputusan Pemberian Persetujuan Lokasi dan Ijin Pembebasan Tanah. Berdasarkan surat keputusan itu, PPT akan melaksanakan tugasnya,<sup>11</sup> yaitu :

1. mengadakan inventarisasi dan penelitian terhadap keadaan tanah, tanaman dan bangunan yang ada di atasnya;
2. mengadakan perundingan dengan para pemegang hak atas tanah, tanaman dan bangunan;
3. menaksir besarnya ganti rugi yang akan dibayarkan kepada yang berhak;
4. membuat berita acara pembebasan tanah;
5. menyaksikan pelaksanaan pembayaran ganti rugi.

Dalam menjalankan tugasnya, PPT wajib berpedoman pada asas musyawarah dan mengusahakan agar diantara para pihak tercapai kata sepakat. Selain itu, PPT dalam menaksir besarnya ganti rugi harus berpedoman pada harga umum setempat. Keputusan PPT mengenai besarnya/bentuknya ganti rugi disampaikan kepada pihak yang membutuhkan tanah dan pemegang hak.

Pihak yang membutuhkan tanah dan pemegang hak masing-masing dapat menyatakan persetujuan atau penolakan atas penentuan besarnya/bentuknya ganti rugi yang ditetapkan PPT.

Jika salah satu pihak *menolak*, PPT diberi kemungkinan untuk tetap pada putusannya atau meneruskan penolakan tersebut kepada Gubernur. Dalam menghadapi situasi yang demikian, Gubernur dapat mengambil keputusan yang bersifat mengukuhkan putusan PPT atau menentukan keputusan lain yang wujudnya mencari jalan tengah yang dapat diterima oleh kedua belah pihak. Apabila para pihak tetap menolak keputusan Gubernur, Permendagri No. 15 Tahun 1975 tidak mengaturnya lebih lanjut.

Jika kedua belah pihak *menyetujui*, maka pelaksanaan pembebasan tanah dapat dilanjutkan ke tahap pelaksanaan pembayaran ganti rugi dari pihak yang membutuhkan tanah kepada pemegang hak.

---

11. *Ibid.*, hal. 612.

Bersamaan dengan dilakukannya pembayaran ganti rugi, pemegang hak melepaskan hak atas tanahnya, sehingga status tanahnya berubah menjadi tanah negara. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya atau Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) akan membuat Akta Pelepasan Hak. Akta Pelepasan Hak ini berfungsi sebagai alat bukti tentang terjadinya pembayaran ganti rugi dan pelepasan hak.

Jika pembebasan tanah tersebut dilakukan untuk kepentingan swasta, maka setelah diterimanya Surat Keputusan Persetujuan Lokasi dan Ijin Pembebasan Tanah, pihak yang membutuhkan tanah dapat langsung melaksanakan pembebasan tanah dengan berpedoman pada asas musyawarah dan kata sepakat.

Mengingat, setelah dilaksanakannya pembebasan tanah terjadi perubahan status tanah, maka pihak yang membutuhkan tanah harus mengajukan permohonan hak atas tanah, sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya kepada instansi yang berwenang sebagaimana diatur dalam Permendagri No. 6 Tahun 1972 jo. Permendagri No. 5 Tahun 1973.<sup>12</sup>

#### **IV. IMPLEMENTASI HAK MENGUJI MATERIIL DALAM PERMENDAGRI NO. 15 TAHUN 1975**

Mahkamah Agung mempunyai wewenang untuk membatalkan suatu peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Wewenang tersebut dapat dilaksanakan dalam perkara yang diperiksa di tingkat kasasi (pasal 26 ayat 2 UU No. 14 Tahun 1970). Adanya kata "dapat" yang terdapat dalam UU tersebut, tidak berarti bahwa MA hanya akan melaksanakan hak menguji materiil bila ada perkara yang sampai pada tingkat kasasi. Pemeriksaan judicial review di tingkat kasasi merupakan salah satu alternatif.

Aternatif lain, dapat ditemukan dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 pasal 11 ayat 2, yang menyatakan "MA dapat memberikan pertimbangan dalam bidang hukum, baik diminta atau tidak, kepada lembaga negara tinggi lainnya". Jika MA menggunakan wewenang tersebut, maka MA dapat mengantisipasi terjadinya pertentangan dian-

---

12. *Ibid.*, hal. 363 dan 378.

tara peraturan perundang-undangan. Tindakan MA ini dapat dikategorikan sebagai anticipatory judicial review.<sup>13</sup> Anticipatory judicial review memang ada kelemahannya, yaitu lembaga negara tinggi lainnya tidak ada kewajiban untuk terikat dengan pendapat hukum MA. Terlepas dari diterimanya atau ditolaknya pendapat hukum itu, MA sudah berusaha membuktikan sebagai pelindung konstitusi (guardian of the constitution).

