

# HAK MENGUASAI NEGARA ATAS SUMBER DAYA AGRARIA

Julius Sembiring\*

**Abstract:** State's possession of agrarian resources, called as State's right of control is the authority of the State attained through the attribution principle of the 1945 Constitution. In the National Land Law, the State's right of control is the delegation of the public's right to the State to manage resources, and was called as the highest right of the nation. Based on this delegation, the State has the authority to formulate policies, execute regulations, and also to arrange, manage, and control agrarian resources. To avoid misconducts on the implementation of the State's right of control, the State authorities are limited by 3 (three) aspects, which are: the objective of the right itself for the greatest prosperity of the people; individual right and legal entity; and ulayat right of land of traditional society. On the implementation, State's right of control was delegated to particular authorities (agrarian/land, forestry, and mining agencies), in which these authorities issuing civil rights such as 'land right' and 'land permit'.

**Keywords:** state's right of control, agrarian resources, delegation of authority.

**Intisari:** Penguasaan negara atas sumber daya agraria (SDA) yang disebut dengan hak menguasai negara (HMN) merupakan wewenang yang diperoleh negara berdasarkan prinsip atribusi dari UUD 1945. Dalam konsepsi Hukum Tanah Nasional, HMN tersebut merupakan pelimpahan hak publik berupa amanat untuk mengelola dari Hak Bangsa – sebagai hak yang tertinggi – kepada negara. Atas dasar pelimpahan tersebut, negara berwenang untuk merumuskan kebijakan, melakukan pengaturan, pengurusan, pengelolaan dan pengawasan terhadap SDA. Untuk menghindari kesewenang-wenangan dari HMN tersebut, maka kewenangan negara dibatasi oleh 3 (tiga) hal yaitu: oleh tujuan dari HMN itu sendiri yaitu untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat; oleh hak perseorangan dan badan hukum; serta oleh hak ulayat masyarakat adat. Dalam pelaksanaannya HMN itu dilimpahkan pada otoritas tertentu (pertanahan, kehutanan, dan pertambangan) dan kemudian oleh otoritas tersebut diterbitkan hak yang berkarakter perdata seperti 'hak atas tanah' dan 'izin' kepada pihak tertentu.

**Kata kunci:** hak menguasai negara, sumber daya agraria, pelimpahan wewenang.

## A. Pendahuluan

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”, demikian bunyi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Pasal ini menjadi landasan konstitusional “negara” untuk melakukan penguasaan atas sumber daya agraria' (SDA) yang lazim disebut dengan Hak Menguasai Negara (HMN).

Terdapat beberapa pertanyaan yang dapat dikemukakan mengenai HMN tersebut, yaitu: (1)

Atas dasar apa negara mempunyai wewenang untuk menguasai SDA? (2) Bagaimanakah konsepsi HMN tersebut? (3) Wewenang apa sajakah yang dimiliki oleh negara atas penguasaan SDA itu? (4) Apakah kewenangan HMN tersebut dapat dilimpahkan dan bagaimanakah proses pelimpahan itu dilakukan? (5) Wewenang apa sajakah yang diperoleh oleh otoritas yang menerima pelimpahan HMN tersebut?

Tulisan ini dimaksudkan melakukan pengkajian terhadap pertanyaan-pertanyaan di atas; dan kajian tersebut dilakukan dengan pendekatan normatif khususnya terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan HMN. Kajian ini secara

---

\*Dosen STPN, Doktor Ilmu Hukum UGM.  
Email: j\_sembiring\_2000@yahoo.com

umum adalah tentang SDA, namun pada bagian tertentu dikhususkan pada tanah, hutan, dan tambang saja.

## B. Dasar Penguasaan SDA oleh Negara

Sebagai sebuah negara hukum, maka seluruh tindakan negara haruslah mempunyai dasar kewenangan atau legitimasi. Prinsip negara hukum yang sedemikian rupa disebut 'asas legalitas'. Penguasaan negara (Indonesia) atas SDA memperoleh legitimasi berdasarkan pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Dasar perolehan kewenangan tersebut dalam Hukum Administrasi Negara disebut dengan 'atribusi'.<sup>2</sup> Selain itu, terdapat beberapa teori tentang dasar perolehan kewenangan oleh negara, yang dalam tulisan ini difokuskan pada teori 'kedaulatan' dan teori 'kontrak sosial'.

Menurut teori kedaulatan, ditemukan argumen-tasi hukum bahwa HMN merupakan turunan dari teori kedaulatan (*sovereignty theory*). Jean Bodin mengatakan bahwa kedaulatan merupakan atribut maupun ciri khusus dan bahkan menjadi hal yang pokok bagi setiap kesatuan yang berdaulat atau yang dikenal dengan sebutan negara. Tidak ada kekuasaan lain yang lebih tinggi yang dapat mem-batasi kekuasaan negara.

Teori kedaulatan ini kemudian melahirkan teori menguasai negara atas seluruh wilayah dalam kedaulatan negara yang bersangkutan termasuk isinya. Berdasarkan kedaulatan tersebut maka "harta kekayaan (*property*) yang menjadi hak warga negara tergantung pada diskresi dari pemegang kedaulatan (*when property comes to citizens from sovereigns, the right by which citizens hold the prop-erty depends on the discretion of the sovereign*)" (Suparjo 2014, 37).

Sebaliknya jika warga negara mendapatkan pemilikan terhadap *property* melalui usahanya sendiri maka akan tunduk pada tiga prinsip hak yang dimiliki pemegang kedaulatan, yaitu: "*The first is the right of the sovereign to make laws that oblige citizens to accommodate the use of their prop-*

*erty to the interest of the state. The second is the right of the state to collect a portion of the citizens's prop-erty as tribute or taxes. The third is the sovereign's right to eminent domain*" (Suparjo 2014, 37-38).

"Montesquieu (1689-1755) memisahkan secara tegas penguasaan negara tersebut antara konsep *imperium versus dominium*" (Abrar Saleng 2004,8). "Imperium adalah konsep mengenai *the rule over all individuals by the Prince*, sedangkan *dominium* adalah konsep *the rule over things by the individuals*" (Abrar Saleng 2004,8). "Konsep ini merupakan cikal bakal pembedaan kekuasaan politik dan ekonomi atau pembedaan kedaulatan politik dan ekonomi. Bahkan telah dilembagakan dalam ilmu hukum melalui pembedaan antara rejim hukum publik (*political law*) dan hukum privat (*civil law*) dengan obyek yang terpisah satu sama lain" (Abrar Saleng 2004,8).

"Sejalan dengan berkembangnya filsafat Abad Pertengahan yang mencapai puncaknya pada abad ke-19 yang mengagungkan hak milik dan Hukum Perdata, maka perbedaan antara *dominium* (hak milik) dan *imperium* (hak penguasa untuk mengatur penggunaan barang-barang) menjadi menghilang dan semuanya disamakan menjadi *dominium*" (Sunarjati Hartono 1976, 46). Lahirlah apa yang kemudian dikenal dengan '*domeinleer*', yaitu bahwa tidak ada sesuatu barangpun yang tidak dimiliki, baik oleh perseorangan, maupun oleh negara. Sehingga *res communes, res publicae, res sanctae (res sacrae atau res religiosae)*<sup>3</sup> dimiliki oleh negara (Sunarjati Hartono 1976, 46).

