

# PERBUATAN PEMERINTAH DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK UMUM: STUDI DI PTPN VII OGAN ILIR SUMATERA SELATAN

M. Tamudin\*

*Abstrak: Government actions in the procurement of land for public purposes, including public legal act which only one-sided because the will of the government in this case, including actions imposed and only the government who want it, while those who actually do not want the right to transfer their rights to others.*

*ملخص: الإجراءات الحكومية في شراء الأراضي لأغراض عامة، بما في ذلك قانون القتونية العامة التي فقط من جتب واحد لأن إرادة الحكومة في هذه الحالة، بما في ذلك الإجراءات التي تفرضها فقط الحكومة الذين يريدون ذلك، في حين أن أولئك الذين في الواقع لا تريد الحق لنقل حقوقهم للآخرين.*

**Kata Kunci:** *perbuatan pemerintah, pengadaan tanah.*

Perbuatan Pemerintah terdiri dari dua suku kata yaitu kata perbuatan dan kata pemerintah. Dilihat dari asal-usul kata perbuatan berasal dari kata *buat* yang memiliki dua pengertian yaitu 1. *Melakukan perbuatan* dan 2. *Bermakna untuk* (Balai Pustaka, Jakarta, 1989: 129). Kata *buat* kemudian diberi awalan *pe* lalu di beri pula sisipan hurup *r* dan ditambah akhiran *an* maka kata itu menjadi *perbuatan* dalam bentuk kata benda. Kata perbuatan menunjuk nama bagi sebuah aktifitas yang dilakukan oleh pelaku *perbuatan* atau yang berbuat contohnya *perbuatan pemerintah* yang mengandung arti satu aktifitas yang dilakukan oleh pemerintah atau yang mewakili seorang pemangku jabatan pemerintah.

Perbuatan pemerintah menurut Muchsan (2008: 28-29), dengan mengutip pendapat Praag adalah semua kegiatan yang dilakukan pemerintah untuk menjalankan fungsi pemerintahan. Lebih rinci Muhsan menyatakan, perbuatan pemerintah itu dapat

---

\*Alamat koresponden penulis, email: [m\\_tamudin@yahoo.com](mailto:m_tamudin@yahoo.com), atau Fakultas Syari'ah IAIN Raden Fatah Jl. Prof. KH. Zainal Abidin Fikri KM. 3.5 Palembang 30126.

berupa perbuatan hukum (*rechtelijke handeling*) dan perbuatan nyata (*feitlijke handeling*). Perbuatan hukum adalah perbuatan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum tertentu bagi yang bersangkutan. Akibat hukum yang dimaksud diwujudkan dalam bentuk hak dan kewajiban.

Pada pelaksanaannya perbuatan hukum itu dapat dikelompokkan kepada dua macam yaitu perbuatan hukum publik dan perbuatan hukum privat. Perbuatan hukum publik dan perbuatan hukum privat. Baik perbuatan hukum publik maupun perbuatan hukum privat dibagi menjadi perbuatan hukum bersegi satu dan perbuatan hukum bersegi dua. Perbuatan hukum bersegi satu adalah perbuatan hukum atas kehendak sepihak saja. Sedangkan perbuatan hukum bersegi dua adalah perbuatan hukum atas kehendak kedua belah pihak yang berkepentingan. Perbuatan hukum bersegi satu ini masih dapat dibagi lagi menjadi tiga komponen yaitu : peraturan, (*regeling*), keputusan/ketetapan (*beschikking*) dan kebijaksanaan (*beleid*).

Sebagaimana dikemukakan di muka bahwa perbuatan pemerintah dilakukan dalam rangka melaksanakan fungsi pemerintahan yang disebut memerintah. C Van Vollenhoven menyatakan bahwa *besturen* adalah *het spontan en zelfstanding behartigen van het belang van land en volk doorven lagere overheden*. Pendapat ini menyatakan bahwa perbuatan pemerintah tujuannya adalah untuk memelihara kepentingan negara dan rakyat. Dengan pengertian bahwa pelaksanaan tugas pemerintahan yang berbentuk memerintah tujuannya adalah kepentingan umum. Pemberian pelayanan kepada umum termasuk juga bagian tugas pemerintah bagi pemerintah (*verzorgen functie*).

Perbuatan pemerintah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum termasuk perbuatan hukum publik yang hanya bersegi satu karena kehendak pemerintah dalam hal ini termasuk perbuatan yang dipaksakan dan hanya pemerintah yang menghendaknya sedangkan pihak yang berhak sebenarnya tidak menghendaki perpindahan haknya kepada orang lain.

Dalam mengkaji perbuatan pemerintah terdapat beberapa pendapat ahli dalam hal ini antara lain:

1. Utrecht, mengemukakan setiap perbuatan yang dilakukan pemerintah dengan maksud menyelenggarakan kepentingan umum, mengadakan peraturan, mengadakan ketetapan dan perjanjian. Termasuk juga di dalamnya perbuatan pemerintah berupa perbuatan privat yang bersegi satu atau yang bersegi dua (Utrecht, 1967: 22). Dari definisi yang dikemukakan oleh Utrecht ini dapat diimpulkan bahwa perbuatan pemerintah adalah semua perbuatan yang dilakukan pemerintah bertujuan untuk melaksanakan kepentingan umum, termasuk di dalamnya perbuatan untuk mengadakan aturan, ketetapan atau perjanjian. Perbuatan tersebut boleh berbentuk perbuatan hukum publik atau hukum privat baik yang bersegi satu maupun yang bersegi dua.
2. Romeyn, menyatakan bahwa *bestuursbandeling* adalah setiap tindakan/perbuatan dari satu alat perbuatan pemerintah (*bestuursorganen*) baik dalam lapangna hukum Tata Pemerintahan maupun di luar hukum Tata Pemerintahan yang bermaksud menimbulkan akibat hukum di bidang hukum Administrasi Negara (Romeyn, 1969: 121). Berpijak pada pengertian yang diberikan Romeyn di atas dapat disimpulkan beberapa pengertian bahwa unsur-unsur perbuatan pemerintah itu adalah mencakup setiap perbuatan yang dilakukan perlengkapan pemerintah, berupa perbuatan hukum tata pemerintahan maupun di luar hukum tata pemerintahan dengan maksud untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum Administrasi Negara.
3. Prajudi admisoedirjo, menyatakan bahwa hakikat dari perbuatan pemerintah adalah aktifitas aparat pemerintah baik penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintah dalam melaksanakan fungsi

memerintah ataupun fungsi melayani demi terpenuhinya kepentingan umum (Atmosoedirjo, 1979: 16).

Dari pendapat para ahli yang telah dipaparkan di atas dapat disimpulkan bahwa :

1. Perbuatan pemerintah adalah tindakan yang dilakukan oleh aparat pemerintah baik penguasa maupun alat perlengkapan pemerintahan atas prakarsa sendiri.
2. Tindakan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan yang meliputi fungsi memerintah atau fungsi melayani;
3. Tindakan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum Tata Pemerintahan.
4. Tindakan tersebut dilaksanakan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat

Lebih lanjut pemerintah dalam melaksanakan kesejahteraan umum perlu melakukan perbuatan karena dalam Hukum Administrasi Negara, perbuatan pemerintah itu sangat urgen. Saking urgennya dalam keadaan tertentu peraturan perundang-undangan memerintahkan pemerintah untuk tidak berbuat namun, walaupun tidak berbuat maka pemerintah itu telah dianggap berbuat sesuatu karena diamnya pemerintah itu dianggap telah berbuat sesuatu. Oleh karena itulah perbuatan pemerintah itu mempunyai relevansi yang sangat tinggi dengan kepentingan umum seperti yang diungkap B. De Goede yang dikutip oleh Mas Suwaryo berikut ini "*Der verwaltung lebens element ist das handelen, dan actief eingrefen, unmittelbare herbeifubren eines materiellen erfolges* ( unsur mutlak dari pemerintahan tiada lain adalah bertindak aktif secara langsung yang menimbulkan akibat tertentu yang nyata) (Mas Suwaryo et. all, 1986: 43).

Fungsi pemerintah dalam hukum publik untuk berbuat itu menurut Ridwan (2009: 31), itu diemban oleh jabatan (*ambt*). Jabatan diartikan sebagai lingkungan pekerjaan tetap yang dibentuk atau diadakan untuk melaksanakan tugas dan

kewenangannya. Artinya perbuatan pemerintah itu dilakukan oleh pemangku jabatan atau pejabat. Jabatan itu dibentuk dan diadakan untuk jangka waktu yang lama oleh karenanya kepadanya diserahkan tugas dan wewenang. Dalam realitas sosialnya menurut Logeman (2009: 31), negara adalah organisasi yang berkenaan dengan berbagai fungsi. Fungsi itu diartikan sebagai lingkungan kerja yang terperinci dalam hubungannya secara keseluruhan. Fungsi-fungsi itulah yang dinamakan jabatan. Lebih khusus lagi Stroink (2006: 23), memberikan pengertian bahwa negara itu adalah organisasi jabatan. Fungsi menurut dia adalah pelaksanaan dari wewenang.

Secara umum wewenang dalam pelaksanaan hukum publik diemban oleh sebuah jabatan dan diakui keberadaannya dalam pergaulan hukum. Sebagai tanda pengakuan terhadap jabatan maka sebuah jabatan itu diperkenankan untuk melakukan perbuatan hukum. Dengan kata lain dalam pergaulan hukum publik sebuah jabatan diakui sebagai subjek hukum atau secara konseptual diartikan sebagai pendukung hak dan kewajiban. Sebagai pendukung hak dan kewajiban maka kepadanya diberikan kewenangan. Kewenangan inilah yang mendasari seorang subjek hukum untuk bertindak atas nama pejabat (negara).

