

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum, ketentuan ini dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), pada Pasal 1 ayat (3), Sehingga Negara Indonesia memiliki kewajiban untuk melindungi segenap rakyat Indonesia, termasuk mengatur kemanfaatan semua aspek kehidupan agar mampu memberikan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Negara hukum didasarkan pada konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), yang bertujuan untuk kemakmuran rakyat.

Asas fungsi sosial hak atas tanah berasal dari teori fungsi sosial hak atas tanah yang dikemukakan oleh ahli hukum Perancis Leon Duguit. Awalnya teori ini muncul akibat adanya upaya untuk menentang konsep liberal klasik yang berkembang saat itu. Konsep liberal klasik mendominasi konsep politik dan hukum modern. Menurut Sheila R. Foster dan Daniel Bonilla dalam artikelnya pada *Symposium The Social Function of Property: A Comparative Law Perspective* yang diselenggarakan *Fordham University Scholl of Law di New York*, pada tanggal 15 November 2011 menyatakan bahwa, konsepsi liberal klasik berkaitan dengan kepemilikan properti atau hak kepemilikan tanah mendominasi pemikiran hukum dan politik modern<sup>1</sup>. Gagasan yang berkembang dari konsep tersebut bahwa kepemilikan hak atas tanah adalah hak subyektif dan sifatnya mutlak. Pada umumnya warga masyarakat, politisi, dan akademisi beranggapan bahwa kepemilikan hak atas tanah sebagai hak individu yang hanya dibatasi oleh hak orang lain dan kepentingan umum.

Apalagi hak ini sangat penting untuk pelaksanaan otonomi atau kebebasan individu. Kepemilikan hak atas tanah atau properti memungkinkan dan mencerminkan keputusan yang dibuat oleh individu sehubungan dengan rencana hidup mereka. Tanah merupakan sarana fisik yang memungkinkan orang untuk membangun identitas

---

<sup>1</sup> <http://fordhamlawreview.org/symposiumcategory/the-social-function-of-property-a-comparative-perspective/>. Diakses pada tanggal 14 desember 2022. Pukul 19 :46 Wita

mereka dan mengekspresikan komitmen moral mereka. Antara hak individu dan tanah saling memiliki hubungan yang berkaitan satu dengan yang lain. Akibatnya, konsep liberal klasik tentang hak atas tanah membebaskan kewajiban antara negara dan individu.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 33 Ayat (3) disebutkan bahwa, Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kondisi ketersediaan sumber daya alam menjadi faktor yang menentukan dalam memenuhi hak-hak dasar warga negara. Salah satu sumber daya alam yang sangat penting dalam menjamin kesejahteraan dalam negara hukum Indonesia di era globalisasi sekarang ini adalah tanah.

Dalam Pasal 6 UUPA menyatakan bahwa, “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Pasal tersebut selanjutnya dinyatakan sebagai salah satu asas hukum tanah yang diistilahkan asas fungsi sosial hak atas tanah.

Keberadaan tanah menjadi sumber daya alam yang penting bagi negara Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), pada Pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa, “semua tanah dalam wilayah Negara Indonesia adalah tanah bersama bermanfaat bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat di negara kesejahteraan.

Menurut Boedi Harsono, Fungsi sosial hak atas tanah ini bersifat asli, sifat bawaan yang hakiki, yang sudah ada sejak hak individual itu ada karena setiap hak-hak yang bersifat individual lahir atau berasal dari hak yang bersifat komunal<sup>2</sup>.

Menurut Maria S. W. Sumardjono menyatakan bahwa pemahaman tentang makna fungsi sosial hak atas tanah yang paling sulit adalah penjabaran tentang “keseimbangan” antara kepentingan umum dan kepentingan perorang itu. Dalam kasus pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pemegang hak atas tanah telah memberikan sesuatu yang sangat bernilai dalam kehidupannya yang dapat disebut

---

<sup>2</sup> Boedi Harsono (a), 2003, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria*, Isidan pelaksanaannya, (Jakarta: Djambatan), hlm. 302

sebagai kerelaan untuk berkorban demi kepentingan masyarakat yang lebih luas. Partisipasi dalam pemegang hak dalam mewujudkan kepentingan pembangunan itu merupakan dasar utama untuk memberikan penghargaan yang setimpal terhadap kewajiban mematuhi asas fungsi social tersebut<sup>3</sup>.

Salah satu sumber daya alam yang sangat penting dalam menjaminkesejahteraan dalam negara hukum di Indonesia adalah tanah. Keberadaan tanah menjadi sumber daya alam yang penting bagi negara Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), pada Pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa, “semua tanah dalam wilayah Negara Indonesia adalah tanah bersama dari seluruh rakyat Indonesia”. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok: kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (pasal 2 ayat 3).Berhubung dengan fungsi sosialnya, maka adalah suatu hal yang sewajarnya bahwa tanah itu harus dipelihara baik-baik, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu (Pasal 15). Dalam melaksanakan ketentuan tersebut akan diperhatikan kepentingan pihak yang ekonomis lemah.