Dihubungkan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, maka "hak dan wewenang dari negara tersebut haruslah diartikan dalam arti *imperium* dalam Hukum Romawi, atau wewenang negara sebagai pengertian dalam Hukum Publik, bukan dalam arti dimiliki atau *dominium* dalam Hukum Romawi atau hak milik sebagai pengertian Hukum Perdata" (Sunarjati Hartono 1976, 48). Hal tersebut sejalan dengan 'konsepsi hubungan negara dengan tanah'<sup>4</sup>, dimana negara merupakan personifikasi rakyat,

jadi bukan sebagai perorangan atau badan kenegaraan. Hak negara adalah hak *kommunes* atau hak imperium, yaitu hak menguasai tanah atau penggunaannya” (Iman Soetiknyo 1990, 20).

Dihubungkan dengan beberapa teori tentang negara, yaitu teori individualistis<sup>5</sup>, teori golongan<sup>6</sup>, dan teori integralistik<sup>7</sup>; *the Founding Fathers* dalam menyusun Dasar Negara dan Konstitusi Negara mengkonstruksikan negara sebagai personifikasi dari seluruh rakyat dengan teori integralistik, sehingga hubungan negara dengan tanah yang berbentuk *kommunes* tersebut diwujudkan secara abstrak dalam hak yang disebut Hak Bangsa.

Teori lainnya yaitu teori ‘kontrak sosial’ yang menyatakan bahwa negara menguasai tanah (dan SDA lainnya) karena adanya perjanjian yang menyerahkan kekuasaan kepada negara untuk menguasai (mengatur) pemilikan dan penggunaan SDA tersebut. J.J. Rousseau menyebutkan bahwa kekuasaan Negara sebagai suatu badan atau organisasi rakyat bersumber dari hasil perjanjian masyarakat (*contract social*) yang esensinya merupakan suatu bentuk kesatuan yang membela dan melindungi kekuasaan bersama, kekuasaan pribadi dan milik setiap individu (Abrar Saleng 2004, 8). “Dalam perjanjian itu setiap individu melepas sebagian kekuasaannya kepada negara. Oleh negara, kekuasaan itu dijalankan tidak tanpa batas (*postestas legibus omnibus soluta*) namun terikat pada ketentuan hukum alam, hukum Tuhan (*leges naturae et divinae*) serta hukum yang umum pada semua bangsa yang dinamakan *leges imperii* (undang-undang dasar)” (Abrar Saleng 2004, 8).

### C. Konsep HMN

Iman Soetiknyo (1990, 52-53) menegaskan bahwa wewenang penguasaan oleh negara meliputi seluruh bumi, air dan ruang angkasa di wilayah Negara Republik Indonesia, baik yang: (1) di atasnya sudah ada hak-hak perorangan/keluarga, apapun nama hak itu; (2) di atasnya masih ada hak ulayat dan hak-hak semacam itu, apapun nama hak

tersebut; dan (3) di atasnya tidak ada hak-hak tersebut sub a dan b, dan/atau sudah tidak ada pemegang hak-hak tersebut, (misalnya bekas tanah Swapraja, tanah bekas hak-hak Barat, tanah tak bertuan, hutan negara dan lain-lain sebagainya).

Dengan demikian, penguasaan oleh negara yang disebut dengan HMN merupakan hubungan hukum antara negara sebagai subyek dengan SDA sebagai obyek. Hubungan hukum tersebut melahirkan ‘hak’ untuk menguasai SDA dan sekaligus ‘kewajiban’ bagi negara dalam penggunaan SDA tersebut yaitu untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dengan demikian HMN merupakan instrumen, sedangkan dipergunakannya untuk kemakmuran rakyat merupakan tujuan (*objectives*).

Penguasaan oleh Negara tersebut tidaklah dalam arti memiliki (*eigensdaad*), karena apabila hak penguasaan negara diartikan sebagai *eigensdaad* maka tidak akan ada jaminan bagi pencapaian tujuan hak menguasai tersebut, yaitu sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menurut Bagir Manan, dalam hal penguasaan oleh negara tersebut, “negara hanya melakukan *bestuursdaad* dan *beheersdaad*,” yang memberi kewenangan kepada negara untuk mengatur, mengurus dan memelihara termasuk mengawasi. Jadi hakekatnya “hak menguasai untuk mengurus” atau *beheerrecht* itu bukanlah sejenis hak keperdataan, melainkan suatu kewajiban sosial bagi orang (*corpus*) untuk menjaga dan mengurus, yang dalam konteks Negara disebut kewajiban publik (*publiek verplichting* atau *public responsibility*).

Konsep HMN ini berbeda dengan asas *domein* dalam konsepsi Hukum Tanah Kolonial (Belanda) yang diatur dalam Pasal 1 AB 1870. Asas *domein* menegaskan bahwa negara adalah sebagai organisasi kekuasaan publik sekaligus sebagai badan hukum perdata yang dapat dilihat dalam model pemilikan tanah oleh negara yaitu tanah *domein* negara. Berdasarkan asas *domein* Pemerintah Kolonial Belanda menguasai tanah dan melakukan pengelolaan hutan dan tambang di Hindia Belanda.

Pemerintah Kolonial Belanda menganggap bahwa hutan dan hasil hutan merupakan *domein* negara, dan kemudian menetapkan sebagian besar wilayah di Indonesia sebagai hutan negara yang pengawasan dan pengelolaannya ada pada Pemerintah. Di bidang pertambangan, berdasarkan asas bahwa pemilikan atas tanah tidak meliputi bahan galian maka untuk menyelidiki dan mengusahakan bahan galian ada pada orang-orang yang diberi wewenang menurut ketentuan dalam UU.

Asas *domein* mempunyai 2 (dua) sifat, yaitu bersifat *publiekrechtelijk* dan juga *privaatrechtelijk*. Sifat *publiekrechtelijk* berasal dari prinsip *souvereiniteit* (kedaulatan), dimana dengan dikuasainya Indonesia oleh Pemerintah Belanda maka kedaulatan itu berada di tangan Pemerintah Belanda. “Tujuan prinsip tersebut untuk mencegah penjualan tanah yang dilakukan oleh masyarakat hukum kepada orang asing, karena dengan penjualan seperti itu menunjukkan bahwa kedaulatan itu ada di tangan masyarakat hukum tersebut” (Aboesono, tanpa tahun, 34). Sifat *privaatrechtelijk* didasari pertimbangan bahwa perusahaan asing perlu dibantu untuk dapat mengembangkan usahanya di Hindia Belanda.