Seperti dikemukakan oleh Rasyid dan dikutip kembali oleh Sadjijono (2005: 46), ada tiga (3) fungsi pokok pemerintahan yaitu : 1. Fungsi pengaturan. Fungsi pengaturan ini dikenal dengan sebutan *regeling* atau regulasi dalam segala bentuknya. Fungsi ini diperuntukkan sebagai upaya menciptakan keadaan yang mendukung untuk berjalannya berbagai aktifitas yang mengarah kepada kebaikan kehidupan masyarakat di berbagai bidang. 2. Fungsi pelayanan. Fungsi pelayanan ini dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan dalam masyarakat. 3. Fungsi pemberdayaan. Fungsi pemberdayaan ini dimaksudkan untuk terciptanya kemandirian masyarakat, kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Ketiga fungsi di atas adalah tugas pemerintahan yang diarahkan kepada satu titik sentral yaitu

kepentingan umum (*public service*), tugas ini dijalankan oleh alat pemerintahan (*bestuursorgaan*) atau dalam istilah lain disebut (*administratief orgaan*).

Dalam kaitannya dengan fungsi pemerintah untuk melayani dalam bentuk pelayanan umum maka seiring dengan berjalannya waktu, pertumbuhan penduduk semakin pesat dan kebutuhan warga negara akan fasilitas umum semakin banyak pula membutuhkan tanah sebagai tempat berdirinya fasilitas itu. Kebutuhan tanah untuk membangun fasilitas umum itu menuntut pemerintah untuk berbuat sesuatu yaitu dalam bentuk pengadaan tanah. Kebutuhan akan tanah di satu sisi dan terbatasnya tanah yang dimiliki oleh negara di sisi lain, maka sebagai jalan keluarnya adalah pemerintah memerlukan tanah rakyat yang diistilahkan oleh Limbong (2011: 155), sebagai *tanah hak*. Tanah hak adalah tanah yang dimiliki oleh warga negara yang dilekati oleh berbagai macam hak baik itu hak milik, hak guna usaha dan juga hak guna bangunan dan berbagai hak lain yang dimiliki oleh warga negara terhadap tanah tersebut.

Pemerintah bertindak boleh melakukannya perbuatannya dalam mengadakan tanah untuk kepentingan umum dengan bersandarkan kepada prinsip-prinsip hukum publik atau boleh juga bertindak dengan menggunakan prinsip-prinsip hukum perdata hal itu mengingat predikat yang melekat kepada pemerintah tersebut sebagai pendukung hak dan kewajiban yang didasarkan kepada wewenang dan juga kemampuan.

Prinsip negara hukum modern menempatkan pemerintah tidak hanya sebagai pengemban tanggung jawab untuk melindungi hak warga negara seperti yang ada dalam konsepsi negara hukum konvensional, akan tetapi pemerintah juga dituntut untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Pemerintah dituntut untuk berbuat sesuatu yang dapat mewujudkan amanat yang berikan kepadanya. Oleh karenanya dalam rangka memenuhi hal itu, pemerintah sering melakukan perbuatan berupa intervensi terhadap kehidupan warganya. Pada prakteknya intervensi itu dilakukan secara langsung atau tidak

secara langsung dengan pengertian pemerintah memberikan izin atau menunjuk pihak swasta dalam melakukan hal-hal yang berkaitan dengan perwujudan kesejahteraan umum itu.

Berkaitan dengan pengadaan tanah untuk umum sesungguhnya rakyat yang memiliki hak atas tanah berhak untuk dilindungi, mengingat kepemilikan hak atas tanah adalah bagian dari hak asasi yang disebutkan dalam konstitusi Indonesia. Pasal 28 H UUD 1945 menyatakan bahwa : (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan; (2) setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan; (3) Setiap orang berhak mendapatkan jaminan sosial yang memungkinkan membangun dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat; (4) setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang wenang.

Selanjutnya Dalam UU.No 39/1999 Tentang Hak Asasi Manusia dinyatakan :

Pasal 36

- (1) Setiap orang berhak mempunyai hak milik, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain demi pengembangan dirinya, keluarga, masyarakat dengan cara yang tidak melanggar hukum;
- (2) Tidak seorangpun boleh dirampas miliknya dengan cara sewenang-wenang dan cara melawan hukum
- (3) Hak milik mempunyai fungsi sosial.

Pasal 37

- (1) Pencabutan hak milik atas suatu benda demi kepentingan umum hanya diperbolehkan dengan mengganti kerugian yang wajar dan segera serta pelaksanaannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

- (2) Apabila suatu benda berdasarkan ketentuan hukum demi kepentingan umum harus dimusnahkan atau tidak diberdayakan baik untuk selamanya maupun untuk sementara waktu maka hal itu dilakukan dengan mengganti kerugian sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau ditentukan lain (Pasal 36 dan 37 UU No. 39/1999 Tentang HAM).

Mengacu kepada kedua pasal tersebut dan mengingat bahwa persolan hak atas tanah adalah peristiwa yang sangat fundamental dan menyangkut Hak Asasi Manusia (HAM) maka tidak dibenarkan hak atas tanah seseorang diambil secara paksa dengan mengabaikan segala aspirasi dari yang menjadi pemilik tanah.

Persolan tanah di Indonesia sesungguhnya banyak dari peninggalan pada masa lalu tepatnya ketika pemerintahan yang berkarakteristik otoriter sedang berkuasa, kekuasaan negara terhadap warganya mencengkram begitu kuat ke semua lini kehidupan. Apa yang diinginkan pemerintah semuanya harus dituruti sehingga hak apapun yang ada pada diri seseorang harus tunduk kepada negara yang mengatasnamakan kepentingan umum untuk pembangunan. Begitu pula dalam pengadaan tanah sehingga hak apapun yang telah melekat atas tanah itu pada diri seseorang harus dsikorbankan. Tidak dapat dipungkiri bahwa negara yang diperankan oleh pemerintah memiliki otoritas yang besar dalam rangka perwujudan dari kesejahteraan umum sebagai muara dari wujud kerja pemerintah. Masalah yang timbul adalah sejauhmana besarnya otoritas itu dapat digunakan sehingga tidak menyimpang dari seharusnya (Salle, 2007: 33). Sudah selayaknya pemerintahan yang lebih demokratis dalam menyelesaikan persolan yang menjadi warisan pemerintahan yang otoriter itu.

Sebagai pemegang hak menguasai atas tanah maka pemerintah berwenang untuk melakukan perbuatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pengadaan tanah untuk

kepentingan umum adalah suatu keniscayaan mengingat terbatasnya tanah yang dimiliki oleh negara. Pengadaan tanah oleh pemerintah adalah perwujudan fungsi pemerintah sebagai pengatur (*regeling*) pemanfaatan tanah, dan peruntukan tanah untuk umum.

Dalam proses pengadaan tanah itu terdapat 2 (dua) peristiwa yang sering terjadi yaitu pembebasan tanah dan pencabutan hak atas tanah. Pembebasan tanah atau pelepasan hak atas tanah yaitu pelepasan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dimilikinya dengan ganti rugi yang disepakati oleh kedua belah pihak dalam hal ini yang diberlakukan adalah prinsip-prinsip hukum perdata. Dengan pengertian lain pemerintah bertindak sebagai subjek hukum perdata.

Sedangkan pencabutan hak atas tanah adalah pemutusan hubungan hukum antara tanah dengan pemilik tanah dengan ganti kerugian yang ditaksir sendiri oleh pemerintah, padahal pemilik tanah tidak pernah melakukan pelanggaran atau kelalaian sama sekali terhadap tanah yang mereka miliki (Marbun dan Mahfud MD. 2009: 164-165). Pada peristiwa ini diberlakukan prinsip-prinsip hukum publik.

Perbuatan pemerintah semacam ini di masyarakat seringkali bertentangan dengan kepentingan masyarakat yang sudah sejak lama mengusahakan objek yang terkena intervensi pemerintah tersebut. Dalam pengadaan tanah misalnya, di satu sisi pemerintah dituntut memenuhi kepentingan umum dalam rangka mewujudkan realitas tuntutan kesejahteraan umum namun, di sisi lain kerap kali terjadi pertentangan dengan hak-hak masyarakat yang sudah sejak lama menggarap tanah yang diinginkan oleh pemerintah itu. Akibatnya rakyat yang terkena kepentingannya itu melakukan perlawanan dalam bentuk protes, unjuk rasa dan berbagai aksi yang dilakukan yang bermuara pada ketidak inginan melepas haknya atas tanah yang dimilikinya atau dusahakannya.

Secara yuridis pemerintah telah diberikan kuasa oleh aturan perundang-undangan dari yang tertinggi sampai dengan yang terendah seperti yang tertuang dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amendemen berikut ini : "*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat*". Selanjutnya wewenang pemerintah ini diterjemahkan dalam pasal 2 ayat 1 Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Pasal 2 ayat 1 berbunyi : "atas dasar ketentuan pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat" (Pasal 2 ayat 1 Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960).

Hak menguasai negara atas tanah itu meliputi beberapa aspek antara lain seperti yang disebutkan dalam pasal 2 ayat 2 yang bunyinya: Hak menguasai dari Negara dimaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk: a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi air dan ruang angkasa.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 memperkuat kewenangan pemerintah untuk pengadaan tanah demi kepentingan umum seperti terdapat pada pasal 6 yang berbunyi: "*Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan oleh Pemerintah*" (Pasal 6 UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum). Jadi dari aspek kewenangan dan legalitas peran pemerintah sudah mendapatkan dukungan dari aturan hukum yang ada, baik itu pada tingkat konstitusi maupun pada tataran aturan yang berada di bawahnya.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa dari secara yuridis perbuatan pemerintah dalam memperuntukkan hak atas tanah kepada pengguna tanah adalah absah secara hukum dan sesuai dengan kewenangan yang di berikan aturan perundang-undangan yang ditunjuk dalam aturan yang telah disebutkan di atas.

Dalam kaitannya dengan fungsi mengatur (*regeling*) oleh negara atau pemerintah terhadap tanah. Ada beberapa aspek yang diberikan kewenangan "mengatur" kepada pemerintah yaitu untuk mengatur: 1. Penyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa; 2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; 3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi air dan ruang angkasa.

Persoalan kemudian muncul pada tujuan diadakannya pengadaan tanah dan peruntukannya itu bagi rakyat, baik rakyat yang mempunyai hak atas tanah maupun rakyat yang berdiam di sekitar perkebunan atau rakyat yang mengurus perkebunan/petani penggarap. Tuntutan diadakannya kegiatan pengadaan tanah itu di beberapa aturan perundang-undangan adalah demi kemakmuran rakyat termasuk Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 di dalamnya disebutkan secara jelas. Pada Pasal 2 ayat 3 yang berbunyi sebagai berikut : Wewenang yang timbul pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat 2 Pasal ini digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat adil dan makmur (Pasal 2 ayat 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 UUPA).

