

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1. Uraian Teori

Adapun teori-teori yang mendukung di dalam mengkaji masalah “Tinjauan Hukum Dalam Ganti Rugi Pembebasan Tanah Untuk *Transmisionline* Gardu Induk Sidikalang-Salak(Studi : Kantor PLN Unit Induk Pembangunan II Medan)”. Sebagai berikut :

Teori Negara Kesejahteraan

Pengertian *welfare state* atau negara kesejahteraan adalah negara yang pemerintahannya menjamin terselenggaranya kesejahteraan rakyat. Dalam mewujudkan kesejahteraan rakyatnya harus didasarkan pada lima pilar kenegaraan, yaitu : demokrasi (*democracy*), penegakan hukum (*rule of law*), perlindungan hak asasi manusia, keadilan sosial (*social justice*) dan anti diskriminasi. konsep kesejahteraan negara tidak hanya mencakup deskripsi mengenai sebuah cara pengorganisasian kesejahteraan (*welfare*) atau pelayanan sosial (*social services*) tetapi melainkan juga sebuah konsep normatif atau sistem pendekatan ideal yang menekankan bahwa setiap orang harus memperoleh pelayanan sosial sebagai haknya.¹⁶

Menurut J.M. Keynes dan Smith ide dasar negara kesejahteraan beranjak dari abad ke-18 ketika Jeremy Bentham (1748-1832) menggunakan istilah *utility* (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip *utilitarianisme* yang ia kembangkan, Bentham berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Menurutnya, aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang. Gagasan Bentham mengenai reformasi hukum, peranan konstitusi dan penelitian sosial bagi pengembangan kebijakan sosial membuat ia dikenal sebagai “bapak kesejahteraan negara” (*father of welfare states*). Negara kesejahteraan sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial (*social policy*) yang di banyak negara mencakup strategi dan upaya-upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan warganya, terutama melalui perlindungan sosial (*social protection*) yang mencakup jaminan sosial untuk mengintegrasikan sistem sumber dan menyelenggarakan jaringan pelayanan yang

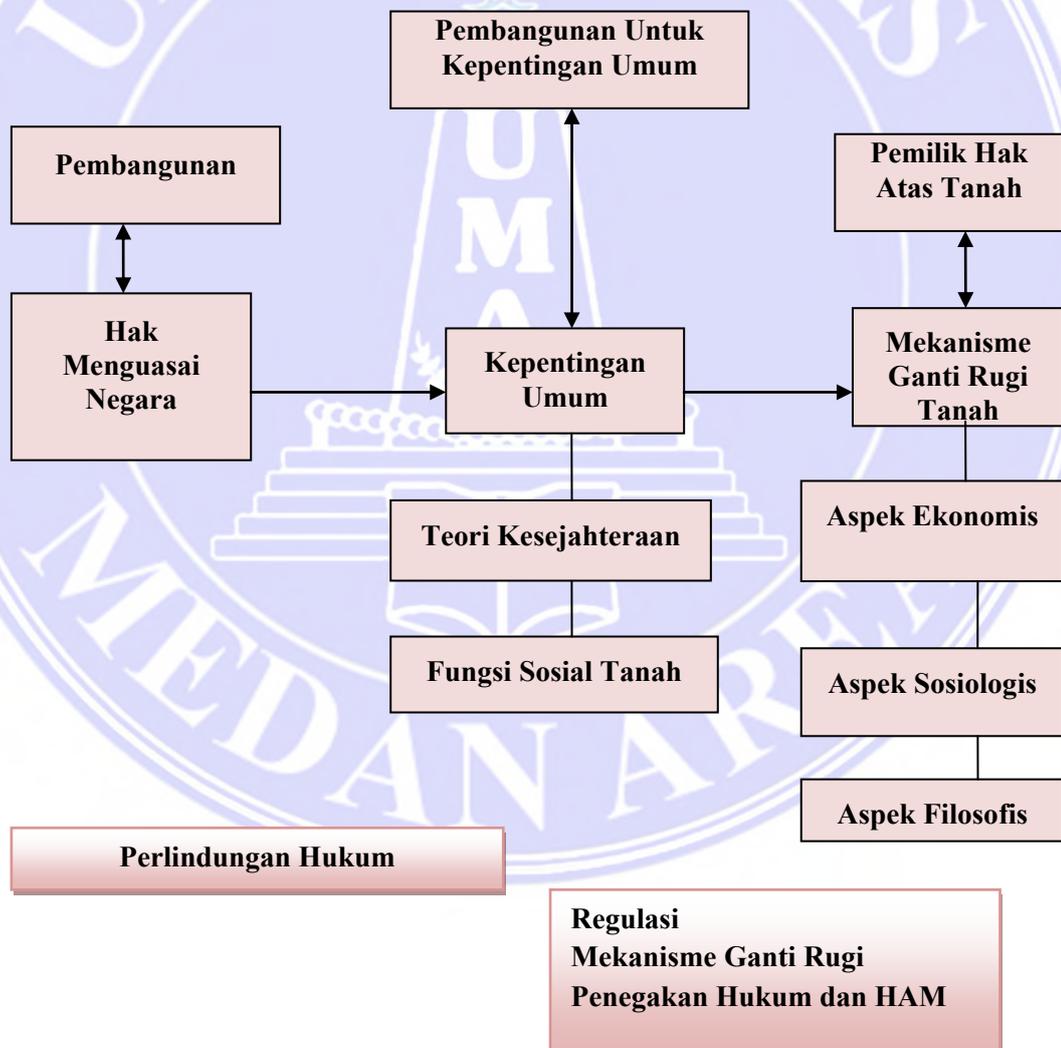
¹⁶<http://insanakademis.blogspot.co.id/2011/10/teori-welfare-state-menurut-jm-keynes.html>, Diakses Pada Hari Kamis Tanggal 03 Maret 2016.

dapat memelihara dan meningkatkan kesejahteraan (*well-being*) warga negara secara adil dan berkelanjutan.¹⁷

Untuk mendukung penyesuaian teori tersebut diatas dengan pembahasan penulisan skripsi ini maka pada sub bab dibawah ini akan diuraikan materi-materi yang terkait dengan pembahasan skripsi ini.

2.2. Kerangka Pemikiran

Adapun skema kerangka pemikiran penulis dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :



¹⁷*Ibid.*

2.2.1. Hak-hak Atas Tanah

Hak atas tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan rangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolak pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.¹⁸

Adanya Hak Menguasai dari negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu bahwa atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dan hal-hal sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh masyarakat. Atas dasar ketentuan tersebut, negara berwenang untuk menentukan hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh dan atau diberikan kepada perseorangan dan badan hukum yang memenuhi persyaratan yang ditentukan.¹⁹

Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yang menyatakan bahwa: Atas dasar Hak Menguasai dan negara sebagaimana 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. Sedangkan dalam ayat (2) dinyatakan bahwa: Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penatagunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi.²⁰

Berdasarkan bunyi Pasal tersebut, maka Negara menentukan hak-hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA yaitu: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, dan Hak Memungut Hasil Hutan. Berikut ini hanya akan dibahas beberapa jenis

¹⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria*, Djambatan, Jakarta, 2003, Hlm. 24.