Konsepsi HMN tidak lepas dari perkembangan Negara Hukum Kesejahteraan (NHK) yang lahir pada akhir abad ke-19 dan mencapai puncaknya pasca Perang Dunia II. Konsep NHK merupakan “perpaduan dari Negara Hukum dan Negara Kesejahteraan. “Negara hukum (*rechtstaat*) ialah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaannya dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum yang mengharuskan setiap tindakan negara/pemerintah berdasarkan atas hukum” (Abrar Saleng 2004, 9). Sementara itu Negara Kesejahteraan adalah negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat, tetapi pemikul utama tanggung jawab mewujudkan

keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” (Abrar Saleng 2004, 9).

NHK lahir sebagai reaksi terhadap gagalnya negara Hukum Klasik dan negara Hukum Sosialis yang memiliki perbedaan mengenai dasar dan bentuk penguasaan negara atas sumber daya ekonomi. “Negara Hukum Klasik dengan paham liberalisme mengutamakan pemilikan individu, maka negarapun dikonstruksikan sebagai suatu badan organisasi atau subyek hukum yang dapat mempunyai hak milik atas sumber daya alam. Sebaliknya, pada negara Hukum Sosialis, sumber daya alam dimiliki oleh negara dan menjadi monopoli negara (Abrar Saleng 2004, 10-12). Sewaktu dilakukan penyusunan UUD 1945, maka konsep NHK juga mempengaruhi *the Founding Fathers*. Itulah sebabnya, penguasaan negara atau HMN atas SDA dicantumkan pada Bab tentang ‘Kesejahteraan Sosial’ dalam UUD 1945.

Dalam Bab tersebut, konsep penguasaan SDA oleh negara sebagaimana termaktub dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 berbunyi: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” (garis bawah dari Penulis). Frasa ‘dikuasai oleh negara’ sebagaimana terdapat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 selanjutnya diikuti oleh UUPA yang tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA: “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 kekuasaan seluruh rakyat”. (garis bawah dari Penulis). Kedua model penguasaan oleh negara tersebut menunjukkan konsepsi penguasaan pasif (dikuasai oleh negara).

Selanjutnya oleh Pasal 2 ayat (2) UUPA penguasaan oleh negara yang berkonsepsi pasif tersebut diubah menjadi konsepsi aktif. Pasal 2 ayat (2)

UUPA berbunyi: Hak Menguasai dari Negara (garis bawah dari Penulis) 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.

Perbedaan wewenang penguasaan negara yang berkonsep aktif dan pasif tersebut menunjukkan bahwa:

1. Penguasaan yang berkonsep pasif dengan kata 'dikuasai' menunjukkan makna sebagai instrumen dari kata dipergunakan (untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat) sebagai tujuan.
2. Kata 'dikuasai' yang berkonsep pasif tersebut termasuk di dalamnya kata 'dipergunakan' sehingga bentuknya adalah 'negara menguasai tanah'; jika kata 'dipergunakan' tidak merupakan bagian dari 'dikuasai' maka ditafsirkan negara menguasai pemakaian tanah (Notonagoro 1984, 106).
3. Penguasaan yang berkonsep pasif dengan kata 'dikuasai' merujuk pada negara sebagai subyek, sementara itu penguasaan yang berkonsep aktif dengan kata 'menguasai' merujuk pada pemerintah (dalam arti luas) sebagai subyek.
4. Penguasaan negara yang berkonsep aktif dengan kata 'menguasai' pada Pasal 2 ayat (2) UUPA tersebut dibatasi dengan kewajiban digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur (Pasal 2 ayat 3 UUPA).

Selanjutnya beberapa pasal yang terdapat dalam

UUPA menambahkan kata 'langsung' pada kata dikuasai yang berkonsep pasif tersebut, yaitu Pasal 28 ayat (1) tentang pemberian Hak Guna Usaha, Pasal 37 tentang terjadinya Hak Guna Bangunan, Pasal 41 ayat (1) tentang Hak Pakai, Pasal 43 ayat (1) tentang pengalihan Hak Pakai, Pasal 49 ayat (2) tentang pemberian Hak Pakai untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci. Seluruh pasal tersebut menggunakan terminologi "tanah yang dikuasai langsung oleh negara".

Tidak terdapat penjelasan makna kata 'langsung' dari frasa tersebut, hanya saja di dalam Penjelasan Umum UUPA, II dinyatakan bahwa:

1. Kekuasaan negara atas tanah yang sudah dipunyai dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa negara memberi kekuasaan kepada yang mem-punyaiinya untuk menggunakan haknya, sampai disitulah batas kekuasaan negara tersebut. Adapun isi hak-hak itu serta pembatasan-pembatasannya dinyatakan dalam Pasal 4 dan pasal-pasal berikutnya serta pasal-pasal dalam Bab II.
2. Kekuasaan negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, seperti 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 pelaksanaan tugasnya masing-masing (Pasal 2 ayat 4). Dalam pada itu kekuasaan negara atas tanah-tanah inipun sedikit atau banyak dibatasi pula oleh hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, sepanjang menurut kenyataannya hak ulayat itu masih ada.

Penjelasan terhadap penguasaan negara atas tanah baik yang sudah ‘dihaki’ maupun belum (tanah negara) tersebut di atas ditanggapi oleh Oloan Sitorus sebagai tingkat ‘kedalaman’ dari HMN itu. Pengertian ‘kedalaman’ di sini adalah pengaruh dari HMN terhadap ‘hak’ atau ‘kepentingan’ dari subyek hukum tertentu yang melekat atas tanah yang dikuasainya (baik penguasaan juridis dan/atau penguasaan fisik).

Pemaknaan atau persepsi dari pengaruh atau ‘kedalaman’ HMN terhadap ‘hak’ dan ‘kepentingan’ tersebut menimbulkan 2 (dua) pemaknaan atau persepsi tentang eksistensi tanah Negara tersebut, yaitu: “... jika kewenangan dari bekas pemegang hak serta merta hilang berarti implikasi HMN terhadap tanah sangat tinggi sehingga status hukum tanah tersebut benar-benar menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Artinya segala kewenangan bekas pemegang hak secara langsung menjadi hilang ketika suatu hak atas tanah berakhir” (Oloan Sitorus 2008, 8). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa wewenang negara yang dikatakan ‘langsung’ atas tanah negara adalah lebih ‘luas’, atau lebih ‘penuh’, atau lebih ‘dalam’ dibandingkan atas tanah yang bukan tanah negara.

Konsepsi selanjutnya adalah bahwa HMN dalam sistem Hukum Tanah Nasional merupakan bagian dari hak penguasaan atas tanah sebagaimana terdapat dalam UUPA. Menurut Boedi Harsono (1997, 234) Hak Penguasaan Atas Tanah diatur dalam tata jenjang sebagai berikut:

- a. Hak Bangsa Indonesia yang disebut dalam Pasal 1, sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, beraspek perdata dan publik;
- b. Hak Menguasai dari Negara yang disebut dalam Pasal 2, semata-mata beraspek publik;
- c. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat yang disebut dalam Pasal 3, beraspek perdata dan publik;
- d. Hak-hak perorangan/individual, semuanya beraspek perdata, terdiri atas:
  - 1) Hak-hak atas tanah sebagai hak-hak individual yang semuanya secara langsung

ataupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa, yang disebut dalam Pasal 16 dan 53;

- 2) Wakaf, yaitu Hak Milik yang sudah diwakafkan, Pasal 49;
- 3) Hak Jaminan atas Tanah yang disebut Hak Tanggungan, dalam Pasal 25, 33, 39 dan 51.

