

**FUNGSI SOSIAL HAK MILIK ATAS TANAH
DALAM MENUNJANG PEMBANGUNAN DI
INDONESIA MENURUT UNDANG-UNDANG
NOMOR 5 TAHUN 1960 TENTANG PERATURAN
DASAR POKOK-POKOK AGRARIA¹**

Oleh: Dios Ferdian Harefa²

Muhammad Hero Soepeno³

Yumi Simbala⁴

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian untuk mengetahui bagaimana pengaturan fungsi sosial hak milik atas tanah menurut UUPA dan bagaimana pelaksanaan kebijakan fungsi sosial hak milik atas tanah yang efektif dan ideal untuk menunjang pembangunan di Indonesia yang dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan: 1. Dalam rangka fungsi sosial hak milik atas tanah dalam menunjang pembangunan di Indonesia menurut undang-undang nomor 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria memang memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Secara normatif, ditegaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial untuk kepentingan umum, tetapi hanya dapat dilakukan atas dasar persetujuan dari pemegang hak atas tanah mengenai dasar dan bentuk ganti rugi yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah itu sendiri dengan cara pelaksanaan: Inventaris dan Identifikasi, penilaian ganti kerugian, musyawarah penetapan ganti kerugian dan pemberian ganti kerugian. Namun secara pelaksanaannya masih terdapat kelemahan-kelemahan, antara lain: terlalu luasnya arti Kepentingan Umum, bentuk dan dasar perhitungan ganti kerugian kepada pemilik hak atas tanah, kurangnya penentuan titik keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan pribadi di dalam pembangunan, dan mekanisme Pengadaan Tanah yang dilakukan oleh Pemerintah. 2.

Regulasi yang mengatur fungsi sosial hak atas tanah dalam menunjang pembangunan tidak menjamin pemegang Hak Atas Tanah memperoleh kehidupan yang lebih baik dibandingkan sebelumnya. Hal itu

disebabkan karena dasar perhitungan ganti rugi hanya memperhitungkan kerugian yang bersifat fisik yaitu: tanah, bangunan, dan tanaman yang berada di atasnya. Kerugian non fisik yang terkait dengan sosiologis, yang dialami pemilik hak atas tanah tidak diperhitungkan dan diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Kata kunci: fungsi social; hak milik atas tanah; agrarian;

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan hak menguasai negara inilah bersumber wewenang negara untuk mengelola bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun kenyataannya pengelolaan tanah telah menimbulkan berbagai masalah. Tujuan “untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” masih jauh dari yang diharapkan. Salah satu perspektif yang mendasar dari pengelolaan pertanahan terdapat dalam pasal 6 UUPA “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”,⁵ pengelolaan pertanahan pada prinsipnya merupakan urusan pemerintah. Oleh karena itu, fungsi sosial hak atas tanah dapat dituangkan dalam bentuk kebijakan (*Policy*), pengaturan (*regulatory*), pengendalian dan pengawasan (*compliance*), dan pelayanan (*service*). Dalam melaksanakan misi-misi sosial tersebut pemerintah mempertimbangkan ketersediaan tanah, untuk memenuhi kebutuhan pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*), keadilan bagi seluruh rakyat, kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah, dan berkesinambungan dalam pelayanan, ketersediaan dan ekosistem.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan fungsi sosial hak milik atas tanah menurut UUPA?
2. Bagaimanakah pelaksanaan kebijakan fungsi sosial hak milik atas tanah yang efektif dan ideal untuk menunjang pembangunan di Indonesia?

C. Metode Penelitian

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM : 16071101199

³ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum, Magister Ilmu Hukum

⁵ Lihat Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960

Penelitian ini merupakan penelitian normatif, yaitu dengan melihat hukum sebagai kaidah (*norma*).

PEMBAHASAN

A. Pengaturan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah Menurut Undang – Undang Pokok Agraria

a.1 Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah Dalam UUPA

Landasan yuridis bagi Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah untuk Kepentingan Umum di Indonesia mengacu pada ketentuan dalam pasal 18 UUPA: *Untuk Kepentingan Umum, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari Rakyat, hak-hak atas Tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang*.⁶ Ketentuan tersebut tidak mengakumulasi ketentuan pada pasal sebelumnya yakni dalam pasal 4 ayat (1) dan pasal 9 ayat (2) UUPA yang memperbolehkan dan memungkinkan penguasaan dan penggunaan tanah secara individual. Lebih lanjut ketentuan pasal 21, 29, 36, 42, dan 45 UUPA yang berisikan persyaratan pemegang hak atas tanah juga menunjukkan prinsip Penguasaan dan Penggunaan Tanah secara individu.⁶

Namun demikian, hak-hak atas tanah yang individu dan bersifat pribadi tersebut dalam dirinya terkandung unsur kebersamaan.⁷ Hal ini terkait semua hal atas tanah secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa yang merupakan hak bersama. Sifat pribadi hak-hak atas tanah yang sekaligus mengandung unsur kebersamaan itu dipertegas dalam pasal 6 UUPA yang mana semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Memang salah satu persoalan yang masih dihadapi sehubungan dengan pelaksanaan kepentingan umum adalah menentukan titik keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan pribadi di dalam pembangunan⁸

