

## PEMBERIAN GANTI RUGI YANG LAYAK DALAM KAITANNYA DENGAN PENATAAN SEKTOR INFORMAL DI KOTA SURABAYA

Oleh : Dwi TatakSubagiyo

*The purpose of research on the subject is to give a description of informal sector in a way to get proper compensation of their relocation as a consequence of urban development policy.*

*Regulations of land affairs, such as the right of authorizing the land, lay out and landscape arrangement, and the compensation rule have been set, but sometimes it does not work as expected. The workers' reason to refuse the relocation is that strategic and high economical value of the present location.*

### PENDAHULUAN

Kebutuhan akan tanah untuk pembangunan di kawasan perkotaan semakin terus bertambah, seiring dengan itu, masalah tanah akan berkembang menjadi masalah yang cukup rawan dan sensitif. Hal ini terjadi karena tanah merupakan hak milik yang sangat berharga dan merupakan tempat bernaung, yang di dalamnya terkandung berbagai aspek kehidupan, baik aspek sosial, ekonomis, psikologis, maupun politis.

Pasal 33 (ayat 3) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa bumi, air dan ruang angkasa termasuk segala kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara. Dari isi pasal tersebut selanjutnya pengaturan khususnya mengenai tanah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yaitu - tentang Pokok-pokok Agraria selanjutnya disingkat dengan UUPA. Dengan adanya Undang-Undang tersebut negara dapat menentukan adanya berbagai hak atas tanah, seperti hak milik, hak sewa, hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai, hak memungut hasil hutan dan lain-lain.

Berbeda dengan konsep yang dianut oleh negara-negara barat, yang selalu mengagungkan nilai individu dan privatisasi, maka konsep yang ada di dalam hak atas tanah di Indonesia menganut asas hak atas tanah dapat berfungsi sosial. Di dalam Pasal 6 UUPA menegaskan bahwa dalam penggunaan tanah di Indonesia harus ada keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan pribadi. Karena ada keseimbangan antara kepentingan umum dengan kepentingan pribadi maka dapat diharapkan tercapainya tujuan pokok pembangunan, yaitu antara lain kemakmuran, keadilan, kesejahteraan rakyat dan lain-lain. Mengingat pasal 6 UUPA mensyaratkan adanya keseimbangan itulah maka dijumpai adanya kesenjangan antara *das sein* dan *das sollen* yang menimbulkan disfungsional.

Dalam kaitannya dengan penataan sektor informasi, tersedianya tanahnya yang tidak lancar. Secara yuridis Pasal 18 UUPA dan Keputusan Presiden (KEPPRES) 55 Tahun 1993 telah mengatur bahwa sepanjang menyangkut kepentingan umum, hak atas tanah dapat dicabut

asalkan kepada pemilik hak diberi ganti rugi yang layak. Permasalahan pokok yang selalu menimbulkan sengketa adalah adanya perbedaan persepsi antara pemilik hak atas tanah dengan pemerintah tentang besarnya ganti rugi yang layak.

Secara normatif ganti rugi yang dapat diminta adalah penggantian atas nilai hak atas tanah, tanaman, bangunan dan benda lain yang berkaitan dengan tanah. Sedangkan bentuk ganti kerugian dapat berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, gabungan di antara ketiganya atau bentuk lain yang disepakati oleh kedua belah pihak (Pasal 12 dan Pasal 13 KEPPRES 55 Tahun 1993).

Melihat dari kasus-kasus yang muncul tampaknya pemberian ganti rugi dengan menggunakan kriteria yuridis formal seperti di atas belumlah memadai. Perlu adanya pendekatan dengan menggunakan kriteria sosial, ekonomi, historis, psikologi dan geografis untuk mendukung pendekatan yuridis formal agar dapat tercipta ganti rugi tanah yang benar-benar layak dan sesuai dengan cita rasa keadilan. Tanah dan ruang yang merupakan aset dasar bagi keberhasilan penataan tersebut. Penataan sektor informal dapat dilakukan dengan cara menggusur sektor informal dan memberikan tempat baru. Tempat yang lama akan dibangun prasarana dan sarana untuk kepentingan umum seperti sekolah, masjid, makam dan lain-lain. Dalam kasus tersebut berarti terjadi pembebasan tanah. Namun adakalanya penggusuran sektor informal tanpa disertai dengan pembebasan tanah karena pekerja sektor informal menempati lokasi tersebut tanpa hak. (Sutrisno Hadi, 1994:21)

Kalau dicermati penataan sektor informal terpaksa terhambat karena proses pembebasan.