¹⁹*Ibid.*

²⁰ Bernhard Limbong, *Politik Pertanahan, Margaretha Pustaka*, Jakarta, 2014, Hlm. 54.

hak penguasaan atas tanah, antara lain: hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai, dan hak pengelolaan.²¹

a. Hak Milik

Hak milik diatur dalam KUHPerdata dan setelah diundangkannya UUPA, hak tersebut masih berlaku dalam pengertian yang umum, yaitu sebagai pemilikan atau hak kepemilikan (*ownership*).²² Dalam Pasal 570 KUHPerdata, dinyatakan: Hak milik adalah hak untuk menikmati suatu benda dengan sepenuhnya dan untuk menguasai benda itu dengan sebebas-bebasnya, asal tidak bertentangan dengan Undang-undang atau peraturan umum yang diadakan oleh kekuasaan yang mempunyai wewenang untuk itu asal tidak mengganggu hak orang lain, kesemuanya dengan tidak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak itu untuk kepentingan umum, dengan pembayaran pengganti kerugian yang layak dan menurut ketentuan Undang-Undang.²³

Berdasarkan pengertian dan ketentuan ini, dapat disimpulkan bahwa hak milik merupakan hak yang paling utama jika dibandingkan dengan jenis hak yang lainnya karena yang berhak dapat menikmati dan menguasai sepenuhnya dan sebebasnya, yaitu dalam arti mengalihkan, membebani atau menyewakan, jadi dapat melakukan perbuatan hukum terhadap suatu benda atau dapat memetik hasilnya, memeliharanya, bahkan merusak. Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat fungsi sosial. Fungsi sosial di sini berarti penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya sehingga bermanfaat, baik bagi masyarakat dan pemilikinya.

Terkait hak milik ini diatur lebih lengkap dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 20 - 27. Hal ini dipertegas oleh Sunaryati Hartono. Menurutnya, landasan idiil dan hak milik di Indonesia adalah Pancasila dan UUD 1945 dan landasan ini tidak hanya didasari pada salah satu sila atau satu pasal dari UUD 1945, tetapi oleh Pancasila dan UUD sebagai satu keseluruhan.²⁴

Pengertiannya dapat disimpulkan sifat-sifat hak milik, yakni turun temurun, terkuat, dan terpenuh. Turun-temurun, berarti hak milik tidak hanya berlangsung selama sipemilik hidup, akan tetapi dapat dilanjutkan oleh para ahli

²¹ *Ibid.* Hlm. 54-55.

²² Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda Lain Yang Melekat Pada Tanah Dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horizontal (Suatu Konsep Dalam Menyosong Lahirnya Lembaga Hak Tanggungan)*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, Hlm. 55.

²³ Pasal 570 KUHPerdata.

²⁴ Bernhard Limbong, *Politik Pertanahan*, Op. Cit., Hlm. 56.

warisnya. Terkuat, maksudnya bahwa hak milik jangka waktunya tidak terbatas. Sementara itu, terpenuh, mengandung arti wewenang yang diberikan kepada pemilik tanah yang paling luas dibandingkan dengan hak-hak lain, menjadi induk hak-hak lain, peruntukannya tidak terbatas karena hak milik dapat digunakan untuk pertanian dan bangunan.²⁵

Pemberian sifat hak milik tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak yang mutlak, tidak terbatas, dan tidak dapat diganggu gugat sebagai hak *eigendom*. Kata-kata terkuat dan terpenuh itu bermaksud untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan lain-lainnya, yaitu untuk menunjukkan bahwa hak miliklah yang paling kuat dilihat dari segi kepemilikannya.²⁶

Selain memiliki beberapa sifat yang membedakan dengan hak-hak atas tanah lainnya, hak milik juga memiliki beberapa ciri-ciri, yang meliputi: dapat dijadikan jaminan hutang, dapat digadaikan, dapat dialihkan kepada orang lain melalui jual beli, hibah, wasiat, tukar-menukar, dapat dilepaskan dengan sukarela, dan dapat diwakafkan. Hak milik dapat diperoleh melalui, antara lain: pengakuan (*toeigening*), perlekatan (*natrekking*) dan kadaluwarsa (*verjaring*), pewarisan dan penyerahan. Pengakuan (*toeigening*) maksudnya bahwa hak milik diperoleh atas benda yang tidak ada pemilikinya (*res nullis*). *Res nullis* hanya dapat dilakukan atas benda yang bergerak. Perlekatan (*natrekking*), artinya cara memperoleh hak milik terhadap suatu benda yang bertambah besar atau berlipat ganda karena alam.²⁷

Selain itu, hak milik dapat diperoleh melalui kadaluwarsa (*verjaring*) karena jangka waktu penguasaan terhadap suatu benda terlampaui dengan memperhatikan syarat-syarat yang ditentukan oleh Undang-Undang. Hak milik juga dapat diperoleh karena adanya warisan. Artinya, waris memperoleh hak milik atas harta warisan yang diwariskan pewaris. Sementara itu, hak milik yang diperoleh melalui penyerahan pada prinsipnya terjadi karena adanya perbuatan hukum yang memindahkan milik dan seseorang kepada pihak lain.²⁸

Selain itu, ada beberapa hal yang berhubungan dengan hak milik, yakni:

1. Jangka waktu tidak dibatasi
2. Obyek hak adalah tanah pertanian dan bukan peruntukan pertanian

²⁵ Penjelasan Umum Pada Pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Undang-Undang Pokok Agraria.

²⁶ Bernhard Limbong, *Politik Pertanahan*, Op. Cit., Hlm. 57.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

3. Subyek hak adalah perorangan warga negara Indonesia, badan hukum yang ditunjuk, antara lain, bank- bank pemerintah dan badan keagamaan yang menggunakan tanahnya untuk tempat peribadahan, seperti masjid dan gereja
4. Dapat beralih dan dialihkan serta dapat dibebani dengan hak tanggungan sebagai jaminan utang.²⁹

b. Hak Guna Bangunan (HGB)

HGB adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri. HGB terdiri dan beberapa jenis, antara lain.³⁰

1. Hak guna bangunan atas tanah negara diberikan dengan keputusan pemberian oleh BPN atau pejabat yang ditunjuk. Biasanya, jangka waktu yang diberikan oleh pemerintah mengenai hak guna bangunan selama 30 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 20 tahun. Permohonan perpanjangan atau pembaruan hak harus diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu hak guna bangunan tersebut.
2. Hak guna bangunan atas hak pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul dan pemegang hak pengelolaan.
3. Hak guna bangunan atas tanah hak milik terjadi dengan pemberian hak oleh pemegang hak milik dengan akta perjanjian yang dibuat oleh pejabat pembuat akta tanah (PPAT).

²⁹*Ibid.* Hlm. 58.

