

HAK MENGUASAI NEGARA ATAS TANAH DI INDONESIA***STATE'S AUTHORITY RIGHTS OVER LAND IN INDONESIA*****Awaluddin**Faculty of Law Tadulako University
JL. Soekarno Hatta KM. 9 Palu, Central Sulawesi, Indonesia
Telp./Fax: +62-451-45446 Email: awal_untad@yahoo.co.id

<i>Submitted: Dec 19, 2017; Reviewed: Dec 19, 2017; Accepted: Dec 22, 2017</i>
--

Abstrak

Prinsip dasar yang menyebutkan perihal hak menguasai oleh negara secara sangat mendasar dapat kita lihat dalam Pasal 33 ayat (3) UUDNRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa "bumi dan air dan kekayaan alam yng terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami. Apakah makna hak menguasai oleh negara dapat diartikan juga sebagai hak memiliki negara (eigenaar) terhadap tanah di Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Bahan kepustakaan yang bersumber dari buku-buku hukum dan jurnal penelitian menjadi bahan hukum utama (bahan sekunder) dalam menganalisis isu hukum dalam penelitian ini. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hak menguasai negara dimaknai sebagai kewenangan negara unuk mengatur, menentukan dan menyelenggarakan peruntukan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa serta mengatur hubungan-hubungan hukum yang terjadi.

Kata Kunci: Hak Menguasai; Negara; Tanah**Abstract**

The basic principle mentioned about the right over land by state is very basic according Article 33 Paragraph (3) of the 1945 Constitution which states "" earth and air and natural resources contained within it controlled by the state and used for the stock of people's prosperity." This research is intended to seek and understand whether the meaning of rights by the state can be interpreted also as the right of the state (eigenaar) to the land in Indonesia. This research uses research methods with the approach of legislation and conceptual road. Based materials from books law and research journals are the main legal ingredients. The results show that state copyright is interpreted as a state authority, judicial, air and space rules and regulations.

Keywords: Land; Right Over Land; State**PENDAHULUAN**

Pembangunan nasional merupakan negara Indonesia dalam rangka salah satu upaya yang dilakukan oleh mewujudkan tujuan negara sebagaimana

diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUDNRI 1945). Mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur yang berkeadilan sosial yang merupakan cita-cita yang luhur sebagai sebuah bangsa berdasarkan komitmen kebangsaan dari para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹ Dalam proses perjalanan kehidupan umat manusia dimuka bumi ini adalah sebuah keniscayaan bahwa tanah mempunyai arti yang sangat penting. Bagi rakyat Indonesia yang merupakan negara agraris, tanah merupakan tempat bergantung yang amat penting pula secara ekonomis di samping mempunyai manfaat ekonomis dan kesejahteraan, tanah juga berkaitan erat dengan masalah sosial, politik, kultural dan demikian pula dari sisi pertahanan keamanan nasional. Oleh karena itu pemecahan atas masalah-masalah yang timbul dengan masalah pertanahan memerlukan pendekatan yang terpadu melalui *legal approach*, *prosperity approach*, *security approach*, dan *humanity approach*.²

Pada hakikatnya, fungsi negara itu mengembang tugas yang amat penting

yaitu melindungi dan mensejahterahkan rakyatnya. Dalam rangka menyejahterahkan rakyat itulah, maka negara mempunyai kewajiban untuk memfasilitasi seluruh pemenuhan hak setiap warga negara. Oleh karena itu maka lahirlah peran negara yang dilaksanakan oleh sebuah pemerintahan dengan fungsi utama yaitu mempertemukan dan mengatur berbagai kebutuhan dan kepentingan warga negara baik hanya untuk individual maupun kelompok masyarakat secara adil dan non diskriminasi. Peran pemerintah dalam memfasilitasi ini penting agar publik dan pemerintah secara bersama-sama dapat merumuskan masalah atau apa yang menjadi kebutuhan dasar sebagai masalah bersama. Dan dalam melakukan upaya-upaya pencapaian dan pemenuhan tersebut juga diperlukan untuk dilakukan secara bersama-sama.

Memasuki masa pencerahan, seorang Filsuf terkenal dari Inggris John Lock bahkan menyebutkan ada dua tanggungjawab besar yang harus dilakukan oleh negara sebagai konsekuensi dari eksistensi pembentukannya. Pertama, tanggungjawab negara untuk memenuhi kebutuhan hak asasi warganya, sebagai jaminan negara atas kesediaan warga bersatu dalam negara. Kedua, tanggungjawab negara untuk memenuhi batasan-batasan

¹Lihat dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*.