Bagaimana hubungan antara judicial review dengan Permendagri No. 15 tahun 1975 ? Permendagri No. 15 Tahun 1975 merupakan produk hukum yang sudah atau sedang berlaku, dan sampai saat ini belum ada perkara yang mempersoalkan Permendagri ini. Berdasarkan keadaan tersebut, MA tidak dapat melakukan pengujian secara materiil, baik melalui tata cara yang diatur oleh UU No. 14 Tahun 1970 maupun Ketetapan MPR No. III/MPR/1978. Hal ini tidak berarti bahwa pembahasan pelaksanaan hak menguji materiil dalam Permendagri No. 15 Tahun 1975 tidak dapat dilanjutkan.

Pembahasan pelaksanaan hak menguji materiil tidak hanya dapat dilakukan dalam praktek, tetapi dapat juga dilakukan secara teoritis (akademis). Pembahasan secara akademis terhadap Permendagri ini perlu dilakukan mengingat bahwa sampai saat ini dalam masyarakat terjadi keresahan akibat berlakunya Permendagri No. 15 Tahun 1975. Pembahasan secara akademis ini dapat dilakukan dengan menguji isi Permendagri No. 15 Tahun 1975 dan menguji kewenangan Menteri Dalam Negeri dalam mengeluarkan Permendagri No. 15 Tahun 1975.

#### A. Menguji isi Permendagri No. 15 Tahun 1975.

UUPA merupakan penjabaran dari pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dan berkedudukan sebagai undang-undang pokok. Berdasarkan fakta tersebut, setiap peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan idealnya harus melaksanakan asas-asas yang terdapat dalam UUPA. Selain itu, konsistensi peraturan Perundang-undangan di bidang pertanahan harus dapat diuji terhadap UUPA. Hal ini tentu berlaku bagi Permendagri No. 15 Tahun 1975.

Beberapa pengamat menyatakan bahwa, selain UUPA, Permendagri No. 15 Tahun 1975 juga harus diuji terhadap UU No. 20 Tahun

---

13. Lubis, *op. cit.*, hal. 9.

1961. UU No. 20 Tahun 1961 mengatur mengenai pencabutan hak, dan pencabutan hak merupakan salah satu cara untuk mendapatkan tanah, disamping peralihan hak dan pembebasan tanah. Masing-masing cara untuk mendapatkan tanah mempunyai asas yang berbeda. Perbedaan asas antara pembebasan tanah dengan pencabutan hak dapat dikemukakan sebagai berikut :

Pembebasan tanah harus dilakukan berdasarkan asas *musyawarah dan kata sepakat*. Dalam pencabutan hak, kedua asas tersebut tidak perlu, artinya tanpa ke dua asas tersebut pencabutan tetap dapat dilaksanakan, sebab dalam pencabutan hak pelaksanaannya tergantung pada ada atau tidaknya *Keputusan Presiden* (Keppres). Dalam Keppres akan ditentukan besarnya ganti rugi, dan bagi para pihak yang tidak puas terhadap besarnya ganti rugi tersebut dapat mengajukan banding. Dalam perkara ini, hakim Pengadilan Tinggi hanya berwenang memutuskan besarnya ganti rugi, dan tidak berwenang untuk membatalkan pelaksanaan pencabutan hak.

Mengingat adanya perbedaan asas tersebut, penulis berpendapat Permendagri No. 15 Tahun 1975 tidak dapat diuji terhadap UU No. 20 Tahun 1961.

Isi Permendagri No. 15 Tahun 1975 yang perlu diuji terhadap UUPA adalah :

- a. Apakah dengan mengatur tata cara pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah dan untuk kepentingan swasta berarti Permendagri ini berpihak pada kepentingan pemerintah atau pemilik modal ?
- b. Mengapa Permendagri ini tidak melibatkan pemegang hak dalam PPT ?
- c. Mengapa Permendagri ini tidak memberi jalan keluar, jika Keputusan Gubernur mengenai besarnya atau bentuknya ganti rugi tetap ditolak oleh para pihak ?

Kajian terhadap ketiga persoalan di atas, dapat dimulai dari memaparkan lebih dahulu latar belakang yuridis dikeluarkannya Permendagri No. 15 Tahun 1975.

