

PEMAKNAAN HAK MENGUASAI NEGARA ATAS TANAH DALAM DIMENSI POLITIK HUKUM KONSTITUSI

Bachtiar Baetal, Dwi Kusumo Wardhani, Dian Ekawati

Fakultas Hukum Universitas Pamulang
Jl. Puspitek Raya Buaran Serpong-Tangerang Selatan
Email : dosen00938@unpam.ac.id

Abstract

Constitutionally, the state no longer acts as the owner of the land, but only as the holder of the right to control. In the principle of state control, the relationship between the state and society, society cannot be subordinated to its position under the state, because the state actually receives power from the community to regulate the allocation, supply and use of land, as well as legal relations and legal actions with land. The authority to regulate by the state is also limited, both by the Constitution and its relevance to the objectives to be achieved. However, at a practical level, there is no common perception regarding the definition of State Controlling Rights over land or state land, so that there is often a bias and disorientation related to land policy itself. Therefore, the meaning of the concept of state control over land must be returned to the meaning desired by the constitution.

Keyword: *Meaning, the right to control the state over land, Constitution*

Abstrak

Secara konstitusional, negara tidak lagi bertindak sebagai pemilik atas tanah, melainkan hanya sebatas sebagai pemegang hak menguasai. Dalam prinsip negara menguasai, hubungan antara negara dan masyarakat, masyarakat tidak dapat disubordinasikan kedudukannya dibawah negara, karena negara justru menerima kuasa dari masyarakat untuk mengatur tentang peruntukan, persediaan dan penggunaan tanah, serta hubungan hukum dan perbuatan hukum dengan tanah. Kewenangan mengatur oleh negara pun dibatasi, baik oleh UUD maupun relevansinya dengan tujuan yang hendak dicapai. Meskipun demikian, dalam tataran praktis, belum ada kesamaan persepsi tentang pengertian Hak Menguasai Negara atas tanah atau tanah negara sehingga kerap kali terjadi bias dan disoriented terkait dengan kebijakan pertanahan itu sendiri. Oleh karena itu, pemaknaan konsep penguasaan negara atas tanah harus dikembalikan kepada pemaknaan yang dikehendaki oleh konstitusi.

Kata Kunci: *Pemaknaan, Hak Menguasai Negara atas Tanag, Konstitusi*

A. Pendahuluan

Pembicaraan masalah seputar tanah harus diakui merupakan masalah yang cukup rumit dan sensitif. Bukan hanya pada aspek yuridisnya, akan tetapi juga pada berbagai aspek kehidupan bermasyarakat lainnya. Apalagi jika diperhadapkan kepada permasalahan pertentangan kepentingan antara individu,

masyarakat dan negara. Di antara kepentingan-kepentingan tersebut harus ditetapkan salah satu yang dijadikan prioritas di dalam menetapkan suatu kebijakan berkaitan dengan tanah. Persepsi dan konsepsi pembuat kebijakan terhadap tanah akan berpengaruh terhadap pilihan kebijakan yang ditempuh, apakah berorientasi kepada penghargaan hak seseorang terhadap perolehan dan pemanfaatan tanah sebagai hak asasi setiap orang yang dijamin dapat diperoleh secara adil, atau cenderung menyerahkan perolehan dan pemanfaatan tanah kepada mekanisme pasar dengan segala dampaknya.

Dalam perspektif Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Agraria (UUPA), tanah memiliki fungsi ganda sebagai *social asset* dan *capital asset*.¹ Dengan memperhatikan fungsi ganda tanah tersebut, telah menyebabkan pengambilan keputusan dan penetapan kebijakan berkaitan dengan tanah dalam rangka mencari solusi hukum atas berbagai masalah pertanahan harus dilakukan secara hati-hati. Untuk kondisi sosial budaya dan hukum tanah pada masyarakat Indonesia yang beraneka ragam, kehati-hatian ini perlu dicermati untuk menjaga agar tidak menimbulkan disintegrasi pada Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dilema yang dihadapi dalam kehidupan bernegara di Indonesia berkaitan dengan fungsi tanah ini adalah dalam menetapkan mana dari kedua fungsi ini yang akan lebih diutamakan, terutama dalam rangka mengatasi berbagai masalah hukum tanah. Penetapannya akan sangat ditentukan oleh politik hukum pertanahan yang ditetapkan bersama oleh masyarakat, dalam hal ini adalah representasi wakil-wakil rakyat yang duduk di DPR.

Untuk itu, dalam rangka menetapkan kebijakan pertanahan yang mencerminkan keadilan sosial dan dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka konsepsi tanah bagi kehidupan manusia semestinya harus dipandang tidak mempunyai nilai ekonomi sebagaimana anggapan sementara pihak, akan tetapi juga mengandung aspek sosial, politik, kultural, psikologis dan hankamnas, sehingga oleh karenanya dalam rangka pemecahan aneka

¹ Sebagai *social asset*, tanah di kalangan masyarakat (masyarakat hukum adat) Indonesia merupakan sarana pengikat kesatuan sosial untuk hidup dan berkehidupan di atas tanah. Sebagai *capital asset*, tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan ekonomi. Lihat Hermayulis, "Aspek-Aspek Hukum Hak Pakai Atas tanah Negara Sebagai Objek Jaminan", *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 10, 2000, hlm. 49.

permasalahan yang berkenaan dengan soal-soal pertanahan dewasa ini bukan saja harus mengindahkan prinsip-prinsip hukum semata, akan tetapi juga harus memperhatikan asas kesejahteraan (*prosperity*), asas ketertiban dan keamanan (*security*) dan asas kemanusiaan (*humanity*) agar masalah pertanahan tersebut tidak berkembang menjadi keresahan yang mengganggu stabilitas masyarakat.