Pasal 6 UUPA memuat sesuatu pernyataan yang dalam studi-studi hukum normatif dianggap penting, yakni mengenai hak-hak

tanah menurut konsepsi yang mendasari hukum tanah nasional. Dianggap penting karena pernyataan tersebut dalam studi-studi normatif difahamkan sebagai kebenaran yang tinggal diterima dan siap untuk diterapkan (*taken for granted*). Pasal ini seakan menjadi “dogma” yang tak terbantahkan. Studi-studi normatif tidak pernah mempersoalkan apakah hukum telah benar-benar memenuhi keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakatnya. Pasal 6 UUPA 1960 merumuskan “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Penjelasan pasal tersebut menyebutkan bahwa tidak hanya hak milik yang mempunyai fungsi sosial, melainkan semua hak atas tanah. Kemudian dalam penjelasan umum disebutkan bahwa fungsi sosial hak-hak atas tanah sebagai dasar keempat dari hukum tanah nasional kita. Ini berarti bahwa hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang, tidak dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, sehingga bermanfaat, baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bagi masyarakat dan negara.⁹ Akan tetapi dalam konteks itu, ketentuan tersebut tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-undang pokok agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi sehingga akhirnya tercapai tujuan pokok: kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.¹⁰

Pasal 6 UUPA 1960 merumuskan secara singkat mengenai hak-hak perorangan atas tanah menurut konsepsi hukum nasional yang pada hakikatnya adalah konsepsi hukum adat. Menurut konsepsi hukum adat semua hak atas tanah bukan hanya berisikan wewenang, melainkan sekaligus kewajiban untuk memanfaatkannya.¹¹ Demikian juga menurut konsepsi hukum tanah nasional sebagaimana disebutkan oleh pasal 1 UUPA 1960 bahwa

⁶ Penjelasan pasal 18 UUPA

⁷ Adrian Sutedi, 2018 *Op.cit.*, hlm. 52

⁸ Benhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Cetakan ketiga, Jakarta: Margaretha Pustaka, 2015, hlm. 135

⁹ Ramli Zein, *Op.cit.*, hlm. 113

¹⁰ UUPA 5 Tahun 1960

¹¹ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 285

semua tanah dalam wilayah negara adalah tanah Bangsa Indonesia. Asas penguasaan tanah oleh negara ini dalam UUPA 1960 di atur dalam pasal 2 ayat (1): “Bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam di dalamnya pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara”¹² Tentang penguasaan oleh negara, Bachtiar Effendie mengartikan sebagai pemberian wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat Indonesia untuk melakukan hal-hal sebagai berikut:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan dan pemeliharaannya.
2. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bagian-bagian dari bumi, air dan ruang angkasa.
3. Mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
4. Penguasaan negara hanyalah pada tingkat tertinggi saja, sedangkan untuk tingkat terendah dapat diberikan dan mempunyai oleh orang-orang atau badan-badan tertentu.
5. Penguasaan terhadap bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di pergunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.¹³

a.2 Kelemahan Dari Substansi Fungsi Sosial.

Barangkali perlu diperhatikan ada beberapa kelemahan pokok dari substansi fungsi sosial ini, yakni: *pertama*, selalu mengandung perumusan-perumusan tujuan yang terlalu ideal. Konsep sosialisme Indonesia yang mendasari pemerintah membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.¹⁴

- a. Untuk keperluan negara;
- b. Untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;

- c. Untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan, kesejahteraan, dan lain-lain;
- d. Untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan, dan perikanan serta sejalan dengan itu;
- e. Untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi, dan pertambangan.¹⁵ Yang merupakan asumsi konsep ini.

Hal itu merupakan contoh yang jelas. *Kedua*, fungsi sosial yang bermula dan erat kaitannya dengan konsep kepentingan umum, adalah cara berpikir yang terlalu menyederhanakan persoalan. Cara yang demikian ini menyebabkan timbulnya pandangan hitam putih, yakni antara yang buruk dan yang baik, antara yang benar dan yang salah. *Ketiga*, konsep ini terlalu optimis sehingga cenderung mengabaikan kenyataan yang memang selalu terjadi interaksi antara kepentingan individual dan kepentingan umum. Konsekuensinya, fungsi sosial hak milik atas tanah bukan hanya mengatur masalah tanah, tetapi kemudian bergeser menjadi masalah sosial, politik, bahkan cenderung dapat sebagai alasan praktis untuk menafsirkan bahwa hak milik atas tanah bukan bersifat individual semata sehingga membuka jalan kemudahan untuk melakukan pembebasan tanah.¹⁶

Peraturan-peraturan yang ada terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum hanya mengatur ganti rugi atas tanah, bangunan, dan tanaman di atasnya. Mengenai kerugian sosiologis. Tidak ada ketentuan yang menunjukkan bahwa pemberian ganti rugi itu menjamin kehidupan rakyat yang kehilangan hak atas tanahnya jadi lebih baik. Secara sosiologis, pemilik hak atas tanah berhak mendapatkan kompensasi terhadap peralihan profesi akibat pelepasan tanah sebagai mata pencaharian. Pemilik tanah mengalami ketercabutan dari kehidupan sosial dari komunitas yang mereka tinggal sebelumnya. Mereka terpaksa harus berupaya untuk beradaptasi lagi dengan komunitas yang baru. Seacara filosofis, dalam pemberian ganti rugi terkait erat dengan nilai fundamental yakni keadilan dan kesejahteraan.