Permendagri No. 15 Tahun 1975 dikeluarkan untuk menggantikan *Gouvernement Besluit No. 7 Tahun 1927 (Bijblad 11372)* dan *Gouvernement Besluit No. 23 Tahun 1932 (Bijblad 12746)*, yang mengatur

Panitia Pembelian Tanah untuk Dinas.<sup>14</sup> Berdasarkan ketentuan tersebut, Pemerintah Hindia Belanda berwenang untuk membeli tanah. Kewenangan itu didasarkan pada konsep *domein verklaring*. Sekarang, konsep *domein verklaring* sudah tidak dianut, sebagai gantinya UUPA menganut konsep hak menguasai negara. Berdasarkan konsep hak menguasai negara, pemerintah tidak dapat melakukan pembelian tanah, sebab dengan membeli tanah, negara dapat memiliki atau menjual tanah. Hal ini bertentangan dengan konsep hak menguasai negara. Sebenarnya dengan diundangkan UUPA, *Bijblad* 11372 dan 12746 sudah tidak mempunyai landasan yuridis, namun baru lima belas tahun kemudian kedua *bijblad* tersebut dicabut, melalui *Permendagri* No. 15 Tahun 1975.

Istilah pembebasan tanah dikenal sejak dikeluarkannya *Permendagri* No. 15 tahun 1975. UUPA sama sekali tidak mengenal istilah tersebut. UUPA hanya mengenal cara untuk mendapatkan tanah dengan istilah peralihan hak dan pencabutan hak. Apakah hal ini berarti bahwa *Permendagri* No. 15 Tahun 1975 bertentangan dengan UUPA?

Makalah ini (bagian III) sudah menjelaskan, bahwa dalam pembebasan tanah terjadi perubahan terhadap pemegang hak dan status tanahnya. Dalam UUPA terdapat suatu istilah, yang pelaksanaannya mengandung makna adanya perubahan terhadap pemegang hak dan status tanah. Istilah tersebut adalah pelepasan hak, artinya jika pemegang hak atas tanah secara sukarela melepaskan suatu hak atas tanah, maka hak atas tanah tersebut menjadi hapus dan status tanahnya menjadi tanah negara.<sup>15</sup> Pemegang hak akan melepaskan hak atas tanahnya, jika ia ingin mengajukan peningkatan hak, misalnya dari Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik; atau jika tanah yang dikuasainya dibutuhkan oleh pihak lain.

Pihak lain yang membutuhkan tanah tersebut, tidak dapat menempuh cara untuk mendapatkan tanah melalui peralihan hak, karena dalam peralihan hak tidak terjadi perubahan status tanah dan ia tidak berwenang status tanah tersebut; atau tidak menempuh pencabutan hak, karena dalam pencabutan hak tidak terdapat unsur sukarela; sehingga hanya ada satu alternatif cara untuk mendapatkan tanah, yaitu melalui pembebasan tanah.

---

14. John Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1988, hal 89.

15. Harsono, *loc. cit.*, hal. 13.

Sesuai dengan judulnya, Permendagri No. 15 Tahun 1975 hanya mengatur tata cara pembebasan tanah. Secara yuridis, kata "tata cara" dapat diterjemahkan dalam kategori hukum formal. Jadi Permendagri No. 15 Tahun 1975 merupakan hukum formal bagi pembebasan tanah.

Mengingat, pelaksanaan pembebasan tanah harus dilakukan berdasarkan asas musyawarah dan kata sepakat, maka hukum materiil bagi pembebasan tanah, antara lain terdapat dalam hukum perjanjian (KUH Perdata). Dalam hukum perjanjian (pasal 1320 KUH Perdata) ditentukan 4 syarat sahnya suatu perjanjian, yaitu adanya kata sepakat, kecakapan untuk membuat perjanjian, hal tertentu dan sebab yang mahal. Syarat pertama dan kedua disebut syarat subyektif, serta syarat ketiga dan keempat disebut syarat obyektif. Syarat subyektif maupun syarat obyektif harus dipenuhi oleh para pihak, jika tidak dipenuhi akan berakibat, dapat dibatalkan (syarat subyektif) atau batal demi hukum (syarat obyektif).

Masing-masing syarat mengikat, baik bagi para pemegang hak maupun pihak yang membutuhkan tanah, sehingga jika salah satu syarat tidak dipenuhi maka para pihak dapat mengajukan gugatan ke pengadilan.<sup>16</sup>

Berdasarkan hukum materiil tersebut, kedudukan para pemegang hak dan pihak yang membutuhkan tanah sederajat, sehingga masing-masing pihak dapat menentukan ada atau tidaknya pelaksanaan pembebasan tanah. Hal ini akan berbeda, jika para pemegang hak tergabung dalam PPT. Posisi pemegang hak, sebagai salah satu pihak dalam pembebasan tanah, tidak sekuat kalau ia berada di luar PPT.