³⁰*Ibid.*

Obyek hak adalah tanah untuk mendirikan bangunan. Subyek hak adalah perorangan warga negara Indonesia dan badan hukum Indonesia. Hak Guna Bangunan ini akan terhapus apabila:

1. Jangka waktunya berakhir
2. Dihentikan sebelum waktunya berakhir karena sesuatu persyaratan tidak dipenuhi
3. Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir
4. Dicitakut untuk kepentingan umum
5. Diterlantarkan
6. Tanahnya musnah.³¹

c. Hak Guna Usaha (HGU)

HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara.³² Obyek hak adalah tanah yang diusahakan dalam bidang pertanian, perkebunan, perikanan, dan peternakan.³³ Luas minimum tanah adalah 5 hektar, sedangkan luas maksimumnya adalah 25 hektar untuk perorangan, dan untuk badan usaha luas maksimumnya ditetapkan oleh menteri.³⁴ Subyek hak adalah perorangan warga negara Indonesia dan badan hukum Indonesia.³⁵

Jangka waktu penggunaan tanah HGU adalah maksimum 25 tahun dan untuk perusahaan bisa 35 tahun. Jangka waktu dapat diperpanjang paling lama 25 tahun.³⁶ Permohonan perpanjangan hak guna usaha diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya hak guna usaha tersebut. Hak guna usaha dapat beralih dan dialihkan dan dapat dibebani dengan hak tanggungan sebagai jaminan hutang. Hak guna usaha diberikan atas tanah negara dengan keputusan dari instansi Badan Pertanahan Nasional.

³¹*Ibid.* Hlm. 59.

³² Pasal 28 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Undang-Undang Pokok Agraria.

³³*Ibid.*

³⁴*Ibid.* Pasal 28 Ayat 2.

³⁵*Ibid.* Pasal 30 Ayat 1.

³⁶*Ibid.* Pasal 29.

d. Hak Pakai

Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya.³⁷

Subyek hak adalah perorangan warga negara Indonesia dan warga negara asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum Indonesia, dan badan hukum asing yang mempunyai kantor perwakilan di Indonesia, perwakilan asing, serta badan-badan pemerintah. Hak pakai dapat diberikan atas tanah negara, tanah hak pengelolaan oleh pemerintah dan atas tanah hak milik oleh pemegang hak milik. Jangka waktu hak pakai atas tanah dan tanah pengelolaan paling lama 25 tahun dan dapat diperpanjang maksimum selama 20 tahun.

Hak pakai atas tanah negara hanya dapat dialihkan atas izin pejabat yang berwenang/BPN. Pengalihan hak pakai atas tanah hak milik hanya dapat dialihkan jika hal tersebut dimungkinkan dalam perjanjian pemberian haknya. Peralihan hak pakai atas tanah hak pengelolaan harus dilakukan dengan persetujuan tertulis dan pemegang hak pengelolaan. Hak pakai dapat dibebani dengan hak tanggungan sebagai jaminan utang. Bila pemegang hak pakai meninggal dunia, hak pakai jatuh kepada ahli warisnya.

e. Hak Pengelolaan

Hak pengelolaan ciri khasnya adalah jangka waktu tidak terbatas. Obyek hak adalah tanah untuk pertanian, dan bukan pertanian. Subyek hak adalah PEMDA, BUMN, dan BUMD. Hak pengelolaan ini hanya dapat diberikan atas tanah negara yang dikuasai oleh suatu badan pemerintah, BUMN, dan BUMD. Di atas hak pengelolaan, masih dapat diberikan hak lain (HGB atau HP) atas nama badan hukum lain atau perseorangan, atas dasar perjanjian dengan BUMN/BUMD tersebut.³⁸

2.2.2. Fungsi Sosial Tanah Dalam Pembangunan

1. Filosofi Fungsi Sosial Tanah

Eksistensi tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti dan sekaligus memiliki fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social*

³⁷*Ibid.* Pasal 41.

³⁸ Bernhard Limbong, *Politik Pertanahan, Op. Cit.* Hlm. 61.

asset tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat untuk hidup dan kehidupan, sedangkan *capital asset*, tanah merupakan factor modal dalam pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan obyek spekulasi.³⁹

Sebagai karunia Tuhan sekaligus sumber daya alam yang strategis bagi bangsa, negara, dan rakyat, tanah dapat dijadikan sarana untuk mencapai kesejahteraan hidup bangsa Indonesia sehingga perlu campur tangan negara untuk turut mengaturnya. Hal ini sesuai dengan amanah konstitusional sebagaimana tercantum pada Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, yang berbunyi: Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Tanah sebagai bagian permukaan bumi, mempunyai arti yang sangat penting dalam kehidupan manusia, baik sebagai tempat atau ruang untuk kehidupan dengan segala kegiatannya, sebagai sumber kehidupan, bahkan sebagai suatu bangsa, tanah merupakan unsur wilayah dalam kedaulatan negara. Oleh karena itu, tanah bagi bangsa Indonesia mempunyai hubungan abadi dan bersifat magis religius, yang harus dijaga, dikelola, dan dimanfaatkan dengan baik.⁴⁰

Dalam perjalanan sejarah bangsa Indonesia, tanah telah menjadi salah satu bagian dari pembangunan hukum yang menarik. Hal ini terutama karena sumberdaya tanah langsung menyentuh kebutuhan hidup dan kehidupan manusia dalam segala lapisan masyarakat, baik sebagai individu, anggota masyarakat, dan sebagai suatu bangsa.

Seiring dengan perjalanan usianya yang semakin tua, filosofi Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) yang diwujudkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang mendukungnya, dipertanyakan kembali. Setidaknya terdapat dua kelompok yang mewakili kecenderungan pemikiran yang berbeda terhadap orientasi kebijakan saat ini dan kebijakan yang akan datang. Penggunaan berbagai istilah, misalnya reformasi, amandemen, ataupun revisi UUPA sesuai dengan defenisi masing-masing menyiratkan adanya keinginan

³⁹ Ahmad Rubaie, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, Hlm. 213.

⁴⁰ Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, *Op. Cit.* Hlm. 124.

untuk melihat kembali apakah filosofi UUPA masih relevan atau sudah saatnya ditinggalkan.⁴¹

Sebagai landasan kebijakan pertanahan, filosofi UUPA yang dilandaskan pada Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 bertujuan untuk mencapai keadilan sosial bagi seluruh masyarakat dalam kaitannya dengan perolehan dan pemanfaatan sumber daya alam, khususnya tanah. Perbedaan pendapat tentang relevansi filosofi UUPA yang didasarkan pada kenyataan empiris tampak semakin tajam seiring dengan kebijakan deregulasi menyongsong era industrialisasi yang antara lain ditujukan untuk semakin menarik investasi modal asing.