¹² Lihat UUPA 5 Tahun 1960

¹³ Purnadi Purbacaraka dan A. Ridwan Halim. *Op.cit.*, hlm. 133

¹⁴ Elza Syarief, *Op.cit.*, hlm. 147

¹⁵ Lihat UUPA Nomor 5 Tahun 1960

¹⁶ Maria S. W. Sumardjono, *Op.cit.*, hlm. 56

a.3 Tujuan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah dalam UUPA

Dengan diaduknya fungsi sosial hak milik atas tanah UUPA 1960, berarti terdapat kewajiban bagi pemilik tanah untuk mempergunakan tanah miliknya sesuai dengan keadaan tanahnya, serta sifat, dan tujuan pemberian haknya. Kewajiban tersebut misalnya, kewajiban pemilik tanah untuk memelihara dengan sebaik-baiknya agar tanah bertambah kesuburannya dan kewajiban untuk memanfaatkan tanah miliknya sesuai dengan peruntukannya. Ditentukan juga bahwa apabila kewajiban tersebut sengaja diabaikan, maka dapat mengakibatkan hapus atau batalnya hak yang bersangkutan.¹⁷

Boedi Harsono yang mengatakan bahwa pengertian fungsi sosial baru berupa konsepsi dengan unsur-unsur dan ketentuan-ketentuan pokoknya dalam UUPA dan beberapa undang-undang pokok yang lain yang hingga kini belum cukup memasyarakatkan. Untuk itu, perlu segera ditindaklanjuti dengan memuat rincian dalam bentuk peraturan-peraturan yang benar-benar dilaksanakan dan demikian sudah menjadi suatu kenyataan sosial.¹⁸ Dengan kata lain fungsi sosial isinya menjadi berubah. Perubahan antara lain, ditandai kecenderungan para pemilik tanah memaknai tanahnya sebagai hak individualnya semata. Konsekuensinya, pemilik tanah mempunyai kebebasan penuh untuk menggunakan atau sebaliknya, tidak menggunakan tanah milinya. Di samping kebebasan menggunakan atau tidak menggunakan, perubahan ditandai juga adanya kenyataan tentang bentuk pemberian ganti rugi pembebasan tanah. Yang paling umum baik yang diberikan pemerintah maupun swasta, yakni uang tunai. Nilai-nilai lain, misalnya lokasi, hubungan sosial antar penduduk, nilai monumentalnya, bukan bagian pertimbangan pemberian ganti rugi.¹⁹

B. Kebijakan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah Yang Efektif Dan Ideal Untuk Menunjang Pembangunan Di Indonesia.

b.1 Peran Pemerintah dalam Menegakkan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah

Di bidang kebijakan operasional keagrariaan sering terjadi simpang siur penafsiran dan penjabaran dari ketentuan-ketentuan peraturan agraria baik oleh aparat pemerintah maupun oleh anggota masyarakat. Tergolong dalam hal tersebut dapat dilihat pada adanya tindakan-tindakan sebagai berikut:

- a. Instansi Pemerintah yang menguasai tanah tanpa dilandasi suatu alas hak atas tanah, sehingga sering timbul sengketa mengenai penguasaan tanah dengan pihak lain.
- b. Penguasaan tanah pertanian oleh orang-orang secara melampaui batas yang diperbolehkan atau absentee.
- c. Penguasaan tanah pertanian secara berkedok, yaitu membeli tanah rakyat dengan harga murah untuk kemudian dijual kembali dengan harga yang tinggi atau mendalilkan sebagian tanah persekutuan hukum adat, tetapi diperjualbelikan untuk kepentingan pribadi.
- d. Jual-beli tanah di luar prosedur yang berlaku secara di bawah tangan.²⁰

Tindakan-tindakan tersebut menunjukkan adanya penggunaan, pemilikan dan mutasi-mutasi tanah yang tidak sesuai dengan peraturan hukum yang berlaku sehingga membawa akibat timbulnya kegoncangan-kegoncangan atau benturan-benturan sosial di dalam masyarakat. Keadaan seperti ini dapat terjadi oleh karena:

- a. Belum dipahaminya peraturan hukum tanah yang berlaku oleh sebagian besar masyarakat.
- b. Kurangnya penerapan atau penyuluhan tentang arti pentingnya hak-hak atas tanah.
- c. Kurangnya kesadaran hukum masyarakat, sehingga menurunkan disiplin dan kepatuhan terhadap hukum yang berlaku.
- d. Kurangnya pengawasan terhadap pelaksanaan hukum.
- e. Adanya unsur-unsur kesengajaan dari sementara oknum untuk berspekulasi dan memanipulasi tanah dalam masyarakat.
- f. Kurang tegasnya penegakan sanksi hukum terhadap pelanggaran-pelanggaran yang terjadi.
- g. Sebagai hak atas tanah belum didaftarkan di kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota.²¹

¹⁷ *Ibid.*,

¹⁸ Boedi Harsono, *op. cit.*, hlm. 291

¹⁹ Urip Santoso, *Op.cit.*, hlm 168

²⁰ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarananya*, Sinar Grafika, Cetakan Pertama, Jakarta, 2007, hlm.1

Selain itu, banyak juga terjadi masalah mengenai ketertiban administrasi tanah sehingga menghambat usaha pemerintah dalam melaksanakan prinsip fungsi sosial hak atas tanah. Untuk menanggulangi masalah-masalah tersebut pemerintah sudah banyak mempersiapkan hal sebagai berikut:²²

- a. Data tentang kemampuan tanah.
- b. Petunjuk teknis untuk menentukan penggunaan atau peruntukkan tanah pedesaan dan perkotaan.
- c. Menyusun rencana pembangunan daerah/tata kota.
- d. Pedoman penggunaan tanah sesuai dengan ketinggian, keadaan lereng dan topografi tanah (perpetaan tanah)