Mengkaji dari keberadaan sektor informal dalam situasi perekonomian dunia yang semakin global ternyata masih tetap relevan

karena sektor ini masih mempunyai peran besar dalam menyangga kehidupan sebagian besar anggota masyarakat di negara berkembang. Fenomena seperti inipun nampak pada kehidupan perekonomian di Indonesia.

Pembangunan ekonomi Indonesia secara terencana dan mendasar yang dimulai sejak orde baru, tidak hanya telah menghasilkan dan menumbuhkan industri besar serta program-program resmi pemerintah yang terwadahi dalam istilah sektor ekonomi formal, akan tetapi juga telah menumbuhkan usaha-usaha kecil yang dikelola secara mandiri dan mempunyai kebebasan penuh dalam menjalankan usahanya. Usaha yang efektif dalam melayani kebutuhan rakyat kecil ini tertampung dalam suatu wadah yang bernama sektor informal.

Kadang-kadang kehadiran sektor informal ini kurang disukai oleh Pemerintah dan oleh golongan tertentu dari masyarakat. Banyak dalih yang dikemukakan untuk membenarkan argumentasi penolakan ini, mulai dari mengganggu kelancaran lalu lintas, memperburuk wajah kota, mengganggu ketertiban dan lain-lain. Dalam pandangan yang paling sarkastis, sektor informal dianggap sampah kota yang bersifat parasit. Dikatakan demikian karena biasanya sektor informal ini menempel di emper-emper toko, berjejal-jejal di pojok pasar, berkerumun di tepi jalan dan tempat-tempat umum lainnya. Sistem gusur dan usir demi ketertiban dan keindahan kota (salah satu sasarannya adalah diproyeksikan mendapat penghargaan adipura), merupakan cara efektif untuk menyingkirkan pelaku sektor informal ini.

Permasalahan yang ada akan bertambah kompleks karena jumlah pekerja sektor informal terus bertambah, menyebabkan pemerintah kesulitan dalam melakukan penataan. Usaha penertiban dan penataan tersebut tidak dapat dilakukan dengan kekerasan atau dengan menggusur dan membatasi ruang gerak mereka.

Kalau hal ini terjadi, sama saja dengan memunculkan kerawanan sosial yang dapat menjadi penyebab meningkatnya kriminalitas. Penataan dan pengembangan sektor informal membutuhkan penanganan yang seksama dan sistematis.

Persoalan-persoalan seperti kemiskinan perkotaan, migrasi, tata ruang kota, pengangguran dan pemerataan kesempatan berusaha dipertanian, urbanisasi, belum mendapat tempat yang mapan dalam kajian-kajian ilmiah. Masalah-masalah perkotaan tersebut perlu untuk dikaji dan dipecahkan bersama. Namun kita semua harus menyadari bahwa studi tentang perkotaan belum begitu berkembang di Indonesia. Munculnya studi ini beriringan dengan menonjolnya masalah-masalah perkotaan di Indonesia yang dirasakan menonjol pada dua dekade terakhir ini. (Soerjono Sukanto, 1996; 21)

Studi masalah perkotaan yang dipelopori oleh Keith Hart ini memberikan dimensi baru dan merupakan alternatif yang menarik sebagai bahan kajian. Alternatif ini merupakan sisi lain dari studi tentang kesempatan kerja yang berasal dari sektor formal yang sangat dominan di tahun 1990-an. Studi ini memunculkan sejumlah realitas ekonomi bawah tanah yang berkembang sangat pesat di perkotaan sebagai akibat bisa pembangunan ekonomi perkotaan yang semakin dikotomis. (Kansil, 1998;7)

Keberadaan sektor informal menjadi semakin menarik ketika sektor ini dipandang secara struktural. Persoalan sektor informal selama ini lebih banyak dilihat dari sisi internal, padahal karena posisi strukturalnya yang kurang menguntungkan menyebabkan sektor ini sulit berkembang. Oleh karena itu pembenahannya tidak bisa dilakukan apabila hanya dengan menyempurnakan struktur internal saja, melainkan harus juga terintegrasi dengan struktur

luarnya secara makro (seperti koordinasi dari politik, hukum dan ekonomi).

### PERUMUSAN MASALAH

Dari latar belakang yang telah diuraikan di atas menimbulkan beberapa permasalahan yaitu :

1. Bagaimanakah karakteristik dari pekerja sektor informal di wilayah Kotamadya Surabaya ?
2. Bagi pekerja sektor informal yang menempati lokasi usahanya secara tidak sah, apakah perlu diberikan ganti rugi apabila dilakukan penataan dan penertiban ?
3. Dalam kaitannya dengan penataan tersebut, ganti rugi dalam bentuk apakah yang paling diharapkan oleh pekerja di sektor informal ?