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan pemilik sekaligus bagi masyarakat dan negara. Ketentuan tersebut tidak berarti kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum masyarakat. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan harus saling mengimbangi hingga tercapainya tujuan pokok, yaitu kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.⁴²

Filosofi fungsi sosial hak atas tanah mewajibkan para pemegang hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaannya, yakni keadaan tanahnya serta sifat dan tujuan pemberian haknya. Apabila kewajiban tersebut diabaikan maka akan mengakibatkan hapusnya atau batalnya hak yang bersangkutan. Jika sesuatu hak atas tanah ditelantarkan maka haknya akan hapus dan tanahnya menjadi tanah negara. Berkaitan dengan fungsi sosial tersebut maka tanah tidak boleh dijadikan obyek investasi semata-mata. Tanah yang dijadikan obyek spekulasi, bertentangan dengan fungsi sosial karena akan menambah kesulitan dalam pelaksanaan pembangunan.⁴³

2. Dasar Hukum Fungsi Sosial Tanah

UUPA yang diterbitkan dalam rangka mewujudkan amanah Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, merupakan kenyataan hukum dalam menjelaskan tujuan dari tanah sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai Undang-undang nasional pertama yang dihasilkan 15 (lima belas) tahun setelah kemerdekaan Republik Indonesia, ketentuan yang termuat dalam pasal-pasal Undang-Undang Pokok Agraria merupakan perwujudan dan sila-sila Pancasila.⁴⁴ Dalam perjalanan waktu terjadi pergeseran kebijakan pertanahan dan yang semula berciri populis, kemudian sekarang berkembang ke arah pada kebijakan yang cenderung pro-kapital yang terjadi karena pilihan orientasi kebijakan ekonomi yang pada suatu saat lebih cenderung menekankan pada pemerataan dan kemudian bergeser ke arah pertumbuhan ekonomi, terutama sejak tahun 1970-an.

⁴¹ *Ibid.* Hlm. 125.

⁴² *Ibid.* Hlm. 126.

⁴³ Ahmad Rubaie, *Loc. Cit.*

⁴⁴ Maria S.W. Sumardjono, *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan*, Kompas, Jakarta, 2007, Hlm. 4.

Pasal 6 UUPA menegaskan: “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Hal ini telah dinyatakan terlebih dahulu dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945. Di dalam ayat ini dinyatakan: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Meskipun frasa “fungsi sosial” ini tidak disebutkan secara eksplisit dalam UUD 1945, khususnya Pasal 33 Ayat (3), namun secara implisit, ayat ini harus ditafsirkan bahwa fungsi sosial dan hak milik primer dapat diartikan sebagai hak milik yang tidak boleh dibiarkan merugikan kepentingan masyarakat umum.⁴⁵

Prinsip fungsi sosial dalam UUPA berkaitan erat dengan konteks *landreform* yang menjadi agenda prioritas saat itu. Unsur masyarakat atau kebersamaan dalam penggunaan hak-hak atas tanah dimaksudkan agar tidak terjadi akumulasi dan monopoli tanah oleh segelintir orang, dimasukkan. Sehingga, dalam hak individu ada hak kebersamaan. Negara berwenang membatasi individu maupun badan hukum dalam penguasaan tanah dalam jumlah besar. Karena itu, lahirlah peraturan *landreform*. Pengaturan batas pemilikan atas tanah oleh perseorangan dilakukan sehingga pemilikan itu hanya dihubungkan dengan usaha mencari nafkah dan penghidupan yang layak, atau hanya digunakan untuk pemukiman, pertanian, dan perindustrian rumah.⁴⁶

Dalam penjelasan UUPA pada Pasal 6 dinyatakan bahwa seseorang tidak boleh semata-mata mempergunakan untuk pribadinya pemakaian atau tidak dipakainya tanah yang menyebabkan kerugian bagi masyarakat. Penjelasan ini mempertegas kedudukan tanah yang memiliki fungsi sosial. Dengan demikian, tidak dibenarkan bahwa seorang pemilik tanah membiarkan tanahnya terlantar sementara orang lain menderita kelaparan karena tidak memiliki tanah untuk menghasilkan bahan makanan.⁴⁷

Pemerintah menetapkan luas maksimum dan/atau minimum tanah yang dapat dipunyai oleh suatu keluarga atau badan hukum. Hal ini dilakukan untuk menghindari pemilikan dan penguasaan tanah yang melebihi batas. Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari waktu maksimum tersebut diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkannya.

⁴⁵ A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1991, Hlm. 65.

⁴⁶ Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Op. Cit. Hlm 130.

⁴⁷ A.P. Parlindungan, Op. Cit., Hlm. 65-66.

3. Konsep Fungsi Sosial Tanah

Teori fungsi sosial pertama kali dikembangkan oleh Leon Duguit pada tahun 1922. Menurutnya, hak adalah fungsi social dalam arti bahwa kekuasaan yang dimiliki seseorang dibatasi oleh kepentingan masyarakatnya.⁴⁸ Selanjutnya, menurutnya, fungsi sosial adalah tidak adanya hak subyektif (*subjectief recht*) yang ada adalah hanya fungsi sosial.

Senada dengan dua konsep fungsi sosial di atas, Notonagoro menegaskan bahwa hak milik yang memiliki fungsi sosial itu sebenarnya mendasarkan diri atas individu, mempunyai dasar yang individualistis, lalu ditempelkan kepadanya sifat yang sosial, sedangkan jika berdasarkan Pancasila, hukum kita tidak berdasarkan atas corak individualistis, tetapi bercorak dwitunggal. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling imbang untuk mengimbangi dwitunggal. Dengan kata lain, di dalam hak milik tercantum sifat diri dan di samping itu memiliki sifat kolektif. Jadi, bukan sifat hak milik privat perorangan yang memiliki sifat kolektif atau melepaskan sifat individunya.⁴⁹

Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memerhatikan pihak yang ekonomi lemah.

Dalam ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria dijelaskan bahwa memiliki hak berarti harus atau wajib mempergunakannya dan dalam mempergunakannya harus diingat juga untuk kepentingan umum sesuai dengan tujuan pemberian hak itu. Begitu juga dengan hak individu itu. Hak ini sudah tercakup dalam pengertian fungsi social (dwitunggal). Pencantuman fungsi sosial dalam perundang-undangan merupakan penegasan dari hakikat Hukum Adat tanah kita sendiri.⁵⁰

⁴⁸ Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, CV Mandar Maju, Bandung, 2002, Hlm. 120.

⁴⁹ Notonagoro, *Politik Hukum dan Pengembangan Agraria Di Indonesia*, CV Pancuran Tujuh, 2000, Jakarta, Hlm. 51.

⁵⁰ A.P. Parlindungan, *Op. Cit.* Hlm 67.

Memang, secara akal, fungsi sosial tanah mengafiliasi pandangan yang melihat semua hak atas tanah secara langsung atau tidak langsung bersumber pada hak bangsa sebagai milik bersama dan bangsa Indonesia. Dengan demikian, pada gilirannya pun memunculkan beberapa konsekuensi fungsi sosial dan atas tanah, yang meliputi:⁵¹

- a. Tidak dapat dibenarkan untuk menggunakan atau menggunakan tanah hanya untuk kepentingan pribadi pemegang haknya, apalagi menimbulkan kerugian masyarakat.
- b. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat dan haknya sehingga bermanfaat, baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan pemegang hak maupun bagi masyarakat dan negara.
- c. Penggunaan dan pemanfaatan tanah harus memperhatikan rencana tata ruang maupun instrumen penatagunaan tanah lainnya yang ditetapkan secara sah oleh pihak yang berwenang.
- d. Pemegang hak atas tanah wajib memelihara tanah dengan baik dalam arti menambah kesuburan dan mencegah kerusakan tanah tersebut, dan
- e. Merelakan hak atas tanah dicabut demi kepentingan umum.