Meskipun frasa “fungsi sosial” ini tidak disebutkan secara eksplisit dalam UUD 1945, namun secara implisit ayat ini harus ditafsirkan bahwa fungsi sosial dari hak milik diartikan sebagai hak milik yang tidak boleh dibiarkan merugikan kepentingan masyarakat umum.

Asas fungsi sosial hak atas tanah dalam hukum tanah nasional, mengandung makna bahwa hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang, tidak dapat dibenarkan bahwa tanahnya akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

---

<sup>3</sup> Maria S. W. Sumardjono (a), 2008, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi*, (Jakarta: Buku Kompas).hlm249

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, sehingga bermanfaat, baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bagi masyarakat dan negara. Akan tetapi dalam konteks itu, ketentuan tersebut tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum dan kepentingan masyarakat.

Asset tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial dikalangan masyarakat untuk hidup dan berkehidupan, sedangkan capital asset tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan obyek spekulasi. Keberadaan fungsi sosial hak atas tanah tersebut dalam UUPA sebagai sumber utama hukum tanah nasional, dimana fungsi sosial hak atas tanah merupakan salah satu dari 3 (tiga) kewajiban dalam UUPA yang bersifat umum yang dibebankan pada setiap pemegang hak atas tanah, yakni : (a) kewajiban menjalankan fungsi sosial hak atas tanah (Pasal 6); kewajiban memelihara tanah (Pasal 15 ayat (1)); (c) kewajiban untuk mengerjakan sendiri secara aktif tanah pertanian (Pasal 10).<sup>4</sup>

Ditinjau dari landasan yuridis asas fungsi sosial hak atas tanah menjadi dasar untuk memberikan kepastian dan perlindungan tanah, agar dalam memanfaatkan serta tidak memanfaatkan tanah, tidak boleh semata-mata untuk kepentingan pribadi, apalagi sampai merugikan pihak lain. Hal ini dimaksudkan, bukan berarti subyek hak yang melaksanakan fungsi sosial akan kehilangan hak atas tanahnya, akan tetapi disini dimaksudkan ada keseimbangan antara kepentingan perorangan, kepentingan sosial, dan kepentingan umum atas tanah. Hak atas tanah yang dimiliki seseorang tidak boleh digunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi atau perseorangan, melainkan juga harus memperhatikan kepentingan masyarakat umum. Sehingga, asas fungsi sosial ditinjau secara yuridis pada prinsipnya menjaga kepastian hukum atas kemanfaatan tanah untuk kepentingan pribadi, kepentingan sosial dan kepentingan umum, untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Fungsi norma hukum agar mengikat, harus didasarkan pada asas hukum untuk membentuk isi norma hukum yang

---

<sup>4</sup> Achmad Rubaie. 2007. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. (Banyuwed:Malang), hlm. 67

dirumuskan dalam peraturan.<sup>5</sup>

Terkait dengan keberadaan asas fungsi sosial hak atas tanah pada negara hukum sebagai salah satu asas kemakmuran rakyat sebagaimana ketentuan dalam konstitusi UUD NRI Tahun 1945 hukum agraria, memiliki peran yang sangat penting dalam mewujudkan tujuan negara dalam konsep *welfare states* seperti Indonesia. Terkandung makna dalam asas fungsi sosial hak atas tanah, adanya pemenuhan hak atas tanah untuk masyarakat. Namun, dalam perkembangannya tanah sebagai sumber daya alam belum menjamin dan memelihara kemanfaatannya untuk memenuhi kemakmuran rakyat. Keberadaan tanah belum mampu bermanfaat dalam konsep fungsi sosial hak atas tanah. Salah satu persoalan yang saat ini muncul terkait dengan pemenuhan kebutuhan bersama seluruh rakyat dalam konsep fungsi sosial yakni ketersediaan tanah untuk masyarakat melintasnya.

Pengelolaan pertanahan haruslah sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana yang tertuang dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945. UUD 1945 memberikan dasar bagi lahirnya kewenangan Negara yang disebut dengan hak menguasai Negara. Hak menguasai Negara dimaksud diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau lebih sering disebut dengan UUPA yaitu kewenangan:

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan bumi, air dan ruang angkasa, dan
- 2) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan bumi, air dan ruang angkasa, dan

Ketiga kewenangan tersebut, merupakan landasan untuk mewujudkan cita-cita mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan

---

<sup>5</sup> Boedi Harsono. 2006. *Hukum Agraria Indonesia* (Himpunan peraturan-peraturan Hukum Tanah). Djambatan: Jakarta, hlm 408

dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Republik Indonesia.