Dalam kerangka demikian, perspektif berpikir yang diperlukan adalah terpenuhinya hal-hal yang bersifat formal dan substansial dalam mewujudkan penghormatan terhadap hak-hak dasar manusia, karena apabila hal tersebut tidak dilakukan, maka tujuan berupa kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan tidak akan tercapai. Oleh karena itu, tanpa bermaksud menggeneralisasi, analisis terhadap beberapa masalah tanah, memerlukan perhatian demi peningkatan kualitas *problem solving* terhadap masalah pertanahan di masa yang akan datang. Salah satu hal yang perlu ditingkatkan adalah pemahaman mengenai substansi permasalahan yang berkaitan dengan konsep dan teori yang mendasarinya. Pada tataran inilah klarifikasi tentang konsepsi, pengertian tanah negara dan/atau hak negara menguasai atas tanah menjadi semakin penting mengingat dampak yang mungkin timbul bila tidak ada kesamaan persepsi mengenai hal ini.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, ada dua permasalahan yang hendak dijawab dalam penelitian ini. *Pertama*, bagaimana konsep hak menguasai negara dan eksistensi negara dalam kaitannya dengan tanah? *Kedua*, bagaimana pemaknaan hak menguasai negara atas tanah dalam optik politik hukum konstitusi?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini didesain dengan menggunakan jenis penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Desain penelitian hukum yang demikian karena ditujukan untuk menemukan dan merumuskan argumentasi hukum melalui analisis terhadap pokok permasalahan,² sehingga memungkinkan peneliti untuk melakukan analisis terhadap pemaknaan konsep hak menguasai negara atas tanah. Bahan-bahan

² Wiradipradja, E.S., *Penuntun Praktis Metode Penelitian & Penulisan Karya Ilmiah Hukum*, Keni Media, Bandung, 2015, hlm. 26.

hukum dalam penelitian ini dikumpulkan melalui studi kepustakaan yang lebih menekankan pada teknik penelusuran dokumen, yakni bahan-bahan tertulis yang berisi informasi tentang fenomena objek yang diteliti. Bahan-bahan hukum yang terkumpul selanjutnya dianalisis dengan menggunakan analisis kualitatif.

Data yang telah diorganisir, diinterpretasi dengan menggunakan interpretasi hermeneutika hukum. Pendekatan hermeneutika hukum digunakan sebagai upaya membangun penafsiran hukum yang komprehensif, sehingga interpretasi hukum yang dikonstruksikan tidak terjebak pada penafsiran teks semata, melainkan mempertimbangkan keterkaitan antara teks, konteks, dan kontekstualisasinya.³

D. Pembahasan

1. Konsep Hak Menguasai Negara

Sebagai pengertian hukum, maka hak menguasai itu pada umumnya dapat melekat pada dua jenis subjek hukum, yakni masyarakat/penguasa dan perorangan. Dalam hal ini penguasa dapat bertindak selaku penguasa (*qualitate qua*), dapat pula berlaku sebagai subjek hukum umum, sehingga ditundukkan pada hukum umum yang berlaku bagi subjek hukum biasa/badan hukum privat. Dilihat dari sudut intensitasnya, maka hak menguasai itu dapat bergerak dari kadar yang paling lemah sampai kepada bobot yang paling kuat, misalnya mulai dari hak pakai, memetik kemudian menikmati hasil, hak memelihara/mengurus/mengelola, hak milik sampai kepada hak mengasingkannya dalam segala bentuk. Karena sudah dikaitkan pada tata hukum tertentu, maka hak menguasai selaku pengertian hukum itu menunjukkan berbagai variasi, baik dalam nama, arti, jenis maupun intensitasnya.⁴

Menurut Boedi Harsono, pengertian “penguasaan” dan “menguasai” dapat dipakai dalam arti fisik dan arti yuridis. Juga beraspek perdata dan beraspek publik. Penguasaan yuridis dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Tetapi ada juga penguasaan yuridis yang, biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada

³ Bachtiar dan Tono Sumarna, “Pembebanan Tanggung Jawab Perdata Kepala Daerah Akibat Wanprestasi Oleh Kepala Dinas”, *Jurnal Yudisial*, Vol. 11 No. 2, Agustus 2018, hlm. 215.

⁴ Imam Sudiyat, *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 1982, hlm. 2.

kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan pihak lain. Misalnya tanah yang disewakan pada pihak lain atau tanah yang dijadikan sebagai agunan kepada kreditor. Pengertian “penguasaan” dan “menguasai” di atas dipakai dalam aspek perdata.⁵

Dalam UUD 1945 dan UUPA, pengertian “dikuasai” dan “menguasai” dipakai dalam aspek publik seperti yang dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA. Hak menguasai dari negara tidak memberikan kewenangan untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah, karena sifatnya semata-mata hukum publik. Jika negara sebagai penyelenggara memerlukan tanah untuk melaksanakan tugasnya, tanah yang bersangkutan akan diberikan kepadanya oleh negara selaku badan penguasa, melalui lembaga pemerintah yang berwenang. Tanah diberikan kepada lembaga tersebut dengan satu hak atas tanah, untuk dikuasai secara fisik dan digunakan, bukan sebagai badan penguasa yang mempunyai hak menguasai yang disebut dalam Pasal 2, tetapi sebagai badan hukum seperti halnya perorangan dan badan-badan hukum perdata yang diberi dan menjadi pemegang hak atas tanah.⁶

Berbeda dengan konsep *domein* negara dalam rangka *Domein Verklaring*,⁷ dalam UUPA menganut konsep negara “menguasai” dan bukan “memiliki” dalam hubungan antara negara dengan tanah. Negara sebagai personifikasi dari seluruh rakyat mempunyai kewenangan pada tingkatan tertinggi untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, penyediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa, serta menentukan dan mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum yang berkenaan dengan bumi, air dan ruang angkasa.

