

IMPLIKASI PENCABUTAN HAK ATAS TANAH TERHADAP PERLINDUNGAN HAK ASASI MANUSIA

Istiana Heriani*

ABSTRAK

Kepemilikan hak atas tanah merupakan hak dasar yang juga merupakan bagian dari hak asasi manusia. Pencabutan kepemilikan hak atas tanah oleh presiden dilakukan untuk kepentingan umum. Perlindungan subjek hak atas dalam menghadapi pencabutan hak didasarkan kepada pemahaman pengertian kepentingan umum. Kepentingan umum merupakan suatu yang abstrak, mudah dipahami secara teoritis, tetapi menjadi sangat kompleks ketika diimplementasikan.

Kata kunci : pencabutan hak atas tanah, kepentingan umum, hak dasar, hak asasi manusia, negara hukum.

PENDAHULUAN

Kebijakan publik telah ditetapkan oleh pemerintah mengenai kewenangan pemerintah untuk melakukan pencabutan hak atas tanah demi kepentingan umum dengan telah dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang pengadaan tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (untuk selanjutnya ditulis Perpres No. 35 Tahun 2006). Menurut catatan Kompas, ketentuan pencabutan hak atas tanah ini ternyata tidak jauh beda dengan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang pernah dikeluarkan oleh Presiden Soeharto. Baik Keputusan Presiden

Nomor 55 Tahun 1993 maupun Perpres No. 56 Tahun 2005, sama-sama merujuk pada Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Benda yang ada di atasnya.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tersebut dikeluarkan dengan memberi pengaturan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara, serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan, maka Presiden dalam keadaan yang memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Menurut Perpres No. 35/2006, pencabutan hak atas tanah dilakukan oleh Presiden atas Permintaan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan menteri dari instansi yang memerlukan tanah tersebut serta Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Terbitnya Perpres No. 35 Tahun 2006 ini disambut pro dan kontra dari berbagai pihak. Sambutan baik diberikan oleh Departemen Pekerjaan Umum, sebab kebijakan ini akan memudahkan dan melancarkan proses pembebasan lahan untuk pembangunan infrastruktur. Seringkali hambatan yang dihadapi oleh Departemen Pekerjaan Umum di lapangan adalah makin maraknya pengalihan kepemilikan lahan pada lokasi yang hendak dibangun infrastruktur. Pengalihan ini membuat harga tanah pun meningkat sampai ratusan persen dari nilai jual objek pajak (NJOP). Banyak usaha

* *Tenaga Pengajar Fakultas Hukum Universitas Islam Kalimantan*

dan cara yang digunakan oleh masyarakat yang mengklaim sebagai pemilik tanah guna terpenuhi harga jual yang diinginkan. Dalam pembangunan proyek oleh pemerintah seringkali pemerintah menghadapi masalah yaitu banyak spekulasi tanah yang melakukan aksinya dengan membeli lahan-lahan tersebut sebelum proyek dilaksanakan.

Dalam masa reformasi ini banyak masyarakat layak terkejut dengan dikeluarkannya kebijakan publik yang dituangkan dalam Perpres No. 35 Tahun 2006. Keterkejutan itu beralasan, karena kita semua tidak mengira bila pemerintah mengeluarkan peraturan di tengah harapan berjalannya proses demokrasi dan penguatan hak-hak rakyat sipil. Lahirnya Perpres No. 35 Tahun 2006, mengingatkan orang pada praktek-praktek pemerintahan Orde Baru dalam mengambil paksa tanah-tanah rakyat baik yang di kota maupun di desa dengan mengatasnamakan pembangunan, sehingga menimbulkan penggusuran dan konflik agraria.

Kalau kita perhatikan bahwa Perpres No. 35 Tahun 2006 dapat dikatakan merupakan kelanjutan kebijakan publik di masa pemerintahan Orde Baru seperti tertuang dalam surat Menteri Dalam Negeri 3 Desember 1975 Nomor 12/108/12/1975 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pembebasan Tanah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2/1976 tentang Penggunaan Cara Pembebasan Tanah Untuk Swasta, serta beberapa peraturan lain yang memperkuat kedua peraturan tersebut. Dengan demikian, sebenarnya hingga saat ini tidak ada suatu perbaikan kebijakan publik tentang pertanahan bagi rakyat, malah justru sebaliknya terjadi proses penyingkiran rakyat atas tanahnya sendiri semakin sistematis.