### TINJAUAN KEPUSTAKAAN

#### A. Hak-hak Atas Tanah

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disingkat UUPA Pasal 2 ayat (1) menyebutkan bahwa atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Selanjutnya ayat (2) menyebutkan : Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;

3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Aayat (3) menyebutkan Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Ayat (4) menyebutkan hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah. (Boedi Harsono, 1996;43)

Dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA menyebutkan atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum. (Effendi Perangin, 1991;25)

Dari isi pasal-pasal tersebut di atas menunjukkan bahwa hak-hak atas tanah yang dimaksud nantinya akan tertuang di dalam pasal 16 ayat (1) yaitu : Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) adalah :

- a. hak milik,
- b. hak guna usaha,
- c. hak guna bangunan,
- d. hak pakai,
- e. hak sewa,
- f. hak membuka tanah,
- g. hak memungut hasil hutan,

h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.

Ayat (2) menyebutkan hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (3) ialah :

- a. hak guna air,
- b. hak pemeliharaan dan penangkapan ikan,
- c. hak guna ruang angkasa.

#### **B. Penguasaan, Pemilikan Dan Pendaftaran Tanah**

Dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa bumi, air termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, dan digunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Dengan demikian dalam pasal tersebut di atas tersirat adanya hubungan-hubungan yang jelas dan nyata. Hubungan tersebut berupa hubungan hukum antara orang dengan tanah, orang dengan orang atau badan hukum dengan tanah, orang dengan badan hukum yang akhirnya melahirkan hak dan kewajiban yang tersusun dalam lalu lintas hukum.

Hubungan hukum antara orang dengan badan hukum dengan tanah, dapat berupa hubungan penguasaan atau hubungan hukum kepemilikan. Hubungan penguasaan dapat terjadi hubungan orang atau badan hukum dengan tanah tanpa dilindungi oleh atau dengan sesuatu hak seperti yang telah diatur dalam pasal 16 UUPA. Hubungan penguasaan yang tidak dilandasi dengan suatu hak bisa hanya berupa hubungan fisik saja. Sedangkan kepemilikan adalah hubungan antara orang atau badan hukum yang dilandasi dengan sesuatu hak menurut ketentuan yang ada dalam pasal 16 UUPA.

Hubungan penguasaan ada yang dilandasi alas hak, misalnya kuasa, sewa menyewa, ijin penggunaan dan ada yang tidak dilandasi hak atau dalam istilahnya dikenal dengan penguasaan tanpa ijin yang berhak atau kuasanya (dalam istilah sekarang disebut sebagai pendudukan tanah secara liar).

Dengan demikian dapat terjadi Orang dan atau badan hukum berbuat:

- a. memiliki tanah dengan alas hak, yang sekaligus sebagai menguasai atau mememanfaatkannya.
- b. Memiliki tanah, tetapi tidak menguasai atau mememanfaatkan secara fisik,
- c. Mengusai atau mememanfaatkan tanah tanpa hak, dengan ijin yang mempunyai alas hak (ada hubungan hukum),
- d. Menguasai atau mememanfaatkan tanah tanpa ijin.

Pengaturan terhadap hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi yang didasari hak akan melahirkan adanya macam-macam hak atas tanah (disebut sebagai permukaan bumi) yang dapat dipunyai dan dimiliki oleh orang per-orang baik sendiri maupun secara bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum.

Hak-hak atas tanah tersebut dimaksudkan memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah dalam batas menurut undang-undang dan peraturan hukum yang lain. Sedangkan hak-hak atas tanah sebagaimana yang ada dalam pasal 16 UUPA tersebut.

Hak-hak atas tanah dapat diperoleh atau dilahirkan, karena :

1. Pemberian hak
  - a. untuk pertama kali atas tanah negara,
  - b. perpanjangan hak,
  - c. pembaharuan hak.
2. Konversi dari hak milik adat
3. Peralihan hak dengan cara :

- a. jual beli,
- b. hibah,
- c. waris,
- d. tukar-menukar.

Untuk melindungi hak atas tanah tersebut dan agar memperoleh kepastian hukum maka pasal 19 UUPA menentukan perlunya diselenggarakan pendaftaran tanah di Indonesia.