Menurut Kartasapoetra, “dikuasai oleh negara” sama sekali tidak boleh ditafsirkan bahwa negara-lah yang berhak memiliki tanah, hal demikian sama sekali tidak benar. Pemerintah RI mengakui hak milik atas tanah setiap warga

⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I Hukum Tanah Nasional, Edisi Revisi, Cetakan 10, Djambatan, Jakarta, 2005, hlm. 23.

⁶ *Ibid.*, hlm. 25.

⁷ *Domain Verklaring* merupakan suatu pernyataan tentang konsep hubungan antara penguasa (Pemerintah Hindia Belanda) dengan tanah yang berupa hubungan kepemilikan, dikeluarkan pada tahun 1870, yang secara singkat menyatakan bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak *eigendom*-nya adalah *domein* (milik) negara. Lihat Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Edisi Revisi, Penerbit Buku Kompas, Jakarta 2006, hlm. 60.

negara yang memang mempunyai hak itu, dan sepanjang hak tersebut diperolehnya tidak bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku/sah dan yang dalam pendaayagunaannya pun tidak boleh bertentangan dengan sosialisme Indonesia seperti yang digambarkan dalam Preambul UUD 1945.⁸

Lebih jauh dikemukakan pula oleh Boedi Harsono bahwa "...dalam rangka hak bangsa dan hak menguasai dari negara, tidak ada tanah yang merupakan *res nullius*, yang setiap orang dengan leluasa dapat menguasai dan menggunakannya".⁹ Masih menurutnya, "menguasai tanah tanpa ada landasan haknya yang diberikan oleh negara atau tanpa izin pihak yang mempunyainya tidak dibenarkan, bahkan diancam dengan sanksi pidana (UU No. 5 Prp 1960)".¹⁰

Dikuasai oleh negara berarti bahwa dalam hal pendaayagunaan tanah, negaralah yang mengatur dengan sebaik-baiknya agar terjamin ketertiban dan ketenangan hidup bermasyarakat dari segenap rakyat Indonesia, agar kelestarian dapat dipertahankan dan agar tercegah segala perlakuan yang berbentuk pemerasan dan pemeriksaan terhadap tanah, serta tercegahnya *exploitation de l'Homme por l'Homme* di bumi Indonesia.¹¹

Dalam perspektif UUPA, hak menguasai dari negara meliputi semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia, baik tanah-tanah yang tidak atau belum maupun yang sudah dihaki dengan hak-hak perorangan. Tanah-tanah yang belum dihaki dengan hak-hak perorangan oleh UUPA disebut tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Selanjutnya, Hermayulis mengemukakan bahwa timbulnya tanah dibawah penguasaan negara langsung adalah karena:

1. Tanah dipergunakan untuk kepentingan umum, sesuai pencabutan hak berdasarkan Pasal 18 UUPA, UU NO. 20/ 1961 dan pengadaan tanah yang diatur dalam Keppres No. 55/1993¹²;
2. Tanah yang dilepaskan secara sukarela oleh pemegang hak-nya;

⁸ G. Kartasapoetra, *et.al*, *Hukum Tanah, Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendaayagunaan Tanah*, Bina Aksara, Jakarta, 1985, hlm 100. Lihat juga dalam Y.W. Sunindhia dan Ninik Widiyanti, *Pembaharuan Hukum Agraria: Beberapa Pemikiran*, Bina Aksara, Jakarta, 1988, hlm 41.

⁹ Boedi Harsono, *op.cit.*, hlm 273.

¹⁰ *Ibid*

¹¹ Y.W. Sunindhia dan Ninik Widiyanti, *loc.cit.*

¹² Telah dicabut Perpres No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

3. Tanah yang dikuasai kembali oleh negara;
4. Tanah yang diterlantarkan; dan
5. Tanah yang dikuasai oleh orang yang tidak memenuhi syarat untuk menjadi subjek hak atas tanah (Pasal 21 ayat (3)); berakhirnya jangka waktu sesuatu hak atas tanah; dan pemegang tidak memperpanjang atau tidak dapat memperpanjangnya.¹³

Hak menguasai dari negara yang meliputi tanah dengan hak-hak perseorangan tersebut di atas adalah bersifat pasif dan akan menjadi aktif apabila tanah tersebut dibiarkan tidak dipelihara dan diurus atau diterlantarkan; dalam hal demikian berdasar Pasal 27, Pasal 34 dan Pasal 40 UUPA, negara dapat mengambil langkah berupa pencabutan hak atas tanah, dibuat menjadi produktif atau dikembalikan kepada negara.¹⁴ Dalam UUPA, hak menguasai dari negara tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain. Walaupun tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain, namun UUPA berdasarkan spiritnya yakni digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, maka UUPA memberikan berbagai pengaturan secara teknis dengan ketentuan dan persyaratan sebagai berikut:¹⁵