²Demikian apa yang diutarakan oleh **Abdurrahman** dalam **S.F. Marbun**, 2012, *Hukum Administrasi Negara I*, FH UII Press, Yogyakarta. Hlm. 342

kewenangan yang ditetapkan oleh warganya.³

Kedua penjelasan tentang konsep dan tujuan pembentukan negara seperti apa yang tertera diatas menegaskan bahwa negara tidak berdiri atas keinginannya sendiri. Negara hanya menjalankan mandat warganya, untuk memberikan pelayanan dan pemenuhan hak-hak warga negaranya. Bahkan kewenangan negara dibatasi oleh aturan-aturan yang disusun oleh warganya sendiri. Konsep ini justru sangat bertolak belakang dengan gagasan negara seperti apa yang pernah dikemukakan oleh Thomas Hobbes, dengan kewenangan yang negara yang absolut yang diibaratkannya sebagai Leviathan, seekor makhluk sejenis monster yang buas, maka negara tampil menjadi sosok yang berjarak dan menakutkan bagi warganya.⁴

Dasar konstitusioal yang dipergunakan dalam pengaturan masalah tanah di Indonesia adalah Pasal 33 ayat (3) UUDNRI 1945, yang menyebutkan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Atas dasar pemaknaan demikian itu, maka secara te-

oritik kepentingan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan dasar bagi penggunaan hak atas tanah. Hak atas tanah dan sumber daya alam merupakan hak ekonomi setiap orang. Sesuatu yang menjadi hak setiap orang tersebut, merupakan tanggungjawab bagi pemerintah untuk melindungi, memajukan, menegakkan dan memenuhinya sesuai dengan apa yang diamanatkan dalam Pasal 69 ayat (2) UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) disertai dengan pencabutan terhadap peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan yang dibuat pada masa Pemerintahan Hindia Belanda sebagaimana yang disebut dalam “Dictum Memutuskan UUPA” di bawah perkataan “Dengan Mencabut”. Peraturan dan keputusan yang dicabut adalah *Agrarische Wet Stb. 1870 N 55. Domeinverklaring (Agrarische Besluit Stb. 1870 No. 118). Algemene Domeinverrklaring Stb. No. 119 a Koninklijk Besluit Stb. 1872 No. 29* dan Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia sepanjang mengenai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai *Hypotheek*. Khusus mengenai *Hypotheek* juga dinyatakan tidak berlaku lagi sejak di

³Hesti Puspitosari dkk., 2012. *Filosofi Pelayanan Publik*, Setara Press, Malang, Hlm. 1.2

⁴Ibid,

undangannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang ber kaitan dengan Tanah, LNRI Tahun 1996 No. 42-TLNRI No. 3632.

Tujuan diundangkannya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sebagaimana yang ditegaskan dalam penjelasan umumnya, adalah:

- 1). Meletakkan dasar-dasar bagi penyusun hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur;
- 2). Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan alam hukum pertanahan;
- 3). Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Selanjutnya dalam UUPA dimuat hubungan antara negara dengan sumber daya agraria, yaitu menempatkan negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat dalam kedudukannya bukan sebagai pemilik sumber daya agraria, melainkan hanya menguasainya saja, sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (3) UUDNRI 1945 an Pasal 2 UUPA.

Perkataan atau frasa “dikuasai” dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, bukanlah berarti “dimiliki”, akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia, untuk pada tingkatan tertinggi:

- a). Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- b). Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c). Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Atas dasar ketentuan yang terdapat pada Pasal 2 ayat (4) UUPA, wewenang hak menguasai dari negara tersebut dapat dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan UUPA dan peraturan yang secara hierarki lebih tinggi tingkatannya.

Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlin-

dungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam upaya melakukan pembaruan agraria, maka setiap keputusan atau langkah yang diambil dibidang pertanian, perairan, mineral. Dan sebagainya seharusnya mengingat tiga hal.⁵

Pertama ialah proses yang berkesinambungan, yakni adanya kebijakan yang telah diambil secara konsisten dan terus-menerus dilaksanakan Perubahan kebijakan yang terlalu sering dilakukan akan menimbulkan ketidakpastian hukum.

Kedua proses tersebut berupa penataan kembali penguasaan pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria, Kalimat yang menyatakan penataan kembali umumnya dimaksud sebagai perubahan struktur hubungan antara manusia dengan sumberdaya alam serta hubungan antara manusia dengan manusia yang berkegiatan dengan sumber daya alam.