2.2.3. Aspek Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Memberikan batasan mengenai kepentingan umum bukanlah hal yang mudah mengingat penilaiannya sangat subjektif dan terlalu abstrak untuk dipahami. Selain itu, istilah kepentingan umum merupakan suatu Konsep yang sifatnya begitu umum dan belum ada penjelasan secara lebih pesifik dan terinci untuk operasionalnya sesuai dengan makna yang terkandung di dalam istilah tersebut. Akan tetapi, dalam rangka pengambilan tanah-tanah masyarakat, Penegasan tentang kepentingan umum yang akan menjadi dasar dan kriterianya perlu ditentukan secara tegas sehingga pengambilan tanah-tanah dimaksud benar-benar sesuai dengan landasan hukum yang selaku. Jika tidak dirumuskan atau

⁵¹ Oloan Sitorus dan H.M. Zaki Sierrad, *Hukum Agraria Di konsep Dasar dan Implementasi*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2001, Hlm. 65.

diberikan kriteria dengan tegas, dikhawatirkan dapat menimbulkan penafsiran yang beragam.⁵²

Secara sederhana dapat diartikan bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas. Namun demikian rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasannya. Kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dan rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan hankamnas atas dasar asas-asas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara.⁵³

1. Tinjauan Etimologis Kepentingan Umum

Secara etimologis, sebagaimana dijelaskan dalam Kamus Bahasa Indonesia yang disusun oleh Tim Pusat Bahasa, frasa kepentingan umum terdiri dari dua kata, yakni kepentingan dan „umum“. Kata „kepentingan“ yang berasal dari akar kata „penting“ mengandung pengertian sangat perlu, sangat utama (diutamakan), sedangkan kata „umum“ mengandung pengertian keseluruhan, untuk siapa saja, khayalak manusia, masyarakat luas, dan lazim“.⁵⁴

Pengertian menurut ilmu bahasa ini sudah barang tentu tidak dapat dijadikan pengertian yuridis dari frasa „kepentingan umum“, tetapi dapat dijadikan referensi untuk menemukan pengertian yang diinginkan sebab ilmu hukum (*Yuridische kunde*) di dalam proses pembentukannya tidak dapat berdiri sendiri dan berjalan sendiri lepas dari ilmu sosial yang lainnya, tetapi saling mendukung, berjalan bersama dengan ilmu pengetahuan lain, termasuk ilmu bahasa (etimologi). Kepentingan dalam arti luas diartikan sebagai “*public benefit*” sedangkan dalam arti sempit *public use* diartikan sebagai *public access*, atau apabila *public access* tidak dimungkinkan, maka cukup “*if the entire public could use the product of the facility*”.⁵⁵

Selain secara etimologis, berikut ini akan diuraikan pendapat para pakar tentang makna kepentingan umum. Roscou Pound mengemukakan tentang *social interest* (kepentingan masyarakat). Pendapat Pound tentang *social interest* ini berasal dari pemikiran Rudolf Van Ihering dan Jeremy Bentham. Yang dimaksud oleh Pound dengan *social interest* ini adalah suatu kepentingan yang tumbuh alam masyarakat menurut keperluan di dalam masyarakat itu sendiri. Pound membagi

⁵² Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Op. Cit. Hlm. 155.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Tim Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Keempat, Pusat Bahasa, Jakarta, 2008.

⁵⁵ Maria S.W. Sumardjono, *Op. Cit.* Hlm. 200.

tiga kategori interest, antara lain: *public interest* (kepentingan umum), (kepentingan masyarakat), dan *private interest* (kepentingan pribadi).⁵⁶

Julius Stone dalam *The Propinoc and Functian of Law*, secara meyakinkan telah membuktikan bahwa apa yang disebut dengan *public interests* melebur dalam social atau individual interests atau dalam usaha negara mencari keseimbangan di antara interests ini. Kedua analisis ini mengasumsikan kepentingan umum dalam pandangan ilmu sosial hukum: Kepentingan umum adalah suatu keseimbangan antara kepentingan individu, masyarakat, penguasa, serta negara”.⁵⁷

2. Kepentingan Umum menurut UU Pengadaan Tanah

Kepentingan umum menurut Pasal 1 angka 6 UU Pengadaan Tanah dibatasi sebagai kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dan pengertian tersebut, dapat dilihat unsur-unsur dalam kepentingan umum, yakni: 1) kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat 2) diwujudkan oleh pemerintah, baik pusat maupun daerah. dan 3) digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sementara itu, ruang lingkup pembangunan untuk kepentingan umum, meliputi:⁵⁸

- a. Pertahanan dan keamanan nasional.
- b. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api.
- c. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya.
- d. Pelabuhan, bandar udara, dan terminal.
- e. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi.
- f. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik.
- g. Jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah.
- h. Tempat pembuangan dan pengolahan sampah.
- i. Rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah.

⁵⁶ Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Op. Cit. Hlm. 156.

⁵⁷ *Ibid.* Hlm 157.

⁵⁸ Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan.

- j. Fasilitas keselamatan umum.
- k. Tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah.
- l. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik.
- m. Cagar alam dan cagar budaya.
- n. Kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa.
- o. Penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa.
- p. Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah.
- q. Prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah, dan
- r. Pasar umum dan lapangan parkir umum.

Jadi, kepentingan umum adalah kepentingan yang harus didahulukan dan kepentingan-kepentingan yang lain dengan tetap memerhatikan proporsi pentingnya dan tetap menghormati kepentingan-kepentingan lain. Dalam hal ini, tidak berarti bahwa ada hierarki yang tetap antara kepentingan yang termasuk kepentingan umum dan kepentingan lainnya. Mengingat akan perkembangan masyarakat atau hukum maka apa yang pada suatu saat merupakan kepentingan umum, pada saat lain bukan merupakan kepentingan umum. Makam yang merupakan bidang kepentingan umum pada suatu saat nanti dapat digusur untuk kepentingan umum yang lain.⁵⁹

Seyogianya, kepentingan umum dalam peraturan perundang Undangan tetap dirumuskan secara umum dan luas. Kalau dirumuskan secara rinci atau kasuistis dalam peraturan perundang-undangan penerapannya akan kaku karena hakim lalu terikat pada rumusan Undang-undang. Rumusan umum oleh pembentuk Undang-undang akan lebih luwes/fleksibel karena penerapan atau penafsirannya oleh hakim berdasarkan kebebasannya, dapat secara kasuistis disesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan keadaan.⁶⁰

2.2.4. Asas-asas Ganti Rugi

Dalam peraturan perundang-undangan dan ketentuan terkait lainnya mengenai ganti rugi tersirat beberapa asas hukum demi terciptanya perlindungan hukum bagi korban pembebasan tanah. Oleh karena itu, pemerintah seyogianya

⁵⁹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2007, Hlm. 47.