1. Tanah negara dapat diberikan dengan sesuatu hak atas tanah kepada pihak lain. Pemberian hak atas tanah-tanah kepada seseorang atau badan hukum, bukan berarti melepaskan Hak Menguasai tersebut dari tanah yang bersangkutan. Tanah tersebut tetap berada dalam penguasaan negara. Negara tidak melepaskan kewenangannya yang diatur dalam Pasal 2 UUPA, terhadap tanah yang bersangkutan. Hanya saja, seperti dijelaskan dalam *Penjelasan Umum*, kewenangan negara terhadap tanah-tanah yang sudah diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak lain, menjadi terbatas, sampai batas kewenangan yang merupakan isi hak yang diberikan. Batas itu wajib dihormati oleh negara.¹⁶ Dalam pada itu negara sudah barang tentu mempunyai kekuasaan penuh untuk menetapkan batas-batas kewenangan tersebut dan mengadakan perubahan-perubahan kemudian jika dianggapnya perlu, berdasarkan dan menurut prosedur hukum yang berlaku.

¹³ Hermayulis, *op.cit.*, hlm. 51.

¹⁴ Mohammad Hatta, *Hukum Tanah Nasional Dalam Perspektif Negara Kesatuan*, Media Abadi, Yogyakarta, 2005, hlm. 62.

¹⁵ Disarikan dari Boedi Harsono, *op.cit.*, hlm 272-276.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 232.

2. Tanah Negara dalam pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang hal itu diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, sebagai tugas pembantuan, bukan otonomi, diatur dengan Peraturan Pemerintah.
3. Tanah negara selain dapat itu juga dapat dilimpahkan pelaksanaannya sebagian kewenangan negara kepada apa yang disebut Badan-badan Otorita, perusahaan-perusahaan negara dan perusahaan-perusahaan daerah, dengan pemberian penguasaan tanah-tanah tertentu dengan *Hak Pengelolaan*.¹⁷ Hak Pengelolaan pada hakikatnya bukan hak atas tanah, melainkan merupakan “gempilan” hak menguasai dari negara.¹⁸ Pemegang Hak Pengelolaan mempunyai wewenang untuk menggunakan tanah yang diwakilinya bagi keperluan usahanya, tetapi bukan tujuan pemberian hak tersebut kepadanya.

2. Eksistensi Negara dalam Kaitannya dengan Tanah

Dalam memahami beberapa konsep negara dalam kaitannya dengan tanah, tentu kita tidak dapat keluar dari sistem politik kenegaraan, maka dalam tataran ini, konsep negara perlu untuk dihadirkan. Negara modern pada hakikatnya diikat oleh berbagai perjanjian yang dibangun sebagai syarat terciptanya suatu keseimbangan sosial, ekonomi, politik dan hukum dalam suatu negara yang beradab. Perjanjian itu sendiri terkait dengan adanya hubungan timbal balik antara negara dengan masyarakat. Dalam mengikat hubungan saling membutuhkan, praktik negara modern cenderung menerapkan pola yang lazim dipakai yakni negara memiliki sejumlah kewenangan yang absah kepada rakyat sebagaimana rakyat memiliki hak yang dituntut kepada negara.

Dalam hal hubungan antara negara dan warga negara, keadilan sosial mengandung pemahaman bahwa warga negara mempunyai kewajiban untuk memberikan sumbangan kepada negara demi terwujudnya kesejahteraan umum,

¹⁷ Hak Pengelolaan tidak disebut dalam UUPA, tetapi tersirat dalam pernyataan dalam Penjelasan Umum, bahwa : *Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan diatas Negara dapat memberikan tanah yang demikian kepada seseorang atau badan-badan dengan sesuatu menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu badan penguasa (Departemen, Jawatan atau daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaannya masing-masing.*

¹⁸ Lihat PP 40/1996 Pasal 1, yang berbunyi : *Hak Pengelolaan adalah Hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.* Contohnya: pemberian Hak Pengelolaan kepada Perum Perumnas dan Otorita Pulau Batam.

dan bahwa negara berkewajiban untuk berbagi kesejahteraan kepada para warga negaranya sesuai dengan jasa atau kemampuan dan kebutuhan masing-masing (secara proporsional). Dalam perspektif inilah esensi negara didirikan untuk melindungi kepentingan bersama dan menjamin kesejahteraan sosial rakyat.¹⁹

Sebagai pengejawantahan rakyat, negara menetapkan cara-cara dan batasan-batasan sampai dimana kekuasaan dapat digunakan dalam kehidupan bersama, baik oleh individu dan golongan atau asosiasi, maupun oleh negara sendiri.

