

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Landasan Teoritis

2.1.1 Teori Keadilan

Salah satu tokoh penggagas teori keadilan adalah Roscoe Pound. Menurut Pound, hukum jangan dibiarkan membumbung dalam pengertian-pengertian atau konsep-konsep logis-analitis ataupun kaku dan eksklusif dalam ungkapan-ungkapan teknis yuridis. Melainkan, hukum itu mesti didasarkan pada kenyataan-kenyataan hidup maupun dunia sosial yang sarat dengan berbagai kepentingan-kepentingan yang saling bersaing.²

Pemikiran Pound di atas sebenarnya dilatar belakangi oleh sebuah pengamatan akan situasi masyarakat yang kurang seimbang. Ada pihak yang terkesan terlalu menguasai dan ada pihak yang merasa terpinggirkan. Oleh karena itu untuk mewujudkan suatu dunia yang berakhlak, maka seharusnya hukum tampil sebagai pengimbang. Hukum semestinya berfungsi sebagai alat pembaharuan dalam masyarakat. Sasaran dari hukum adalah untuk membenahi dan menata kembali kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat.

Bagi Pound, semakin terpenuhinya kebutuhan, tuntutan atau keinginan-keinginan manusia melalui pengendalian sosial; maka semakin terjangkau dan efektif jaminan terhadap kepentingan sosial. Dengan demikian bagi Pound, keadilan merupakan hasil-hasil nyata yang dapat “diberikan” kepada masyarakat.³

² Bernad L. Tanya dkk. *TEORI HUKUM, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. (Yogyakarta: Genta Publishing, 2019). Hal. 139

³ <https://www.gramedia.com/literasi/teori-keadilan>, diakses pada 25 November 2023.

Pemikiran Roscoe Pound, kemudian dipertegas oleh Gustav Radbruch, seorang ahli hukum berkebangsaan Amerika. Pound memaknai keadilan sebagai pengimbang dan hukum sebagai alat pembaharuan dalam masyarakat yang bertujuan untuk menjamin kebutuhan dan kepentingan-kepentingan sosial, maka Radbruch mengartikan hukum sebagai pengemban nilai keadilan.

Menurut Radbruch, keadilan dan aturan hukum adalah dua hal yang tak dapat dipisahkan. Nilai keadilan adalah substansi dari aturan hukum, sedangkan aturan hukum adalah forma yang mesti melindungi nilai keadilan.⁴ Radbruch menambahkan bahwa hukum mengandung dan memuat nilai keadilan bagi kehidupan nyata manusia. Disini ada kesamaan pandangan antara Pound dan Radbruch, bahwa hukum itu, tidak hanya terbatas pada konsep-konsep logis analitis, tetapi hukum itu harus mampu menyelesaikan persoalan-persoalan yang terjadi di dalam kehidupan sosial masyarakat.

Bagi Radbruch, hukum mengandung tiga nilai, yakni nilai keadilan, nilai finalitas dan nilai kepastian. Keadilan tentang bagaimana setiap orang mendapat hak dan perlakuan yang sama di depan hukum. Nilai finalitas berhubungan dengan tujuan dari keadilan, yang merujuk pada bagaimana memajukan kebaikan pada hidup manusia. Sedangkan kepastian berkaitan dengan jaminan bahwa hukum yang mengandung keadilan dan norma-norma yang menjunjung tinggi kebaikan, benar-benar berfungsi sebagai peraturan yang ditaati.⁵

Dalam hubungan dengan pemberian hak atas tanah bagi warga eks Timor Timur, maka tiga nilai yang dikemukakan oleh Radbruch haruslah menjadi

⁴ Bernad L. Tanya dkk. Op.Cit. hal.117

⁵ Ibid. hlm. 118

landasan bagi pemerintah dalam pelaksanaan pemberian hak atas tanah. Keadilan harus menjadi alasan pemberian hak atas tanah bagi warga eks Timor Timur, dan tanah yang diberikan harus dipastikan memberikan akses untuk kehidupan yang lebih baik.

2.1.2 Teori Hak Milik

Teori ini dikemukakan oleh David Hume, seorang filsuf Skotlandia. Bagi Hume, hak milik pribadi adalah benda atau materi yang kepemilikannya dipastikan oleh hukum dari suatu masyarakat. Karena hak milik itu harus diatur oleh hukum positif melalui sebuah proses kesepakatan, maka menurut Hume hak milik itu bersifat artifisial. karena ditentukan, diberikan dan diatur oleh hukum positif melalui kesepakatan diantara manusia.