Tujuan yang sama juga disebutkan di dalam pasal 1 ayat 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang berbunyi : "*Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara dan*

*masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat” (Pasal 1 ayat 6 Undang-Nomor 2 Tahun 2012).*

Penafsiran dari kata “untuk kepentingan umum” yang dirinci dengan kepentingan bangsa dan negara dan juga kepentingan bersama dari rakyat. Kemakmuran rakyat berarti kemakmuran semua rakyat, bukan kemakmuran golongan maupun perorangan. Lalu apakah pengalokasian tanah untuk perkebunan negara atau swasta itu masuk dalam katagori kepentingan umum yang dimaksud oleh peraturan perundang-undangan itu. Memang negara dibekali dengan kewenangan yang amat besar hal ini dapat dibuktikan dengan kekuasaan yang dimilikinya. Badan yang boleh mencabut hak-hak atas tanah tersebut hanyalah badan yang dimiliki oleh negara. Namun hal ini juga memberikan negara kewenangan untuk menjadi aktor yang bukan saja mengatur orang melainkan juga mengatur tanah di Indonesia. Negara bukan hanya mengatur tanah miliknya sendiri melainkan juga mengatur tanah yang dimiliki oleh rakyatnya. Inilah yang disebut sebagai negara menjadi penguasa tertinggi atas tanah di Indonesia. Sebagai wujud dari peran pengatur tanah seperti yang diamanatkan UUPA 1960 itu negara memposisikan dirinya sebagai agen pembebasan tanah. Sebagai agen untuk merubah status kepemilikan tanah dan peruntukkan penggunaan tanah.

Menurut Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum pada pasal 5 ayat (1) di sebutkan beberapa hal antara lain :

- a. Jalan umum, saluran pembuangan air;
- b. Waduk, bendungan, dan bangunan, dan bangunan pengairan lainnya termasuk saluran irigasi;
- c. Rumah sakit umum dan pusat-pusat kesehatan masyarakat;
- d. Pelabuhan atau bandar udara atau terminal;
- e. Tempat-tempat peribadatan;
- f. Pendidikan dan sekolahan

- g. Pasar umum dan pasar inpres;
- h. Fasilitas perumahan umum;
- i. Fasilitas kesehatan umum seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar dan lain-lain bencana
- j. Pos dan telekomunikasi;
- k. Stasiun penyiaran radio, televisi beserta sarana pendukungnya;
- l. Kantor pemerintah;
- m. Fasilitas Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.

Selain yang disebutkan di atas prosedur untuk menyatakan kepentingan umum itu diatur dengan dengan Keputusan Presiden (Kepres). Hal ini memberikan kebebasan bagi pemerintah untuk menyatakan peruntukan tanah demi pembangunan itu dengan sebutan untuk kepentingan umum. Ketentuan sebagaimana dinyatakan di atas tidak memberikan definisi yang jelas dan otentik tentang apa yang dimaksudkan dengan kepentingan umum itu. Dengan demikian masih terbuka kemungkinan pemerintah menafsirkan sepihak untuk menyediakan tanah atau lahan bagi pembangunan padahal yang disediakan tanah itu adalah pihak swasta yang mempunyai modal (kapital). Penafsiran sepihak ini cenderung berlawanan dengan maksud dari konstitusi yang memperuntukkan bumi dan air dipergunakan untuk kemakmuran rakyat bukan kemakmuran bagi segelintir orang saja.

Di negeri Belanda, kata kepentingan itu diartikan sebagai "*belang*". Kepentingan di negeri Belanda menurut Muin Fahmal (2006: 58), dibagi menjadi lima (5) macam antara lain: *Pertama, algemene belang*, yaitu kepentingan secara bersama-sama untuk semua orang dalam berbagai kelompok secara bersama-sama. *Kedua, publiek belang*, yaitu kepentingan yang menyangkut semua orang secara bersama-sama. *Ketiga, staat belang*, yaitu kepentingan yang berkaitan dengan identitas negara. Dengan pengertian kalau kegiatan tersebut tidak dilakukan maka pengertian negara itu akan berubah. yaitu kepentingan pelaksanaan pemerintahan.

*Keempat, open baar belang.* Kepentingan umum yang dapat dilihat, ditonton, atau dinikmati semua orang. *Kelima, volkes belang,* Yaitu kepentingan rakyat yang betul-betul menyangkut rakyat secara keseluruhan tanpa kelompok atau golongan tertentu yang diuntungkan.

Pembedaan antara kepentingan menurut Muin Fahmal (2006: 59), untuk beberapa kelompok, kepentingan untuk semua orang, kepentingan negara, kepentingan pemerintahan serta kepentingan sosial adalah dalam rangka penegakan keadilan dan kepastian hukum. Oleh karena itu penggolongan kepentingan umum sebagaimana disebut terakhir, masing-masing menentukan kewenangan pemerintah / negara untuk menentukan bobot hak dan kewajiban sang pemegang hak untuk dapat mengalihkan haknya. Demikian pula tentang hak dan kewajiban yang berkepentingan atas hak tersebut.

Pembedaan kelima macam kepentingan tersebut mengingatkan bahwa, makin luas jangkauan kepentingan suatu objek, makin tinggi hak yang berkepentingan dan makin kurang hak yang berhak atas objek tersebut. Demikian pula sebaliknya, makin terbatas kepentingan objek yang didalilkan kepentingan umum, makin kurang haknya bagi yang berkepentingan dan makin tinggi hak yang berhak atas objek tersebut.

### **Teori Negara Kesejahteraan**

Negara dalam teori modren terdiri tiga komponen seperti yang diungkapkan oleh Soehino (1986: 17), 1. Adanya daerah yang telah ditentukan, 2. Adanya rakyat, 3. Adanya pemerintah yang berdaulat. Dari ketiga komponen ini ada 2 (unsur) yang cenderung aktif bergerak, berfikir dan berpotensi untuk berkembang yaitu Rakyat dan Pemerintah karena keduanya adalah unsur negara yang terdiri dari manusia. Unsur selanjutnya berupa wilayah yang menjadi tempat untuk berkembang segala aktifitas yang berkaitan dengan kenegaraan. Wilayah cenderung pasif dan tidak bergerak, perkembangannya sangat tergantung dengan aktifitas yang dilakukan oleh pemerintah dan rakyat.

Pada dasarnya setiap negara yang didirikan pasti mempunyai tujuan. Begitu juga negara Indonesia sejak pertama kali didirikan tentunya mempunyai tujuan. Tujuan negara Indonesia ini tertera di dalam alenia keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 antara lain : 1. Tujuan untuk melindungi bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; 2. Tujuan memajukan kesejahteraan umum; 3. Tujuan pencerdasan bangsa 4. Tujuan untuk aktif menjaga ketertiban dunia.

Secara teoritik menurut Plato negara itu didirikan karena adanya kebutuhan dan keinginan manusia untuk bekerjasama dalam memenuhi kebutuhan mereka. Faktor kemampuan dan kecakapan untuk memenuhi kebutuhan amatlah berbeda oleh karenanya mereka saling melengkapi kebutuhan tersebut dan bersatu dalam wadah yang disebut negara (Soehino, 1986: 17). Pada perkembangan berikutnya menurut Hobes (Labolo, 2006: 115), untuk menghindari kekacauan yang dialami oleh penduduk di suatu pulau yang berpenghuni maka kelompok yang berpengaruh membentuk pemerintahan dengan tujuan menetralsisir keadaan yang kacau. Kelompok inilah yang di kemudian hari menjadi kelompok istimewa dan bertindak dalam rangka penyelamatan masyarakat.

Tidak jauh berbeda dengan pemikiran Hobes ini dengan apa yang dikemukakan oleh Samidjo (1986: 18), bahwa negara itu dibentuk dengan 3 macam tujuan antara lain:

1. Tujuan keamanan dan ketenteraman rakyat, ini berarti negara menjamin keselamatan jiwa, harta benda yang memungkinkan dan mendorong kesibukan para warganya, dengan demikian dapat menimbulkan kompetisi sehat dalam berbuat baik dan mengabdikan untuk negaranya.
2. Tujuan pertahanan negara, memang sejak negara itu berdiri pertama kali tujuan ini telah ada yaitu untuk mempertahankan diri dari agresi yang datang dari luar. Julius Caisar pernah mengemukakan " *sivis pacem para*

*bellum* " yang mengandung arti kalau mau damai maka bersiaplah untuk perang, oleh karena itu sangat wajar apabila suatu negara menghabiskan sebahagian besar anggaran belanja negara tersebut untuk pembiayaan angkatan perang. Tujuan kedua ini dikemudian hari menjadi cikal-bakal adanya negara hukum dalam artian negara hukum jaga malam.

3. Untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Ternyata tujuan negara itu tidak cukup dengan keamanan dan ketertiban saja melainkan harus disertai oleh kesejahteraan, bagaimanapun juga rakyat membutuhkan pangan untuk makan, papan untuk tempat tinggal dan mempertahankan kehidupan (berkembang biak).

Dari uraian beberapa tokoh tersebut terlihat bahwa tugas perlindungan amatlah perlu bagi sebuah negara. Namun akhir-akhir ini terjadi pergeseran fungsi utama dari sebuah negara dari tugas perlindungan ke tugas kesejahteraan hal itu terlihat dari beralihnya fungsi negara hukum formal ke negara hukum material.