Hak Bangsa merupakan “hak penguasaan atas tanah (dan sumber daya agraria lainnya) yang tertinggi” (Boedi Harsono 1997, 215), “yang merupakan induk semua hak-hak atas tanah yang diatur dalam UUPA” (Suparjo 2014, 195), “yang mempunyai unsur hukum publik berupa amanat untuk mengelola, dan mengandung unsur keperdataan berupa kepunyaan” (Boedi Harsono 1997, 217), Unsur hukum publik dari Hak Bangsa tersebut kemudian pada tingkatan tertinggi didelegasikan<sup>8</sup> kepada Negara Republik Indonesia, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (Pasal 2 ayat 1 UUPA). Wewenang yang didelegasikan itulah yang disebut dengan HMN. Pendelegasian tersebut merupakan konstruksi hukum yang dikenal dalam Sistem Hukum Tanah Nasional, yang *analog* dengan alam pikiran Hukum Adat. “Menurut Hukum Adat, masyarakat hukum adat mempunyai hubungan hukum dengan tanah wilayah beserta isinya yang secara teknis yuridis disebut dengan *beschikingsrecht* atau hak ulayat. Kewenangan untuk mengatur pemanfaatannya oleh masyarakat hukum adat diserahkan kepada para ketua adatnya.”<sup>9</sup>

#### D. Wewenang HMN atas SDA

Secara normatif, penguasaan negara terhadap SDA dapat dilihat dalam undang-undang berikut ini. Penguasaan negara atas bumi, air dan ruang angkasa sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria; hutan pada Pasal 4 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan; Minyak dan Gas Bumi pada Pasal 4 UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi; Air pada Pasal 6 UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air<sup>10</sup>; Energi pada

Pasal 4 UU No.30 Tahun 2007 tentang Energi; dan Mineral dan Batubara pada Pasal 4 UU No. 4 tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara.

Keseluruhan UU tersebut menunjukkan bahwa HMN pada prinsipnya memberi wewenang kepada negara untuk mengatur atau mengurus penguasaan dan penggunaan SDA tersebut. Kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang berkarakter publik, artinya penguasaan oleh negara tersebut hanya memberi wewenang kepada negara untuk mengatur dan mengurus penguasaan dan peruntukan SDA tersebut.

Kewenangan yang berkarakter publik tersebut ditegaskan oleh Pasal 2 ayat (2) UUPA menyatakan bahwa kewenangan dari HMN meliputi:

- 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.

Kewenangan negara sebagaimana dimaksud pada huruf 'a' tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam beberapa pasal pada Bab I UUPA, khususnya Pasal 14. Penjabaran wewenang negara pada huruf 'b' lebih lanjut diatur dalam Pasal 4, 6-11 dan ketentuan dalam Bab II UUPA. Sedangkan wewenang negara pada huruf 'c' merujuk pada ketentuan Pasal 12, 13, 26 dan 49 UUPA.

Boedi Harsono menjelaskan bahwa pengertian 'mengatur' dan 'menyelenggarakan' sebagaimana dimaksud pada huruf 'a' dilaksanakan oleh lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan seperti TAP MPR, UU/Perpu, PP, Keputusan Presiden dan Keputusan Menteri. Sementara itu, pengertian 'menentukan' dan 'mengatur' sebagaimana dimaksud pada huruf 'b' dan 'c' merupakan kekuasaan eksekutif oleh Presiden, Menteri dan

pejabat negara lainnya (Boedi Harsono 1997, 239-240).

Dalam perkembangannya konsep penguasaan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA tersebut mengalami perluasan. Pertimbangan hukum putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara pengujian Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi (UU No.22 Tahun 2001), Undang-Undang Ketenagalistrikan (UU No. 20 Tahun 2002), Undang-Undang Sumber Daya Air (UU No.7 Tahun 2004) dan UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU No.27 Tahun 2007); menafsirkan bahwa HMN bukan dalam makna negara memiliki, tetapi dalam pengertian bahwa negara merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*).

### 1. Merumuskan Kebijakan (*beleid*)

Di dalam Kamus Hukum, kata *beleid* (Belanda) diterjemahkan menjadi kebijakan (Indonesia) dan *policy* (Inggris), (Yan Pramadya Puspa 1977, 130). Di bidang pertanahan dikenal terminologi *land policy* (kebijaksanaan pertanahan) atau yang lebih populer dengan istilah politik pertanahan.<sup>14</sup> Beberapa literatur Hukum Administrasi Negara kadang menterjemahkan kata *beleid* tersebut menjadi kebijaksanaan. Peraturan ini semacam hukum bayangan dari undang-undang atau hukum. Oleh karena itu, peraturan ini disebut pula dengan istilah *pseudo-wetgeving* (perundang-undangan semu) atau *spigelsrecht* (hukum bayangan/cermin), (Ridwan HR 2006, 183).

### 2. Melakukan Pengaturan (*regelendaad*)

Pengaturan berasal dari kata peraturan (*regeling*) yang bermakna "tiap keputusan pemerintah (*overheidsbesluit*) yang langsung mengikat tiap penduduk wilayah negara atau tiap penduduk sebagian wilayah negara" (E. Utrecht 1960,13). Dari

pengertian tersebut dapat dipahami bahwa yang dimaksud dengan peraturan adalah peraturan perundang-undangan sebagaimana terakhir diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah (eksekutif). Dengan wewenang *regelen* tersebut, “peranan pemerintah diperlukan untuk menjamin akses yang adil terhadap tanah sehingga tanah tidak semata-mata digunakan sebagai komoditas”.<sup>12</sup>

Maria SW. Sumardjono menyatakan bahwa kewenangan negara untuk mengatur itu dibatasi oleh dua hal. “Pertama, pembatasannya oleh UUD sehingga pengaturan itu tidak boleh berakibat pada pelanggaran hak-hak dasar manusia. Kedua, pembatasan yang bersifat substantif, yaitu menjawab pertanyaan apakah peraturan yang dibuat itu relevan dengan tujuannya, yaitu untuk terwujudnya sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.<sup>13</sup>

Dengan demikian, “peraturan perundang-undangan yang dibuat itu harus bersifat netral sekaligus berpihak kepada yang lemah, di lain pihak negara wajib mengawasi pelaksanaan peraturan itu. Dalam hal terjadi konflik negara harus dapat menjadi wasit yang adil. Namun ketika negara menjadi pelaku, maka ia harus tunduk pada peraturan yang dibuatnya sendiri”.<sup>14</sup>

### 3. Melakukan Pengurusan (*bestuursdaad*)

Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*) dan konsesi (*concessie*).<sup>15</sup>

### 4. Melakukan Pengelolaan (*beheersdaad*).

Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*sharehol-*

*ding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan melalui negara *c.q.* Pemerintah mendayagunakan penguasaannya atas sumber sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>16</sup>

Dalam konstruksi hukum agraria kolonial Belanda, ‘*beheersrecht*’ bukanlah sebuah hak keperdataan, melainkan kewajiban publik Negara Belanda untuk mengurus dan merawat tanah milik negara sebagai harta benda kekayaan (*vermogens*) tetapnya Negara Belanda (Anonim, 2012, 50).