Ketiga nilai yang melandasinya ialah kepastian dan perlindungan hukum, keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Namun dalam perkembangan selanjutnya pada tataran *das sein* atau fakta empiris dilapangan tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan. Dalam siaran persnya pada peringatan Hari Tani Nasional tahun 2017, Komite Nasional Pembaruan Agraria (KNPA) menyampaikan bahwa ketimpangan struktur penguasaan dan konflik agraria masih ramai terjadi. Monopoli kekayaan agraria terjadi di hampir semua sektor kehidupan rakyat, dari seluruh wilayah daratan di Indonesia sebanyak 71 % dikuasai korporasi kehutanan, sebanyak 16 % oleh korporasi perkebunan skala besar, dan sebanyak 7 % dikuasai oleh para konglomerat. Sementara rakyat kecil, hanya menguasai sisanya saja. Dampaknya satu persen orang terkaya di Indonesia menguasai 50,3 % kekayaan Nasional, dan 10 % orang terkaya menguasai 7 % kekayaan Nasional. Ditengah mandeknya dan biasanya pelaksanaan reformasi agraria tersebut, perampasan dan kriminalisasi petani justru semakin marak terjadi. Dari tahun 2015 hingga tahun 2016, telah terjadi sedikitnya 702 konflik agrarian di atas lahan seluas 1.665.457 juta hektar dan mengorbankan

⁵Achmad Sodiki, 2004, *Reformasi Hukum Dan Kebijakan Pertanian Nasional Untuk Menjamin Perlindungan Hak dan Akses Masyarakat Atas Tanah*, Malang, Hlm. 6. Terkait dengan hal ini juga bisa dilihat dalam tulisan H. Mustofa dan Suratman, 2013, *Penggunaan Hak Atas Tanah Untuk Industri*, Sinar Grafika, Jakarta Pada Hlm. 3-12.

195.459 KK petani (KPA tahun 2015-2016). Artinya, dalam satu hari telah terjadi satu konflik agraria di tanah air, sementara dalam rentang waktu tersebut sedikitnya 455 petani di kriminalisasi dan ditahan.⁶

ANALISIS DAN PEMBAHASAN FUNGSI SOSIAL TANAH DALAM PEMBANGUNAN

Eksistensi tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti dan sekaligus memiliki sifat fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset* tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat untuk hidup dan kehidupan, sedangkan *capital asset* tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan obyek spekulasi.⁷

Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pada alinea keempat disebutkan bahwa “Suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan

bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”. Dalam alinea ini sudah sangat tegas dan jelas bahwa negara melalui suatu pemerintahan mempunyai kewajiban untuk memberikan pelayanan kepada warga negaranya, baik yang berbentuk penyediaan barang-barang publik maupun kualitas proses penyelenggaraan layanan publik.

Oleh karena itu, maka institusi negara paham akan tanggungjawab dan kewajibannya sebagai institusi yang harus bermanfaat bagi warganya yang mengurus urusan publik dan tidak melakukan intervensi terhadap apa yang menjadi urusan privat warga negaranya. Dengan demikian, negara akan menggunakan prinsip subsidiaritas dalam penyelenggaraan layanan publik di Indonesia. Adapun penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib diselenggarakan oleh pemerintah sebagai wujud dari kewajibannya yaitu meliputi:⁸

1. Jaminan pelaksanaan kebebasan warganegara yang berkenaan dengan pelaksanaan Hak Asasi Manusia.
2. Jaminan pelayanan keamanan dasar.

⁶Lihat di elsam.or.id/2017/09/Indonesia-darurat-agraria, di unduh pada tanggal 5 desember tahun 2017.

⁷Ahmad Rubaie, 2007. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, CV. Bayu Media. Malang. Hlm. 1

⁸Hesti Puspitosari dkk, op.cit, Hlm. 10-11

3. Jaminan kesejahteraan dengan berbagai aspeknya.
 - a. Ekonomi
 - b. Kesehatan
 - c. Perumahan
4. Jaminan meningkatkan kecerdasan.
 - a. Pelayanan pendidikan
 - b. Pelayanan sumber ilmu pengetahuan.
5. Jaminan mobilitas warga negara.
 - a. Pelayanan transportasi
 - b. Pelayanan infrastruktur.

Sementara itu menurut Ketetapan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/KEP/M-PAN/7/2003, pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Peraturan ini membagi jenis pelayanan publik kedalam kelompok-kelompok sebagai berikut:

- a. Kelompok pelayanan Administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau pengurusan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akte Per-

nikahan, Akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Izin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat Kepemilikan/Penguasaan Tanah dan sebagainya.

- b. Kelompok Pelayanan barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk /jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih dan sebagainya.
- c. Kelompok Pelayanan Jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos, dan sebagainya.

Dengan demikian, pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara, dalam hal ini negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada hakikatnya negara dalam hal ini pemerintah haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan ini harus dipahami bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan

yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat.⁹ Dan apabila diperhatikan pada pembagian jenis-jenis pelayanan publik diatas, penguasaan atau kepemilikan atas tanah menjadi bagian dari jenis pelayanan publik, yang seharusnya menjadi tugas utama pemerintah untuk memastikan bahwa hal tersebut telah dilaksanakan dengan sebaik-baiknya untuk kemakmuran masyarakat.