Dengan demikian negara dapat mengintegrasikan dan membimbing kegiatan sosial dari penduduknya ke arah tujuan bersama. Dalam rangka ini boleh dikatakan bahwa negara mempunyai dua tugas, yaitu:

1. Mengendalikan dan mengatur gejala-gejala kekuasaan yang asosial, yakni yang bertentangan satu sama lain, supaya tidak menjadi antagonisme yang membahayakan.
2. Mengorganisir dan mengintegrasikan kegiatan manusia dan golongan-golongan ke arah tercapainya tujuan dari masyarakat seluruhnya.²⁰

Dalam menjalankan tugas tersebut di atas, negara (apapun idiologinya) pada dasarnya mempunyai fungsi, antara lain:

1. Menegakkan "*The Rule of Law*" untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah terjadinya anarki dalam masyarakat.
2. Mengusahakan kesejahteraan masyarakat sebagai fungsi utama dalam negara modern
3. Bidang pertahanan keamanan untuk menciptakan stabilitas dalam negeri dan mempertahankan negara terhadap kemungkinan adanya serangan dari luar maupun pemberontak dari dalam negeri.
4. Menegakkan keadilan dalam suatu peradilan yang bebas dan mandiri dan bebas dari segala campur tangan pihak manapun.²¹

Dalam perspektif negara hukum, negara harus memberikan jaminan yang adil kepada rakyat.²² Keadilan itu sendiri hanya mungkin diperoleh dengan

¹⁹ Hidayat Nurwahid, *Mencari Keadilan Politik Melalui Pajak*, Pengantar dalam Edi Slamet Irianto & Syarifuddin Jurdi, *Politik Perpajakan Membangun Demokrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. xx.

²⁰ Mohammad Hatta, *Hukum Tanah Nasional Dalam Perspektif Negara Kesatuan*, Media Abadi, Yogyakarta, 2005, hlm. 62.

²¹ *Ibid.*, hlm. 71.

memberikan hak-hak dasar warga negara secara proporsional seperti hak untuk hidup secara layak, hak kemanusiaan, hak untuk memperoleh keadilan, dan hak untuk menikmati kemerdekaan dan pembangunan. Itulah hak-hak dasar yang diperoleh rakyat dari negara, sebab dengan memberikan hak-hak tersebutlah rakyat memperoleh keadilan.²³ Kerangka pemikiran itu sebenarnya merupakan suatu manifestasi dari politik hukum konstitusi,²⁴ dimana ditujukan untuk tercapainya keadilan sosial bagi seluruh masyarakat, sebagaimana digariskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Bila hal ini diterjemahkan dalam perspektif kebijakan pertanahan, maka berbagai ketentuan yang dibuat negara hendaklah memberikan landasan bagi setiap orang untuk mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk menerima bagian manfaat tanah baik bagi diri sendiri maupun keluarganya sehingga dapat memperoleh kehidupan yang layak. Khusus dalam konsep keadilan sosial adalah lebih tepat untuk memberikan tempat kepada keadilan berdasarkan atas kebutuhan, mengingat secara keseluruhan lebih banyak masyarakat yang kurang beruntung. Hal ini diakibatkan adanya konsep negara yang melahirkan berbagai kebijakan yang kurang mencerminkan rasa keadilan masyarakat atau dengan kata lain produk kebijakan yang lahir kurang berdasarkan pada pertimbangan kepentingan masyarakat sebagai elemen dari negara.

²² Dalam negara hukum, negara mengakui dan melindungi hak asasi manusia setiap individu, sehingga semua orang memiliki hak untuk diperlakukan sama di hadapan hukum (*equality before the law*). Persamaan di hadapan hukum harus diartikan secara dinamis dan tidak statis. Persamaan di hadapan hukum harus diimbangi oleh persamaan perlakuan (*equal treatment*). Baital, Bachtiar. "Urgensi Penyelenggaraan Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin Oleh Pemerintah Daerah." *SALAM: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i* 3.2 (2016): 137-152.

²³ Dalam pandangan Maria, "walaupun tidak mudah didefinisikan, keadilan sering digambarkan sebagai *equal distribution among equals*. Keadilan bukan merupakan konsep yang statis tetapi suatu proses, suatu keseimbangan yang kompleks dan bergerak di antara berbagai faktor, termasuk *equality*". Lihat Maria S.W. Sumardjono, *op.cit*, hlm. 15. Keadilan itu sendiri menurut John Rawls terikat pada dua prinsip, yaitu *principle of equal liberty* dan *principle of difference*. Pada prinsip yang pertama, setiap orang memiliki kebebasan yang setara, sedangkan pada prinsip yang kedua, justru mensyaratkan adanya perlakuan yang berbeda di antara setiap orang baik dalam bidang sosial maupun dalam bidang ekonomi. Tujuan adalah untuk menjamin hak dan kebebasan orang-orang yang secara kodrati dan struktural memang tidak setara. Lihat John Rawls, *Teori Keadilan: Dasar-Dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hlm. 72-73.

²⁴ Politik hukum konstitusi disini dimaksudkan sebagai "suasana atau situasi politik, ekonomi, sosial, dan budaya yang melatar belakangi lahirnya konstitusi yang akan diberlakukan sebagai hukum dasar negara sekaligus sebagai garis resmi tentang produk hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam rangka pencapaian tujuan negara". Lihat Bachtiar, *Politik Hukum Konstitusi, Pertanggungjawaban Konstitusional Presiden*, Suluh Media, Yogyakarta, 2018, hlm. 77.