Usaha-usaha pemerintah tersebut di atas belum cukup untuk menanggulangi sepenuhnya persengketaan tanah tersebut sehingga pemerintah perlu mengambil langkah-langkah lebih lanjut, antara lain:

- a. Penyuluhan atau penerangan kepada masyarakat tentang arti pentingnya tertib hukum pertanahan, untuk menumbuhkan kesadaran tentang kepastian hukum yang meliputi penertiban penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah dengan dilandasi hak-hak atas tanah yang sah.
- b. Menjatuhkan sanksi hukum atas pelanggaran-pelanggaran yang terjadi.
- c. Melengkapi peraturan-peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan.
- d. Meningkatkan kemampuan dan keterampilan teknis bagi segenap aparatur negara.
- e. Peningkatan pengawasan eksteren dan interen.
- f. Mengambil tindakan tegas terhadap oknum-oknum yang melakukan penyelewengan.
- g. Keberanian untuk melakukan intropeksi.²³

Dengan adanya langkah-langkah pemerintah tersebut, maka diharapkan akan tercapai hal-hal sebagai berikut:²⁴

1. Terwujudnya tertib hukum pertanahan.
2. Menumbuhkan kepastian hukum pertanahan dan hak-hak atas tanah serta penggunaannya.

3. Menciptakan suasana ketenteraman dengan adanya tertib hukum pertanahan.
4. Mengatomi masyarakat dari tindakan sewenang-wenang dan persengketaan-persengketaan.
5. Mendorong gairah kerja.

Peran pemerintah sangat penting dalam menyelesaikan sengketa pertanahan yang banyak timbul akibat adanya ketentuan fungsi sosial dan pengadaan tanah dalam perundang-undangan. Hal ini banyak disebabkan oleh minimnya pengetahuan masyarakat tentang prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah sementara di pihak lain, banyak aparatur pemerintah yang tidak menegakkan peraturan pertanahan tersebut secara efektif. Di samping itu juga terjadinya penyelewengan dan tindakan oknum tertentu yang menjadikan program pengadaan tanah sebagai sarana untuk menguntungkan diri sendiri.²⁵

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan UUD 1945 adalah negara hukum (konstitusional) yang memberikan jaminan dan memberikan perlindungan atas warga negara, antara lain hak warga negara untuk mendapatkan, mempunyai, dan menikmati hak milik.²⁶ Hak milik atas tanah sebagai salah satu hak milik, sangat penting bagi negara, bangsa, dan rakyat Indonesia sebagai masyarakat agraria yang sedang membangun ke arah perkembangan industri dan lain-lain, akan tetapi, tanah yang merupakan kehidupan pokok bagi kehidupan manusia akan berhadapan dengan berbagai hal, antara lain:

1. Keterbatasan tanah, baik dalam jumlah maupun kualitas dibanding dengan kebutuhan yang harus dipenuhi;
2. Pergeseran pola hubungan antara pemilik tanah dan tanah sebagai akibat perubahan-perubahan yang ditimbulkan oleh pembangunan dan perubahan-perubahan sosial pada umumnya;
3. Tanah di satu pihak telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting, pada lain pihak telah tumbuh sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi;
4. Tanah di satu pihak harus dipergunakan dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat lahir batin, adil dan

²¹ *Ibid.*,

²² Adrian Sutedi, 2018 *Op.cit.*, hlm. 71

²³ Elza Syarief, *Op.cit.*, hlm. 158

²⁴ Adrian Sutedi, 2007 *Op. Cit.*, hlm. 60

²⁵ Boedi Harsono, *Op.cit.*, hlm. 203

²⁶ Adrian Sutedi, *Op., cit*, 2007, hlm. 32

merata, sementara di lain pihak harus dijaga kelestariannya.²⁷

b.2 Pencabutan Hak Milik Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum.

Istilah Pencabutan Hak Atas Tanah diatur dalam pasal 18 UUPA yang mengatur "Pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberikan ganti kerugian yang layak menurut cara yang diatur dengan undang-undang". Dalam memori penjelasan Undang-Undang Pokok Agraria di sebutkan bahwa pasal 18 ini merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah. Pencabutan hak dimungkinkan tetapi di rakyat mengenai hak-haknya atas tanah. Pencabutan hak dimungkinkan tetapi di ikat dengan syarat-syarat, misalnya harus disertai dengan pemberian ganti rugi yang layak.²⁸

Pencabutan Hak ini merupakan pemutusan hubungan hukum antara pemegang hak dengan kedua objek tanah yang dilakukan oleh penguasa secara sepihak, namun tindakan pencabutan hak ini harus memenuhi beberapa persyaratan yakni:

Pertama, pencabutan tidak boleh dilakukan tanpa sebab yang dibenarkan, harus ada keadaan yang mendesak yang memaksa yang memaksa negara melakukan pencabutan hak yakni ada tuntutan dari tugas negara untuk mensejahterakan rakyatnya melalui pemenuhan kebutuhan yang bersifat publik untuk kepentingan umum, dengan demikian terdapat kepentingan pribadi warga negara.

Kedua, pencabutan hak harus diikuti dengan pemberian ganti rugi yang layak kepala warga yang dicabut haknya, hal ini tentunya sebagai pengakuan akan hak atas tanah sebagai hak pribadi dari warga negara, kerena sebelumnya negara jugalah yang telah menetapkan hak itu kepala warga pemegang hak atas tanah itu, baik melalui pemberian hak maupun pengakuan hak.