Selanjutnya dalam hal pemenuhan kebutuhan masyarakat akan layanan publik di bidang pertanahan tentu tidak bisa dilepaskan dengan dinamika masyarakat Indonesia sendiri yang beada pada masa transisi dari masyarakat agraris menuju masyarakat yang industrial, yang pada akhirnya membawa persoalan keadilan sosial dalam situasi yang berbeda. Pembangunan sendiri yang mengandung dinamika telah membawa keadilan dan juga kesejahteraan bagi masyarakat. Ukuran keadilan ikut juga bergeser dari ukuran masyarakat agraris ke arah masyarakat industrial. *Justitia agraria* secara berangsur-angsur menuju ke *justitia industria*.¹⁰

Konsep dan pengertian keadilan bukan merupakan konsep dan pengertian

yang sifatnya statis tetapi tersu berubah sesuai dengan perubahan masyarakat dari segala arah sudut pandang yang juga selalu berubah. Oleh sebab itu, maka apa yang sebelumnya dirasakan adil mungkin seiring dengan perubahan waktu suatu saat dirasakan tidak adil, demikian seterusnya.

Konsep keadilan itu sendiri dirumuskan melalui pengamatan dan pemikiran yang mendalam terhadap perkembangan antarmanusia dengan manusia atau dengan masyarakat serta alam. Namun perhatian yang besar ditujukan terhadap pencarian rumusan yang tepat bagaimana hubungan itu menunjukkan keseimbangan dalam pemikiran, penguasaan dan penggunaan benda termasuk tanah serta jasa sehingga membawa kebahagiaan dan kesejahteraan masyarakat seluruhnya.

Apabila kita membaca dengan baik teori keadilan klasik yang dikemukakan oleh Aristoteles adanya dua jenis keadilan, yakni keadilan distributif dan keadilan commutatif. Keadilan distributif menyangkut perlakuan yang sama kepada setiap orang dalam memberikan hal-hal yang baik dan berguna serta dalam melibatkan setiap orang untuk ikut menanggung hal-hal yang tidak menguntungkan. Adil dalam ukuran demikian adalah bila dua hal yang sama diperlukan secara sama dan apabila tidak

⁹Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, 2010, *Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, Hlm. 19-20

¹⁰Mustofa dan Suratman, *op.cit.* Hlm. 25-26

sama diperlakukan tidak sama. Keadilan commutatif ialah yang mengenal hubungan timbal balik yang proporsional. Artinya sesuatu dikatakan adil apabila ada hubungan timbal balik yang mengandung unsur persamaan yang proporsional. Aspek keadilan dalam masyarakat dicapai dengan menetapkan strategi pemerataan. Dalam hal ini pemerintah mencanangkan 8 jalur pemerataan, yang tidak saja meliputi pemenuhan kebutuhan ekonomis, tetapi juga pemerataan kesempatan memperoleh keadilan, jadi jelas, bahwa keadilan dan kemakmuran bukanlah hanya menjadi tanggungjawab pemerintah seperti apa yang termaktub dalam Pasal 33 UUD 1945, tetapi juga dibutuhkan partisipasi orang atau badan hukum baik dengan mengenakan pembatasan penggunaan haknya maupun pembebanan kewajiban yang harus dilakukan demi tercapainya kemakmuran bersama tersebut.¹¹

Hak Menguasai Negara Atas *Public Domain Agraris di Indonesia*

Dalam penelusuran kepustakaan yang di kemukakan oleh E. Utrecht sebagaimana yang ditulis oleh S.F Marbun¹² bahwa telah timbul perselisihan paham di

kalangan ilmuan hukum mengenai *staats domain* atau kepunyaan negara tersebut. Perselisihan itu dimulai dengan adanya pembagian kepunyaan negara sejak abad ke XIX, yakni pembagian ke dalam kepunyaan privat dan kepunyaan publik. Pembagian tersebut bermula dari pandangan yang dikemukakan oleh ahli hukum asal Perancis bernama Proudhon, yang membagi kedudukan hukum dari kepunyaan negara kedalam, 1. Kepunyaan privat (*domain prive*) dan, 2. Kepunyaan publik (*domain public*).