Dalam perspektif politik hukum konstitusi, negara Indonesia yang berbentuk negara kesatuan (*unity state*) telah menggariskan suatu kebijaksanaan yang mantap terhadap penguasaan tanah, yang diabadikan dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat (3),

“Bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”

Ayat ini mengandung arti bahwa menjadi kewajiban agar bumi air dan ruang angkasa dan kekayaan yang diletakkan dalam kekuasaan negara untuk mewujudkan kesejahteraan seluruh masyarakat Indonesia. Kesejahteraan yang dimaksud adalah kesejahteraan lahir batin, adil dan merata bagi seluruh rakyat Indonesia. Melihat materi dari Pasal 33 ayat (3) di atas maka tujuan disini merupakan tujuan dari NKRI yang bersifat mendasar dan abadi, juga bersifat filosofi dan adil.²⁵

Selanjutnya, amanat Pasal 33 ayat (3) dijabarkan ke dalam Pasal 2 UUPA, yang bunyinya sebagai berikut:

1. *Atas dasar ketentuan dalam 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 itu, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi seluruh rakyat;*
2. *Hak menguasai dari negara termaksud 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 hukum 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.*
3. *Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat 2 pasal ini, digunakan untuk mencapai sebesar-besar*

²⁵ Lihat Mohammad Hatta, *op.cit.*, hlm. 1-2.

kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur;

4. *Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.*

Hubungan antara negara dengan tanah adalah hubungan yang bersifat publik, yaitu hubungan dalam arti bahwa negara menguasai seluruh tanah dalam wilayah seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengertian negara di sini adalah sebagai badan penguasa yang memiliki wewenang sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 UUPA dan Pasal 33 UUD 1945 sebagaimana telah diuraikan di atas. Hal ini sesuai dengan pendapat Boedi Harsono, dengan rincian kewenangan mengatur, menentukan dan menyelenggarakan berbagai kegiatan dalam Pasal 2 tersebut, oleh UUPA diberikan suatu *interpretasi otentik* mengenai *hak menguasai dari negara* yang dimaksudkan oleh UUD 1945, sebagai hubungan hukum yang *bersifat publik* semata-mata. Dengan demikian tidak akan lagi tafsiran lain atas pengertian “dikuasai” dalam pasal UUD tersebut.²⁶

Dalam kehidupan bernegara, di Indonesia kewenangan privat bersumber dari kewenangan yang ada pada negara dalam hal ini adalah yang berkaitan dengan *menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa*. Bentuk-bentuk hubungan hukum yang dapat dipunyai oleh seseorang atas tanah diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, yaitu : hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka hutan, hak memungut hasil dan hak-hak lainnya.

Berdasarkan kewenangan negara dan subjek dari hak penguasaan atas tanah tersebut, maka timbul dua karakter penguasaan tanah yaitu, *tanah yang dikuasai oleh masyarakat* dan *tanah yang dikuasai langsung oleh negara* (lebih dikenal dengan terminologi tanah negara). Tanah yang dikuasai oleh masyarakat tunduk kepada ketentuan yang tertuang di dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA. Tanah yang

²⁶ Boedi Harsono, *op.cit.*, hlm. 232.

dikuasai langsung oleh negara bukan dalam kewenangan negara sebagai pemilik (kewenangan privat), tetapi dalam kewenangan publik. Terhadap tanah yang dikuasai langsung oleh negara, masyarakat dapat mengajukan salah satu dari hak yang diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA.²⁷

Pada hubungan hukum yang telah terbentuk secara turun temurun antara masyarakat dengan tanah, kewenangan negara adalah *mengakui* keberadaan hak tersebut, sedangkan pada hubungan hukum yang belum terbentuk, maka kewenangan negara adalah *memberikan sesuatu hak atas tanah* kepada masyarakat sebagai subjek hak. Hal ini dapat terjadi terhadap tanah-tanah yang berada di bawah penguasaan negara langsung.²⁸

3. Hak Menguasai Negara Dalam Makna Konstitusi

Secara konstitusional, sekarang negara tidak lagi bertindak sebagai pemilik atas tanah, melainkan hanya sebagai pemegang “hak menguasai” saja. Namun yang jadi persoalan, sejauhmana “hak menguasai” itu dapat dipertahankan dan apa bedanya dengan hak domein, ternyata tidak mudah dijawab. Sebab dalam praktik tanah untuk keperluan pabrik, industri, jalan raya, rumah sakit, dan juga tanah untuk transmigrasi, seringkali berasal dari tanah milik perorangan atau kadang-kadang tanah hak ulayat yang dengan prosedur tertentu dijadikan tanah negara.²⁹

Dalam kasus-kasus semacam ini, “kepentingan umum” biasanya didahulukan, sehingga para pemegang hak milik dan hak ulayat akan sia-sia saja mempertahankan haknya, walaupun sering dirasakan adanya ketidakadilan. Maka sukarlah dicari bedanya antara hak negara itu sebagai pemegang hak domein atau sebagai pemegang “hak menguasai”. Walaupun hak milik menurut UUPA dinyatakan sebagai hak terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai seseorang atas tanah, akan tetapi demi “kepentingan umum” yang tafsirnya sangat kabur itu, dalam kenyataannya hak milik tersebut dengan sangat mudah dapat ditiadakan.

Hal ini disebabkan oleh karena dalam praktik pengambilan tanah oleh negara, masih juga berjalan sebagaimana terjadi sebelum perang, yang dikenal dengan prosedur “*afkoop*” (atau pembebasan tanah) atau “*prijsggeving*” yang

²⁷ Hermayulis, *op.cit.*, hlm. 51.