Ketiga, pencabutan hak harus dilakukan menurut cara yang diatur dalam undang-undang, jadi sekalipun ada keadaan yang mendesak demi kepentingan umum, dalam pelaksanaannya tidak boleh dilakukan

sewenang-wenang, dipastikan lebih dulu bahwa pencabutan hak ini dilakukan dengan tata cara yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang yang bersifat sepihak tidak menyertakan wakil rakyat.²⁹

Sedangkan mengenai hapusnya hak milik disebutkan dalam pasal 27 UUPA. Hak Milik Hapus apabila:³⁰

- a) Tanahnya jatuh kepada negara:
 1. Karena pencabutan hak berdasarkan pasal 18.
 2. Karena penyerahan dengan suka rela oleh pemiliknya.
 3. Karena ditelantarkan.
 4. Karena ketentuan pasal 21 ayat (3) dan pasal 26 ayat (2).

- b) Tanahnya musnah

Mengenai keabsahan dan kehalalan Hak Milik, telah dikenal dua asas, *Pertama* asas "*Nemo plus juris transfere potest quam ipse habet*", artinya tidak seorang pun dapat mengalihkan atau memberikan sesuatu kepada orang lain melebihi hak miliknya atau apa yang dia punyai. *Kedua*, asas "*Nemo sibi ipse causam possessionis mutare potest*", artinya tidak seorang pun dapat mengubah hak bagi dirinya atau kepentingan pihaknya sendiri, tujuan dari penggunaan objek miliknya.³¹

Dengan demikian pemilikan hak atas tanah telah memberikan manfaat dan kegunaan dalam berbagai aspek kehidupan kepada pemiliknya, baik dalam aspek ekonomi, aspek sosial, termasuk dalam hubungannya dengan pembangunan. Dari aspek ekonomi, tentunya tanah dapat dimanfaatkan untuk pertanian, perkebunan, perkantoran sebagai tempat usaha, tanggungan (hak tanggungan), disewakan/dikontrakan, dan sebagainya. Dalam aspek sosial tanah dapat dimanfaatkan untuk kepentingan kegiatan keagamaan dan sejenisnya.³²

Pencabutan hak dilakukan, jika diperlukan tanah untuk kepentingan umum, sedangkan musyawarah yang telah diusahakan untuk

²⁷ *Ibid*

²⁸ UUPA Pasal 22

²⁹ Umar Said dan Suratman, *Hukum Pengadaan Tanah*, Cetakan Kedua, Setara Press, Malang, 2015, hlm.110

³⁰ UUPA Pasal 27

³¹ Supriadi, *Op.cit.*, hlm. 84

³² *Ibid.*, hlm. 9

mencapai kesepakatan bersama mengenai penyerahan tanah dan ganti ruginya tidak membawa hasil, padahal tidak dapat digunakan tanah lain. Dalam pencabutan hak yang empunya tanah tidak melakukan suatu pelanggaran atau melalaikan suatu kewajiban sehubungan dengan penguasaan tanah yang di punyainya. Maka pengambilan tanah yang bersangkutan wajib disertai pemberian ganti rugi yang layak seperti halnya pelepasan hak.³³

Konflik sangat rentan muncul dalam pelaksanaan pengadaan tanah. Masalah pengadaan tanah tentu saja menyangkut hajat hidup orang banyak bila dilihat dari sisi kebutuhan pemerintah akan tanah untuk keperluan pembangunan. Satu-satunya jalan yang ditempuh agar keperluan akan tanah terpenuhi adalah dengan membebaskan tanah milik rakyat, baik yang dikuasai hukum adat maupun hak-hak yang melekat di atasnya.³⁴

Namun demikian, tanah juga merupakan hal yang sangat penting dalam kehidupan manusia mengingat sebagian besar kehidupan bergantung pada tanah. Sedemikian penting fungsi dan peran tanah bagi kehidupan manusia maka perlu adanya suatu landasan hukum yang menjadi pedoman dan sebagai bentuk jaminan kepastian hukum, dalam pelaksanaan penyelesaian pertanahan, khususnya pada persoalan pengadaan hak atas tanah untuk kepentingan umum.³⁵

Dengan demikian, masalah pokok yang menjadi sorotan atau perhatian dalam pelaksanaan pengadaan hak atas tanah adalah menyangkut hak-hak atas tanah yang statusnya akan dicabut atau dibebaskan. Sehingga dapat dikatakan bahwa unsur yang paling pokok dalam pengadaan hak atas tanah adalah ganti rugi yang diberikan sebagai pengganti atas hak yang telah dicabut atau dibebaskan. Pemegang hak atas tanah boleh jadi ditelantarkan demi pembangunan untuk kepentingan umum. Sebaliknya hak-hak mereka harus dipenuhi serta memberikan perlindungan hukum secara proporsional kepada mereka. Sehingga, pada prinsipnya acuan dalam pengadaan tanah sebagai mana tersirat dalam pasal 18 UUPA adalah sebagai berikut:

- 1) Kepentingan Umum;
- 2) Hak Atas Tanah Dapat Dicabut;
- 3) Dengan Memberikan Ganti Kerugian Yang Layak;
- 4) Diatur Dengan Suatu Undang-Undang.³⁶