### 5. Melakukan Pengawasan (*toezichthoudendaad*)

Fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudendaad*) dilakukan oleh negara *c.q.* Pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat (Lilis Mulyani 2008, 74).

Ada 3 (tiga) macam bentuk pengawasan yaitu: (1) pengawasan hukum, apakah wewenang sudah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku (*geldelijke controle*); (2) pengawasan administrative (mengukur efisiensi kerja); dan (3) pengawasan politik, untuk mengukur segi-segi kemanfaatan (*doelmatigheid controle*) (Abrar Saleng 2004, 173).

Terhadap fungsi pengawasan dari HMN tersebut Mahkamah Konstitusi (MK) memberikan pendapat dalam *judicial review* UU No. 19 Tahun 2014 tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang. MK berpendapat bahwa Pemerintah harus melakukan pemantauan, evaluasi, dan pengawasan dengan melihat dari sisi biaya dan manfaat (*cost and benefit*) yang diberikan kepada masyarakat, bangsa

dan negara, dan melakukan perubahan syarat-syarat kontrak karya untuk mengantisipasi dampak negatif kegiatan penambangan terhadap lingkungan hidup yang disertai dengan kewajiban untuk merehabilitasi atau memperkecil dampak negatif demi kepentingan generasi sekarang maupun generasi mendatang.

MK menyatakan bahwa dari kelima fungsi HMN tersebut terdapat peringkat antara fungsi yang satu dengan lainnya. Dalam putusan Perkara No. 36/PUU-X/2012 mengenai Pengujian UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, kelima peranan Negara/Pemerintah dalam pengertian penguasaan negara itu, jika tidak dimaknai sebagai satu kesatuan tindakan, harus dimaknai secara bertingkat berdasarkan efektivitasnya untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menurut MK, “bentuk penguasaan negara peringkat pertama dan paling penting adalah negara melakukan pengelolaan secara langsung atas SDA agar negara mendapatkan keuntungan yang lebih besar dari pengelolaan SDA. Peringkat kedua adalah negara membuat kebijakan dan pengurusan, dan fungsi negara dalam peringkat ketiga adalah fungsi pengaturan dan pengawasan” (Yance Arizona 2014, 279).

Selanjutnya agar pelaksanaan HMN itu tidak menimbulkan kesewenang-wenangan yang mengakibatkan terjadinya pelanggaran HAM dan menimbulkan kerugian bagi orang dan badan hukum tertentu, maka perlu dilakukan pembatasan terhadap HMN. UUPA di dalam Penjelasan Umum memuat 3 (tiga) pembatasan terhadap HMN, yaitu: (1) oleh tujuan HMN itu sendiri; (2) oleh hak atas tanah seseorang dan badan hukum; (3) oleh hak ulayat masyarakat hukum adat yang secara faktual masih eksis.

Pembatasan oleh tujuannya yaitu ‘dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat’ berarti bahwa kata dipergunakan itu merupakan tujuan dari pada dikuasai (oleh negara) tersebut (A.P. Parlindungan 1984, 11). Selanjutnya HMN juga

dibatasi oleh hak-hak seseorang dan badan hukum. Penjelasan Umum UUPA menyatakan bahwa “kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyainya untuk menggunakan haknya, sampai disitulah batas kekuasaan negara tersebut. Dengan demikian terhadap tanah-tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak, kekuasaan negara atas tanah lebih luas dan penuh daripada tanah-tanah yang sudah dilekati hak oleh seseorang atau badan hukum. Dengan perkataan lain, negara lebih leluasa menjalankan kekuasaannya atas tanah yang masih berstatus tanah negara.”

Ketiga, HMN juga dibatasi oleh keberadaan hak-hak ulayat masyarakat hukum adat yang secara faktual masih ada. Sekiranya kepentingan umum menginginkan hak ulayat, maka perolehan tanahnya hanya dapat dilakukan setelah masyarakat hukum adat pemegang hak tersebut “didengar pendapatnya” dalam arti diajak bermusyawarah dan diberikan *recognitie*. Tegasnya, dalam keadaan biasa, tidak bisa memperoleh tanah ulayat tanpa adanya persetujuan dari masyarakat hukum adat pemegang Hak Ulayat tersebut.<sup>17</sup>

Terkait dengan pembatasan HMN, Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa dalam hal fungsi ‘mengatur’ dari HMN, maka wewenang untuk mengatur itu dibatasi oleh 2 (dua) hal: pertama, pembatasan oleh Undang-Undang Dasar; dan kedua, pembatasan yang bersifat substantif.<sup>18</sup> Pembatasan oleh UUD bermakna pengaturan oleh negara tidak boleh berakibat pelanggaran hak-hak dasar manusia, tidak boleh bias terhadap kepentingan suatu pihak, terlebih jika hal itu menimbulkan kerugian kepada pihak lain. Seseorang yang harus melepaskan hak atas tanahnya berhak memperoleh perlindungan hukum dan penghargaan yang adil atas pengorbanannya itu.<sup>19</sup>

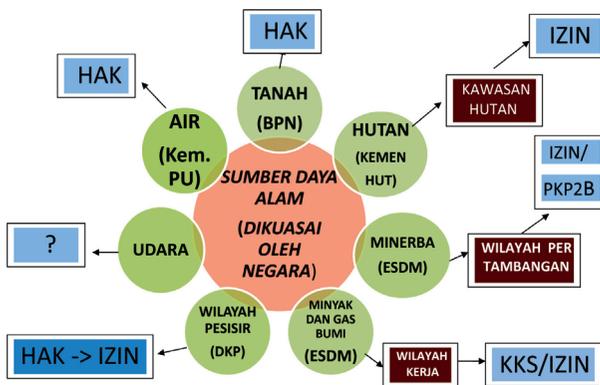
Pembatasan yang bersifat substantif terkait pertanyaan apakah peraturan yang dibuat relevan

dengan tujuannya, yaitu untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Oleh karena itu kewenangan pembuatan kebijaksanaan tidak dapat didelegasikan kepada organisasi swasta karena hal yang diatur berkaitan dengan kesejahteraan umum, sarat nilai pelayanan, tapi dapat terjadi konflik kepentingan karena pihak swasta merupakan bagian dari masyarakat yang juga ikut diwakili kepentingannya”<sup>20</sup>

**E. Pelimpahan Kewenangan HMN**

Wewenang penguasaan SDA oleh negara yang merupakan pelimpahan ‘hak publik’ dari Hak Bangsa dapat dilimpahkan kembali. Ragaan berikut menampilkan pelimpahan HMN pada negara dan kemudian oleh negara dilimpahkan kembali pada beberapa otoritas. Oleh otoritas tersebut kemudian dilakukan pengaturan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan SDA tersebut.