Pengertian pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Apabila berbicara tentang pendaftaran tanah, dalam wilayah Indonesia masih terdapat bermacam-macam status tanah yang belum terdaftar, yang di dalam UUPA antara lain tanah bekas hak adat, tanah negara bekas hak barat dan tanah negara bebas. Untuk memperoleh status hak atas tanah dari tanah bekas hak adat, dan hak-hak lain menjadi suatu hak menurut UUPA diperlukan alas hak yang berbeda-beda dan dengan disertai prosedur serta tata cara yang berbeda pula.

### C. Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah menurut ketentuan pasal 19 UUPA telah dilaksanakan sejak tahun 1961 yang melahirkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yaitu, tentang pendaftaran tanah. Akan tetapi hasil yang dicapai amat sangat kurang menggembirakan. Hal ini disebabkan antara lain karena peraturan tersebut tidak menuntaskan sama sekali mengenai pendataan, pengukuran dan karena pendaftaran tersebut

menganut asas pasif. Asas pasif dimaksudkan bahwa sikap dari pemerintah selaku penguasa lebih banyak menunggu permohonan pendaftaran dari masyarakat. (H. Abdulrachman, 1996;12)

Berdasarkan pengamatan dan penelitian berhubungan dengan eksistensi dan manfaat dari Peraturan pemerintah Nomor 10 tahun 1961 dinilai banyak kelemahannya. Oleh karena disarankan banyak kelemahannya tersebut maka Pemerintah menggantinya dengan Peraturan pemerintah yang baru. Adapun peraturan yang baru tersebut adalah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan dilengkapi dengan Peraturan Pelaksanaannya yaitu berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1997, yang isinya bahwa : "pendaftaran tanah di Indonesia dapat dilakukan dan ditempuh melalui 2 cara yaitu pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik". Pendaftaran tanah secara sistematis adalah suatu kegiatan yang berhubungan dengan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum terdaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa / kelurahan. Pendaftaran tanah secara sporadik adalah suatu kegiatan yang berhubungan dengan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenal satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa / kelurahan secara individual atau masal.

#### **D. Pengadaan Tanah**

Pengertian pengadaan tanah berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 yang selanjutnya disebut sebagai Kepres, dalam Pasal 1 huruf 1 dinyatakan bahwa pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan

ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.

Adapun pokok-pokok yang terpenting dalam pengadaan tanah sebagaimana tertuang di dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) Kepres Nomor 55 Tahun 1993 yang berbunyi bahwa : Pengadaan dan rencana pemenuhan kebutuhan tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan apabila penetapan rencana pembangunan untuk kepentingan umum tersebut sesuai dengan dan berdasar pada rencana umum tata ruang yang telah ditetapkan terlebih dahulu. (Tondo Subagyo, 1998; 2)

Dari ketentuan pasal 4 ayat (1) Kepres Nomor 55 Tahun 1993 tersebut dapat dijelaskan bahwa untuk pengadaan atas sebidang tanah yang digunakan untuk pembangunan harus didasarkan terlebih dahulu rencana umum tata ruang yang ada di wilayah tersebut, kalau tidak sesuai dengan rencana umum tata ruang maka pengadaan tanah dilarang.

Sedangkan dalam ketentuan Pasal 4 ayat (2) Kepres Nomor 55 Tahun 1993 disebutkan bahwa : Bagi daerah yang belum menetapkan rencana umum tata ruang, pengadaan tanah .sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan berdasarkan perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada.

Dari pasal tersebut di atas disimpulkan bahwa untuk pengadaan tanah yang di daerah belum atau tidak ada rencana umum tata ruang maka demi kepentingan umum tetap dapat dilaksanakan pengadaan tanah tetapi di dasarkan pada adanya rencana ruang wilayah, yang sifatnya lebih umum. jika dibandingkan dengan rencana umum tata ruang, Dengan demikian jelaslah bahwa setiap peraturan yang dibuat oleh penguasa pada hakekatnya selalu ada rujukan atau pedoman untuk penyelesaian masalah yang sesulit mungkin.

### E. Kepentingan Umum

Pengertian kepentingan umum sesuai dengan ketentuan Kepres Nomor 55 Tahun 1993 dalam pasal 1 huruf 3 dinyatakan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat.

Berdasarkan bunyi pasal tersebut dinyatakan bahwa kepentingan umum itu memang seyogyanya harus melibatkan seluruh lapisan masyarakat, tanpa terkecuali yang dikesampingkan dari berbagai unsur, antara lain unsur golongan, agama, penghasilan, ras dan lain-lain.