Pada dasarnya pencabutan hak diadakan untuk keperluan pembangunan negara (pemerintah pusat dan daerah) karena sesuai dengan pasal 18 UUPA hal itu hanya dapat dilakukan untuk kepentingan umum, akan tetapi undang-undang ini tidak menutup kemungkinan sebagai pengecualian mengadakan pula pencabutan hak untuk pelaksanaan usaha-usaha swasta dengan syarat usaha tersebut benar-benar untuk kepentingan umum dan tidak mungkin diperoleh melalui persetujuan dengan pemilik tanah, rencananya harus disetujui pemerintah dan sesuai dengan pola pembangunan semesta berencana (contoh: pembangunan jalan raya, pelabuhan, pembangunan industri, pertambangan, perumahan, dan kesehatan rakyat).³⁷

b.3 Prosedur Pencabutan Hak Atas Tanah.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 prosedur pencabutan hak atas tanah dapat dibagi ke dalam 2 (dua) Kategori,³⁸ yakni:

a. Prosedur Biasa/Normal.

Prosedur pencabutan hak dengan kategori biasa/umum ini diatur dalam pasal 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya, yang dilakukan dengan tahapan berikut:

Pertama, instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan melalui kepala inspeksi agraria, disertai alasan keterangan tanah termasuk di dalamnya nama yang berhak, luas dan jenis haknya serta adanya rencana penampungan warga yang ada di atasnya;

Kedua, diminta pertimbangan kepada kepala daerah yang bersangkutan tentang permohonan tersebut dan penampungannya, kecuali dalam keadaan yang mendesak pertimbangan tersebut dapat diabaikan.

Ketiga, dibentuk panitia penaksir untuk menghitung dan menetapkan ganti kerugian.

³³ Rusmadi Murad, *Op.cit.*, hlm. 298

³⁴ Soedharyo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika ed. 2, Jakarta, 2013, hlm. 75

³⁵ Bernhard Limbong, *Op. cit.*, hlm. 309

³⁶ *Ibid*

³⁷ Rusmadi Murad, *Op. cit.*, hlm. 298

³⁸ Umar Said Sugiharto dan Suratman, *Op.cit.*, hlm. 121

Keempat, diminta rekomendasi dari Menteri Agraria, Menteri Kehakiman (sekarang Menteri Hukum dan HAM) dan Menteri yang bersangkutan.

Kelima, berkas permohonan diteruskan ke Presiden untuk diterbitkan keputusan pencabutan haknya.

Keenam, keputusan pencabutan hak ini dimuat dalam Berita Acara dan isinya juga dimuat dalam surat kabar serta diberitahukan kepada yang bersangkutan.

Ketujuh, apabila pihak yang dicabut haknya tidak menerima penetapan dasarnya nilai ganti rugi yang ditetapkan panitia penaksir, dapat mengajukan upaya hukum banding ke Pengadilan Tinggi, selama satu bulan sejak Keputusan Presiden diterbitkan.³⁹

b. Prosedur Khusus Karena Mendesak.

Prosedur yang ditempuh dalam hal ini adalah atas permintaan kepada yang berkepentingan kepada Kepala Inspeksi Agraria Provinsi, kemudian Kepala Inspeksi Agraria Provinsi menyampaikan permintaan untuk melakukan pencabutan hak kepada Menteri Agraria, tanpa disertai taksiran ganti kerugian dari panitia penaksir dan kalau perlu juga dengan tidak menunggu diterimanya pertimbangan Kepala Daerah.

Perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) di Indonesia dijamin dalam konstitusi dan produk perundang-undangan:

Pertama, dalam UUD 1945 pasal 18b, pasal 28g ayat (1), pasal 28 ayat (4), dan pasal 281 ayat (3), perlindungan tersebut mencakup pengakuan Hak Ulayat, Hak Individu atas perlindungan diri, atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan. Hak individu akan kepemilikan sesuatu dan mempunyai hak milik tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun, penghormatan atas identitas budaya dan hak masyarakat.

Kedua, Undang-Undang Hak Asasi Manusia Nomor 39 Tahun 1999 dalam pasal 2, pasal 6 ayat (1) dan (2), pasal 29 ayat (1), pasal 36 ayat (1) dan (2), serta pasal 37 ayat (1). Perlindungan hukumnya meliputi pengakuan dan perlindungan negara terhadap HAM, pengakuan dan perlindungan hak ulayat, perlindungan terhadap hak milik, hak milik

sebagai hak asasi dan jaminan tidak boleh diambil sewenang-wenang, kecuali untuk kepentingan umum dengan pemberian ganti rugi yang layak.⁴⁰

Terobosan yang ditempuh dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menimbulkan tanda tanya dikaitkan dengan konsep dasar perolehan hak atas tanah untuk kepentingan umum. Sesuai konsepsi hukum tanah nasional, pada prinsipnya perolehan tanah harus dengan cara musyawarah. Artinya, masyarakat melepaskan tanahnya secara suka rela dengan memperoleh ganti kerugian. Bila untuk kepentingan umum semua upaya untuk mencapai musyawarah gagal, sedangkan lokasi pembangunan tidak dapat dipindah ketempat lain, maka ditempuh cara pencabutan hak atas tanah. Langkah ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya, yang berlandaskan ketentuan pasal 18 UUPA.⁴¹

b.4 Peranan Tim Penilai Dalam Pengadaan Tanah Sebagai Acuan Penetapan Harga Tanah Sulawesi Utara

Pada pelaksanaannya di Sulawesi Utara penggunaan penilai/Appraisal diambil dari luar daerah (Makassar dan dari Jawa), dikarenakan di Sulawesi Utara belum ada tim penilai yang dimaksud.⁴²

Di Sulawesi Utara sesuai data dalam penelitian tercatat ada beberapa proyek pembangunan selang waktu 2017 - 2018⁴³ seperti :

1. Tol Manado – Bitung
2. Manado Ring Road III

Dari hasil wawancara dengan pihak BPN provinsi Sulawesi Utara menegaskan bahwa pelaksanaan penilaian yang dilakukan oleh tim penilai/Appraisal ternyata sangat efektif, walaupun begitu tetap dalam prakteknya pihak BPN sebelum dilakukan proses musyawarah dengan masyarakat, tim penilai harus memaparkan penilaiannya kepada pihak BPN.