Perubahan paradigma negara hukum formal kepada negara hukum material menimbulkan konsekwensi bagi pemerintah dan rakyat yang diperintah. Menurut paradigma negara hukum materiil ini perkembangan masyarakat serta kebutuhan masyarakat tidak cukup hanya diatur secara formal dalam aturan perundang-undangan namun harus diwujudkan dalam tindakan yang lebih nyata Akibatnya negara hukum formal dikritik secara pedas di negeri Belanda. Scheltema beranggapan bahwa terdapat banyak tindakan kebijaksanaan dari pemerintah dalam berbagai ketentuan. Hal ini dimungkinkan dengan adanya delegasi dari kekuasaan pembentuk undang-undang kepada pemerintah dalam pembentukan peraturan pelaksana dan ada juga asas *fries ermessen* memungkinkan pemerintah menjamin ketertiban yang lebih adil dalam usaha memenuhi kebutuhan masyarakat. Tujuan pelimpahan wewenang oleh pembentuk

undang-undang ini adalah karena tugas penyelenggaraan negara tidak lagi hanya menjaga ketertiban yang ada tetapi juga menerbitkan ketertiban yang adil. Untuk itu diperlukan kebebasan bertindak oleh pemerintah yang lebih luas yakni pemberian *fries ertessen* kepada pemerintah untuk menyelenggarakan negara kesejahteraan.

Nikmatul Huda (2010: 53), mengumpamakan negara itu dengan sebuah bahtera yang dikemudikan oleh pemerintah. Bahtera ini mengangkut semua penumpangnya yang terdiri seluruh lapisan masyarakat menuju pelabuhan kesejahteraan. Sebagai bahtera tercakup di dalamnya semua isi yang ada di dalam bahtera itu. Antara bahtera dengan nakhoda harus seiring sejalan untuk mengantarkan para penumpang dan awak kapal ke pantai harapan. Lalu bolehkah seorang nakhoda untuk tujuan sebahagian penumpang menenggelamkan penumpang yang lain jawabannya tentu tidak boleh. Negara adalah lembaga sosial yang diadakan manusia untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan vital warga negaranya. Sebagai lembaga sosial negara tidak diperuntukkan untuk memenuhi kebutuhan satu golongan saja secara khusus namun untuk memenuhi kebutuhan seluruh warga negara itu.

Perkembangan praktek kenegaraan pada negara hukum di negara-negara Barat telah mengubah pengertian asas legalitas yang semula diartikan sebagai pemerintah melakukan tindakan memerintah berdasarkan undang-undang, (*wetmatigheid van het bestuur*) menjadi pemerintahan atas dasar hukum (*regmatigheid van het bestuur*). Perubahan dari *wetmatig* ke *rechtmatig* menunjukkan adanya pergeseran nilai dalam masyarakat. Rakyat tidak lagi dianggap terlalu konfrontatif terhadap pemerintah atau penguasa namun telah menganggap pemerintah sebagai patner untuk mencapai tujuannya yaitu kemakmuran (2010: 7-8).

Pada konsep negara kesejahteraan (*wolfsaarstaats*), negara mengabdikan sepenuhnya kepada masyarakat. Pada negara kemakmuran hanya negara satu-satunya penyelenggara kemakmuran rakyat. Di sini negara aktif menyelenggarakan

kemakmuran warganya. Kemakmuran warganya untuk kepentingan seluruh rakyat dan negara.

Pembicaraan demi kepentingan umum itu menurut Theo Huijbers (1988: 21), telah dimulai beberapa abad sebelum Maschi. Hal mana dapat dibuktikan bahwa *polis* (negara kota) telah mendapatkan bentuknya yang demokratis, dalam arti bahwa *polis* (negara kota) tidak lagi ditujukan untuk kepentingan para orang tua-tua akan tetapi ditujukan untuk kepentingan umum. Dengan inilah Protagoras, menyatakan bahwa warga negara kota (*polis*) mempunyai hak secara bersama-sama menentukan isi undang-undang. Walaupun dalam kenyataannya aturan yang dibuat untuk mengendalikan orang kuat itu tidak berhasil dan orang-orang kuat itu pula yang menang. Pada akhirnya kesewenang-wenanganlah yang menjadi sumber hukum.

Dalam menjelaskan tujuan pokok negara kesejahteraan W. Riawan Tjandra (2008: 6), mengemukakan pemerintah harus melakukan beberapa hal antara lain: *Pertama*, negara mengontrol dan mendayagunakan sumber daya sosial ekonomi untuk kepentingan publik; *Kedua*, negara menjamin distribusi kekayaan secara adil dan merata; *Ketiga*, negara mengurangi kemiskinan; *Keempat*, negara menyediakan asuransi sosial (yang berkaitan dengan pendidikan dan kesehatan) bagi masyarakat miskin; *Kelima*, negara menyediakan subsidi untuk layanan sosial dasar bagi rakyat kurang mampu/beruntung (*disadvantage people*); *Keenam*, memberi proteksi bagi tiap warga negara.

Hadjon (2008: 6), mengemukakan konsep *good governance* berkenaan dengan penyelenggaraan tugas pemerintah dalam rangka menyelenggarakan kepentingan umum antara lain :

- a. Menjamin Keamanan setiap orang dan masyarakat (*to guarantee the security all person and society it self*)
- b. Mengelola suatu struktur yang efektif untuk sektor publik, sektor swasta dan masyarakat (*to manage an effective framework for the public sector, the private sector and civil society*).
- c. Memajukan sasaran ekonomi, sosial dan bidang lainnya

sesuai dengan kehendak rakyat (*to promote economic, social and other aims in accordance with the wishes of the population*).

Awal Munculnya negara kesejahteraan merupakan anti tesa daripada negara jaga malam sebagai pengaruh dari revolusi industri yang terjadi pada abad 19. Mau atau tidak mau revolusi industri membawa dampak negatif bagi kehidupan umat manusia. Diantara dampak tersebut adalah melemahnya kemampuan kelompok-kelompok kaya untuk menanggung orang jompo, para penyandang cacad dan juga para fakir miskin yang memang sejak awal kehidupan mereka kurang beruntung. Selain itu para orang kaya yang menjadi kelas menengah menginginkan penambahan modal dalam rangka ekspansi usaha yang lebih luas di bidangnya masing-masing. Hal itu ditambah lagi dengan banyaknya pengangguran akibat industrialisasi di mana-mana, karena industri (pabrik) yang dikerjakan oleh mesin mengurangi tenaga manusia yang berdampak kurangnya kebutuhan akan tenaga manusia. Di tengah kondisi seperti itu maka muncullah ide negara kesejahteraan (Harisupriyanto, 2009: 63).

Dengan tugas yang baru ini maka secara otomatis beban negara bertambah berat yaitu harus mengurus kesejahteraan publik. Penyelenggaraan kesejahteraan publik oleh pemerintah dalam rangka mewujudkan fungsi "*bestuurszorg*". Hal mana menjadi tugas dari pemerintah yang menganut sistem kenegaraan *welfare state*, negara hukum modern yang mempunyai perhatian terhadap kepentingan orang banyak. Sistem *welfare state* ini sebagai bentuk perhatian negara terhadap penduduknya dan mengubah wajah kapitalis agar sedikit lebih humanis. Negara mempunyai kewajiban melindungi orang lemah secara ekonomis dari kemungkinan eksploitasi kaum bermodal.

Menurut Muchsan (1997: 7), negara dengan tujuan utama ada pada kesejahteraan warganya adalah negara yang bertipe kesejahteraan (*welfare state*). Hal ini didasarkan pada titik tekan pemerataan kesejahteraan dalam kehidupan masyarakat. Oleh karenanya negara dituntut untuk mempunyai peran aktif dalam

menciptakan kesempatan bagi terwujudnya kesejahteraan itu. Ada beberapa alasan mengapa negara dituntut untuk berperan aktif antara lain : *Pertama*, sebenarnya ada hubungan timbal balik antara kemakmuran yang dialami oleh sebahagian penduduk dengan keberadaan orang miskin di sekitarnya, dengan kata lain orang kaya membutuhkan juga tenaga orang miskin untuk menumpuk kekayaannya. *Kedua*, Disparitas yang amat menyolok antara orang miskin dengan orang kaya seringkali menimbulkan kecemburuan sosial diantara kelompok masyarakat. Kecemburuan sosial ini akan berakibat kerawanan sosial diantara masyarakat, hal mana kalau tidak ditangani secara seksama maka akan berpotensi menjadi kerusuhan sosial. Kerusuhan sosial biasanya mengakibatkan kegoncangan terhadap stabilitas pemerintahan negara. Oleh karena itu negara melalui peraturan dapat melakukan intervensi guna mewujudkan tanggung jawabnya dalam bentuk penarikan pajak dan pendapatan lain yang sah dari orang kaya guna membeyai pembangunan kesejahteraan sosial warganya.

Fungsi negara dalam kapasitasnya sebagai negara kesejahteraan menurut Friedman (1997: 25), sudah selayaknya bertanggung jawab atas ketentuan jaminan sosial sebagai contoh mengadakan jaminan standar hidup minimum bagi rakyat yang ada dalam kekuasaan negara itu. Pendapat Friedman ini diamini oleh Erman Rajaguguk, yang mengemukakan bahwa dalam sejarah perkembangan suatu negara dapat dikategorikan sebagai negara kesejahteraan apabila berkembangnya hukum yang melindungi masyarakatnya yang lemah. Pada tahapan mana suatu negara mulai memperhatikan perlindungan kelompok lemah, seperti orang cacat, kelompok anak-anak, konsumen, dan keluarga yang kurang mampu.

Peran aktif negara dalam hal mewujudkan kesejahteraan terlihat dari sejauh mana negara dapat mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang pro rakyat (*popolis*) seperti kebijakan dalam hal pengentasan kemiskinan yang berkelanjutan dengan berfungsi sebagai pengatur tingkah laku masyarakat agar dapat

berpartisipasi dalam kemaslahatan bersama. Pengaturan tersebut supaya dapat dipaksakan dalam bentuk sanksi hendaklah diatur dengan jelas dalam bentuk aturan formal. Dengan demikian tugas negara dalam hal ini adalah sebagai pengatur kebebasan warganya. Disinilah letak perbedaan diantara fungsi negara pada negara yang menganut sistem kapitalisme, karena dalam negara yang menganut sistem kapitalisme negara hanya bertindak sebagai penyedia kesempatan bagi rakyatnya untuk mengeruk keuntungan yang sebesar-besarnya. Sedangkan dalam negara kesejahteraan pemerintah (negara) juga berfungsi sebagai penanggung jawab bagi pemenuhan kebutuhan pokok rakyatnya.