⁶⁰ *Ibid.* Hlm. 48.

memerhatikan asas-asas hukum tersebut ketika memberikan ganti rugi kepada para warganya yang menjadi korban pembebasan lahan. Asas-asas tersebut antara lain:⁶¹

a. Asas Itikad Baik (*Principle of good attention*)

Adapun maksud dan asas ini adalah bahwa pengadaan dan pembebasan tanah untuk kepentingan umum maupun swasta harus dilandasi adanya itikad baik dan keterbukaan serta kejujuran dari kedua belah pihak, baik dari segi peruntukan, bentuk, maupun besarnya nilai ganti rugi yang diberikan. Sehingga, di antara kedua belah pihak tidak ada yang dirugikan atau menjadi korban dalam proses pelaksanaannya.⁶²

b. Asas Keseimbangan (*Principle of equilibrium*)

Asas ini menghendaki adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban penguasaan tanah dalam setiap pemberian ganti rugi, baik bentuk maupun besarnya. Pemberian ganti rugi diharapkan akan mendatangkan kesejahteraan bersama dan disesuaikan dengan keadaan yang nyata. Dalam arti bahwa ganti rugi tanah tersebut dilakukan sesuai dengan alas hak yang dimiliki oleh pemilik tanah. Pembayaran ganti rugi itu tidak boleh disamaratakan antara yang sudah mempunyai alas hak dengan yang tidak mempunyai alas hak meskipun terletak di lokasi yang sama. Di samping itu, hukuman atau sanksi yang diberikan harus seimbang dengan kesalahan yang dilakukan tanpa membedakan tempat, waktu, dan status sosial.⁶³

c. Asas Kepatutan (*Principle of appropriateness*)

Nilai ganti kerugian haruslah layak dan patut berdasarkan nilai nyata/sebenarnya dan tanah dan/atau segala yang menjadi tuntutan. Harga yang didasarkan atas nilai nyata/sebenarnya itu tidak harus sama dengan harga umum mengingat harga umum bisa saja merupakan harga catut. Sebaiknya, harga atas tanah tersebut juga dapat menjadi harga yang lebih tinggi. Tujuannya adalah ganti kerugian yang diberikan itu tidak hanya untuk orang yang berhak atas tanah atau

⁶¹ Ediwarmen, *Perlindungan Hukum Bagi Korban Kasus-kasus Pertanahan Di Sumatera Utara*, Program Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara, Medan, 2001, Hlm. 331-335.

⁶² *Ibid.* Hlm. 331.

⁶³ Antje M. Ma'moen, *Pendaftaran Tanah Sebagai Pelaksanaan Undang-Undang Pokok Agraria Untuk Mencapai Kepastian Hukum Hak-hak Atas Tanah Di Kotamadya Bandung*, Universitas Padjajaran, Bandung, 1996, Hlm. 74.

yang haknya dibebaskan itu, tetapi juga orang-orang yang menempati dan menggarap atau orang yang menggunakan tanah sebagai tempat usaha.⁶⁴

d. Asas Kepastian Hukum (*Principle of certainly of law*)

Perlindungan hukum bagi seluruh masyarakat merupakan sesuatu yang urgen. Sebisa mungkin seluruh masyarakat bebas dari praktik-praktik penyalahgunaan wewenang dalam ganti rugi tanah. Karenanya, ketentuan mengenai ganti rugi tanah tidak cukup diatur dalam Keppres, tetapi harus ia Undang-undang khusus yang mengaturnya. Undang-Undang tersebut harus memuat sanksi-sanksi hukumnya, baik yang bersifat penal dan non-penal sehingga keputusan yang diambil selalu berpegang pada kewajaran dan keadilan. Undang-undang ganti rugi yang dikehendaki tersebut haruslah mencerminkan suatu keadilan yang hakiki sehingga kepentingan kedua belah pihak terakomodasi.⁶⁵

e. Asas Kesejahteraan (*Principle of welfare*)

Asas ini menghendaki perlindungan terhadap pihak yang melepaskan tanah dari sisi ekonomisnya. Bisa saja, tanah yang diserahkan itu banyak membantu pihak yang menyerahkan tanah dalam memenuhi kebutuhan hidupnya.

Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum pemilik atau pemegang hak atas tanah harus mendapatkan apa yang menjadi haknya yaitu ganti rugi yang adil tatkala mereka telah melepaskan hak atas tanahnya. Maria Sumardjono mengatakan, ganti rugi dapat disebut adil apabila keadaan setelah pengambilalihan tanah paling tidak kondisi sosial ekonominya setara dengan keadaan sebelumnya, disamping itu ada jaminan terhadap kelangsungan hidup mereka yang tergusur. Dengan kata lain, asas keadilan harus dikonkritkan dalam pemberian ganti rugi. artinya dapat memulihkan kondisi sosial ekonomi mereka minimal setara atau setidaknya masyarakat tidak menjadi miskin dari sebelumnya”.⁶⁶

2.2.5. Kompensasi Pembebasan Tanah

Pada prinsipnya, perhitungan kompensasi yang layak harus memerhatikan tiga aspek penting berikut, yakni aspek ekonomi, aspek sosiologis, dan aspek filosofis, yaitu :⁶⁷

⁶⁴ Ediwarman, *Op. Cit.* Hlm. 332.

⁶⁵ *Ibid.* Hlm. 332-333.

⁶⁶ Bernhard Limbong, Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, *Op. Cit.* Hlm. 198.

⁶⁷ Bernhard Limbong, Politik Pertanahan, *Op. Cit.* Hlm. 290-303.

1. Aspek Ekonomis

Peraturan perundang-undangan terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia menyebutkan bahwa dasar perhitungan nilai ganti rugi tanah berdasarkan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP). Sebuah penaksiran yang berdasarkan NJOP, sudah dengan sendirinya mengurangi nilai tanah pada obyek-obyek tertentu. Karena itu, peran penilai harga tanah sangat menentukan nilai ekonomis tanah yang layak dengan spirit tidak merugikan rakyat pemilik hak atas tanah.

Dalam berbagai ketentuan mengenai bentuk ganti rugi tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia, pemilik hak atas tanah mengalami kerugian secara ekonomis. Hal ini dapat dilihat dalam tiga peraturan, baik Keppres No. 55/1993 maupun Perpres No. 36/2005 dan No. 65/2006. Ketiga peraturan ini menyebutkan bahwa bentuk ganti kerugian meliputi: (1) uang, (2) tanah pengganti, (3) pemukiman kembali, (4) gabungan dari uang dan tanah pengganti serta pemukiman kembali, (5) bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan, dan (6) penyertaan modal (saham) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ganti kerugian untuk bentuk kerugian, baik bangunan maupun tanaman, sampai saat ini sama sekali tidak disebutkan dalam berbagai peraturan mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Ketentuan mengenai cara menghitung nilai bangunan, cara menghitung nilai tanaman saat ini dan proyeksi di masa mendatang (nilai produktif tanaman), proyeksi nilai tanah saat ini dan proyeksi di masa mendatang oleh pihak yang memerlukan tanah (peruntukkan tanah tersebut dalam beberapa tahun kemudian, misalnya, wilayah tanah tersebut menjadi zona industri) tidak diakomodasi dalam peraturan-peraturan mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Penilaian atau penaksiran nilai tanah yang tidak menguntungkan pemilik tanah menyebabkan mereka mengulur-ulur waktu untuk melepaskan hak mereka atas tanah. Selain itu, pemerintah cenderung lamban dalam membayar ganti rugi. Sejauh ini, ganti rugi yang diberikan pemerintah tidak tepat waktu. Pemerintah sering menunda-nunda waktu pembayaran ganti rugi tanpa diberikan alasan yang jelas. Warga, dalam hal ini, pemilik tanah, menilai bahwa pemerintah tidak memperhitungkan nilai harga tanah yang semakin hari semakin naik. Dengan keterlambatan itu, tentunya uang ganti rugi yang diperoleh warga tidak mencukupi untuk membeli tanah baru. Artinya, pemerintah hanya berpatokan pada peraturan tanpa memerhatikan faktor ekonomi dalam membayar ganti rugi.