Selanjutnya hakekat kepentingan umum jika dikaitkan dengan pengadaan hak atas tanah terdapat di dalam ketentuan-ketentuan sebagai berikut, yaitu : dalam pasal 5 Kepres Nomor 55 Tahun 1993.

Pasal, 5 Kepres Nomor 5 Tahun 1993 berbunyi; Pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan Keputusan Presiden ini dibatasi untuk;

1. Kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki Pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan, dalam bidang-bidang antara lain sebagai berikut:
  - a. jalan umum, saluran pembuangan air;
  - b. waduk, bendungan dan bangunan pengairan lainnya termasuk saluran irigasi;
  - c. rumah sakit umum dan pusat-pusat kesehatan masyarakat;
  - d. pelabuhan atau bandar udara atau terminal;
  - e. peribadatan;
  - f. pendidikan dan sekolahan;
  - g. pasar umum atau pasar inpres;
  - h. fasilitas pemakaman umum;
  - i. fasilitas keselamatan umum seperti antara lain, tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar dan lain-lain bencana;

- j. pos dan telekomunikasi;
  - k. sarana olah raga;
  - l. stasiun penyiaran radio, televisi beserta sarana pendukungnya;
  - m. kantor pemerintah;
  - n. fasilitas angkatan bersenjata Republik Indonesia.
2. Kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum selain yang dimaksud dalam angka 1 yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Dari bunyi pasal tersebut disimpulkan bahwa kepentingan umum selain yang dirumuskan dalam pasal tersebut ternyata peran penguasa untuk memberikan klasifikasi kepentingan umum masih dalam misteri karena antara penguasa yang satu dengan penguasa yang lain pasti memiliki banyak perbedaan. Oleh karena itu pasal tersebut di atas hanya sebagai elemen untuk memberikan batasan yang sifatnya obyektif sekali berhubungan dengan kepentingan umum yang berkaitan dengan pengadaan tanah.

### F. Musyawarah

Pengertian musyawarah sebagaimana tertuang di dalam Kepres Nomor 5 Tahun 1993 dalam pasal 1 huruf 5 yang menyebutkan bahwa : Musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang di dasarkan atas kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah, untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Selanjutnya musyawarah ketentuannya diatur dalam pasal 10 dan pasal 11 Kepres Nomor 55 Tahun 1993. Dalam pasal 10 Kepres Nomor 55 Tahun 1993 dinyatakan bahwa : Ayat (1) dinyatakan musyawarah dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah. Ayat (2) menyatakan dalam

hal jumlah pemegang hak atas tanah tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara efektif, maka musyawarah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilaksanakan oleh panitia pengadaan tanah dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan wakil-wakil yang ditunjuk di antara dan oleh para pemegang hak atas tanah, yang sekaligus bertindak selaku kuasa mereka. Ayat (3) musyawarah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dipimpin oleh ketua panitia pengadaan tanah.

Ketentuan dalam pasal 10 tersebut dimaksudkan bahwa untuk penyelenggaraan musyawarah bagi pengadaan tanah, diharuskan dilakukan secara langgung antara pihak-pihak yang memiliki tanah dengan pihak yang membutuhkan tanah dalam hal ini pemerintah. Jika jalan tersebut sulit dicapai musyawarah tidak tercapai, mufakat maka digunakan ketentuan-ketentuan dalam ayat selanjutnya.

Pasal 11 Kepres Nomor 55 tahun 1993 menyebutkan bahwa musyawarah dilakukan di tempat yang ditentukan dalam surat undangan. Hal ini menunjukkan sebelum acara musyawarah dilakukan maka sebelumnya para pihak mencapai kesepakatan untuk dipilih tempat yang paling cocok untuk penyelenggaraan musyawarah. Kalau sudah ditentukan tempat musyawarah selanjutnya akan diberikan undangan yang ditujukan kepada para pihak untuk menghadiri rapat musyawarah tersebut.

Dengan demikian musyawarah merupakan salah satu jalan untuk mencapai mufakat dalam rangka pengadaan tanah bagi kepentingan umum tidak akan menemui suatu masalah dikemudian hari, karena sudah ada perjanjian-perjanjian yang telah dibuat dan disepakati dalam pelaksanaan musyawarah tersebut.