Negara kesejahteraan menurut Kirdi Dipoyodo (Harisupriyanto, 2009: 66), bertumpu pada tiga asas yaitu: *Pertama*, setiap warga masyarakat karena dia adalah manusia dia berhak atas kesejahteraan dasar atau tarap hidup minimum. *Kedua*, masyarakat sebagai perkumpulan manusia harus bahu membahu dalam pemenuhan kebutuhan minimum semua warganya. *Ketiga*, Masyarakat dan pemilik modal harus memberikan prioritas setinggi-tingginya bagi pemenuhan kesempatan kerja bagi anggotanya.

### **Teori Keadilan Hukum**

Kata "keadilan" dalam bahasa Inggris adalah "*justice*" yang berasal dari bahasa latin "*iustitia*". Kata "*justice*" memiliki tiga macam makna yang berbeda yaitu; (1) secara atributif berarti suatu kualitas yang adil atau fair (sinonimnya *justness*), (2) sebagai tindakan berarti tindakan menjalankan hukum atau tindakan yang menentukan hak dan ganjaran atau hukuman (sinonimnya *judicature*), dan (3) orang, yaitu pejabat publik yang berhak menentukan persyaratan sebelum suatu perkara dibawa ke pengadilan (sinonimnya *judge, jurist, magistrate*). Sedangkan kata "adil" dalam bahasa Indonesia berasal dari bahasa Arab "*al 'adl*" yang artinya sesuatu yang baik, sikap yang tidak memihak, penjagaan hak-hak seseorang dan cara yang tepat dalam mengambil keputusan. Untuk menggambarkan keadilan juga

digunakan kata-kata yang lain (sinonim) seperti *qisth*, *hukm*, dan sebagainya. Sedangkan akar kata „*adl* dalam berbagai bentuk konjugatifnya dapat bermakna kehilangan. Apa sesungguhnya yang menjadi makna hakiki dari keadilan? Adil itu mempunyai ciri-ciri antara lain : 1. *Just* (adil), 2. *Legal* ( sah menurut hukum), 3. sah menurut hukum (*lawful*), 4. Tidak memihak (*impartial*), 5. sama hak (*equal*) 6. Layak (*fair*), 7. wajar secara moral (*equitable*) dan benar secara moral (*righteous*) (Erwin, 2011: 218). Tujuan hukum salah satunya adalah keadilan, namun bukan satu-satunya. setidaknya ada 2 (dua) hal lagi tujuan yang lain yaitu kepastian hukum dan kemanfaatan. Namun yang terpenting dari ketiga tujuan itu keadilanlah yang sangat diutamakan. Menurut Bismar Siregar (Erwin, 2011: 218), Apabila untuk menegakkan keadilan, saya harus mengorbankan kepastian hukum, akan saya korbankan hukum itu, karena hukum itu hanya sarana, sedangkan tujuannya adalah keadilan. Inilah salah satu bentuk hubungan antara hukum dan keadilan, hukum hanya sebagai alat yang dipergunakan untuk mencapai keadilan.

Namun sering kita lihat dalam kehidupan sehari-hari orang tersandra (istilah yang dipakai oleh Mahfud) untuk melaksanakan hukum secara adil, karena dia pernah menjadi orang berdosa pada masa lalu, maka timbullah ungkapan bagaimana sebuah sapu yang kotor dapat membersihkan suatu kotoran.

Keadilan adalah kehendak yang ajek dan terpola dan tetap memberikan bagian masing-masing kepada yang berhak (Ulpianus, 200 SM) (Darmodiharjo dan Sidarta, 1995: 136). Keadilan adalah nilai kebaikan yang akan selalu ada di setiap zaman dan akan selalu mengikuti manusia sampai manusia itu tidak berada lagi di atas bumi atau dengan kata lain tidak beraktifitas lagi. Selama manusia itu masih hidup akan selalu cenderung kepada nilai keadilan. Karena nilai ini adalah bagian dari rasa dimana rasa akan mengendalikan keputusan yang diambil oleh akal. Keadilan adalah kebutuhan manusia yang

bersifat abstrak tidak nyata seperti benda berwujud (kasar). Keadilan itu adalah bagian dari kebutuhan manusia. Selain dalam bentuk kata benda adil juga disebut dengan fiil mudhari' dalam bentuk jamak, ini menandakan bahwa kita akan selalu butuh keadilan dalam bermasyarakat kini dan juga nanti Artinya kita membutuhkan keadilan itu akan berlangsung terus.

Anaximander (1988: 20), seorang filsuf Yunani kuno berpendapat bahwa keteraturan hidup bersama harus disesuaikan dengan keharusan alamiyah inilah sebab timbulnya keadilan. Artinya keteraturan alam semesta adalah keadilan menurutnya. Manusia itu bagian dari alam oleh karena itu berbuat baiklah dan jangan merusak keseimbangan sistem yang berlaku di alam jagat raya ini karena merusak sistem itu bagian dari ketidakadilan atau kezhaliman.

Plato (427-347 SM) menggambarkan keadilan itu ada pada diri manusia dengan membandingkannya pada kehidupan negara. Dia menyebutkan bahwa dalam diri manusia itu ada tiga unsur utama, *pertama* pikiran (*logistikon*), kedua *epithumatikon* yaitu perasaan dan nafsu, baik psikis maupun jasmani, *ketiga*, *thumouindes*, yaitu rasa baik dan rasa jahat. Jiwa itu teratur secara baik bila dihasilkan suatu kesatuan yang harmonis antara ketiga bagian itu. Hal itu terjadi bila perasaan dan nafsu dikendalikan dan ditundukkan pada akal budi melalui rasa baik dan rasa jahat. Keadilan itu terletak dalam batas yang seimbang antara ketiga bagian jiwa itu sesuai dengan wujudnya masing-masing. seperti juga halnya jiwa manusia maka negarapun harus diatur dengan seimbang menurut bagiannya masing-masing. Kelompok pertama adalah kelompok filsuf, orang yang mempunyai kebijaksanaan, kelompok kedua adalah kelompok orang yang mempunyai keberanian, yaitu para tentara, dan kelompok ketiga adalah para petani dan para tukang, kelompok ini tidak mengendalikan negara secara langsung namun sangat berperan dalam hal pengendalian diri dalam bidang ekonomi. Setiap golongan berbuat sesuai dengan tempat dan tugasnya masing-masing, itulah keadilan menurut Plato.

Aristotles (384-322 SM) memberikan sumbangan pemikiran hukum dan keadilan, dia menggolongkan keadilan ke dalam dua macam bentuk keadilan, keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan distributif menyangkut pembagian barang-barang dan juga kehormatan kepada masing-masing orang sesuai dengan tempatnya dalam masyarakat. Sedangkan keadilan korektif memberikan ukuran untuk menjalankan hukum sehari-hari. Dalam menjalankan hukum sehari-hari harus ada standar yang umum guna memulihkan konsekwensi dari suatu tindakan yang dilakukan orang dalam hubungannya satu sama lain. Aristotles menyatakan adil itu artinya menurut hukum, sebanding dan apa yang semestinya. Seseorang dikatakan tidak adil apabila dia mengambil bagian yang bukan semestinya. Ini juga termasuk orang yang tidak menghiraukan hukum karena menurut dia semua yang didasarkan kepada hukum dapat dikatakan adil.

Theo Huijbar mengutip pendapat yang dikemukakan Aristotles dengan membagi keadilan itu dalam 4 macam antara lain :

1. Keadilan dalam pembagian jabatan dan harta benda publik. Dalam hal ini berlaku kesamaan geometris, berkenaan dengan ini dapatlah diberikan contoh bahwa peran walikota dua kali lebih besar daripada seorang camat. Oleh karena itu maka bupati/walikota mempunyai hak untuk diberikan kehormatan dua kali lebih banyak daripada camat. Terhadap yang layak diberikan lebih ya diberikan lebih namun terhadap yang patut diberikan pengurangan maka harus diberikan yang tidak lebih pula. Kepada yang layak diberikan sama maka diberikan sama pula.

Keadilan dalam jual beli. Menurut Aristotles, harga barang ditentukan oleh kedua belah pihak, dengan kesepakatan tertentu. Pedagang memberikan barangnya sesudah dilakukan penawaran. Keadilan sebagai kesamaan aritmetis, ini berlaku dalam hukum privat dan juga hukum publik. Seseorang yang melakukan pencurian harus dihukum, tanpa memperdulikan

kedudukan dari pelaku pencurian itu. Contohnya kalau seorang pejabat melakukan korupsi maka dia harus diadili dan apabila dia terbukti bersalah maka harus dijatuhi hukuman dengan tidak memperdulikan status dan kedudukannya.

Keadilan dalam bidang penafsiran hukum. Karena undang-undang bersifat umum, tidak merangkum semua persoalan yang terjadi, oleh karenanya hakim dituntut mampu menafsirkan tentang apa yang pantas karena hakim itu sendiri harus memiliki *epikia* yaitu perasaan tentang apa yang pantas.

Jhon Rawls (2006: 3), memberikan pendapatnya bahwa keadilan adalah kebajikan utama dalam institusi sosial, hal yang sama sebagai kebenaran dalam sistem pemikiran. Sebagai kebajikan utama ummat manusia. Kebenaran dan keadilan adalah hal yang sangat urgen dan tidak dapat diganggu gugat. Oleh karena itu perlu adanya keseimbangan, kesebandingan dan keselarasan antara kepentingan pribadi, kepentingan masyarakat termasuk di dalamnya kepentingan negara. Sedangkan menurut Dominikus Rato (2010: 76), keadilan merupakan nilai yang tidak dapat ditawar-tawar karena hanya dengan keadilanlah ada jaminan kesetabilan dalam hidup manusia.

Dalam khazanah keislaman terdapat banyak juga pemikir yang mengemukakan pengertian keadilan. Diantara sekian banyak tokoh tersebut adalah Quraish Shihab (2006: 323-324), menurut dia kata adil banyak sekali maknanya, ada diantara para ulama memberikan arti kata tersebut dengan makna tauhid. Selain itu ada juga yang memahaminya dengan makna kewajiban atau fardhu. Kata ini terdiri dari huru 'ain, dal dan huruf lam. rangkaian hurup itu mengandung makna yang bertolak belakang. Kata itu dapat bermakna lurus, sama, dan juga dapat pula bermakna bengkok atau berbeda. Oleh karenanya seorang yang bersikap adil, berjalan lurus dan sikapnya selalu menggunakan ukuran yang sama bukan ukuran ganda. Oleh karenanya dia tidak berpihak kepada salah seorang yang berselisih.