Hal ini dapat dipastikan bahwa persoalan ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak membuat kondisi ekonomi pemilik tanah menjadi lebih baik ataupun minimal sama baik saat tanahnya dilepaskan. Malahan sebaliknya, kondisi ekonomi pemilik hak atas tanah menjadi lebih buruk dan sebelumnya. Tentu saja, situasi ini sangat jauh dan keadilan.

2. Aspek Sosiologis

Salah satu kelemahan prinsip dalam regulasi tentang pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum di Indonesia adalah bentuk ganti rugi yang tidak memperhitungkan kerugian yang bersifat nonfisik yang dialami pemilik hak atas tanah, seperti dampak kehilangan pekerjaan dan konsekuensi-konsekuensi sosial budaya dalam lingkungan tempat tinggal yang baru. Peraturan-peraturan yang ada terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum hanya mengatur ganti rugi atas tanah, bangunan, dan tanaman di atasnya. Mengenai kerugian sosiologis, filosofis, dan lain-lain tidak disebutkan. Tidak ada ketentuan yang menunjukkan bahwa pemberian ganti rugi itu menjamin kehidupan rakyat yang kehilangan hak atas tanahnya jadi lebih baik.

Meski demikian, masyarakat Indonesia, khususnya pemilik tanah menyadari bahwa tanah memiliki fungsi sosial. Mereka menyadari bahwa mereka adalah bagian dari negara ini. Karena itu, pada dasarnya, mereka rela untuk melepaskan tanahnya demi kepentingan umum.

Tuntutan nilai ganti rugi yang layak, bahkan sampai 2 (dua) kali harga Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) tidak perlu terjadi jika peraturan memperhitungkan secara jelas dan cermat nilai ganti rugi nonfisik. Jika persoalan ini didekati dengan pendekatan legal-positivistik, hal tersebut tidak akan mampu mengungkap akar persoalan pengadaan tanah pada tataran implementatif.

Secara sosiologis, pemilik hak atas tanah berhak mendapatkan kompensasi terhadap peralihan profesi akibat pelepasan tanah sebagai mata pencaharian. Bagaimana petani yang kehilangan tanahnya harus berubah profesi menjadi

nonpetani, seperti buruh tani, buruh pabrik, penarik becak, buruh bangunan yang sebelumnya tak pernah mereka bayangkan.

Sama halnya dengan peralihan profesi, relokasi atau perpindahan tempat dari sebuah komunitas yang sudah menyatu dengan pemilik tanah membuat mereka enggan untuk melepaskan hak mereka atas tanah. Pemilik tanah mengalami ketercerabutan dari kehidupan sosial dan komunitas yang mereka tinggalkan sebelumnya. Mereka terpaksa harus berupaya untuk beradaptasi lagi dengan lingkungan baru. Apalagi bagi anak-anak yang sedang berkembang secara sosial dan psikologis. Mereka akan merasa asing dengan komunitas yang baru. Mereka juga harus belajar untuk bersosialisasi dengan masyarakat yang baru. Hal lain bahwa tanah memiliki nilai kebahagiaan yang di dalamnya tercakup kenikmatan. Salah satu sebabnya adalah bahwa kepemilikan atas tanah dapat menimbulkan kenang-kenangan bagi pemilik tanah di tempat atau komunitas yang lama.

3. Aspek Filosofis

Salah satu tujuan hukum adalah melindungi hak asasi manusia. Hak asasi manusia adalah hak dasar manusia sebagai gambaran Tuhan (*imago Dei*) yang terbawa sejak lahir. Hak ini merupakan sebuah faktisitas (situasi terberi) dan bukannya diberikan. Konsekuensinya, negara wajib melindunginya. Hal ini dipertegas dalam sila kedua Pancasila “Kemanusiaan yang Adil dan Beradab”. Sila ini menunjukkan bahwa negara menghargai hak asasi setiap rakyatnya.

Hak asasi manusia terdiri dari beberapa cakupan penting, yakni :

1. Hak asasi pribadi (*personal rights*), yang meliputi: kebebasan menyatakan pendapat, memeluk agama, beraktivitas, mendapatkan pekerjaan yang layak, dan sebagainya.
2. hak-hak asasi ekonomi (*property rights*), yaitu hak untuk memiliki sesuatu, memanfaatkannya, dan mengalihkannya, yang meliputi: hak untuk melakukan transaksi jual beli, sewa-menyewa, tukar-menukar, waris-mewaris, dan lain-lain.

3. Hak untuk memperoleh perlakuan yang sama dalam hukum dan pemerintahan (*the right of legal equality*), yang terdiri dan persamaan perlakuan di hadapan hakim, hak untuk memilih dan dipilih, dan sebagainya.
4. Hak-hak sosial dan kebudayaan (*social and cultural rights*), seperti hak untuk memperoleh pendidikan, mengembangkan nilai-nilai budaya, dan sebagainya;
- serta, (5) hak asasi untuk memperoleh perlakuan yang sama dalam prosedur hukum dan perlindungan hukum (*procedural rights*), seperti perlakuan yang sama dalam proses penangkapan, penggeledahan, penahanan, dan sebagainya.

Selain hak-hak asasi yang disebutkan di atas, ada pula hak yang paling asasi karena jika hak yang paling asasi ini tidak terpenuhi maka hak-hak lain tidak akan ada manfaatnya. Hak ini disebut hak hidup, yaitu hak untuk memenuhi kebutuhan pokok, seperti sandang, pangan, dan papan. Hak hidup ini mencakup hak-hak di bidang ekonomi, sosial budaya, dan politik.

Pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai citra Tuhan telah dinyatakan dalam sila pertama Pancasila dan alinea ke-3 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 29 UUD 1945. Selain itu, Sila kedua Pancasila “Kemanusiaan yang Adil dan Beradab” dan alinea ke-1 Pembukaan UUD 1945 menegaskan makna HAM dalam Pasal 1 *Universal Declaration of Human Rights*, yang menyatakan bahwa setiap orang dilahirkan bebas. Sesungguhnya, kemerdekaan adalah hak segala bangsa dan penjajah di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan. Hal yang pokok disampaikan di sini adalah Pasal 22 *Universal Declaration of Human Rights*, yang menyatakan bahwa setiap orang sebagai anggota masyarakat, berhak atas jaminan sosial dan berhak melaksanakan dengan perantaraan usaha-usaha nasional dan kerja sama internasional dan sesuai dengan organisasi-organisasi serta sumber-sumber kekayaan dari setiap negara, hak-hak ekonomi, sosial, dan kebudayaan. Pasal ini secara jelas ditegaskan dalam sila ke-5 Pancasila.