Konsepsi Penguasaan Sumber Daya Agraria



Ragaan tersebut menunjukkan bahwa penguasaan negara atas SDA sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 diperoleh negara berdasarkan prinsip atribusi<sup>21</sup>. Atas dasar atribusi tersebut, negara – dalam hal ini Pemerintah – kemudian melimpahkan wewenang penguasaan dan pengelolaan SDA kepada beberapa otoritas berdasarkan undang-undang. Otoritas tersebut adalah: hutan oleh otoritas kehutanan; mineral dan batu bara serta minyak dan gas bumi oleh otoritas pertambangan; tanah oleh otoritas pertanahan<sup>22</sup>;

pesisir oleh otoritas wilayah pesisir; sumber daya air oleh otoritas perairan; dan udara, sampai saat ini belum diatur dengan undang-undang sehingga belum diatur otoritas yang berwenang. Di dalam tulisan ini hanya ditinjau wewenang-wewenang yang terdapat pada otoritas pertanahan, kehutanan dan pertambangan.

Pelimpahan HMN atas SDA pada otoritas kehutanan melahirkan kewenangan untuk menetapkan kawasan hutan<sup>23</sup> melalui Keputusan Menteri Kehutanan, sedangkan pelimpahan HMN atas SDA pada otoritas pertambangan melahirkan kewenangan untuk menetapkan Wilayah Pertambangan (WP)<sup>24</sup> atas SDA berupa Mineral dan Batubara. WP terbagi atas Wilayah Usaha Pertambangan (WUP)<sup>25</sup>, Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR)<sup>26</sup>, dan Wilayah Pencadangan Negara (WPN)<sup>27</sup>. Sementara itu, atas SDA berupa Minyak dan Gas Bumi Otoritas Pertambangan berwenang menetapkan Wilayah Kerja (WK).

Kewenangan untuk menetapkan ‘kawasan’ oleh Otoritas Kehutanan, dan ‘Wilayah’ oleh Otoritas Pertambangan tersebut merupakan wewenang yang berkarakter publik, yaitu wewenang untuk melakukan pengaturan dalam penggunaan dan pemanfaatan SDA berupa hutan dan tambang tersebut. Sementara itu, Otoritas Pertanahan tidak diberi kewenangan untuk menetapkan kawasan atau wilayah tertentu sebagai wilayah kewenangannya, sama halnya dengan otoritas yang mengelola sumber daya air dan wilayah pesisir. Hanya saja, otoritas pertanahan diberi kewenangan untuk memberikan Hak Pengelolaan<sup>28</sup> yang berkarakter ‘publik’ kepada subyek hak tertentu (instansi pemerintah, BUMN, dan BUMD).

Di dalam kawasan hutan, Otoritas Kehutanan kemudian berwenang untuk menerbitkan izin pemanfaatan hutan dan izin penggunaan hutan. Izin pemanfaatan hutan terdiri atas: izin usaha pemanfaatan hutan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan/atau bukan kayu, dan izin pemungutan

hasil hutan kayu dan/atau bukan kayu. Sementara itu, izin penggunaan hutan adalah izin pinjam pakai kawasan hutan yang bermaksud menggunakan hutan untuk kegiatan-kegiatan pembangunan di luar kehutanan. Izin penggunaan kawasan hutan hanya dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung dengan skema 'pinjam pakai'.

Di dalam Wilayah Kerja (minyak dan gas bumi), Otoritas Pertambangan berwenang menerbitkan Izin Usaha dan Kontrak Kerja Sama (KKS). Izin Usaha adalah izin yang diberikan kepada Badan Usaha untuk melaksanakan Pengolahan, Pengangkutan, Penyimpanan dan/atau Niaga dengan tujuan memperoleh keuntungan dan/atau laba. KKS adalah Kontrak Bagi Hasil atau bentuk kontrak kerja sama lain dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi yang lebih menguntungkan negara dan hasilnya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Di dalam Wilayah Pertambangan, Otoritas Pertambangan berwenang menerbitkan Izin Usaha Pertambangan (IUP). Menurut UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, IUP adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan. IUP terdiri dari 2 (dua) tahap, yaitu IUP Eksplorasi yang meliputi kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan; dan IUP Operasi Produksi yang meliputi kegiatan konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, serta pengangkutan dan penjualan.

Otoritas Pertanahan, yang tidak berwenang menetapkan kawasan atau wilayah tertentu, mempunyai wewenang untuk menerbitkan 'hak atas tanah' dalam hal penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Dalam rejim Hukum Tanah Nasional, hak atas tanah yang berkarakter perdata yang diterbitkan oleh Otoritas Pertanahan adalah: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. Selain itu, hak atas tanah yang berkarakter publik yang diterbitkan oleh Otoritas Pertanahan adalah Hak Pengelolaan.

## F. Catatan Akhir

HMN merupakan kewenangan untuk menguasai SDA yang diperoleh oleh negara melalui pelimpahan hak publik dari Hak Bangsa. Atas dasar kewenangan tersebut, negara mengeluarkan kebijakan, membuat pengaturan, melakukan pengurusan, pengelolaan dan pengawasan terhadap penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan SDA. Dalam pelaksanaan 'menguasai' itu, HMN dibatasi oleh tujuannya serta oleh hak-hak lain yang telah ada atas SDA.

Perlu menjadi catatan tentang konsepsi HMN atas SDA seperti kehutanan dan pertambangan. Catatan tersebut meliputi 2 (dua) hal, yaitu: pertama, hak penguasaan atas tanah yang tertinggi menurut UUPA adalah Hak Bangsa. Oleh karena itu pertanyaannya adalah apakah dalam peraturan perundang-undangan lain seperti kehutanan dan pertambangan juga menempatkan Hak Bangsa sebagai hak yang tertinggi. Kedua, menurut UUPA HMN merupakan pelimpahan hak publik dari Hak Bangsa kepada negara untuk melakukan 'pengelolaan' SDA tersebut. Pertanyaannya adalah, apakah konsepsi pelimpahan tersebut juga merupakan konsepsi yang melatarbelakangi penguasaan SDA lainnya dalam peraturan perundang-undangan tentang kehutanan dan pertambangan. Mencermati peraturan perundang-undangan tentang Kehutanan dan Pertambangan tidak terlihat adanya konsepsi pelimpahan hak publik dimaksud.

Oleh karena itu, agar pelaksanaan HMN tersebut sesuai dengan cita hukum negara Kesatuan Republik Indonesia maka seyogianya dilakukan persamaan konsepsi dan persepsi tentang HMN serta sinkronisasi peraturan perundang-undangan terkait.

## Endnote

<sup>1</sup> Menurut Sediono MP. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, jenis-jenis sumber daya agraria adalah (a) tanah atau permukaan bumi; (b) perairan; (c) hutan; (d) bahan tambang (di bawah permukaan bumi dan

di bawah laut) seperti minyak, gas, emas, biji besi, timah, intan, batu-batu mulia, fosfat, pasir, batu, dan lain-lain; (e) udara. Jenis sumber daya agraria ini tidak saja merujuk pada ruang di atas bumi dan air tetapi juga materi udara (CO<sup>2</sup>) itu sendiri; lihat M.T. Felix Sitorus “Lingkup Agraria” dalam Endang Suhendar *et al* (Penyunting), 2002, *Menuju Keadilan Agraria. 70 Tahun Gunawan Wiradi*, Penerbit Akatiga, Bandung, hlm. 35.