Kepunyaan privat mencakup benda-benda yang dipakai oleh aparat pemerintah dalam melakukan tugas-tugasnya, Asas manfaat yang dihasilkan oleh benda-benda tersebut secara langsung lebih digunakan oleh aparat pemerintah yang umumnya jarang digunakan atau dipakai oleh umum; seperti kebun-kebun, rumah dinas, gedung badan usaha negara, dan sebagainya. Selanjutnya, terkait dengan kepunyaan publik meliputi benda-benda yang disediakan oleh pemerintah untuk dipakai masyarakat. Kemanfaatan benda-benda tersebut dapat dinikmati secara langsung oleh masyarakat umum, seperti jalan umum, jembatan pelabuhan, lapangan olahraga dan sebagainya (termasuk kantor-kantor pemerintah untuk melayani publik).

¹¹Ibid

¹²S.F. Marbun, 2012, *Hukum Administrasi Negara I*, FH UII Press, Yogyakarta, Hlm. 334

Mengenai pembagian tersebut tidak ada perbedaan pendapat dikalangan para sarjana hukum. Menurut Proudhon bahwa *privat domain* diatur dengan hukum biasa dalam lapangan hukum perdata yaitu hukum yang mengatur *propiete* dalam *code civil* Perancis. Di Indonesia sendiri pengaturan terhadap kepunyaan privat dari kepunyaan publik dari kepunyaan negara ini diatur di dalam Pasal 570 KUH Perdata. Sedangkan menurut Proudhon kepunyaan publik tidak tunduk kepada hukum perdata biasa, sebab benda-benda kepunyaan publik itu tunduk kepada dan diatur oleh hukum tersendiri yang bukan *propriete* dalam *Code Civil* melainkan hukum tersendiri yakni hukum domain publik.

Menurut Proudhon karena kepunyaan publik itu tidak tunduk pada hukum perdata biasa maka kedudukan pemerintah terhadap domain publik itu bukanlah sebagai *eigenaar* (pemilik), melainkan hanya sebagai pihak yang menguasai (*beheren*) dan mengawasi¹³ Semua sarjana

¹³Pandangan Proudhon ini sejalan dengan Pasal 33 ayat (3) UUDNRI 1945, demikian juga seperti yang tercantum pada Pasal 2 UUPA yang menyatakan bahwa “bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan yang terkandung didalamnya pada tingkatan tinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.” Sedangkan pada Pasal 2 ayat (2) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan hak menguasai negara adalah kewenangan untuk: 1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan

pada saat itu mendukung dan menyepakati pendapat Proudhon bahwa domain public diatur dengan hukum tersendiri. Tetapi pada hal-hal tertentu mereka berbeda pendapat dan mengkritik Proudhon tentang pendapatnya bahwa pemerintah bukan *eigenaar*. Karena, masih terdapat beberapa pasal-pasal yang membuktikan bahwa pemerintah itu adalah *eigenaar*.

Salah seorang sarjana yang menantang pendapat Proudhon adalah Vegting yang menyatakan bahwa sebenarnya pendapat tersebut telah menyimpang dari pendapat-pendapat ahli hukum sebelumnya, dan menyatakan bahwa pendapat Proudhon itu tidak sesuai dengan sistem hukum yang benar-benar ada di dalam *Code Civil* Perancis. Padahal pada awal abad ke XX ini penelitian-penelitian yang dilakukan membuktikan bahwa dasar-dasar teoritis yang digunakan oleh Proudhon mempunyai kelemahan-kelemahan. Memang diakui bahwa terhadap domain public berlaku hukum tersendiri yang bersifat istimewa, tetapi pemerintah atau negara tetap menjadi *eigenaar*. Keistimewaannya tidak lain adalah dalam menjalankan hak tersebut pemerintah tidak

ruang angkasa tersebut. 2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum 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.

seperti eigenar biasa, sebab tindakannya terbatas saja.

Di lain pihak Barckhausen mengemukakan bahwa adanya domain publik tersebut tidak pernah dimaksudkan untuk menentang hukum perdata biasa melainkan hanya menuntut pengkhususan pengaturan tentang dapat atau tidaknya diasingkannya benda-benda domain publik itu. Namun, seperti benda-benda lain maka benda-benda tersebut dapat juga menjadi obyek sebagaimana kepunyaan privat. Yurisprudensi di Perancis saat ini tetap mengacu pada code civil. Meskipun demikian pengaruh hukum privat bukannya tidak ada dalam penggunaan hak-hak domain publik itu. Misalnya untuk mempertahankan haknya atas benda-benda tersebut pemerintah menggunakan hukum acara perdata.

Pada umumnya ilmu hukum dan yurisprudensi di negeri Belanda menganggap bahwa negara adalah eigenaar perdata biasa terhadap public domain itu, bahkan termasuk juga terhadap benda-benda yang diselenggarakan untuk kepentingan umum. Dengan demikian, pendapat modern bahwa negara adalah eigenaar domain publik, hal ini sesuai dengan ketentuan-ketentuan Pasal 519, 520, 521, dan 523 KUHPerdata yang

menunjuk benda-benda mana yang dapat menjadi hak-hak eigendom dari negara.¹⁴

Pada Pasal 519 disebutkan “ada kebendaan yang bukan milik siapapun juga kebendaan lainnya adalah milik negara, milik badan kesatuan atau milik seseorang”.