Dalam penjelasan lebih lanjut Quraish Sihab (2006: 323-324), mengutip definisi adil itu dari para ulama yang

mendefinisikan adil itu sebagai "*penempatan sesuatu pada tempat yang semestinya*". Definisi ini mengantarkan kita kepada persamaan, kendati dalam ukuran kuantitas mungkin tidak sama. Definisi lain dari adil adalah : "*memberikan kepada pemilik hak-haknya, melalui jalan yang terdekat*". Ini berarti hak-hak tersebut diserahkan tanpa menunda-nunda. Dengan pengertian lain bahwa penundaan pembayaran hutang kepada seseorang padahal dia sudah mampu membayarnya adalah suatu penganiayaan. Selain itu rumusan kata adil itu dapat juga diartikan dengan moderasi, artinya tidak mengurangi dan tidak pula melebihkan.

### **Teori Asas-Asas umum Pemerintahan yang baik**

Menurut Philipus M. Hadjon (1993: 270), Asas-asas umum pemerintahan yang baik harus dipandang sebagai norma hukum yang tidak tertulis, yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah, walaupun arti yang tepat untuk asas-asas ini bagi tiap keadaan tersendiri tidak selalu dapat dijabarkan dengan teliti. Dapat pula dikatakan bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah asas-asas hukum tidak tertulis namun dalam keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa asas-asas umum ini dapat dijadikan sebagai dasar dan tatacara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang dengan cara begitu penyelenggaraan pemerintahan itu menjadi sopan, baik, adil, terhormat, bebas dari kezaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang pemerintah. Untuk memperkuat argumentasi ini SF. Marbun (2001: 72), mengemukakan bahwa norma yang berlaku dalam kehidupan masyarakat pada umumnya diartikan sebagai peraturan, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur bagaimana seyogyanya manusia bertindak. Oleh karena itu dalam pengertian sempit norma itu dapat mencakup asas-asas.

Lebih lanjut mengenai asas-asas umum pemerintahan yang layak itu dapat dirincikan sebagai berikut :

1. Asas kepastian hukum. Asas kepastian hukum memiliki dua aspek satu aspek bersifat material dan yang lainnya bersifat formal. Dalam kaitannya dengan aspek hukum materiil sangat erat kaitannya dengan asas kepercayaan. Dalam banyak hal asas kepastian hukum ini melindungi pihak yang berkepentingan dari tindakan pemerintah untuk menarik kembali keputusan yang salah untuk mengubahnya dengan merugikan yang berkepentingan. Sesungguhnya yang dikehendaki oleh asas ini adalah pemerintah menghormati apa yang telah diperoleh seseorang yang didasarkan kepada keputusan pemerintah walaupun keputusan pemerintah itu dianggap salah. Ini memberikan pengertian bahwa keputusan pemerintah itu dianggap absah dan tidak untuk dicabut kembali. Sedangkan dalam aspek yang bersifat formal segala ketetapan yang bersifat memberatkan, atau yang menguntungkan haruslah disusun dalam kata-kata yang jelas.

Asas ini juga erat kaitannya dengan prinsip yang dianut dalam hukum administrasi negara yaitu asas *het vermoeden van rechtmatigheid* atau yang lebih populer disebut *presumptio iustea causa*. Menurut asas ini keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat negara dianggap benar menurut hukum selama tidak dibuktikan sebaliknya di depan pengadilan atau dianggap salah oleh hakim administrasi negara.

## 2. Asas Keseimbangan.

Asas ini menjadi pedoman pemerintah dalam menindak aparaturnya yang melakukan kesalahan atau kekeliruan. Tampaknya asas ini lebih diberlakukan ke dalam kalangan pemerintah sendiri yang menghendaki adanya kriteria yang jelas mengenai jenis-jenis kualifikasi pelanggaran atau kealpaan yang dilakukan seseorang sehingga memudahkan penerapannya dalam setiap kasus yang ada dengan persamaan perlakuan dan sejalan dengan asas kepastian hukum. Suatu pelanggaran serupa yang dilakukan oleh orang yang berbeda akan diterapkan sanksi yang sama.

Dalam penerapannya di Indonesia terdapat contoh yang telah diatur berupa Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980

tentang Disiplin Pegawai. Ada 3 kriteria hukuman disiplin dalam hal ini antara lain:

- a. Hukuman disiplin ringan, yaitu berupa:
  - Teguran lisan,
  - Teguran tertulis
  - Pernyataan tidak puas secara tertulis.
- b. Hukuman dengan kategori sedang, yaitu berupa:
  - Penundaan kenaikan gaji berkala untuk masa satu tahun
  - Penurunan gaji yang besarnya satukali kenaikan gaji berkala untuk paling lama satu tahun
  - Penundaan kenaikan pangkat untuk paling lama satu tahun
- c. Hukuman dengan kategori berat, yaitu berupa :
  - Penurunan pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama satu tahun
  - Pembebasan dari jabatan
  - Pemberhentian dengan hormat dari Pegawai Negeri Sipil

### 3. Asas Kesamaan Dalam Pengambilan Keputusan.

Asas ini memberikan kesempatan kepada pemerintah untuk memberikan tindakan yang sama dalam menangani kasus yang dinilai sama. Memang dalam kenyataannya sulit untuk menemukan kesamaan mutlak dari beberapa kasus, karenanya pemerintah terpaksa menggunakan kebijaksanaan. Bila Pemerintah diharuskan untuk membuat beberapa Keputusan Tata Usaha Negara, maka pemerintah memerlukan aturan-aturan atau pedoman-pedoman. Pemerintah harus bertindak cermat dalam mempertimbangkan titik persamaan. Dalam hal ini pemerintah juga dapat menerapkan K/TUN yang sama untuk menyelesaikan kasus yang faktanya sama. Namun harus diingat

bahwa Pemerintah tidak boleh menerapkan KTUN yang salah untuk menyelesaikan kasus-kasus yang dianggap sama.

#### 4. Asas Bertindak Cermat atau Seksama.

Asas ini menghendaki agar pemerintah bertindak cermat dalam melakukan aktifitas sehingga tidak merugikan warga negara. Pemerintah harus mempertimbangkan secara cermat dan teliti dalam mengeluarkan keputusan termasuk mempertimbangkan semua faktor keadaan yang berkaitan dengan materi keputusan dengan mempertimbangkan alasan-alasan yang dikemukakan oleh para pihak. Menurut Hadjon (2001: 274), sebelum menetapkan sesuatu sebaiknya aparatur pemerintah meneliti semua fakta yang relevan dan memasukkan pula semua kepentingan dalam mempertimbangkannya. Aparatur pemerintah boleh menyimpang dari semua nasihat yang diberikan apabila dianggap perlu namun aparatur pemerintah haruslah memberikan alasan yang tepat dan kecermatan yang tinggi.

#### 5. Asas Motifasi Untuk Setiap Keputusan.

Asas ini memiliki maksud penekanan kepada aparat pemerintah agar membuat setiap keputusan dengan satu tujuan atau motivasi. Asas pemberian alasan ini mempunyai 3 varian antara lain :

- a. Syarat bahwa suatu ketetapan harus diberi alasan. Pemerintah haruslah memberikan alasan mengapa suatu keputusan/ketetapan itu diambil. Ini sangat berhubungan dengan kepentingan para pihak yang ingin mengetahui mengapa alasan itu telah diambil. Apabila suatu ketetapan atau keputusan telah dikeluarkan dan ternyata memberikan kerugian kepada suatu badan hukum atau perorangan maka sebaiknya pemerintah memberikan alasan bersama-sama dengan ketetapan itu. Hal ini dimaksudkan agar perlindungan hukum administrasi dapat berfungsi dengan baik.

- b. Ketetapan harus mempunyai dasar fakta yang teguh. Fakta yang menjadi titik tolak harus benar. Apabila ternyata bahwa fakta-fakta pokok berbeda dari apa yang dikemukakan atau diterima oleh badan pemerintah, maka dasar fakta yang teguh dari alasan-alasan tidak ada, maka hal itu menjadi penyebab utama dari cacat dalam kecermatan.
- c. Pemberian alasan harus cukup dan dapat mendukung. Disamping harus masuk akal dan meyakinkan, pemberian alasan juga harus sesuai secara keseluruhan. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari cacat dalam pemberian alasan karena cacat dalam pemberian alasan merupakan pangkal dari cacat suatu ketetapan secara keseluruhan.

#### 6. Asas tidak mencampuradukkan kewenangan.

Setiap aparat pemerintah yang memangku jabatan tertentu mempunyai kewenangan yang didelegasikan oleh aturan perundang-undangan yang berlaku atau berdasarkan asas legalitas. Dengan kewenangan inilah pemerintah dapat bertindak secara hukum dalam rangka mengatur warga negara. Seorang pejabat pemerintah mempunyai kewenangan yang telah diatur oleh aturan perundang-undangan baik dari segi materi, wilayah maupun waktu. Aspek-aspek kewenangan ini tidak boleh dijalankan melebihi kewenangan yang telah ditentukan oleh aturan perundang-undangan. Ini memberi pengertian bahwa pejabat pemerintah tidak boleh menggunakan kewenangannya selain untuk tujuan yang telah ditetapkan oleh aturan perundang-undangan, karena kalau hal itu terjadi maka pejabat pemerintah itu telah melebihi kewenangannya. Dalam Undang-Undang nomor 5 tahun 1986, terdapat dua jenis penyimpangan wewenang, antara lain: *Pertama*, penyalahgunaan wewenang, yang bahasa Belanda disebut dengan *detournement de pouvoir*. *Kedua*, Tindakan sewenang-wenang dalam bahasa Belanda disebut dengan istilah *willekeur*.