⁴⁰ Bernhard Limbong, *Op. cit.*, hlm. 400

⁴¹ Umar Said Sugiharto dan Suratman, *Op.cit.*, hlm. 154

⁴² . Muhammad Hero Soepeno, Revy Samuel M. Korah, Presly Prayogo ,2018, Peranan Tim Penilai Dalam Pengadaan Tanah Sebagai Salah Satu Acuan Penetapan Harga Tanah Oleh Pemerintah Daerah Sulawesi Utara, Hasil Penelitian SIMLITAMAS 2018. hal.43

⁴³ BPN Sulawesi Utara, *Proyek Pembangunan Selang Tahun 2017-2018.*

³⁹ *Ibid.*, hlm. 122

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Sulawesi Utara diperhadapkan dengan banyak permasalahan yang terjadi sehingga dari kacamata pelaksana hal ini sebagai faktor penghambat jalannya proyek atau pembangunan, mulai permasalahan internal kepemilikan yang sah (masalah keluarga) sampai keberatan harga yang walaupun menurut undang-undang dapat diselesaikan dengan cepat.

Dari pihak masyarakat sebagian besar menilai Tim Appraisal efektif (penilaian angka) bahkan menilai ganti rugi yang diberikan dalam hal ini ganti rugi berupa uang (sebagian besar) bisa dikatakan bukan ganti rugi tapi ganti untung, bahkan sesuai dengan wawancara kami dengan pegawai BPN bagian pengadaan tanah menjelaskan bahwa ada juga masyarakat yang bersyukur karena lahan mereka akan dilalui proyek jalan justru ingin memberikan tanah mereka secara cuma-cuma, karena mereka menganggap proyek tersebut sangat-sangatlah berdampak positif bagi mereka. Akan tetapi bukan sedikit yang merasa angka tersebut tidak memenuhi rasa adil bagi mereka bahkan upaya-upaya hukum ditempuh demi memenuhi rasa adil tersebut. Bagi mereka yang keberatan dengan angka yang diberikan pada musyawarah menganggap besaran nilai tanah tersebut jauh dari harapan mereka⁴⁴ sehingga mereka mengajukan keberatannya lewat jalur hukum walaupun pada akhirnya mereka kalah dalam pengadilan Negeri ataupun Mahkamah Agung.

Peranan tim penilai dirasa kurang efektif dalam hal penetapan nilai⁴⁵, karena menurutnya keterangan/data yang diambil di Sulawesi Utara malah justru diolah di luar Sulawesi utara, disamping itu dari segi pengambilan data menurutnya oknum yang mengambil data justru berbeda dengan oknum yang mengambil putusan demikian juga terhadap angka penilaian cenderung penilai berpatokan kepada NJOP yang dinaikan sedikit angkanya.⁴⁶

⁴⁴ Wawancara Dengan Pemilik Tanah Di Desa Tumuluntung, Kab. Minahasa Utara

⁴⁵ Wawancara Dengan Pengacara Di Manado Yang Menangani Kasus Keberatan Nilai Sampai Di Tingkatan MA.

⁴⁶ . op.cit. Muhammad Hero Soepeno, Revy Samuel M. Korah, Presly Prayogo, 2018, Peranan Tim Penilai Dalam Pengadaan Tanah Sebagai Salah Satu Acuan Penetapan Harga Tanah Oleh Pemerintah Daerah Sulawesi

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Dalam rangka fungsi sosial hak milik atas tanah dalam menunjang pembangunan di Indonesia menurut undang-undang nomor 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria memang memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Secara normatif, ditegaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial untuk kepentingan umum, tetapi hanya dapat dilakukan atas dasar persetujuan dari pemegang hak atas tanah mengenai dasar dan bentuk ganti rugi yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah itu sendiri dengan cara pelaksanaan: Inventaris dan Identifikasi, penilaian ganti kerugian, musyawarah penetapan ganti kerugian dan pemberian ganti kerugian. Namun secara pelaksanaannya masih terdapat kelemahan-kelemahan, antara lain: terlalu luasnya arti Kepentingan Umum, bentuk dan dasar perhitungan ganti kerugian kepada pemilik hak atas tanah, kurangnya penentuan titik keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan pribadi di dalam pembangunan, dan mekanisme Pengadaan Tanah yang dilakukan oleh Pemerintah.
2. Regulasi yang mengatur fungsi sosial hak atas tanah dalam menunjang pembangunan tidak menjamin pemegang Hak Atas Tanah memperoleh kehidupan yang lebih baik dibandingkan sebelumnya. Hal itu disebabkan karena dasar perhitungan ganti rugi hanya memperhitungkan kerugian yang bersifat fisik yaitu: tanah, bangunan, dan tanaman yang berada di atasnya. Kerugian non fisik yang terkait dengan sosiologis, yang dialami pemilik hak atas tanah tidak diperhitungkan dan diatur dalam peraturan perundang-undangan.