Pasal 520 disebutkan: “pekarangan dan kebendaan tak bergerak lainnya seperti kebendaan mereka yang meninggal dunia tanpa ahli waris atau yang warisannya telah ditinggalkan adalah milik negara”.

Pada Pasal 521 berbunyi “demikianlah milik negara juga, lorong-lorong dan jalan-jalan yan ada dalam bebannya, pantai-pantai laut, bengawan-bengawan dan ungai-sungai yang dapat dilalui dengan perahu dan ditambangi dengan perahu tambang, beserta tepi-tepinya, pulau-pulau besar dan kecil, beting-nbeting yang muncul di atas air, bengawan dan sungai tadi, sepertipun pelabuhan-pelabuhan dan tempat pendaratan, dengan tidak mengurangi hak-hak seseorang atau badan kesatuan yang diperoleh karena sesuatu tindak perdata atau karena telah diambil dari kekuasaanya”

Pasal 523 menyebutkan “sebagai milik negara harus dianggap pula; segala tanah dan segala pekerjaan kayu yang termasuk dalam bangunan, benteng-

¹⁴SF. Marbun, Op.Cit. Hlm. 159 Kutipan pasal-pasal tersebut juga bisa dilihat Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yang diterjemahkan oleh R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983, Hlm. 159

benteng negara, demikianlah dalam segala tanah di atas dimana didirikan beberapa bangunan untuk pertahanan seperti: kubu-kubu, tembok-tembok, tempat tedeng dada, parit-parit, jalan-jalan terhitung glacien atau tanggul-tanggul dan akhirnya segala lapangan dimana didirikan gedung-gedung kelasykaran, garis-garis lini, pos-pos, tempat-tempat perlindungan benteng-benteng kecil, tanggul-tanggul, pintu-pintu air, kanal-kanal beserta tepi bingkainya; kesemuanya itu dengan tidak mengurangi hak-hak seseorang dan badan-badan kesatuan karena sesuatu atas hak atau karena kedudukan”.

Uraian atau penjelasan dari pasal-pasal tersebut diatas jelas memberkan kesimpulan bahwa pendapat para ilmu hukum dan yurisprudensi menempatkan negara itu sebagai eigenaar atau public domain dengan alasan-alasan terutama pada ketentuan yang terdapat pada Pasal 519, Pasal 520, Pasal 521, dan Pasal 52 KUHPerduta. Dalam pasal-pasal tersebut jelas Undang-Undang menyebutkan secara eksplisit bahwa negara dapat menjadi eigenaar terhadap benda-benda yang dapat dijadikan objek eigendom. Tetapi bagaimana dalam konteks keberlakuannya di Indonesia, dari hasil penelitian kepustakaan yang dilakukan oleh penulis ditemukan beberapa penjelasan atau argumentasi sebagai berikut:

1. Sehubungan dengan uraian mengenai hak menguasai negara atas tanah,

Boedi Harsono sebagaimana dikutip oleh Supriadi¹⁵ memberi penjelasan;

- a. Sebutan isisnya

Hak menguasai negara adalah sebutan yang diberikan oleh Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) kepada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret antara Negara dan tanah di Indonesia, sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3) UUPA. Dalam penjelasan umum II UUPA disebutkan bahwa UUPA berpangkal pada pendirian bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidak perlu dan tidak pada tempatnya bahwa bangsa Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika Negara bertindak selaku badan Penguasa.

¹⁵Supriadi, 2016, Hukum Agraria, Sinar Grafika, Jakarta, Hlm. 59-61. Bandingkan juga dengan pendapat Sudargo Gautama, 1997, Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pelaksananya, Citra Aditya Bakti, Cetakan Kesepuluh, Bandung, Hlm. 205. Sudargo menyatakan “Selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air serta ruang angkasa Indonesia itu masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut, Dengan demikian biarpun sekarang ini daerah Irian Barat, yang merupakan bagian dari bumi, air dan ruang angkasa Indonesia berada Indonesia berada dibawah kekuasaan penjajah, atas dasar ketentuan pasal ini bagaian tersebut meneurut hukum tetap merupakan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia juga”.