Hume juga menegaskan tentang pentingnya sikap hormat terhadap hak milik orang lain. Ketika orang-orang tahu mengakui dan menghargai milik orang lain, dan sebaliknya orang lain juga melakukan hal yang sama, sebenarnya mereka sudah mulai mengembangkan tindakan-tindakan artifisial untuk melindungi hak milik mereka.⁶ Bagi Hume, ada hubungan keterkaitan antara hak kepemilikan dan prinsip keadilan. Bentuk Keadilan menurut Hume berpijak pada keterpenuhan pemilikan yang adil dan wajar. Artinya (i) mempunyai barang atau benda tidak berlebihan, (ii) didapat dengan cara yang legal, (iii) Pengalihan harus menurut asas kesepakatan.⁷

⁶ Rai Mantili, "Eksistensi Teori Hak Milik Pribadi Dalam Kepemilikan Perseroan Terbatas (Dari Perspektif Sistem Kapitalisme Dan Sistem Ekonomi Pancasila)," *ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan* 5, no. 2 (2022): 251–269, <http://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/acta/issue/archive>.

⁷ Bernad L. Tanya dkk. Op. Cit. hlm. 81

Bertolak dari uraian di atas, maka kepemilikan dapat diartikan sebagai hubungan antara pemilik dengan barang atau benda miliknya, yang membolehkan pemilik dengan tanpa paksaan dan tekanan untuk menggunakan benda tersebut, atau mengalihkan hak-hak tertentu kepada orang lain, atau juga melarang orang lain mengendalikan atau menguasai barang tersebut tanpa persetujuannya. Dalam hubungan dengan warga eks Timor Timur, adalah bahwa negara tidak hanya bertanggung jawab untuk memberikan hak atas tanah, tetapi juga perlu memberikan kepastian hukum dalam bentuk sertifikat sebagai perlindungan bagi hak-hak mereka.

2.2. Landasan Konseptual

2.2.1 Konsep Pemberian

Secara yuridis, ada dua konsep dalam pemberian hak-hak atas tanah yaitu konsep pengaturan, dan konsep penetapan.

2.2.1.1 Pengaturan

Secara umum, konsep pemberian hak atas tanah oleh negara pada prinsipnya bersifat mengatur. Konsep pemberian ini tidak terlepas dari hak menguasai negara atas tanah. Bahwa dalam tatanan hukum tanah Indonesia, Hak Menguasai Negara sesungguhnya lahir dari ide para fondator bangsa yang dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Melalui konsep Hak Menguasai Negara, asas domain pemilikan tanah "domain verklaring" yang diterapkan dalam perundang-undangan agraria warisan kolonial ditinggalkan, karena dianggap tidak sesuai dengan falsafah Bangsa Indonesia, dan merugikan masyarakat kemudian diganti dengan "Hak Menguasai Negara". Asas domain pemilikan tanah pada

zaman pemerintahan kolonial dijadikan dasar untuk **mengambil** tanah dari masyarakat, sebaliknya asas “Hak Menguasai Negara” dijadikan dasar untuk **memberikan** tanah kepada masyarakat.

Landasan hukum Hak Menguasai Negara, tertuang dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi “ Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.”⁸

Rumusan Pasal 33 Ayat 3 tentang Hak Menguasai Negara yang kemudian menjadi landasan pemberian hak atas tanah dijabarkan dalam UU No 5. Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, khususnya Pasal 2 Ayat (1) sampai (4) dan Pasal 4 Ayat 1

Pasal 2 menyebutkan :

(1) Berdasarkan ketentuan pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 1, menjelaskan bahwa negara sebagai organisasi tertinggi memiliki kewenangan untuk menguasai bumi air dan segala unsur yang terkandung di dalamnya.