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 untuk kemakmuran rakyat. Namun kenyataannya pengelolaan tanah telah menimbulkan berbagai masalah. Tujuan “untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” masih jauh dari yang diharapkan. Kebijakan pembangunan yang menitikberatkan pertumbuhan ekonomi yang mengakibatkan ketimpangan pemilikan penguasaan tanah. Tanah dalam Republik ini sebagian besar dikuasai oleh pengusaha-pengusaha besar. Demikian juga telah terjadi secara besar-besaran peralihan fungsi tanah pertanian non pertanian. Salah satu perspektif yang mendasar dari pengelolaan pertanahan bahwa semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial (Pasal 6 UUPA), 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. Meskipun konsepsi tentang pengelolaan pertanahan yang mempunyai fungsi sosial telah tertuang dalam UUPA, namun demikian mengenai fungsi sosial hak atas tanah masih belum dapat dijabarkan secara jelas dalam kebijakan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan, serta pelayanan dalam bidang pertanahan. Oleh sebab itu diperlukan suatu kajian yang menyeluruh tentang pengembangan kebijakan terhadap fungsi sosial hak atas tanah.

Terkait dengan keberadaan asas fungsi sosial hak atas tanah pada negara hukum sebagai salah satu asas hukum agraria, memiliki peran yang sangat penting dalam mewujudkan tujuan negara dalam konsep *welfare state* seperti Indonesia. Terkandung makna dalam asas fungsi sosial hak atas tanah, adanya pemenuhan hak atas tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana ketentuan dalam konstitusi UUD NRI Tahun 1945 Dalam penjelasannya yang terdapat dalam Penjelasan Umum, Angka

Romawi II Angka 4 UUPA, dikatakan bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidak dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara. Asas fungsi sosial yang dianut dalam sistem kepemilikan tanah di Indonesia ini berlaku pada semua hak atas tanah yang disebutkan pada Pasal 16 UUPA.

Dalam penjelasannya yang terdapat dalam Penjelasan Umum, Angka Romawi II Angka 4 UUPA, dikatakan bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidak dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara. Asas fungsi sosial yang dianut dalam sistem kepemilikan tanah di Indonesia ini berlaku pada semua hak atas tanah yang disebutkan pada Pasal 16 UUPA.

Namun dalam pelaksanaannya salah satu perusahaan yang terletak di Kelurahan Penkase, Kecamatan Alak, Kota Kupang, Pembangunan pagar tembok yang menghalangi jalan bagi para masyarakat disekitar termasuk anak-anak sekolah yang melakukan perjalanan menuju ke sekolah untuk melakukan proses pembelajaran dengan terpaksa harus memanjat tembok yang dibangun oleh perusahaan tersebut. Orangtua siswa juga rela memanjat pagar tembok saat pergi menghadiri rapat komite di sekolah. Pagar tembok yang di bangun oleh perusahaan setinggi 1,3 meter. hal tersebut tentu harus menjadi pertimbangan bagi perusahaan tersebut untuk membuka jalan baru atau membuka kembali pagar tembok kepada masyarakat dan anak-anak sekolah yang pergi ke sekolah karena jalan yang dahulu dilalui telah ditutupi dengan pagar tembok. Hal ini terjadi sudah dua tahun namun hingga saat ini belum ada penyelesaian. Walaupun hal ini telah disampaikan kepada pemerintah kota kupang, Namun belum ada titik terangnya.

Oleh karena itu warga masyarakat menuntut agar Perusahaan mengkondisikan jalan seperti apa adanya yaitu membuka kembali jalan dengan menghubungkan antar warga serta dapat diakses kembali melalui jalan yang dahulu mereka lalui.

Upaya mediasi yang telah dilaksanakan namun tidak mendapatkan kesepakatan bersama.

Berdasarkan latar belakang masalah diatas maka peneliti tertarik untuk meneliti **“PELAKSANAAN FUNGSI SOSIAL HAK ATAS TANAH (SUATU STUDI KASUS PENUTUPAN JALAN UMUM OLEH PT PITOBY DI KELURAHAN PENKASE KECAMATAN ALAK KOTA KUPANG)”** sebagai judul skripsi.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Bagaimana Pelaksanaan Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Penutupan Jalan Umum Oleh PT Pitoby Terhadap Masyarakat Kelurahan Penkase, Kecamatan Alak, Kota Kupang Provinsi Nusa Tenggara Timur?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Untuk Mengetahui Pelaksanaan Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Penutupan Jalan Umum Oleh PT Pitoby Terhadap masyarakat Kelurahan Penkase, Kecamatan Alak, Kota Kupang.

## **1.4. Manfaat**

### **a. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi masyarakat dan bahan bacaan serta sumber informasi untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan fungsi sosial hak atas tanah.

### **b. Manfaat Praktis**

1. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan bacaan atau referensi dalam pelaksanaan fungsi sosial hak atas tanah di masyarakat Kelurahan Penkase, Kecamatan Alak, Kota Kupang.
2. Hasil penelitian dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai hak atas tanah yang mempunyai fungsi sosial dan pelaksanaannya kepada masyarakat Kelurahan Penkase, Kecamatan Alak, Kota Kupang.



Hasil penelitian diharapkan dapat memperluas wacana yang lebih jelas mengenai permasalahan yang timbul dan cara mengatasinya di masyarakat Kelurahan Penkase, Kecamatan Alak, Kota Kupang