### G. Ganti Kerugian

Pengertian ganti kerugian sebagaimana tertuang di dalam Pasal 1 angka 7 Kepres Nomor 55 Tahun 1993 yang menyatakan bahwa ganti kerugian adalah penggantian atas nilai tanah berikut bangunan, tanaman dan atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Bunyi pasal tersebut di atas sudah memberikan batasan yang jelas mengenai ganti kerugian yang wajib dipenuhi oleh pihak yang mendapatkan tanah akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah kepada pihak yang membutuhkan tanah. Adapun perwujudan ganti kerugian tersebut tidak hanya terbatas pada lepasannya hak, tetapi juga diperhitungkan mengenai segala benda-benda yang melekat dengan tanah, yang apabila benda tersebut dilepaskan dari tanahnya akan mengurangi, bahkan merusak baik sifat maupun kegunaan benda tersebut sehingga harus diberikan sejumlah kompensasi berupa ganti kerugian.

Realisasi dari ganti kerugian tersebut di atas selanjutnya dijabarkan dalam pasal 12 sampai dengan pasal 20 Kepres Nomor 55 Tahun 1993.

Pasal 12 menyebutkan bahwa ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah diberikan untuk :

- a. hak atas tanah;
- b. bangunan;
- c. tanaman;
- d. benda-benda lain, yang berkaitan dengan tanah.

Pasal 13 menyebutkan bahwa bentuk ganti kerugian dapat berupa :

- a. uang;
- b. tanah pengganti;
- c. pemukiman kembali;
- d. gabungan dari dua atau lebih untuk, ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, dan

c. bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Pasal 14 menyatakan bahwa penggantian terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk yang lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

Pasal 15 menyatakan bahwa dasar dan cara penghitungan ganti kerugian ditetapkan atas dasar:

- a. harga tanah yang didasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya, dengan memperhatikan nilai jual obyek Pajak Bumi dan Bangunan yang terakhir untuk tanah yang bersangkutan;
- b. nilai jual bangunan yang ditaksir oleh instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan;
- c. nilai jual tanaman yang ditaksir oleh instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian.

Pasal 16, menyatakan bahwa bentuk dan besarnya kerugian atas dasar cara perhitungan dimaksud dalam pasal 15 ditetapkan dalam musyawarah. Pasal 17 berbunyi bahwa :

1. Ganti kerugian diserahkan langsung kepada :
  - a. pemegang hak atas tanah atau ahli warisnya yang sah;
  - b. nadzir, bagi tanah wakaf.
2. Dalam hal tanah, bangunan, tanaman atau benda yang berkaitan dengan tanah dimiliki bersama-sama oleh beberapa orang dari mereka tidak dapat ditemukan, maka ganti kerugian yang menjadi hak orang yang tidak dapat ditemukan tersebut, dikonsinyasikan di Pengadilan Negeri setempat oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanah.

Pasal 18 menyatakan bahwa apabila dalam musyawarah telah dicapai kesepakatan antara pemegang hak atas tanah dan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah, Panitia

Pengadaan Tanah mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian sesuai dengan kesepakatan tersebut.

Pasal 19 berbunyi bahwa apabila musyawarah telah diupayakan berulang kali dan kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian tidak tercapai juga, Panitia Pengadaan Tanah mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian, dengan sejauh mungkin memperhatikan pendapat, keinginan, saran, dan pertimbangan yang berlangsung dalam musyawarah.

Pasal 20 berbunyi :

1. Pemegang hak atas tanah yang tidak menerima keputusan panitia Pengadaan Tanah dapat mengajukan keberatan kepada Gubernur Kepala daerah Tingkat I disertai dengan penjelasan mengenai sebab-sebab dan alasan keberatan tersebut.
2. Gubernur Kepala daerah Tingkat I mengupayakan penyelesaian mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian tersebut, dengan mempertimbangkan pendapat dan keinginan semua pihak.
3. Setelah mendengar dan mempelajari pendapat dan keinginan pemegang hak atas tanah serta pertimbangan Panitia Pengadaan Tanah, Gubernur Kepala Daerah Tingkat I mengeluarkan keputusan yang dapat mengukuhkan atau mengubah keputusan Panitia Pengadaan Tanah mengenai bentuk dan / atau besarnya ganti kerugian yang akan diberikan.

## PEMBAHASAN

### A. Karakteristik Pekerja Sektor Informal di Wilayah Kotamadya Surabaya

Karakteristik para pekerja di wilayah Kotamadya Surabaya adalah sangat heterogen, baik penduduknya maupun matapencaha-riannya. Karakteristik dimaksudkan sebagai ciri-ciri yang melekat pada seseorang yang khas dan khusus,

sehingga setiap orang mempunyai ciri dan perilaku yang berbeda dari orang yang satu dengan orang yang lain.