Oleh karena itu, dalam melaksanakan tugas tersebut negara merupakan organisasi kekuasaan rakyat yang tertinggi Sebagai organisasi kekuasaan rakyat yang tertinggi, maka yang terlibat sebagai petugas bangsa tersebut bukan hanya penguasa legislatif dan eksekutif, tetapi juga penguasa yudikatif.

b. Kekuasaan Legislatif

Kekuasaan legislatif tercakup di dalamnya pengertian mengatur dan menentukan. Kekuasaan mengatur dan menentukan tersebut dilaksanakan oleh badan-badan legislatif pusat, seperti MPR yang mengeluarkan ketentuan dalam bentuk penetapan, Pemerintah dengan persetujuan DPR mengeluarkan ketentuan dalam bentuk undang-undang. Presiden mengeluarkan kebijakan dalam bentuk Keputusan Presiden dan Menteri yang berwenang di bidang pertanahan dalam bentuk Peraturan Menteri.

c. Kekuasaan Eksekutif

Kekuasaan eksekutif yang tercakup dalam pengertian menyelenggarakan dan menentukan dilakukan oleh Presiden dibantu oleh Menteri atau Pejabat Tinggi lain yang bertugas dibidang pertanahan. Kewenangan

ini sebagian dapat ditugaskan pelaksanaannya kepada para pejabat pusat yang bertugas di daerah dalam rangka dekonsentrasi.

d. Kekuasaan Yudikatif

Kekuasaan eksekutif bertugas menyelesaikan sengketa-sengketa tanah, baik di antara rakyat sendiri maupun di antara rakyat dan pemerintah melalui Badan Peradilan Umum sesuai dengan UU No. 8 Tahun 2004 dan Peradilan Tata Usaha Negara sesuai dengan UU No. 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan perubahan pertama dengan UU No 9 Tahun 2004 dan perubahan kedua sesuai dengan UU No. 51 Tahun 2009

e. Pemegang Haknya

Subjek dari hak menguasai dari negara atas tanah adalah Negara Republik Indonesia, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia.

f. Tanah Yang Dihaki

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 yang oleh UUPA disebut tanah-tanah yang dikuasai langsung

oleh negara (Pasal 37, Pasal 41, Pasal 43 dan Pasal 49).

g. Terciptanya Hak Menguasai dari Negara

Hak menguasai dari negara merupakan tugas kewenangan bangsa Indonesia, yang dilakukan oleh wakil-wakil bangsa Indonesia pada waktu menyusun UUD 1945 dan membentuk Negara Republik Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945. Oleh karena itu, hak menguasai dari negara sebagai lembaga hukum tercipta pada waktu diciptakan hubungan hukum konkret antara negara dan tanah Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945.

h. Pembebasan Hak Menguasai Negara

Hak menguasai negara tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain. Akan tetapi, tanah negara dapat diberikan dengan sesuatu hak atas tanah kepada pihak lain. Pemberian hak atas tanah negara kepada seseorang atau badan hukum, bukan berarti bahwa negara melepaskan hak menguasai Negara tersebut dari tanah yang bersangkutan. Tanah tersebut tetap berada dalam penguasaan negara. Negara tidak melepaskan kewenangannya sebagaimana yang diatur

dalam Pasal 2 UUPA terhadap tanah-tanah yang bersangkutan.

i. Pelimpahan Pelaksanaannya kepada Pihak Lain

Hak mneguasai dari Negara tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain, tetapi pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang hal itu diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Selain kepada Pemerintah Daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat, pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan Negara tersebut dapat juga dilakukan kepada apa yang disebut Badan-Badan Otoritas dan perusahaan-perusahaan Negara dan perusahaan-perusahaan daerah, dengan pemberian penguasaan tanah-tanah tertentu dengan hak pengelolaan.

j. Hak Menguasai dari Negara Tidak Akan Hapus

Hak Menguasai dari Negara sebagai pelimpahan hak bangsa, tidak akan hapus, selama Negara Kesatuan Republik Indonesia masih ada sebagai negara yang merdeka dan berdaulat.

2. SF. Marbun¹⁶ lebih jauh dan mendalam mengemukakan bahwa dalam konteks hukum positif Indonesia negara atau pemerintah tidak bisa disebut pemilik (*eigenaar*) atas benda-benda objek agraria. Memang benar bahwa berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, KUHP berlaku di Indonesia. Akan tetapi arena pasal-pasal tersebut di atas termasuk kedalam buku II BW dan ia menyangkut bumi dan air, maka berdasarkan UU No. 5 Tahun 1960 peraturan-peraturan tersebut tidak berlaku lagi di Indonesia sejak akhir tahun 1960.

Secara teortis ilmiah memang penafsiran berdasar pasal-pasal tersebut dapat dijadikan pendekatan untuk memahami kedudukan dan sifat hukum bagi *public domain*, tetapi secara yuridis formal UU No. 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria yang sebelumnya lebih dikenal dengan Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria telah menegaskan bahwa; dengan berlakunya UUPA maka buku II BW sepanjang mengenai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai hipotik dinyatakan dicabut”.