Dalam hubungan dengan hukum, keadilan adalah salah satu persoalan yang paling menonjol. Dikatakan demikian karena pada hakikatnya, hukum dan aturan perundang-undangan yang ditetapkan harus berlaku adil bagi setiap masyarakat hukum meskipun kenyataannya tidak selalu demikian.

Menurut Aristoteles, seorang pemikir Yunani, keadilan dapat diartikan dengan memberikan kepada setiap orang sesuatu yang menjadi haknya atau *unicuique suum tribuere* dan tidak merugikan orang lain atau *neminem laedere*. Selanjutnya, dia membagi keadilan menjadi dua jenis, yaitu keadilan kolektif (*justitia correctiva*) dan keadilan distributif (*justitia distributiva*). Keadilan distributif adalah keadilan membagi yang memerlukan pembagian atas penghargaan. Jenis keadilan ini berhubungan dengan hukum publik, seperti struktur proses-proses politik, ekonomi, sosial dan budaya dalam masyarakat dan negara pada umumnya.

Keadilan kolektif adalah ukuran utama dalam prinsip-prinsip teknis yang mengatur manajemen hukum. Dalam mengatur hubungan-hubungan hukum, diperlukan ukuran atau kriteria umum untuk memperbaiki akibat-akibat perbuatan yang melanggar hukum tanpa diskriminasi. Misalnya, hukuman dapat berfungsi untuk memperbaiki perbuatan yang salah dalam hubungan keperdataan, ganti rugi yang berguna untuk mengembalikan kekayaan yang diperoleh secara haram. Keadilan ini memberikan kepada setiap orang sama banyaknya. Jadi, prinsip kesamaan tanpa memerhatikan jasa-jasa seseorang. Dapat disimpulkan bahwa keadilan menurut Aristoteles adalah suatu kondisi yang di dalamnya terdapat keseimbangan antara dua ekstrem dalam berbagai situasi.

Untuk mendapatkan nilai kompensasi yang ideal (layak) dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka tim penilai ahli yang independen dan kompeten perlu memperhitungkan secara detail dan jelas, baik aspek fisik maupun aspek nonfisik dengan standar perhitungan yang baku.

Terkait perhitungan kerugian aspek nonfisik, yang menjadi persoalan adalah bagaimana merumuskan alat ukur aspek ganti rugi nonfisik karena kerugian sosiologis dan filosofis bersifat abstrak. Meski demikian, harus ada *political will* dan pembuat regulasi untuk merumuskan alat ukur atau kriteria ganti rugi nonfisik sehingga bisa diterjemahkan oleh lembaga eksekutif (P2T) dalam proses ganti rugi maupun lembaga penegak hukum dalam proses hukum terkait ganti rugi. Dalam hal ini, yang menjadi acuan adalah nilai-nilai keadilan, kenyamanan, dan kebahagiaan sehingga kerugian sosiologis dan filosofis di tempat yang lama mendapat kompensasi di tempat yang baru.

Berkaitan dengan hal itu, peneliti merekomendasikan bentuk kompensasi ganti rugi nonfisik sebagai berikut. Pertama, pembangunan infrastruktur pemukiman baru yang memadai, seperti jalan dan transportasi umum, pelistrikan, sekolah, tempat ibadat, saluran telepon, akses ke pasar dan pusat perbelanjaan, dan lain-lain. Kedua, pembangunan sarana rekreasi, seperti taman umum, tempat pertemuan umum, lapangan dan fasilitas olahraga, taman bermain anak-anak. Ketiga, akses ke tempat-tempat strategis, seperti terminal, bandara, trayek angkutan umum, dan lain-lain. Keempat, pembangunan daerah tangkapan air yang meliputi pengelolaan sumber daya daerah aliran sungai (DAS), penghutanan

kembali, penanaman pohon buah-buahan, dan peningkatan sumber daya lingkungan. Kelima, proyeksi nilai keuntungan/kemanfaatan dan peruntukan tanah yang diambil pemerintah pada masa mendatang.

2.3. Hypotesis

Hypotesis berasal dari kata kata-kata “*hypo*” dan “*thesis*” yang masing-masing berarti “sebelum” dan “dalil” atau hukum atau pendapat dan kesimpulan. Hypotesis dapat diartikan suatu yang berupa dugaan-dugaan atau perkiraan-perkiraan yang masih harus dibuktikan kebenaran atau kesalahannya, atau berupa pemecahan masalah untuk sementara waktu. Untuk membawa hypotesis yang baik, perlu diperhatikan isi hypotesis itu, isi hypotesis itu perlu lengkap, sehingga merupakan suatu kesatuan yang utuh.⁶⁸

Secara sederhana dapat juga dikatakan, bahwa sumber utama dari hypotesis adalah pikiran dari peneliti mengenai gejala-gejala yang ingin ditelitinya. Pikiran-pikiran tersebut akan timbul setelah mengadakan tukar pikiran atau diskusi dengan teman-teman sejawat atau dengan para ahli. Kadang-kadang suatu hypotesis timbul, setelah seseorang secara tekun mengamati suatu gejala tertentu, selain itu, maka hypotesis dapat pula di ambil atas dasar teori-teori yang ada.⁶⁹

Dikarenakan sumber utama dari hypotesis adalah dugaan-dugaan, pendapat, dan pemikiran dari peneliti mengenai gejala-gejala yang ingin ditelitinya maka penulis akan mencoba untuk menjawab perumusan masalah diatas, yaitu sebagai berikut :

1. Mekanisme pembebasan pengadaan tanah untuk pembangunan *transmission line* gardu induk sidikalang-salak adalah diawali melalui pembentukan rencana dan program kerja terhadap pengadaan tanah bagi kepentingan umum yang kemudian sesegera mungkin untuk disosialisasikan dengan wujud pemberitahuan kepada masyarakat yang mempunyai kepentingan atas tanah yang akan diadakan untuk pembangunan kepentingan umum dengan jalan memusyawarahkan dengan sepakat untuk mengganti rugi maupun merelokasi

⁶⁸Syamsul Arifin, *Metode Penulisan Karya Ilmiah dan Penelitian Hukum*, Medan Area University Press, Medan, 2012, Hlm. 38.

⁶⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2012 Hlm. 154.

tempat tinggal warga yang terkena dampak pembangunan untuk kepentingan umum.

2. Ganti rugi pembebasan pengadaan tanah untuk pembangunan *transmission line* gardu induk sidikalang-salak adalah sesuai dengan perhitungan yang dilakukan oleh penilai pertanahan yaitu orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari lembaga pertanahan untuk menghitung nilai/harga objek pengadaan tanah berdasarkan perhitungan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) atas tanah, ruang atas tanah dan ruang bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai.
3. Hambatan pembebasan pengadaan tanah untuk pembangunan *transmission line* gardu induk sidikalang-salak adalah mengenai gagalnya musyawarah pembayaran atas perhitungan nilai ganti kerugian yang tidak sesuai dengan keinginan masyarakat dengan penetapan perhitungan ganti kerugian yang dilakukan oleh penilai pertanahan.