Karakteristik para pekerja sektor informal jika dihubungkan dengan pemenuhan hidup sehari-hari memang bersama-sama. Adapun macam-macam cara pemenuhan kebutuhan hidup pekerja sektor informal ini antara lain melakukan upaya mendapatkan pekerjaan sehari-hari dengan menggunakan berbagai modal yang dimilikinya. Modal yang dimilikinya juga sifatnya sangat heterogen, karena tidak hanya mengandalkan ketrampilan saja tetapi juga harus didukung dengan adanya dana yang harus dikeluarkan serta biaya yang sangat cukup dan memadai.

Faktor dana dan biaya bagi orang-orang yang memiliki tidak akan menjadi masalah, tetapi bagi para pekerja haruslah bekerja keras dan niat yang tulus untuk mempertahankan kehidupannya. Oleh karena itu para pekerja sektor informal diharuskan memiliki cukup modal, tidak hanya modal yang bersifat materiil tetapi juga modal yang bersifat immateriil. Modal yang bersifat materiil berupa, antara lain uang dan dana serta sarana prasarana yang telah dimiliki, sedangkan modal yang bersifat immateriil berupa antara lain niat, pendidikan dan ketrampilan sesuai dengan bidang keahliannya.

Para pekerja sektor informal untuk memiliki modal yang bersifat materiil dirasakan amat sangat tidak ada, jangankan untuk membuka usaha dibuat memenuhi kebutuhan hidup sehari-harinya saja dirasakan amat tidak mencukupi. Sedangkan para pekerja sektor informal yang memiliki modal yang bersifat immateriil hampir seluruhnya memungkinkan untuk dijadikan bekal dapat pekerjaan pada sektor informal.

Dengan demikian para pekerja sektor informal banyak yang mengandalkan modal yang bersifat immateriil. Modal yang bersifat immateriil ini juga harus diklasifikasikan atas

dasar mereka yang memiliki pendidikan baik dari pendidikan formal maupun pendidikan informal berupa ketrampilan. Para pekerja yang mempunyai pendidikan formal pada umumnya tidak berminat untuk bekerja pada sektor informal, dengan alasan tidak terpendang di lingkungannya dan tidak sesuai dengan pendidikan yang diperolehnya dan mereka baru menekuni menjadi pekerja di sektor informal kalau dengan bermodalkan pendidikan formal tidak dapat memasuki pasar pada pekerjaan di sektor formal. Jadi semata-mata mereka masih mengharapkan untuk dapat bekerja di sektor formal. Dengan demikian mereka yang mengandalkan pendidikan formal, kalau sudah melakukan upaya mencari pekerjaan di sektor formal tidak masuk, maka yang dijadikan cadangan atau pelarian adalah pekerjaan di sektor informal. Hal inipun kadang mereka melakukan pencarian dan mendapatkan pekerjaan di sektor informal dilakukan dengan terpaksa dan bersifat sementara.

Pekerja yang betul-betul menekuni dan terjun dalam sektor informal, mereka pada umumnya mendasarkan pada ketrampilan dan keahlian yang telah di dapat melalui proses pendidikan dari sektor informal juga. Tetapi hal demikian ini tidak mutlak, karena mereka yang mendapatkan pendidikan formal tidak menutup kemungkinan mereka juga memperoleh pendidikan dari sektor informal, yang berupa kursus dan ketrampilan.

#### **B. Bagi Pekerja Sektor Informal Yang Menempati Lokasi Usahanya Secara Tidak Sah, Apakah Perlu Diberikan Ganti Rugi Jika Dilakukan Penataan Dan Penerbitan.**

Permasalahan tersebut seharusnya dan seyogyanya sangat mudah untuk menjawabnya karena dari masalah tersebut sebetulnya sudah terdeteksi dengan adanya pernyataan tidak sah,

yang memberikan konsekuensi menempati suatu tempat tanpa hak. Mengenai perlu tidaknya diberikan ganti kerugian, kalau dari pernyataan sebelumnya yang menyatakan bahwa para pekerja sektor informal menempati lokasi usahanya secara tidak sah, sehingga berdasarkan penafsiran formil mereka para pekerja sektor informal tersebut seyogyanya juga tidak akan mendapatkan ganti kerugian. Tetapi berdasarkan etik dan moral memungkinkan para pekerja sektor informal tersebut akan diberikan biaya penggantian yang besarnya didasarkan pada ukuran etik dan moral juga.