²⁸ *Ibid*

²⁹ Sunarjati Hartono, *Beberapa Pemikiran Ke Arah Pembaharuan Hukum Tanah*, Alumni, Bandung, 1978, hlm. 74.

disebut “pelepasan hak tanah” yang setelah dibebaskan itu menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh negara, dimana negara bebas untuk menggunakannya atau menyerahkannya kepada pihak lain yang memerlukan. Sedangkan “hak milik”-nya entah bagaimana menjadi hilang karena prosedur “pembebasan tanah” atau “pelepasan hak” itu, dan tanah yang bersangkutan berubah statusnya menjadi hak (milik?) negara, dimana negara bebas menggunakannya atau menyerahkannya kepada siapapun dengan hak apapun.³⁰

Dalam Pasal 6 UUPA dinyatakan bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”, berarti bahwa tanah harus dipergunakan sesuai dengan keadaan tanahnya dan sifat dari haknya dan tidak dapat dibenarkan pemakaian tanah secara merugikan dan bertentangan dengan kepentingan masyarakat. Namun dalam praktiknya, kenyataan ini juga menimbulkan pertanyaan sampai berapa jauhkah kekuasaan negara atas tanah itu. Jawabannya lagi-lagi terletak pada Pasal 18 UUPA tentang pencabutan hak-hak atas tanah untuk kepentingan umum dengan memberikan ganti kerugian yang layak karena suatu pencabutan tanpa ganti rugi adalah perampasan. Ini berarti bahwa kekuasaan negara atas tanah itu tidak terbatas, sebab tanah-tanah yang telah dibebani suatu hak dapat dicabut haknya apabila negara membutuhkannya.³¹

Dalam praktiknya, kekayaan negara berupa tanah tersebut dapat dipindahtangankan atau dipertukarkan dengan pihak lain (*ruislag*) atau dapat juga dimanfaatkan dengan cara disewakan atau dipergunakan dengan cara dibangun, dioperasikan, dan diserahkan kepada pihak lain (*Build Operation Transfer*). Pada waktu yang lalu terdapat kesimpangsiuran dalam praktik *ruislag*, walaupun prinsip-prinsip yang mengaturnya sudah ditetapkan dalam berbagai peraturan.³² Apalagi jika tanah yang digunakan tersebut dikuasai oleh pemerintah, sehingga menimbulkan ketidakjelasan apakah tanah tersebut adalah tanah negara atau bukan.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 75.

³¹ Y.W. Sunindhia dan Ninik Widiyanti, *op.cit.*, hlm. 173.

³² Peraturan-peraturan tersebut antara lain: PP No. 8 Tahun 1953, Inpres No. 9 Tahun 1970, Keppres No. 16 Tahun 1984 yang kemudian diganti dengan Keppres No. 16 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan APBN. Dalam Keppres No. 16 Tahun 1994 ditegaskan bahwa *ruislag* dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan Presiden berdasarkan usul Menteri Keuangan dan BOT dilakukan dengan Keputusan Menteri Keuangan.

Menurut Maria S.W. Sumardjono, apabila definisi tanah negara tersebut di atas diterima, maka tanah yang dikuasai oleh pemerintah tidak serta merta masuk dalam pengertian tanah negara, walaupun tanah tersebut merupakan asset/kekayaan negara, karena tanah-tanah negara yang dikuasai oleh suatu instansi pemerintah yang dipergunakan sesuai dengan tugas masing-masing diberikan dengan hak pengelolaan atau hak pakai sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965. Apabila suatu instansi pemerintah menguasai tanah namun tidak memegang hak pengelolaan atau hak pakai, maka statusnya adalah tanah negara.³³

Dalam prinsip “negara menguasai”, maka dalam hubungan antara negara dan masyarakat, masyarakat tidak dapat disubordinasikan kedudukannya dibawah negara, karena negara justru menerima kuasa dari masyarakat untuk mengatur tentang peruntukan, persediaan dan penggunaan tanah, serta hubungan hukum dan perbuatan hukum dengan tanah. Kewenangan mengatur oleh negara pun dibatasi, baik oleh UUD maupun relevansinya dengan tujuan yang hendak dicapai, dan pengawasan terhadap peran negara oleh masyarakat dilakukan melalui kemungkinan untuk berperan serta dalam proses pembuatan keputusan, keterbukaan/transparansi dalam proses pembuatan kebijakan, serta pemberian hak untuk memperoleh informasi dalam permasalahan tanah. Diluar hal-hal yang telah diatur, campur tangan negara diperlukan ketika terdapat gejala ketidakadilan dalam mekanisme pasar.

Oleh karena itu, permasalahan tanah tidak dapat dilepaskan dari pandangan bahwa tanah merupakan bagian sumberdaya alam, sehingga kebijakan tentang pengelolaannya memerlukan kerjasama berbagai pihak terkait dalam koordinasi yang efektif. Sebagai prinsip dasar “negara menguasai”, penghormatan terhadap hak atas tanah masyarakat hukum adat, asas fungsi sosial atas tanah, prinsip *landreform*, asas perencanaan dalam penggunaan tanah dan upaya pelestariannya, serta prinsip nasionalitas, untuk saat ini masih cukup relevan. Namun, hal itu memerlukan penyempurnaan serta penajaman dan pengembangan orientasi agar lebih akomodatif terhadap perkembangan masyarakat.

³³ Maria S.W. Sumardjono, *op.cit.*, hlm 62.