#### 7. Asas Permainan jujur (*fair play*).

Asas ini menghendaki agar warga negara diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk mencari kebenaran dan keadilan dan diberi kesempatan untuk membela dirinya dengan memberikan argumentasi-argumentasi sebelum menjatuhkan putusan administrasi. Oleh karena itu ada kemungkinan ditempuhnya prosedur banding apabila pihak yang bersengketa tidak puas dengan keputusan di tingkat pertama baik dalam prosedur pengadilan maupun dalam prosedur administrasi. Dalam hal ini pejabat selaku tergugat secara politis kedudukannya lebih tinggi dibandingkan penggugat. Oleh karena tergugat merasa lebih tinggi kedudukannya maka sulit baginya untuk mengakui kekeliruan dan kesalahan yang telah dilakukannya karena hal ini terkait dengan kredibilitas dan harga diri daripada tergugat. Pejabat yang berwenang tidak boleh menghalangi pihak yang berkepentingan untuk mendapatkan keadilan baik menempuh banding administratif ataupun mengajukan banding dalam proses peradilan.

8. Asas keadilan, atau larangan bertindak sewenang-wenang.

Asas ini menghendaki agar setiap tindakan pemerintah selalu memperhatikan aspek keadilan dan kewajaran. Asas keadilan mengharuskan pemerintah bertindak secara proporsional, seimbang, sesuai dan selaras dengan hak setiap orang. Karenanya pejabat pemerintah harus selalu memperhatikan asas keadilan ini dalam bertindak. Sedangkan asas kewajaran mengharuskan pemerintah memperhatikan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat dalam kaitannya dengan moral agama, adat istiadat dan nilai-nilai lainnya.

9. Asas pemenuhan penghargaan yang timbul.

Asas ini menghendaki agar tindakan yang dilakukan pemerintah memenuhi harapan-harapan dari warga negaranya yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undang yang diberlakukan, contohnya, orang miskin yang karena keputusan pemerintah menaikkan harga Bahan Bakar Minyak lalu mereka diberi harapan dengan adanya bantuan dana tunai dalam bentuk

BLSM. Pemerintah haruslah menyediakan BLSM itu dan menyalurkannya secara merata untuk rakyat miskin.

10. Asas meniadakan akibat dari keputusan yang batal.

Asas ini sangat erat kaitannya dengan pegawai yang dipecat dari pekerjaannya. Seorang pegawai Negeri sipil yang tadinya diduga melakukan tindakan yang salah namun, setelah adanya proses pengadilan ternyata dia dinyatakan tidak bersalah. Setelah proses peradilan itu maka segala hak-hak yang melekat atasnya sebagai pegawai negeri sipil haruslah dikembalikan seiring dengan pengembalian nama baiknya. Asas ini di Indonesia telah terakomodir di dalam aturan perundang-undangan yang berlaku. Hal itu dapat dilihat dalam pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 yang berbunyi “Seseorang yang ditangkap, ditahan, dituntut atau diadili tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang atau karena kekeliruan mengenai orangnya atau hukum yang diterapkan, berhak menuntut ganti rugi”.

11. Asas perlindungan Atas Pandangan atau Cara Hidup Pribadi.

Asas ini menghendaki pemerintah melindungi hak atas kehidupan seseorang yang menyangkut pribadi. Di Indonesia penerapan asas ini sangat erat kaitannya dengan norma yang berlaku di Indonesia dan tidak boleh bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

12. Asas Kebijaksanaan. Asas ini menghendaki agar pemerintah dalam melaksanakan tugasnya diberi kebebasan untuk menerapkan kebijakan dengan tidak terlalu terpaku dengan ketentuan yang termuat dalam aturan perundang-undangan formal. Peraturan formal yang termaktub di dalam undang-undang atau peraturan lainnya kerap kali tidak sejalan dengan perkembangan masyarakat yang sangat pesat dan cepat. Pleksibelitas perkembangan dinamika masyarakat menghendaki kebijaksanaan dari pemerintah dalam menjalankan aturan yang mengatur mereka.

### 13. Asas Penyelenggaraan Kepentingan Umum.

Asas ini menghendaki pemerintah senantiasa mendahulukan kepentingan umum dalam melaksanakan tugasnya yaitu mengutamakan kepentingan orang banyak. Asas ini merupakan konsekuensi dari dianutnya konsepsi negara hukum modern yaitu *welfare state* yang mendudukan pemerintah sebagai penanggungjawab terwujudnya kesejahteraan warga negara (*bestuurszorg*). Sejatinya pemerintah dalam menjalankan kewenangannya haruslah berdasarkan peraturan perundang-perundangan namun dalam hal yang menyangkut kepentingan umum pemerintah boleh bertindak dengan berpedoman pada kebijakan. Adapun yang dimaksud dengan penyelenggaraan kepentingan umum berkaitan dengan hal-hal sebagai berikut : *Pertama*, menyangkut kepentingan khusus negara contohnya tugas pertahanan negara. *Kedua*, pemeliharaan kebutuhan untuk orang banyak, contoh persediaan pangan, perumahan dan lain-lain. *Ketiga*, menyangkut kepentingan orang banyak yang tidak mungkin ditanggulangi oleh pihak lain contohnya, pengadaan sekolah, rumah sakit dan lain-lain. *Keempat*, pemeliharaan kepentingan perorangan yang terkait dengan kebutuhan orang miskin, anak yatim, anak cacat dan lain-lain. *Kelima*, Memelihara ketertiban, keamanan dan kemakmuran setempat hal ini dapat dikaitkan dengan peraturan lalulintas, pembangunan perumahan dan lain-lain (Fahmal, 2008: 224-238).

Selain asas-asas yang tersebut di atas terdapat prinsip-prinsip keadilan dalam mengganti kerugian bagi warga negara yang tanahnya terkena dampak pembangunan yang telah dimuat di dalam berbagai peraturan perundang-undangan dalam bentuk asas-asas seperti dikemukakan Ediwatman (2001: 331-335), berikut ini :

1. Asas itikad baik. Asas itikad baik ini menghendaki adanya kejujuran, keterbukaan yang dilandasi oleh itikad baik dari kedua belah pihak, baik yang memiliki tanah maupun yang membutuhkan tanah. Asas ini berlaku dalam kaitannya dengan peruntukan tanah, besarnya ganti

kerugian, sehingga tidak terjadi kemungkinan ada yang dirugikan.

2. Asas keseimbangan. Asas ini dimaksudkan untuk adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban penguasaan tanah dalam setiap pemberian ganti kerugian, baik bentuk maupun besarnya. Ganti kerugian itu diharapkan dapat mendatangkan kesejahteraan bersama baik bagi petani maupun bagi pengguna tanah. Ganti kerugian ini juga berkaitan dengan alas hak yang telah dimiliki oleh yang mempunyai tanah. Dengan pengertian lain pihak pengguna tanah tidak boleh menyamaratakan antara yang telah memiliki alas hak dengan yang tidak memiliki alas hak.
3. Asas kepatutan. Asas kepatutan ini dimaksudkan untuk adanya penggantian kerugian secara layak dan patut. Ganti kerugian itu didasarkan kepada nilai objek yang sebenarnya dari tanah, atau tanam tumbuh yang ada di atasnya.
4. Asas kepastian hukum. Masyarakat perlu mendapatkan perlindungan hukum karena perlindungan hukum itu adalah hal yang sangat urgen. Jangan sampai anggota masyarakat dalam pengadaan tanah mendapatkan perlakuan yang sewenang-wenang dari pemerintah.
5. Asas kesejahteraan. Asas kesejahteraan ini diperuntukkan untuk melindungi pihak yang melepaskan hak atas tanahnya dari aspek kesejahteraan secara ekonomi. Adakalanya tanah yang dilepaskan haknya itu adalah bagian dari mata pencahariannya untuk menghidupi anak dan cucunya. Oleh karena itu perlu perlindungan hukum untuk melindungi pemegang hak atas tanah ini dengan menerapkan sanksi secara *penal* kepada aparat pemerintah yang melakukan penyalahgunaan wewenang terhadap pemegang hak atas tanah yang akan dilepaskan haknya itu.

### Kasus di Ogan Ilir

Hukum positif di Indonesia belum merinci dan membedakan secara detail antara kepentingan umum, kepentingan pemerintah, kepentingan rakyat dan kepentingan negara. Hal semacam ini dapat dilihat dalam Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Umum. Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk pembangunan umum hanya disebut pembangunan untuk umum saja. Sebagai akibatnya dalam prakteknya pengadaan tanah sering terjadi kepentingan golongan atau bisnis swasta dibungkus dengan kepentingan umum itu. Padahal warga negara yang berhak atas tanah itu atau objek yang haknya dicabut itu adalah bagian dari warga negara yang merupakan inti dari adanya negara yang harus dilindungi hak-haknya. Mereka juga bagian yang seharusnya menikmati kerja pemerintah yang berlabel kepentingan umum itu.

Pendekatan yang dilakukan pemerintah dalam pengadaan tanah untuk pembanguan kadang sangat bertentangan dengan nilai keadilan. Pertentangan dengan nilai keadilan itu dimulai dari penaksiran harga tanah, pendekatan dengan pemilik tanah dengan menggunakan intimidasi dan ancaman dan juga bentuk percaloan seperti yang terjadi di Kabupaten Ogan Ilir dalam pengadaan tanah untuk perkebunan tebu di PTPN VII. Perlakuan pemerintah yang mengabaikan para petani ini menjadi salah satu sebab terjadinya kemiskinan bagi bekas pemegang hak atas tanah (petani pekebun).

Di Sumatera Selatan terdapat banyak perkebunan milik swasta dan juga milik pemerintah yang pengadaan tanahnya dilakukan oleh pemerintah. Dalam penyediaan lahan perkebunan seringkali terjadi konflik bahkan disertai dengan pertumpahan darah seperti yang terjadi di Ogan Ilir dan juga Mesuji. Konflik ini disebabkan masing-masing pihak merasa bahwa tanah (lahan) dipersengketakan itu adalah milik mereka. Pemerintah atau Perusahaan perkebunan milik Pemerintah dan juga milik swasta bersikeras bahwa merekalah yang berkuasa atas tanah atau lahan

yang dipersengketakan karena mereka dibekali kekuasaan berupa Hak Guna Usaha (HGU) terhadap tanah atau lahan itu oleh Badan Pertanahan Nasional yang berada di daerah tersebut. Sementara Masyarakat di sekitar perkebunan merasa merekalah berhak atas tanah atau lahan yang dipersengketakan. Mereka beralasan bahwa merekalah paling dahulu membuka lahan atau tanah itu pertama kali dan telah menguasai tanah atau lahan itu sejak lama dan turun temurun.