Sistem pemerintahan negara sebagaimana yang dicantumkan dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) diantaranya

menyatakan prinsip, bahwa "Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechstaat*)" dan "Pemerintah berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar). Elemen pokok negara hukum adalah pengakuan dan perlindungan terhadap "fundamental rights". Dengan demikian, berarti bahwa tiada negara hukum tanpa pengakuan dan perlindungan terhadap "fundamental rights".

Secara sederhana, konstitusi diartikan sebagai sejumlah ketentuan hukum yang disusun secara sistematis untuk menata dan mengatur garis besar struktur dan fungsi lembaga-lembaga pemerintahan, termasuk kewenangan dan batas kewenangan lembaga tersebut.

Hukum pada umumnya menentukan hak dan kewajiban seseorang. Menurut cara pandang individualistik, maka hukum yang digunakan untuk menegakkan hak asasi manusia, yang secara garis besar sesuai dengan ajaran John Locke adalah life, liberty dan property. Ketiga hak asasi manusia yang paling utama ini menjadi objek utama hukum dan menumbuhkan hak bagi seseorang yang harus dilindungi. Hak asasi ini dikembangkan dan dijamin oleh negara di setiap aspek kehidupan manusia. Penerapan hak asasi manusia di bidang ideologi dan politik menumbuhkan hak ekonomi, serta penerapan di bidang sosial-budaya menumbuhkan hak sosial budaya.

PERMASALAHAN

Tanah merupakan unsur yang paling vital bagi proyek pembangunan infrastruktur, apalagi proyek tersebut membutuhkan areal tanah yang luas. Berbagai cara yang disediakan oleh hukum untuk memperoleh tanah yang diperlukan yaitu melalui prosedur pemindahan hak, pembebasan tanah dan pencabutan hak. Penguasaan dan penggunaan oleh siapapun untuk keperluan

apapun harus ada landasan haknya. Penguasaan dan penggunaan yang diawasi dengan salah satu hak yang disediakan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (selanjutnya ditulis UUPA) dilindungi oleh hukum terhadap gangguan dari pihak manapun baik dari pihak sesama anggota masyarakat maupun dari pihak pemerintah sekalipun, jika gangguan itu tidak ada dasar hukumnya.

Dalam keadaan biasa tanah tersebut hanya dapat diperoleh atas persetujuan dari pihak pemilik hak atas tanah, melalui prosedur pemindahan hak atau pembebasan tanah. Tidak dibenarkan pihak pemilik hak atas tanah dipaksa untuk menyerahkan tanahnya. Hanya dalam keadaan memaksa, jika jalan musyawarah tidak dapat menghasilkan kesepakatan, sedang tanah yang bersangkutan benar-benar diperlukan untuk penyelenggaraan kepentingan umum, pemerintah (dalam hal ini Presiden) oleh hukum diberi kewenangan untuk mengambil tanah tersebut secara paksa melalui prosedur yang dikenal sebagai acara pencabutan hak atas tanah.

Persoalannya adalah negara kita adalah negara hukum, dan negara yang berdasarkan konstitusi, dimana mempunyai elemen pokok berupa pengakuan, penghormatan, dan perlindungan hak asasi manusia. Dengan demikian, tentu menimbulkan permasalahan, yaitu: bagaimana implikasi prosedur pencabutan hak atas tanah berdasarkan Perpres No. 35 Tahun 2006 terhadap perlindungan hak asasi manusia.

PEMBAHASAN

Hak asasi manusia dan hak atas tanah

Hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut.

Dengan demikian, hak itu merupakan suatu kepentingan yang dilindungi oleh hukum, sehingga memungkinkan seseorang menunaikan kepentingan tersebut. Seperti dinyatakan oleh Allen: *"The legally guaranteed power to realise an interest"*.

Oleh karena itu implikasi dari definisi tentang hak tersebut antara lain:

- a. hak adalah suatu kekuasaan, yaitu suatu kemampuan untuk memodifikasi keadaan.
- b. Hak merupakan jaminan yang diberikan oleh hukum.
- c. Penggunaan hak menghasilkan suatu keadaan yang berkaitan langsung dengan kepentingan pemilik hak.