Selain itu UUPA mencabut *Agrarische Wet* tahun 1870 (UUPA zaman Hindia Belanda), domain *verkelaring* (tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan sebagai hak *eigendom*, menjadi milik negara) dan *Koninklijk Besluit* dengan peraturan pelaksanaannya .atau yang biasa disebut dengan hak *eigendom* keagrariaan.

Adanya ketentuan yang ditegaskan dalam awal diktum UUPA itu maka di Indonesia tidak dikenal adanya pemilikan oleh negara terhadap *public domain* agraris, tetapi hukum di Indonesia hanya mengenal “hak menguasai”. Dengan demikian, jelasnya berdasarkan UUPA negara Indonesia dalam bidang keagrariaan tidak mengenal domain *verkelaring* (tanah tak bertuan menjadi milik negara); yang dikenal hanyalah hak menguasai oleh negara.

Jadi makna yang terkandung dalam kalimat Hak Menguasai Negara atas tanah di Indonesia adalah bagaimana mengatur dan mendudukan posisi bumi, air dan ruang angkasa sesuai dengan fungsi negara sebagai organisasi kekuasaan untuk mencapai tujuan bersama, Sebagaimana yang diamanatkan oleh konstitusi Republik Indonesia mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur yang berkeadilan sosial.

¹⁶SF. Marbun, Hukum Administrasi Negara. Op.cit. Hlm. 339-340

PENUTUP

Negara sebagai organisasi kekuasaan yang diberikan kewenangan untuk mengatur dan mendudukkan posisi bumi, air dan ruang angkasa sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, dan amanat Pasal 2 ayat (2) UUPA belum dapat melaksanakan perannya dengan baik dalam mengelola dan mengorganisasi perekonomian, yang di dalamnya mencakup tanggungjawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya, tidak terkecuali bagi ketersediaan tanah yang digunakan untuk kelangsungan hidup masyarakat. Fenomena kepemilikan lahan di Indonesia yang 71 % dikuasai oleh korporasi kehutanan, 16 % dikuasai oleh perkebunan skala besar, dan 7 % dikuasai oleh para konglomerat mengindikasikan bahwa hak menguasai negara atas tanah di Indonesia masih terjadi ketimpangan, yang berakibat belum tercapainya rasa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Terjadinya kesenjangan antara amanat dan cita-cita UUPA dengan pelaksanaan atau realita sosial yang terjadi dengan ditandai dengan tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan lainnya. Misalnya dengan diberikannya kewenangan kepada pemerintah daerah,

ini bertentangan dengan sifat dan asas dari lahirnya UUPA itu sendiri. Dalam penjelasan Pasal 2 UUPA dinyatakan bahwa, soal agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas Pemerintah Pusat. Asas ini sangat penting untuk mempertahankan dan melestarikan persatuan dan kesatuan Bangsa serta wilayah Nasional Indonesia. Oleh karena itu tugas kewenangan di bidang agraria atau per-tanahan tidak boleh diotonomkan kepada daerah dan harus tetap ada pada pemerintah pusat. Pelimpahan sebagian kewenangan tersebut kepada pemerintah daerah dalam dilakukan dalam bentuk tugas pembantuan (*medebewind*).

BIBLIOGRAFI

- Achmad Rubaie, 2007, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, CV.Bayu Media, Malang.
- Achmad Sodiki, 2004, *Reformasi Hukum Dan Kebijakan Pertanahan Nasional Untuk Menjamin Perlindungan Hak dan Akses Masyarakat Atas Tanah*, Malang
- Hesti Puspitosari dkk.2012, *Filosofi Pelayanan Publik*, Setara Press (kelompok Instrans Publishing), Malang.
- H.Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi*

- Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung
- H. Mustofa dan Suratman, 2013, *Penggunaan Hak Atas Tanah Untuk Industri*, Sinar Grafika, Jakarta
- H. Salim dan Erlies Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta
- Luthfi J. Kurniawan dan Mustafa Lutfi, 2012, *Perihal Negara, Hukum & Kebijakan Publik*, Setara Press, Malang
- Samun Ismaya, 2011, *Pengantar Hukum Agraria*, Graha Ilmu, Yogyakarta
- Samun Ismaya, 2013, *Hukum Administrasi Pertanahan*, Graha Ilmu, Yogyakarta
- S.F. Marbun, 2012, *Hukum Administrasi Negara I*, FH UII Press, Yogyakarta
- Supriadi, 2016, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta
- Peraturan Perundang-undangan**
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia
- Undang-Undang No.25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Terjemahan R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Ketetapan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/KEP/M.PAN/2003 tentang pelayanan public