Dalam tata cara pembebasan tanah tidak diberikan jalan keluar, kalau diantara para pihak ada yang menolak keputusan PPT. Hal ini menunjukkan bahwa Permendagri No. 15 Tahun 1975 ingin konsisten dengan hukum materiilnya, artinya tetap menjaga agar pembebasan tanah dilaksanakan dengan asas musyawarah dan kata sepakat. Selain itu, jika kedua asas tersebut tetap terjaga, siapapun pihak yang terlibat dalam pembebasan tanah akan memperoleh jaminan kepastian hukum dengan perkataan lain Permendagri No. 15 Tahun 1975 yang memper-tahankan asas musyawarah dan kata sepakat tidak memihak, baik

---

16. Pengadilan yang dimaksud adalah pengadilan di lingkungan Peradilan Umum, kecuali jika yang digugat adalah penetapan tertulis, yang konkrit, individual dan final. Lihat Indroharto, Usaha Memahami Peradilan Tata Usaha Negara, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1991, hal. 116.

kepada kepentingan pemerintah, swasta maupun kepentingan pemegang hak.

**B. Menguji wewenang Menteri Dalam Negeri dalam mengeluarkan Permendagri No. 15 Tahun 1975**

Hak menguasai negara, yang bersumber pada pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dan pasal 2 ayat 1 UUPA, memberikan wewenang kepada negara untuk ;

- mengatur dan menyelenggarakan, peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah;
- menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antar orang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Pelaksanaan wewenang di atas dapat dilakukan oleh Presiden bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat di bidang legislatif, atau oleh Presiden di bidang eksekutif, yang dalam pelaksanaan sehari-hari dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (Keppres No. 26 Tahun 1988). Sebelum dibentuk Badan Pertanahan Nasional (BPN), wewenang di bidang pertanahan ini dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri cq. Direktorat Jenderal Agraria. Jadi pada waktu Permendagri No. 15 Tahun 1975 dibentuk, wewenang pembentukannya berada pada Menteri Dalam Negeri.

Menteri Dalam Negeri mengeluarkan peraturan tentang tata cara pembebasan tanah, karena di satu pihak pemerintah mempunyai kewajiban membantu proses penyediaan tanah bagi pihak yang membutuhkan tanah dan di lain pihak ia mempunyai kewajiban untuk melindungi kepentingan pemegang hak.

Kewajiban tersebut tercermin dalam rumusan ketentuan tentang tata cara pembebasan tanah. Materi yang dimuat dalam ketentuan tersebut, ternyata berupa instruksi dan pedoman yang ditujukan bagi pihak yang membutuhkan tanah, Gubernur dan PPT, tanpa memberikan kewenangan untuk memutuskan suatu hal yang mempunyai daya mengikat bagi pemegang hak.

## V. KESIMPULAN

1. Hak menguji materiil, yang didasarkan pada pasal 26 UU No. 14 Tahun 1970, ternyata tidak mudah dilaksanakan. Hal ini tidak berarti bahwa usaha untuk menguji secara materiil suatu peraturan perundangan-undangan tidak dapat dilakukan. Ada alternatif lain untuk melaksanakan hak menguji materiil, yaitu melalui anticipatory judicial review atau melalui tinjauan akademis. Implementasi hak menguji materiil dalam Permendagri No. 15 Tahun 1975 saat ini dapat dilakukan melalui tinjauan akademis.
2. UUPA tidak mengenal istilah pembebasan tanah, tetapi dalam UUPA dikenal istilah yang jika dilaksanakan mempunyai pengertian yang setara dengan pembebasan tanah, yaitu pelepasan hak. Istilah pelepasan hak ditujukan bagi pemegang hak, sedangkan istilah pembebasan tanah ditujukan bagi pihak yang membutuhkan tanah.
3. Permendagri No. 15 Tahun 1975 merupakan hukum formal pembebasan tanah, yang hanya berlaku bagi pihak yang membutuhkan tanah, Gubernur dan PPT; sedangkan hukum materialnya terdapat dalam hukum perjanjian, yang berlaku bagi pihak yang membutuhkan tanah dan pemegang hak.
4. Jika ada pihak yang merasa dirugikan dalam pelaksanaan pembebasan tanah, maka kerugian yang ditimbulkan akibat tidak dilaksanakannya hukum formal dapat diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara, antara lain dengan mempersoalkan Surat Keputusan Gubernur tentang Pemberian Ijin Lokasi dan Pembebasan Tanah, Surat Keputusan PPT atas Surat Keputusan Gubernur tentang Penetapan Besarnya/Bentuknya Ganti Rugi, dan Akta Pelepasan Hak yang dibuat oleh Kepala BPN atau Camat Selaku PPAT. Sedangkan jika kerugian itu timbul karena tidak dilaksanakannya hukum materiil, maka penyelesaiannya dapat dilakukan melalui Peradilan Umum.

Jadi ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan pembebasan tanah, khususnya Permendagri No. 15 Tahun 1975, tidak bertentangan dengan UUPA, dan masih memberikan perlindungan serta jaminan kepastian hukum bagi para pihak.