Sedangkan dilihat dari sudut kewenangan, maka pengertian hak berintikan kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu berkenaan dengan sesuatu atau terhadap subjek hukum tertentu atau semua subjek hukum tanpa halangan atau gangguan dari pihak manapun, dan kebebasan tersebut memiliki kewenang-wenangan untuk melakukan perbuatan tertentu, termasuk menuntut sesuatu. Suatu kepentingan merupakan sasaran dari dan bukan hanya karena ia dilindungi oleh hukum, tetapi juga karena pengakuan terhadapnya. Hal ternyata tidak hanya mengandung unsur perlindungan dan kepentingan, melainkan juga kehendak.

Ada beberapa karakteristik yang perlu diperhatikan, yaitu :

1. Dengan hak memungkinkan pemiliknya untuk melakukan kewenangan. Dalam hal ini kewenangan menimbulkan adanya keterikatan pihak lain. Keterikatan pihak lain inilah yang disebut kewajiban.
2. Hak bukan hanya merupakan suatu kewenangan tertentu, melainkan juga untuk melindungi suatu kepentingan tertentu. Kepentingan tersebut harus kongkrit.

3. Dalam mempertahankan haknya, seseorang dapat mengajukan tuntutan hak (gugatan) ke pengadilan.
4. Kewenangan yang diberikan oleh hak bukan hanya memberikan kewajiban kepada pihak lain, melainkan juga memberikan kewajiban kepada yang mempunyai hak tersebut agar tidak terjadi "penyalahgunaan hak".

Persoalannya sekarang adalah apakah hak atas tanah itu dapat dideskripsikan sebagai bagian dari hak asasi manusia. Istilah "Hak Asasi Manusia" itu sendiri perlu penjernihan. Di Indonesia penggunaan kata hak asasi manusia (disingkat HAM) sudah sangat luas digunakan, bahkan juga sudah diresmikan dengan adanya undang-undang Nomor 39 Tahun 1999: tentang hak asasi manusia (UU HAM). Walaupun perlu adanya penjernihan maksudnya tidak lain untuk mencegah adanya kerancuan dalam pemahaman. Kepustakaan hukum selalu menggunakan istilah hak-hak dasar (terjemahan dari istilah *grondrechten*, *fundamental*, *rights*) dan Hak-hak Manusia (terjemahan dari istilah *mensenrechten*, *human right*). Kedua macam hak itu berbeda satu dari yang lain. Kekurangcermatan terjadi, karena dua hak tersebut ditulis secara '*interchangeable*' serta nampaknya harus berlanjut .

Hak-hak dasar sebagaimana yang ditetapkan dalam UUD 45 yang berkaitan dengan kehidupan berkeadilan sosial antara lain, meliputi:

1. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan kewajiban untuk menjunjung hukum;
2. Kesamaan kedudukan dalam pemerintahan dan kewajiban menjunjung pemerintahan tersebut tanpa terkecuali;
3. Berhak atas pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan;

4. Berhak atas kehidupan yang layak bagi kemanusiaan;
5. Perekonomian merupakan usaha bersama atas dasar kekeluargaan;
6. Penyelenggaraan produksi yang penting bagi negara, yang menguasai hajat hidup orang banyak, bumi, air, dan kekayaan akan dikuasai oleh negara;
7. Kemakmuran masyarakat yang diutamakan dan bukan kemakmuran orang perseorangan;
8. Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara negara.

Dalam perkembangannya, UUD 1945 yang telah mengalami perubahan sebanyak 4 kali, maka pada perubahan ke-2 atas UUD 1945 telah ditetapkan bab baru, yaitu bab X A yang mengatur hak asasi manusia (pasal 28 a sampai pasal 28 j). Hak-hak dasar yang diakui sebagai hak asasi manusia ini lebih lanjut diterjemahkan kedalam undang-undang, seperti terdapat dalam UU HAM, sedangkan yang berkaitan dengan hak atas tanah diatur dalam UUPA. Adapun hak-hak atas tanah menurut pasal 16 ayat (1) UUPA 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 hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.

Secara garis besarnya hak-hak atas tanah tersebut dapat dikelompokkan menjadi :

- 1) Hak-hak atas tanah yang bersifat tetap, yang meliputi hak-hak atas tanah yang disebutkan pada huruf a sampai dengan huruf g. Hak-hak ini dikatakan bersifat tetap karena akan tetap terus ada.