(2) kewenangan yang dimaksud dalam ayat (1) adalah kewenangan dalam mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan atas tanah. Selain itu, sebagai organisasi kekuasaan, negara juga memiliki kewenangan dalam menentukan, mengatur hubungan-hubungan hukum, baik itu antara orang-orang, maupun dalam menentukan dan mengatur

⁸ Benediktus Peter Lay, HUKUM KEPEMILIKAN DAN PENGUASAAN HAK ATAS TANAH, (MS), (Kupang: Fakultas Hukum, Universitas Katolik Widya Mandira) hlm. 6

hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

(3) sasaran atau tujuan dari wewenang negara adalah untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam konteks Negara hukum kesejahteraan harus dilaksanakan dengan prinsip merdeka, berdaulat, adil dan makmur

(4) Dalam mewujudkan pelaksanaan kesejahteraan bagi seluruh rakyat maka “Hak Menguasai Negara dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Pasal 4 ayat (1) menggambarkan bahwa

“ Negara, tidak hanya menentukan hubungan hukum, tetapi atas dasar hak menguasai, negara juga menentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang **dapat diberikan** dan dimiliki oleh orang perorangan, baik secara pribadi maupun secara berkelompok dengan orang lain serta badan hukum”.

2.2.1.2 Penetapan

Konsep pemberian hak atas tanah oleh Negara, yang sifatnya mengatur sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 4 Ayat (1) UUPA, kemudian diwujudkan dalam bentuk penetapan. Dalam Peraturan Menteri Agraria No.1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah.

Pasal 1 Ayat (4) dan (5), secara khusus mengartikan Pemberian Hak atas tanah sebagai berikut :

- (4). Bahwa Pemberian Hak Atas Tanah didasarkan pada sebuah penetapan dari Pemerintah yang isinya tentang pemberian suatu Hak Atas Tanah oleh Negara. Selain itu pemerintah yang memiliki kewenangan untuk proses perpanjangan jangka waktu hak dan pembaharuan hak serta pemberian hak di atas Hak Pengelolaan.
- (5). Pemberian hak atas tanah harus memenuhi syarat-syarat tertentu. Apabila penerima hak sudah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, maka akan dilanjutkan dengan penetapan pemberian hak.

Yang dimaksud dengan penetapan hak atas tanah dalam Pasal 1 Ayat (4) adalah Keputusan Pemerintah mengenai hubungan hukum antara perseorangan, badan hukum publik maupun swasta dan lembaga atau instansi pemerintah dengan tanah yang meliputi **pemberian**, perpanjangan dan pembaharuan hak atas tanah. Definisi ini tertuang dalam Permen Agraria atau Kepala BPN No. 28 Tahun 2016 tentang Percepatan Program Nasional Agraria Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis.

Di dalam Pasal 1 Ayat (2) dijelaskan bahwa: “ Pemerintah tidak hanya berwenang menetapkan dan memutuskan Hak atas Tanah, tetapi juga memiliki kewenangan untuk menetapkan hubungan hukum, antara orang perorangan, badan hukum publik maupun swasta, lembaga-lembaga pemerintah dengan tanah yang melingkupi pemberian hak atas tanah , perpanjangan hak atas tanah dan pembaruan hak atas tanah”

Maksud dan tujuan Penetapan hak adalah untuk melakukan percepatan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah rakyat secara

pasti, sederhana, cepat, lancar, aman, adil sebagaimana amanah dari percepatan pelaksanaan reforma agraria.⁹

Di dalam Perpres No 62 Tahun 2023 tentang percepatan pelaksanaan reforma agraria Pasal 1 poin 9 tentang redistribusi tanah., menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan Redistribusi tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka pembagian dan atau pemberian hak atas tanah yang bersumber dari TORA kepada subjek Reforma Agraria disertai dengan pemberian sertifikat hak atas tanah.¹⁰

2.2.2 Hak Atas Tanah

Di dalam UUPA Pasal 4 ayat (1) menjelaskan bahwa : “ Atas dasar hak menguasai, Negara memiliki kewenangan untuk menentukan adanya macam-macam hak atas tanah sebagaimana diuraikan dalam Pasal 16, selanjutnya negara juga memiliki hak dan kewenangan untuk mengatur pemberian hak atas tanah kepada orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Pengaturan hak atas tanah oleh negara dalam Pasal 4 Ayat (1) dipertegas dalam Pasal 9 Ayat (2) yang berbunyi” Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”

⁹ **Reforma Agraria** adalah penataan kembali struktur penguasaan , pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui penataan aset dan penataan akses untuk kemakmuran rakyat, yang diatur dalam Perpres No. 86 Tahun 2018 Pasal 1 poin 1

¹⁰ Tanah Objek Reforma Agraria yang disingkat TORA adalah tanah yang dikuasai oleh negara dan/ atau tanah yang telah dimiliki, dikuasai dan atau dimanfaatkan oleh masyarakat untuk didistribusi atau dilegalisasi.