Berdasarkan data didapat bahwa para pekerja sektor informal dalam menjalankan usahanya tersebut pada umumnya menempati areal atau lokasi jalur hijau dan atau tempat-tempat lokasi yang diterlantarkan oleh pemiliknya dan juga di trotoar / pinggir jalan baik jalan protokol / utama maupun jalan-jalan yang dianggapnya dapat dijadikan usaha karena letaknya yang strategis dan mudah dijangkau oleh pemakai dan atau pembeli atau konsumen. Oleh karena itu pada umumnya mereka menempati lokasi yang dianggap melawan hukum maka sudah sepantasnya mereka sebetulnya tidak juga untuk berhak mendapatkan ganti kerugian, karena pada hakekatnya mereka melakukan dan menjalankan usahanya secara sah tetapi lokasi / tempat usahanya itulah yang tidak sah. Sehingga jika ada upaya untuk penataan dan penertiban maka para pekerja di sektor informal tersebut senyatanya tidak akan mendapatkan ganti kerugian.

### **C. Dalam Kaitannya Dengan Penataan Tersebut, Ganti Rugi Dalam Bentuk Apakah Yang Paling Diharapkan Oleh Pekerja Di Sektor Informal.**

Mengingat pada pembahasan pada permasalahan kedua yang semata-mata para pekerja sektor informal dalam menjalankan

usahanya tersebut ternyata umumnya menempati lokasi yang tidak sah, maka jika terjadi penataan secara yuridis formil tidak akan mendapatkan ganti kerugian. Tetapi jika yang diteliti adalah harapan untuk mendapatkan bentuk ganti rugi, yang bicara adalah segi moral dan kemanusiaan saja.

## **PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

Dari berbagai pembahasan yang telah dilakukan pada bagian terdahulu maka peneliti dapat mengambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Karakteristik pekerja sektor informal di kota Surabaya pada umumnya bersifat heterogen, menjalankan usaha berbagai macam usaha, tidak mengenal dan mengandalkan pendidikan formal tetapi mengandalkan pendidikan informal, yang di dapat tidak dari kursus, ada juga yang mengandalkan dari kursus lalu dikembangkan sendiri. Struktur pendidikannya juga heterogen dan kadang sulit untuk diadakan penataan dan penertiban.
2. Karena pada umumnya lokasi tempat usaha dari pekerja sektor informal tersebut adalah tidak sah maka keberadaannya selalu dalam keadaan tempat tinggal tidak tetap / nomaden, sehingga kalau ditanyakan besarnya ganti kerugian yang akan didapat seyogyanya hal tersebut yang dibicarakan adalah masalah etik dan moral.
3. Harapan yang didapat dari pekerja sektor informal jika ada penataan dan penertiban dari penguasa pada umumnya memilih harapan untuk segera mendapatkan tanah beserta bangunannya, karena dirasakan bisa merubah pola kehidupan dari tidak tetap menjadi tetap.

### B. Saran

Dari penelitian tersebut peneliti bisa memberikan saran yaitu untuk penataan dan penertiban sektor informal adalah hal yang tidak mudah, karena selalu tumbuh dan berkembang suatu dunia usaha, yang perlu ditertibkan adalah pembeli dan atau pemakai / konsumen atas pekerjaan yang dilakukan oleh para pekerja sektor informal tersebut, supaya terjadi keseimbangan antara penjual dalam hal ini pekerja sektor informal dan pembeli dan atau konsumen / pemakai. Pada akhirnya hukum dapat ditegaskan dan kepastian hukum terjamin.

### DAFTAR PUSTAKA

- Boedi Harsono, Hukum Pertanahan Di Indonesia Dengan UUPA. UI Perss, Jakarta. 1996.
- Effendi Perangin, Hukum Agraria Di Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum. Rajawali Perss. Jakarta. 1991.
- H. Abdurrachman, Masalah Pencabutan Hukum Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah Dan Pengadaan tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia. Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1996.
- Kansil. Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia, Bina Cipta, Jakarta, 1998.
- Soerjono Sukanto, Pengantar Penelitian Hukum, Rajawali Press, Jakarta, 1996/
- , Penelitian Hukum Normatif, Rajawali Press, Jakarta, 1996.
- Sutrisno Hadi, Tehnik Penulisan Tesis, Skripsi Dan Disertasi, Gajah Mada Press, Yogyakarta, 1994.
- Tondo Subagyo, Kedudukan Undang-Undang Pokok Agraria Dan Perkembangannya, Makalah disampaikan dalam Kuliah Umum Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma Surabaya. 1998.