<sup>2</sup> Menurut Indroharto, atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan peraturan perundang-undangan, yang dalam konteks ini dari UUD kepada Negara, lihat Ridwan HR. 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit P.T. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 104.

<sup>3</sup> *res communes, res publicae* adalah barang-barang yang berada di luar lalu lintas perdagangan dan merupakan bagian dari *res extra commercium*. *Res communes* adalah barang-barang, termasuk tanah, yang menurut kodratnya dipergunakan untuk keperluan umum dan tidak dapat dimiliki (udara, air, sungai, dan sebagainya); *res publicae* adalah barang-barang yang menurut kodratnya dipergunakan untuk keperluan negara; dan *res sanctae (res sacrae atau res religiosae)* adalah barang-barang yang dipergunakan untuk keperluan suci. Lihat Notonagoro, 1984, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Penerbit Binacipta, Jakarta, hlm. 13; Sunarjati Hartono, 1976, *op.cit.*, hlm. 45; dan Iman Sutiknyo, 1990, *Politik Agraria Nasional. Hubungan Manusia dengan Tanah yang berdasarkan Pancasila*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 22.

<sup>4</sup> Terdapat 3 (tiga) model konsepsi hubungan negara dengan tanah yaitu: (1) Negara sebagai subyek yang dapat dipersamakan dengan perorangan yang bersifat *privaatrechtelijk*, negara sebagai pemilik. Hak negara adalah hak dominium; (2) Negara sebagai subyek dalam kedudukannya sebagai negara yang bersifat *publikrechtelijk*. Hak negara adalah hak dominium juga, di samping itu dapat digunakan hak publik; dan (3) Negara sebagai subyek yaitu sebagai personifikasi rakyat, jadi bukan sebagai perorangan atau badan kenegaraan. Hak negara adalah hak *komunes* atau hak imperium, yaitu hak menguasai tanah atau penggunaannya”, lihat Iman Soetiknyo, 1990, *op.cit.*, hlm. 20.

<sup>5</sup> Aliran pikiran yang menyatakan bahwa negara itu terdiri atas dasar teori perseorangan, sebagaimana diajarkan oleh Thomas Hobbes dan John Locke (abad ke 17), Jean Jacques Rousseau (abad ke 18), Herbert Spencer (abad ke 19), H.J. Laski (abad ke 20). Menurut aliran pikiran ini, negara ialah ma-

syarakat hukum (*legal society*) yang disusun atas kontraknya antara seluruh seseorang dalam masyarakat itu (*contract social*). Susunan hukum negara yang berdasar individualisme terdapat di negeri Eropah Barat dan di Amerika; lihat Muhammad Yamin, 1959, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Penerbit Yayasan Prapanca, hlm., 110.

<sup>6</sup> Disebut juga *class theory* sebagaimana diajarkan oleh Karl Marx, Engels dan Lenin. Negara dianggap sebagai alat dari sesuatu golongan (sesuatu *klasse*) untuk menindas *klasse* lain. Negara ialah alatnya golongan yang mempunyai kedudukan ekonomi yang paling kuat untuk menindas golongan-golongan lain, yang mempunyai kedudukan yang lembek. Negara kapitalis, ialah perkakasnya *bourgeoisie* untuk menindas kaum buruh, oleh karena itu para Marxis menganjurkan revolusi politik dari kaum buruh untuk merebut kekuasaan negara agar kaum buruh dapat ganti menindas kaum *bourgeoisie*. Lihat *ibid*, hlm.110-111.

<sup>7</sup> Teori integralistik diajarkan oleh Spinoza, Adam Muller, Hegel, dll. (abad ke 18 dan 19). Menurut pikiran ini negara ialah tidak untuk menjamin kepentingan seseorang atau golongan, akan tetapi menjamin kepentingan masyarakat seluruhnya sebagai persatuan. Negara ialah suatu susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan persatuan masyarakat yang organis. Yang terpenting dalam negara yang berdasar aliran pikiran integral ialah penghidupan bangsa seluruhnya. Negara tidak memihak kepada sesuatu golongan yang paling kuat, atau yang paling besar, tidak menganggap kepentingan seseorang sebagai pusat, akan tetapi negara menjamin keselamatan hidup bangsa seluruhnya sebagai persatuan yang tak dapat dipisah-pisahkan; lihat *ibid*, hlm.111.

<sup>8</sup> Negara memperoleh kewenangan itu karena tidak semua permasalahan atau urusan dapat dilakukan atau diselesaikan oleh masyarakat sendiri. Fungsi negara di dalam penyelenggaraan sebagian kepentingan masyarakat itu hanyalah bersifat melengkapi. Dalam hal-hal di mana masyarakat dapat menyelesaikan masalah atau kepentingannya sendiri dan selama hal tersebut tidak bertentangan dengan kepentingan atau hak pihak lain, maka campur tangan negara tidak diperlukan. Lihat Franz Magnis-Suseno dalam Maria S.W. Sumardjono, “Kewenangan Negara Untuk Mengatur Dalam Konsep Penguasaan Tanah Oleh Negara” dalam Suparjo Sujadi, 2011, *Pergulatan Pemikiran dan Aneka Gagasan Seputar Hukum Tanah Nasional (Suatu*

*Pendekatan Multidisipliner*), Badan Penerbit FHUI, Jakarta, hlm. 24.