Selanjutnya macam-macam hak atas tanah dimaksud dalam Pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria lebih lanjut ditentukan dalam Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria. Macam-macam hak atas tanah dalam Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria yaitu:

a. Hak Milik

Yang dimaksud dengan hak milik adalah hak yang paling kuat, dan terpenuh, dan dapat diwariskan secara turun-temurun dan terus menerus tanpa ada kewajiban untuk adanya permohonan apabila terjadi perubahan atau peralihan hak kepemilikan.¹¹ Terkait dengan hak milik diatur dalam KUH Perdata Pasal 570 yang dirumuskan sebagai berikut; hak milik adalah hak untuk menikmati kegunaan sesuatu hak kebendaan dengan leluasa dan pemegang hak dapat berbuat bebas dan leluasa sepanjang tidak mengganggu hak orang lain, semuanya itu tentu dengan tidak mengurangi kemungkinan adanya pencabutan hak untuk kepentingan umum sesuai ketentuan undang-undang yang berlaku dan tentunya dengan pemberian ganti rugi.

b. Hak Guna Usaha;

Merupakan salah satu bentuk hak atas tanah yang dapat dikuasakan kepada pemegang hak. Syarat-syarat adalah:

- a. Warga negara Indonesia;
- b. Badan Hukum yang didirikan menurut dan berkedudukan di Indonesia

(Pasal 30 Ayat (2) UUPA.¹²

¹¹ Moh. Hatta, BAB-BAB TENTANG PEROLEHAN & HAPUSNYA HAK ATAS TANAH, (Yogyakarta: Liberty, 2014), hlm. 1

¹² Ibid. hlm. 19

c. Hak Guna Bangunan;

Adalah hak untuk mendirikan bangunan dan hak untuk mempunyai atau memiliki bangunan di atas tanah yang bukan milik sendiri dalam batas waktu kurang lebih 30 tahun (tiga puluh) tahun (Pasal 35 UUPA) dan merupakan suatu pemilikan hak di atas tanah orang lain yang tidak diusahakan untuk pertanian. Hak guna bangunan dapat ditambahkan waktu paling lama untuk 20 tahun.¹³

d. Hak Pakai;

Merupakan hak untuk memanfaatkan dan atau mengambil hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau milik orang lain yang diberikan wewenang dan kewajiban yang ditetapkan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang memiliki otoritas dan kewenangan untuk memberikan hak tersebut.¹⁴

e. Hak sewa

Hak sewa diartikan sebagai hak untuk mempergunakan tanah milik orang lain untuk kepentingan atau keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.

f. Hak membuka tanah atau lahan baru dan mengambil hasil hutan;

Adalah Hak membuka tanah dan mengambil hasil hutan hanya bagi warga negara Indonesia dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Implikasi dari Pasal 4 Ayat 1 dan 2 UUPA adalah bahwa pemegang hak atas tanah diberi **wewenang** untuk mempergunakan tanah. Wewenang yang

¹³ Ibid. hlm. 16

¹⁴ Ibid. hlm. 14

dimaksud adalah untuk mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Pernyataan “**mempergunakan** “ mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu dipergunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan perkataan” **mengambil manfaat**” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu dipergunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya pertanian, perikanan, peternakan dan perkebunan.

Dilain pihak, di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Aturan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah mengartikan hak Atas Tanah dari sudut **hubungan hukum** bahwa hak atas tanah adalah hak yang diperoleh dari **hubungan hukum antara pemegang hak dengan Tanah**, termasuk ruang di atas tanah, dan atau ruang di bawah tanah.

Soedikno Mertokusumo, mengklasifikasi wewenang atas tanah menjadi dua yaitu wewenang umum dan wewenang khusus.