Tanah sebagai media untuk mata pencaharian tentunya mempunyai fungsi yang sangat sentral bagi warga negara. Menurut Limbong, tanah mempunyai fungsi sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset* tanah berfungsi sebagai pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat untuk hidup dan kehidupan. Sedangkan sebagai *capital asset*, tanah berfungsi sebagai modal dalam pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda yang berharga secara ekonomis, sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi. Dengan kata lain tanah itu berfungsi sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan. Ketika pemerintah melakukan tindakan pengambilan tanah secara paksa maka masyarakat mempunyai *legal standing* untuk menggugat kesewenangan pemerintah dalam pengambilan hak atas tanah. Pelaksanaan fungsi pemerintah di bidang pengaturan pengadaan tanah kerap kali bertentangan dengan prinsip-prinsip keadilan.

Permasalahan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum kemudian muncul manakala pemerintah bertindak untuk memperuntukkan tanah kepada pengguna tanah. Sesuatu yang sangat berlawanan terjadi manakala fungsi pemerintah sebagai *regeling* (fungsi mengatur) peruntukan tanah untuk umum berbenturan dengan kepentingan masyarakat. Pembangunan sangat memerlukan tanah sebagai sarana, namun berbarengan dengan itu masyarakat juga memerlukan tanah sebagai tempat tinggal dan juga berladang untuk mencari kehidupan. Ketika tanah itu diambil secara paksa maka pemerintah telah melakukan pelanggaran terhadap hak asasi manusia atas tanah. Dari sini fungsi pengaturan untuk peruntukan tanah jelas terlaksana

namun fungsi lain dari pemerintah yaitu fungsi pemerintah sebagai pelindung terhadap hak warga negara dalam rangka menumbuhkan kemandirian warga negara tidak terlaksana.

Sebagai akibat dari campur tangan pemerintah Daerah Sumatera Selatan dan Pemerintah Daerah Ogan Ilir dalam penyediaan tanah untuk lahan perkebunan Pemerintah dalam hal ini perkebunan Tebu di Desa Cinta manis, maka warga menuntut pemerintah untuk mengembalikan tanah yang dimiliki oleh mereka secara turun temurun. Mula-mula ide untuk menuntut pengembalian tanah itu dilakukan secara perorangan namun tidak berhasil. Lama-kelamaan mereka menuntut secara terorganisir dan tidak bergerak sendiri-sendiri namun dalam bingkai gerakan petani yang tergabung dalam gerakan petani PENESAK BERSATU.

Hal semacam ini telah berlangsung lama dengan mulai masuknya Perkebunan Pemerintah pada tahun 1982 sampai saat ini. Konflik pertanahan ini tidak menunjukkan akan mereda bahkan perkebunan pemerintah semakin memperluas tanah yang dikuasainya lebih luas dari tanah yang dikuasainya dengan Hak Guna Usaha yang diterbitkan pada tahun 1982 tersebut. Konflik yang berlarut-larut ini sesungguhnya sangat memberatkan bagi para petani penggarap yang dahulunya memiliki lahan yang dikuasai perkebunan milik pemerintah itu dikarenakan mereka tidak dapat lagi mencari nafkah seperti dahulu di tanah tersebut.

### Penutup

Dari sini terlihat bahwa perbuatan pemerintah itu dianggap mengabaikan beberapa fungsi yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang seharusnya pemerintah itu melindungi warganya namun, pada kenyataannya pemerintah lebih mengutamakan kepentingan pemodal daripada kepentingan rakyat. Perbuatan pemerintah dalam pengadaan tanah ini seperti melakukan politik belah bambu, yaitu menginjak yang di bawah dan mengangkat yang

diatas. Akibatnya rakyat yang berada di bawah menjadi semakin miskin dan pemodal yang berada dia atas menjadi semakin kaya raya. Akhirnya alih-alih mensejahterakan warga negara malah sebaliknya yaitu menyengsarakan warga negara. Tindakan pemerintah itu malah mengarah kepada tindakan melanggar hukum Padahal dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alenia keempat juga diamanatkan kepada Pemerintah Negara Indonesia beberapa tugas antara lain :

1. Tugas perlindungan terhadap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia;
2. Tugas memajukan kesejahteraan umum
3. Tugas pencerdasan bangsa
4. Tugas penjaga ketertiban umum.

Dari paparan di atas penulis menilai perlu untuk meneliti dimanakah letak kesalahan yang terjadi sehingga setiap tahun masih saja terdapat rakyat miskin di negara Indonesia, khususnya di Daerah Sumatera Selatan, lebih khusus lagi daerah perkebunan PTPN VII yang bergerak dalam bidang perkebunan tebu yang menghasilkan gula untuk daerah Sumatera Selatan khususnya dan beberapa daerah di sekitarnya. Ternyata gula yang dihasilkan oleh perkebunan ini tidak terasa manis bagi para petani yang tanahnya diambil secara paksa tersebut. Apakah kesalahan itu ada pada pemerintah dalam hal ini aparaturnya pemerintah yang bertindak sebagai penyedia tanah bagi perkebunan, atautkah kesalahan itu ada pada peraturan perundang-undangan yang meligitimasi kerja pemerintah menyediakan tanah bagi pemodal, atautkah memang rakyatnya yang secara budaya tidak mau bekerja, atau mereka mau bekerja akan tetapi mereka terhalang oleh karena tanahnya telah diambil oleh penerintah untuk disediakan sebagai perkebunan negara. Dari itu sudah sepantasnya pemerintah dalam berbuat tidak hanya bertindak sebagai penguasa namun bertindak pula sebagai mitra dalam pembangunan bagi rakyatnya sendiri dengan mengedepankan prinsip-prinsip keadilan dan kelayakan yang bertujuan untuk kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia seperti

yang tertera dalam amanat konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengikutinya.

### Daftar Pustaka

- Aminudin Salle,. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Yogyakarta, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007
- A.Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Menwujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Total Media, Yogyakarta.
- Bernard Limbong, *Pengadaan tanah untuk Pembangunan Regulasi, Kompensasi, Penegakan Hukum*.Margareta Pustaka, 2011
- Darmodiharjo dan Sidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum (apa dan mengana Filsafat Hukum Indonesia)*, Yakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 1995
- Dominikus Rato, *Filsafat Hukum : menacari, menemukan dan memabami buhum*, Laksbang Justisia, Surabaya
- Ediwarman, *Perlindungan Hukum Bagi Korban Kasus-kasus Pertanaban di Sumatera Utara (Desertasi)*, Program Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara, Medan, 2001
- F.A.M Stroink, *Pemahaman Tentang Dekonstruksi*, diterjemahkan oleh Ateng syafrudin, Refika Aditama, Bandung 2006
- Jhon Rawls, *A Tbeory of justice*, Pustaka pelajar, Yogyakarta, 2006,
- Kirdi Dipoyodo, 1985, dalam V Harisupriyanto, *Kesejahteraan Pekerja Dalam Hubungan Industrial Perusabaan-Perusabaan di Daerah Istemewa Yogyakarta*, Desertasi, Program Pasca Sarjana, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta 2009.
- Mas suwaryo et all, *Buku Pegangan Kuliab Hukum administrasi Negara*, Universitas Sebelas Maret Surakarta, 1986
- Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaba Negara Di Indonesia*, Liberty : Yogyakarta, 1997

- Muchsan, *Perbuatan Pemerintah Dalam Memperoleh Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Desertasi, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta 1997
- Muhammad Erwin, *Filsafat Hukum Refleksi Kritis Terhadap Hukum*, Raja Grafindo Persada :Jakarta 20011
- Muhammad Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan Suatu Kajian, Teori Konsep dan Pengembangannya*, Raja Grafindo Persada: Jakarta 2006
- Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak Dalam mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2006.
- Nikmatul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, Yogyakarta, UII Press,2005
- Nikmatul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers,Jakarta, 2010
- Philipus M.Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada university Press, Yogyakarta, 1993
- Philipus, M. Hadjon, *Hak Asasi Manusia Dalam Perspektif Hukum Administrasi, dalam Muladi, Hak Asasi Manusia, Hakikat, Konsep dan Implikasinya Dalam Perspektif Hukum dan masyarakat, , Refika Aditama, Bandung. 2005.*
- Prajudi Atmosoedirjo, *Hukum administrasi negara Indonesia*, LAN Jkarta, 1979
- Quraish Shibab, *Tafsir Al-Misbah Pesan, Kesan dan Keserasian Al-Quran*, Volume 7, Jakarta, Lentera Hati, 2006
- Ridwan, *Tiga Demensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH. UII Press, Yogyakarta, 2009
- Romeyn, *Het administratief recht van Nederland Indie*, S' Gravenhage, Den Haag, 1969
- Samidjo, *Ilmu Negara*, Armico, Bandung ,1986
- Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Jogjakarta, 1986
- SF. Marbun, *Pembentukan, Pemberlakuan, dan peranan Asas-Asas umum Pemerintahan yang layak dalam menjelmakan Pemerintahan yang baik dan Bersih di Indonesia*.Desertasi, Universitas Padjajaran Bandung, Tahun, 2001.

- SF. Marbun dan Mahfud MD. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Liberty, Yogyakarta, 2009
- Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan sejarah*. Yogyakarta: Kanisius, 1988
- Utrecht, *Pengantar Hukum administrasi Negara Indonesia*, Balai Buku Ichtiar, Jakarta, 1967
- W. Friedman, *The State And The Rule of Law In mixed economy*, Stevens & Sons : London, 1997
- W.Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Atma Jaya : Yogyakarta, 2008
- Undang-Undang dan Aturan perundang-Undangan**
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum dan sesudah amendemen
- Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960.
- UU No. 39/1999 Tentang HAM
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.