Dari uraian di atas, nampak bahwa belum ada kesamaan persepsi tentang “hak menguasai” dari negara atau biasa disebut tanah negara. Oleh karena itu, menurut Maria S.W. Sumardjono, bahwa dalam rangka tercapainya kepastian hukum, seyogianya mengenai hal-hal di atas diatur lebih lanjut dan terhadap PP No. 8 Tahun 1953 perlu dilakukan peninjauan kembali atau diganti, karena konsep yang mendasarinya sudah tidak berlaku lagi. Sudah saatnya pengertian tentang status tanah disederhanakan dengan menggunakan istilah tanah negara dan tanah hak, karena bagi masyarakat awam tidak mudah untuk memahami istilah “*tanah yang langsung dikuasai oleh negara*”. Perlu pula ditegaskan bahwa pengurusan tanah-tanah negara yang merupakan kekayaan negara secara yuridis administratif penguasaannya di bawah wewenang Kepala Badan Pertanahan Nasional, sedangkan secara fisik penggunaannya berada di bawah pengurusan suatu departemen/lembaga yang memerlukan koordinasi dalam penanganannya. Terhadap berbagai kasus yang menyangkut penggarapan masyarakat atas tanah negara, diperlukan ketegasan dalam pengaturannya yang akan datang dalam kaitannya dengan kemungkinan terjadinya hak milik atas tanah negara. Dalam peraturan tersebut perlu ditetapkan instansi yang berwenang memberikannya, syarat pemberiannya, subjek haknya dan pendaftarannya.³⁴

Kerangka berpikir seperti yang telah dikemukakan diatas pada akhirnya sebangun dengan pemaknaan hak menguasai negara yang ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi. Menurut Mahkamah, merujuk pada *original intent* Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, hak menguasai negara hendaknya dimaknai ke dalam 5 (lima) fungsi, yaitu merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelandaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan. Kelima kewenangan negara tersebut pada akhirnya diorientasikan dalam rangka mewujudkan tujuan negara, yaitu “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, “memajukan kesejahteraan umum”, dan “mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.³⁵ Oleh karena itu, memaknai hak menguasai negara hendaknya diletakkan ke dalam lima bingkai

³⁴ *Ibid.*, hlm 62.

³⁵ Lihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 terkait pengujian Undang-Undang Ketenagalistrikan.

kewenangan negara tersebut. Penguasaan tanah oleh negara bukan dalam rangka untuk memiliki, melainkan diatur, diurus, dikelola, dan diawasi.

E. Penutup

Dalam perspektif politik hukum konstitusi, tanah digunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, maka tanah itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Istilah “dikuasai” itu bukanlah berarti “dimiliki”, tetapi bahwa negara sebagai organisasi dari bangsa Indonesia diberi wewenang untuk mengatur segala sesuatu yang berkenaan dengan tanah. Dalam dimensi politik hukum konstitusi, hak menguasai negara hendaknya dimaknai ke dalam 5 (lima) fungsi, yaitu merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelandaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan. Dalam perspektif yang demikian, hubungan antara negara dengan tanah adalah hubungan yang bersifat publik, yaitu hubungan dalam arti bahwa negara menguasai seluruh tanah dalam wilayah seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya, hak menguasai dari negara tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain. Namun demikian, tanah negara dapat diberikan dengan sesuatu hak atas tanah kepada pihak lain; dalam pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang hal itu diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, sebagai tugas pembantuan, bukan otonomi, diatur dengan Peraturan Pemerintah; dan juga dapat dilimpahkan sebagian kewenangan negara kepada Badan-badan Otorita, perusahaan-perusahaan negara dan perusahaan-perusahaan daerah, dengan pemberian penguasaan tanah-tanah tertentu dengan Hak Pengelolaan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia (LPHI), Jakarta, 2005.
- Bachtiar, *Politik Hukum Konstitusi, Pertanggungjawaban Konstitusional Presiden*, Suluh Media, Yogyakarta, 2018.
- Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I Hukum Tanah Nasional, Edisi Revisi, Djambatan, Jakarta, 2005.
- Edi Slamet Irianto & Syarifuddin Jurdi, *Politik Perpajakan Membangun Demokrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2005
- F. Kartasapoetra, *et.al, Hukum Tanah, Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Bina Aksara, Jakarta, 1985.
- Imam Sudiyat, *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*, Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), Jakarta, 1982.
- John Rawls, *Teori Keadilan: Dasar-Dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006.
- Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Edisi Revisi, Penerbit Buku Kompas, Jakarta 2006.
- Mohammad Hatta, *Hukum Tanah Nasional Dalam Perspektif Negara Kesatuan*, Media Abadi, Yogyakarta, 2005.
- Sunarjati Hartono, *Beberapa Pemikiran Ke Arah Pembaharuan Hukum Tanah*, Alumni, Bandung, 1978.
- Wiradipradja, E.S., *Penuntun Praktis Metode Penelitian & Penulisan Karya Ilmiah Hukum*, Keni Media, Bandung, 2015
- Y.W. Sunindhia & Ninik Widiyanti, *Pembaharuan Hukum Agraria (Beberapa Pemikiran)*, Bina Aksara, Jakarta, 1988.

Penelitian :

- Bachtiar, "Urgensi Penyelenggaraan Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin Oleh Pemerintah Daerah." *SALAM: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i* 3.2 (2016).
- Bachtiar dan Tono Sumarna, "Pembebanan Tanggung Jawab Perdata Kepala Daerah Akibat Wanprestasi Oleh Kepala Dinas", *Jurnal Yudisial*, Vol. 11 No. 2, Agustus 2018
- Hermayulis, "Aspek-Aspek Hukum Hak Pakai Atas tanah Negara Sebagai Objek Jaminan", *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 10/200