1. Wewenang umum

Wewenang yang bersifat umum yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai kebebasan untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi dan air dan ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk hal yang berkaitan langsung dengan penggunaan tanah sesuai patokan-patokan atau ukuran-ukuran yang diatur dalam UUPA dan ketentuan-ketentuan atau peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

2. Wewenang Khusus

Wewenang yang bersifat khusus yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai hak untuk secara leluasa menggunakan tanahnya sesuai dengan

macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah Hak Milik adalah wewenang untuk secara bebas menggunakan tanah tersebut untuk urusan pertanian dan atau kewenangan untuk bebas mendirikan rumah dan bangunan lain. Untuk tanah Hak Guna Bangunan, pemegang hak menggunakan tanah hanya untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya. Demikian pula pada tanah Hak Guna Usaha, pemegang hak memiliki wewenang menggunakan tanah sebatas untuk kepentingan yang berkaitan langsung dengan bidang-bidang usaha, misalnya, perusahaan di bidang Perkebunan, pertanian, peternakan dan perikanan.¹⁵

Macam – macam hak atas tanah dimuat dalam pasal 16 jo. Pasal 53 UUPA, kemudian dikelompokkan menjadi 3 bidang, yaitu :

1. Hak atas tanah yang bersifat tetap

Adalah hak yang sudah diatur dalam UUPA. Oleh karenanya selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan undang – undang yang baru, maka hak – hak atas tanah ini akan tetap ada.

Hak-hak atas tanah yang bersifat tetap yang dimaksud yaitu; Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa Bangunan, dan Hak Mengambil Hasil Hutan.

2. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang – undang

Yaitu hak-hak atas tanah yang belum diatur dalam Undang-Undang. Apabila dalam perjalanan waktu ada hak-hak baru yang lahir, maka akan ditetapkan dengan undang – undang.

¹⁵ Urip Santoso, HUKUM AGRARIA & HAK-HAK ATAS TANAH, ed. Arief, 1st ed. (Jakarta: KENCANA PRENADA MEDIA GRUP, 2005). hlm. 87-88

3. Hak atas tanah yang bersifat sementara

Yaitu hak atas tanah yang sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapuskan karena mengandung sifat- sifat pemerasan, mengandung sifat feodal, dan bertentangan dengan jiwa UUPA.¹⁶

2.2.3 Warga Negara

Warga Negara secara etimologis, berasal dari bahasa Latin “*civis* atau *civitas* yang artinya anggota warga. Dalam bahasa Prancis warga negara dikenal dengan kata *citoyen* yang memiliki pengertian yang sama, warga negara. Sedangkan dalam bahasa Inggris, warga negara dikenal dengan istilah *citizen*. Kata *Civis*, *civitas*, *Citoyen* maupun *citizen* merujuk pada makna yang sama yaitu sesama penduduk serta individu setanah air.¹⁷

Menurut Dr. Baso Madiung, SH., MH, warga negara adalah anggota suatu negara yang mempunyai hubungan timbal balik dengan negaranya, diakui statusnya, hak-haknya sebagai anggota dari suatu negara. Hak-hak yang dimaksud adalah hak atas perlindungan dan hak atas keamanan serta hak-hak konstitusi lain yang diatur dalam negara tersebut. Dalam konteks Indonesia, warga negara diatur dalam Pasal 26, ayat (1), yang berbunyi: **yang menjadi warga negara adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.**

Sedangkan Istilah warga eks Timor Timur atau yang lazim disebut warga baru dapat dikaitkan dengan Surat Dirjen Bantuan Sosial pada tanggal 23 November 2009 yang menyatakan bahwa penanganan eks pengungsi sudah

¹⁶ Ibid hlm. 88-89

¹⁷<https://www.kompas.com/skola/read//warga-negara--pengertian-asas-jenis-dan-fungsinya>. Diakses tanggal 30 Oktober 2023.

berakhir. Warga Eks Timor Timur tidak lagi dikatakan sebagai pengungsi yang masih membutuhkan bantuan, namun sebagai ‘warga baru.’¹⁸ Istilah warga eks Timor Timur atau warga baru yang digunakan UNHCR, maupun oleh Dirjen Bantuan Sosial sebenarnya bukan sebuah status, melainkan label untuk membedakan mereka dari warga masyarakat lain.¹⁹

¹⁸. Skolastika Genapang Maing and Sidik Jatmika, “Dinamika Integrasi Lokal Warga Eks Timor Timur Di Wilayah Pemukiman Pengungsi Kabupaten Kupang Provinsi Nusa Tenggara Timur,” *Indonesian Perspective* 6, no. 1 (2021): 38–64. Warga eks Tim-Tim yang menetap di sejumlah wilayah di Indonesia kemudian disebut sebagai ‘warga baru’

¹⁹ Ibid hlm. 50

2.3. Kerangka Berpikir