- 2) Hak-hak atas tanah yang akan ditentukan oleh undang-undang. Untuk hak-hak ini sampai saat ini belum ada undang-undang yang mengaturnya diluar UUPA.
- 3) Hak-hak atas tanah yang sifatnya sementara yang menurut pasal 53 UUPA meliputi hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian. Disebut sebagai hak yang bersifat sementara karena eksistensinya pada suatu saat nanti akan dihapuskan, karena mengandung sifat-sifat yang kurang baik bertentangan dengan jiwa UUPA.

Konsep "kepemilikan" hak atas tanah

Konsep hukum yang perlu diketengahkan disini sehubungan dengan konsep hukum yang dinamakan "hak" adalah konsep "penguasaan" dan konsep "pemilikan". Konsep hukum disini diartikan "konsep konstruktif dan sistematis yang digunakan untuk memahami suatu aturan hukum atau sistem aturan hukum".

Berbeda dengan penguasaan, maka kepemilikan mempunyai sosok hukum yang lebih jelas dan pasti. Dalam penguasaan yang penting adalah apakah seseorang menguasai suatu barang ialah pertanyaan yang harus dijawab berdasarkan kenyataan yang ada pada waktu itu tanpa perlu menunjuk kepada hukum. Penguasaan hubungan yang nyata antara seseorang dengan barang yang ada dalam kekuasaan. Dengan demikian, dalam penguasaan tidak memerlukan legitimasi lain kecuali bahwa barang itu ada di tangan seseorang. Kalau kepemilikan memerlukan legitimasi, sehingga hubungan antara seseorang dengan objek yang menjadi sasaran kepemilikan terdiri dari suatu kompleks hak-hak. Menurut P.J Fitzgerald ciri hak yang termasuk dalam kepemilikan adalah :

1. Pemilik mempunyai hak untuk memiliki barangnya. Meskipun dia dalam kenyataannya tidak memegang atau menguasai barang itu, maka hak atas barang itu tetap ada pada dia.
2. Pemilik mempunyai hak untuk menggunakan hak dan menikmati barang yang dimilikinya, sehingga kemerdekaan pada pemilik untuk berbuat terhadap barangnya
3. Pemilik mempunyai hak untuk menghabiskan, merusak atau memindahkan/menyerahkan barangnya. Pada orang yang menguasai suatu barang, maka hak untuk memindahkan/menyerahkan tidak ada karena adanya asas "tiada seseorang pun dapat memindahkan hak yang lebih daripada yang dipunyainya".
4. Kepemilikan mempunyai ciri tidak mengenal jangka waktu. Ciri ini membedakan dengan penguasaan, karena untuk penguasaan perlu penentuan statusnya lebih lanjut di kemudian hari. Kepemilikan secara teoritis berlaku untuk selamanya. Kepemilikan mempunyai ciri yang bersifat sisa. Seorang pemilik tanah bisa menyewakan tanahnya kepada orang lain, bisa memberikan hak kepada orang lain untuk melintasi tanahnya, atau memberikan hak-hak yang lainnya kepada orang lain maka ia tetap memiliki hak atas tanah itu terdiri dari sisanya sesudah hak-hak itu ia berikan kepada orang-orang lain.

Penghormatan kepemilikan hak atas tanah haruslah diperhatikan dalam pengadaan tanah untuk pembangunan. Pertanyaannya adalah prinsip penghormatan yang diberikan terhadap kepemilikan hak atas tanah (obyek) atau kepada pemegang kepemilikan hak atas tanah (subyek)? Dengan melihat konstitusi, maka konstitusi menjamin hak kepemilikan seseorang (subyek) atas tanah

(obyek) yang merupakan hak ekonominya. Oleh karena itu, lebih tepat prinsip penghormatan diberikan kepada subyek sebagaimana yang termuat dalam pasal 28 h ayat (4) UUD 1945 (Perubahan II), yang berbunyi: "setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil oleh siapapun".