- <sup>9</sup> Maria S.W. Sumardjono, "Kewenangan Negara .... *ibid*, hlm. 25.
- <sup>10</sup> UU ini dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dengan Putusan Nomor 85/PUU-XI/2013 dibacakan pada tanggal 18 Februari 2015.
- <sup>11</sup> Politik pertanahan diartikan sebagai jawaban atas pertanyaan, apa: yang dilakukan dengan tanah yang ada, akan digunakan untuk apa, dengan tujuan apa dan hal-hal apa yang harus diadakan atau dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut. Lihat Boedi Harsono, "Kerangka Persoalan dan Pokok-Pokok Kebijakan Pertanahan Nasional" dalam Anonim, 1994, *Laporan Seminar "Permasalahan dan Tantangan Politik Pertanahan Dalam PJP II"*, Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dengan Badan Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 29 Oktober 1994, hlm.39.
- <sup>12</sup> Maria SW.Sumardjono, "Kewenangan Negara ... *op.cit*, hlm.23.
- <sup>13</sup> *ibid*, hlm.25-26.
- <sup>14</sup> *ibid*, hlm. 33.
- <sup>15</sup> *ibid*, hlm.74.
- <sup>16</sup> *ibid*, hlm. 74.
- <sup>17</sup> Oloan Sitorus dalam <http://gubukhukum.blogspot.com/2011/09/normal-0-false-false-false-en-us-x-none.html>, diunduh pada tgl.11 Februari 2014 jam 05.50.
- <sup>18</sup> Maria SW. Sumardjono, "Kewenangan Negara ... *op.cit.*, hlm.25.
- <sup>19</sup> *ibid*, hlm. 25.
- <sup>20</sup> *ibid*, hlm.25-26.
- <sup>21</sup> Disebut juga atribusi dari *original legislator* dalam hal ini MPR, lihat Ridwan HR, 2006, *op.cit*, hlm.104.
- <sup>22</sup> Otoritas pertanahan memperoleh kewenangan untuk menguasai dan mengelola pertanahan melalui Peraturan Presiden, untuk yang terakhir lihat Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Pasal 2 Perpres ini berbunyi: BPN RI mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sebelumnya kewenangan otoritas pertanahan diatur dengan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional. Pasal 2 Perpres tersebut berbunyi: Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral.
- <sup>23</sup> Dimaksudkan dengan Penetapan Kawasan Hutan adalah Pengukuhan Kawasan Hutan sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.44/MENHUT-II/2012 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan sebagaimana terakhir diubah dengan Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor :P.62/Menhut-II/2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.44/Menhut-II/2012 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan. Di dalam Peraturan tersebut ditegaskan bahwa Pengukuhan Kawasan Hutan adalah rangkaian kegiatan penunjukan, penataan batas, dan penetapan kawasan hutan. Pengukuhan kawasan hutan dilakukan untuk memberikan kepastian hukum atas kawasan hutan yang meliputi proses penunjukan kawasan hutan, penataan batas kawasan hutan, pemetaan kawasan hutan dan penetapan kawasan hutan.
- <sup>24</sup> Wilayah Pertambangan adalah wilayah yang memiliki potensi mineral dan/atau batubara dan tidak terikat dengan batasan administrasi pemerintahan yang merupakan bagian dari tata ruang nasional (Pasal 1 angka 29 UU No.4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara)
- <sup>25</sup> WUP adalah bagian dari WP yang telah memiliki ketersediaan data, potensi, dan/atau informasi geologi (Pasal 1 angka 30 UU No.4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara).
- <sup>26</sup> WPR adalah bagian dari WP tempat dilakukan kegiatan usaha pertambangan rakyat (Pasal 1 angka 32 UU No.4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara)
- <sup>27</sup> WPN adalah bagian dari WP yang dicadangkan untuk kepentingan strategis nasional (Pasal 1 angka 33 UU No.4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara)
- <sup>28</sup> Hak Pengelolaan didefinisikan sebagai hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. (Pasal 1 angka 4 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan). Dilihat pada jenis keputusan pemberian haknya, Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Pemberian Hak Pengelolaan kepada subyek hak tertentu merupakan keputusan yang bersifat konkret, individual dan final. Hal tersebut membedakannya dengan keputusan yang diterbitkan oleh otoritas kehutanan tentang penunjukan kawasan hutan; dan keputusan yang diterbitkan oleh otoritas pertambangan tentang penunjukan wilayah pertambangan dan wilayah kerja yang bersifat umum dan konkret.

**Daftar Pustaka**

- Aboesono, tanpa tahun, *Sedjarah Hukum dan Politik Agraria di Indonesia. Djilid 1 (Djaman Pendjadjahan)*, Akademi Agraria di Jogjakarta.
- Anonim, 2012, *Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum Tentang Pengelolaan Tanah Negara Bagi Kesejahteraan Rakyat*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jakarta.
- Arizona, Yance, 2014, *Konstitusionalisme Agraria*, Penerbit STPN Press, Yogyakarta.
- Harsono, Boedi, "Kerangka Persoalan dan Pokok-Pokok Kebijakan Pertanahan Nasional" dalam Anonim, 1994, *Laporan Seminar "Permasalahan dan Tantangan Politik Pertanahan Dalam PJP II"*, Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dengan Badan Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 29 Oktober 1994.
- , 1997, *Hukum Agraria Nasional. Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jilid I. Hukum Tanah Nasional, Penerbit Djambatan, Jakarta.
- Hartono, Sunaryati, 1976, *Capita Selecta Perbandingan Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung.
- HR. Ridwan, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit P.T. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Mulyani, Lilis, "Pengelolaan Sumber Daya Alam di Mata Mahkamah Konstitusi: Analitis Kritis Atas Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Sumber Daya Alam" dalam *Jurnal Masyarakat dan Budaya*, Volume 10 Nomor 2 Tahun 2008.
- Notonagoro, 1984, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Penerbit Binacipta, Jakarta.
- Parlindungan, A.P., 1984, *Komentaris Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Penerbit Alumni, Bandung.
- Puspa, Yan Pramadya, 1977, *Kamus Hukum. Esisi Lengkap Bahasa Belanda, Indonesia dan Inggris*, Penerbit Aneka Ilmu, Semarang.
- Saleng, Abrar, 2004, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Yogyakarta.
- Sitorus, M.T Felix, "Lingkup Agraria" dalam Endang Suhendar, Satyawati Sunito, M.T. Felix Sitorus, Arif Satria, Ivanovich Agusta dan Arya Hadi Dharmawan (Penyunting), 2002, *Menuju Keadilan Agraria. 70 Tahun Gunawan Wiradi*, Penerbit Akatiga, Bandung.
- Sitorus, Oloan, Ig. Indradi, Rakhmat Riyadi, Sapardiyo, Deden Dani Saleh dan Dominikus B. Insantuan, 2008, "Aspek Hukum Tanah Negara Bekas Hak Guna Usaha Perkebunan di Provinsi Sumatera Utara" dalam *Bhumi*, Jurnal Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Nomor 24 Tahun 8, Desember 2008.
- Suhendar, Endang, Satyawati Sunito, M.T. Felix Sitorus, Arief Satria, Ivanovich Agusta, dan Arya Hadi Dharmawan (Penyunting), 2002, *Menuju Keadilan Agraria. 70 Tahun Gunawan Wiradi*, Penerbit Yayasan Akatiga, Bandung.
- Sumardjono, Maria S.W., "Kewenangan Negara Untuk Mengatur Dalam Konsep Penguasaan Tanah Oleh Negara" dalam Suparjo Sujadi, 2011, *Pergulatan Pemikiran dan Aneka Gagasan Seputar Hukum Tanah Nasional (Suatu Pendekatan Multidisipliner)*, Badan Penerbit FHUI, Jakarta.
- Suparjo, 2014, *Manifestasi Hak Bangsa Indonesia dan Hak Menguasai Negara Dalam Politik Hukum Agraria Pasca Proklamasi 1945 Hingga Pasca Reformasi 1998 (Kajian Teori Keadilan Amartya K. Sen)*, Disertasi, Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Sutiknyo, Iman, 1990, *Politik Agraria Nasional. Hubungan Manusia dengan Tanah yang berdasarkan Pancasila*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Yamin, Muhammad, 1959, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Penerbit Yayasan Prapanca.
- Utrecht, E., 1960, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Penerbit Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Negeri Padjadjaran.
- Oloan Sitorus dalam <http://gubukhukum.blogspot.com/2011/09/normal-o-false-false-false-en-us-x-none.html>, diunduh pada tgl.11 Februari 2014 jam 05.50.