B. Saran

1. Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi

Pembangunan untuk Kepentingan Umum masih perlu disesuaikan dengan UUPA Tahun 1960 dengan menambahkan Undang-Undang mengenai Ganti Kerugian untuk menjaga keseimbangan antara produk hukum yang sudah disusun oleh pemerintah, dan pemerintah juga harus meningkatkan sosialisasi hukum kepada masyarakat dalam hal pentingnya fungsi sosial hak milik atas tanah dalam menunjang pembangunan di Indonesia.

2. Pemerintah harus berusaha secara terus-menerus meningkatkan mutu profesionalisme dan integritas para penegak hukum demi terjaminnya perlindungan hukum dan hak-hak asasi pemegang tanah dalam kerangka fungsi sosial tanah dalam menunjang pembangunan di Indonesia, dengan demikian panitia pengadaan tanah mampu menghadirkan rasa keadilan bagi pemegang hak atas tanah untuk kepentingan umum.

DAFTAR PUSTAKA

- Harsono, Boedi. *Undang-Undang Pokok Agraria Sedjarah Penjusunan, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambata, Cetakan Kedua, Jakarta, 1971
- Hukum Agraria Indonesia*, Djambata, Cetakan 15, Jakarta, 2002
- Kartasapoetra, G. *Hukum Tanah*, PT Rineka Cipta, Cetakan Kelima, Jakarta, 1991
- Keraf, Sonny, *Hukum Kodrat dan Teori Hak Milik Pribadi*, Kanisius, Cetakan kelima, Yogyakarta, 2001
- Limbong, Benhard. *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Margaretha Pustaka, Cetakan ketiga, Jakarta, 2015
- Mahendra, A.A. Oka. *Menguak Masalah Hukum, Demokrasi Dan Pertanahan*, Pustaka Sinar Harapan, Cetakan Pertama, Jakarta, 1996
- Murad, Rusmadi. *Administrasi Pertanahan*, CV Mandar Maju, Cetakan Pertama, Bandung, 2013
- Murhaini, Suriansyah. *Hukum Pertanahan: Alih Fungsi tanah dan Fungsi Sosial Hak Atas Tanah*, Laks Bang Justitia, Cetakan Pertama, Surabaya, 2018
- Parlindungan, A. P. *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Cetakan Kedua, Jakarta, 1994
- Pencabutan dan Pembebasan Hak Atas Tanah Suatu Studi Perbandingan*, Mandar Maju, Cetakan Pertama, Jakarta, 1993
- Perangin, Efendi. *Praktek Permohonan Hak Atas Tanah*, Rajawali, Cetakan Kedua, Jakarta, 1991
- Philips, Dillah H Dan Suratman. *Metode Penelitian Hukum*, Alvabeta, Cetakan Ketiga, Bandung, 2015
- Purbacaraka, Purnadi dan A. Ridwan Halim. *Sendi-Sendim Hukum Agraria*, Ghalia Indonesia Cetakan Kedua, Jakarta, 1985
- Reerink, Gustav. *"Ganti Rugi? Ganti Untung? Hukum Dan Praktek Pengadaan Tanah Di Indonesia Pasca Orde Baru"*, Dalam *Hukum Agraria Dan Masyarakat Di Indonesia*, Penyunting: Myrna A. Safitri Dan Tristam Moeliono: Huma Dan Van Vollen Hoven Institute, Jakarta, 2010
- Said, Umar dan Suratman. *Hukum Pengadaan Tanah*, Setara Press, Cetakan Kedua, Malang, 2015
- Salindeho, John. *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Cetakan ketiga, Jakarta 1993
- Santoso, Urip. *Perolehan Hak Atas Tanah*, Kencana, Cetakan Pertama, Jakarta, 2017
- Hukum Agraria*, PT. Kharisma Putra Utama, Cetakan Pertama, Jakarta, 2012
- Soepono, Muhammad Hero, Revy Samuel M. Korah dan Presly Prayogo. *Peranan Tim Penilai Dalam Pengadaan Tanah Sebagai Salah Satu Acuan Penetapan Harga Tanah Oleh Pemerintah Daerah Sulawesi Utara*, Hasil Penelitian SIMLITAMAS, 2018
- Soimin, Soedharyo. *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Sinar Grafika ed. 2, Cetakan Kedua, Jakarta, 2013
- Suandra, I Wawan. *Hukum Pertanahan Indonesia.*, PT Rineka Cipta, Cetakan Kedua, Jakarta, 1994
- Sumardjono, S. W Maria. *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan*, Kompas, Cetakan Pertama, Jakarta, 2017
- Supriadi. *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Cetakan Ketujuh, Jakarta, 2016

- Sutedi, Adrian. *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika Offset, Cetakan Kesembilan, Jakarta, 2018
- Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Cetakan Pertama, Jakarta, 2007
- Syarief, Elza. *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Kepustakaan Populer Gramedia, Cetakan Kedua, Yogyakarta, 2012
- Wignjosoebroto, Soetandyo. *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial-Politik Dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Cetakan Pertama, 1995
- Zein, Ramli. *Hak Pengelolaan dalam Sistem Undang-Undang Pokok Agraria*, Rineka Cipta, Cetakan Pertama, Jakarta, 1995