Dalam perkembangannya ternyata istilah "fungsi sosial" ini digunakan dalam konteks dan untuk kepentingan apa saja dalam rangka pencabutan hak atas tanah milik rakyat. Prinsip "fungsi sosial" justru dipakai sebagai landasan yuridis negara untuk mengambil ahli atau mencabut hak atas tanah yang dimiliki dan dikuasai rakyat untuk kepentingan umum. Hak milik atas tanah memegang peranan yang penting bagi kehidupan ekonomi seseorang, sehingga fungsi sosial yang dikaitkan pada hak milik atas tanah tentu dihubungkan dengan usaha mencari nafkah dan penghidupan yang layak. Hak milik bersumber pada kenyataan hidup, bahwa untuk menghidupi diri sendiri, barang-barang tertentu harus dimiliki, karena bagi manusia ada sekelompok barang yang tertentu yang merupakan kebutuhan bagi kelangsungan hidup manusia. Dengan demikian, penghormatan hak milik atas tanah seseorang berkaitan dengan pasal 27 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan "tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan". Penegakan kedua hak dasar ini memberikan pemahaman, bahwa jangan sampai penyelenggaraan kepentingan umum diselenggarakan dengan mengorbankan hak perseorangan atas pekerjaan dan penghidupan yang layak. Oleh karena itu, ketentuan hak dasar dalam pasal 27 ayat (2) UUD 1945 merupakan ukuran penting

dalam menentukan batas toleransi penyimpangan atau pencabutan kepemilikan hak atas tanah seseorang demi kepentingan umum. Pengurangan atas pencabutan kepemilikan hak atas tanah seseorang tidak boleh mengakibatkan akan kehilangan pekerjaan atau penghidupan yang layak, atau sangat dikurangi kemampuan dan kemungkinan untuk menikmati penghidupan dan pekerjaan yang layak.

KESIMPULAN

Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum (negara hukum). Bertitik tolak dari pemahaman negara hukum yang esensi pokok adalah pengakuan, penghormatan dan perlindungan hak asasi manusia, termasuk hak dasar yang berkaitan dengan kepemilikan hak atas tanah, maka persoalan pencabutan hak atas tanah tentu harus memperhatikan perlindungan hak dasar seseorang yang terkait.

Dalam Perpres No. 35 Tahun 2006 definisi kepentingan umum hanya didefinisikan sebagai "kepentingan sebagian besar masyarakat". Sementara didalam, Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 selanjutnya (ditulis Keppres No. 55 Tahun 1993) - peraturan yang digantikan oleh Perpres No. 36 Tahun 2005 - peraturan yang digantikan oleh Perpres No. 35 Tahun 2006 mendefinisikan kepentingan umum sebagai "kepentingan seluruh lapisan masyarakat". Definisi kepentingan umum dalam Keppres No. 55 Tahun 1993 justru lebih maju karena disebutkan bahwa ada 3 faktor yang menjadi dasar kepentingan umum, yakni dilakukan pemerintah, dimiliki pemerintah, dan tidak untuk mencari kepentingan.

Substansi persoalan pencabutan kepemilikan hak atas tanah ini bersinggungan dengan persoalan hak asasi manusia, sehingga wadahnya bukan dalam bentuk peraturan Presiden melainkan dalam bentuk undang-undang. Undang-Undang nomor 10

Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam pasal 8 menyatakan: "Materi muatan yang harus diatur dalam undang-undang berisi hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945, yang meliputi: Hak asasi manusia dan Hak dan kewajiban warga negara, dan seterusnya.

Jadi sebenarnya dengan mengacu pada UU No. 10 Tahun 2004, Perpres No. 35 Tahun 2006 tidak mempunyai validitas yuridis.

Oleh karena itu, seyogyanya penetapan kegiatan apapun yang bersifat kepentingan umum dilakukan oleh legislatif, pelaksanaannya dilakukan oleh eksekutif, dan putusan atas keberatan atau sengketa kepentingan umum ditetapkan oleh pengadilan (*implementasi sistem check and balance*).

DAFTAR PUSTAKA

Abdurrahman, 2010, Masalah Pencabutan Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia, Citra Aditya Bhakti, Bandung.

Kusumaatmadja, Mochtar dan B. Arief Sidharta, 2010, Pengantar Ilmu Hukum, Alumni, Bandung.

Rahardjo, Satjipto, 2000, Ilmu Hukum, Cet. V, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945.

Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960.

Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Benda yang ada di atasnya.

Undang-Undang nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang pengadaan tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.