

Vol.XVI, No.3, September 2006

JURNAL

HUKUM

SK Akreditasi Dirjen Dikti No. 26/DIKTI/KEP/2005

ISSN 1412-2723

JURNAL HUKUM	VOL. XVI	NO. 3	HALAMAN 330 - 488	FH. UNISSULA	ISSN 1412-2723	AKREDITASI No. 26/DIKTI/KEP/2005
-----------------	-------------	----------	----------------------	-----------------	-------------------	-------------------------------------

JURNAL HUKUM

Vol.XVI, No.3, September 2006

ISSN 1412-2723

JURNAL HUKUM FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEBAGAI MEDIA PUBLIKASI PENELITIAN DAN ANALISIS HUKUM

Terbit Tiga Bulan Sekali

Penerbit :

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG

Koordinator/Penyunting Penyelia :

Rakhmat Bowo Suharto, S.H., M.H., (C.D.)

Mitra Bestari/Penyunting Penelaah :

Prof. Dr. Muladi, S.H.; Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, S.H.; Prof. Dr. Sri Sumarwani, S.H., M.H.;
Prof. Dr. Esmi Warrasih P., S.H. M.S.; Prof. Dr. Moempoeni Moelatingsih., S.H.;
Prof. Abdullah Kelib, S.H.; Prof. Dr. Yusriyadi, S.H. M.S.;
Prof. Dr. M. Ali Mansyur, S.H., Sp.N., M.Hum.

Penyunting Pelaksana :

Umar Ma'ruf, S.H. Sp.N, M.Hum. (C.D.); Mahfudz Ali, S.H., M.Si. (C.D.);
Mustaghfirin, S.H., M.Hum.(C.D.); Siti Rodhiyah Dwi Istinah, S.H., M.H.;
Faisol Azhari, S.H., M.Hum.; Widayati; SH., M.Hum; Sri Endah Wahyuningsih, S.H., M. Hum;
Arpangi, S.H., M.Hum.; Drs. Munsharif Abdul Chalim, S.H.

Tata Usaha :

Gunarso Untung Sartono, S.H.

Alamat Redaksi / Tata Usaha :

Jl. Raya Kaligawe Km. 4 Semarang 50012, PO BOX. 1054 / SM

Telepon (024) 6583584, Pes. : 521. Fax. (024) 6582455

E-mail : informasi@unissula.ac.id

Harga per eksemplar : Rp. 20.000 (belum termasuk ongkos kirim)

Jurnal Hukum Terbit Perdana Maret 1992 dengan nama
MAJALAH HUKUM KALIGAWA Nomor ISSN 0854-3941 mulai
Maret 1999 berubah nama menjadi JURNAL HUKUM
diterbitkan setiap tiga bulan sekali oleh FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA) SEMARANG

PENGANTAR REDAKSI

Ucapan Hamdallah tidaklah berlebihan untuk disanjungkan kepada Allah SWT atas telah terbitnya *Jurnal Hukum* Volume XVI No.3, September Tahun 2006 ini. Pada terbitan kali ini telah hadir ditangan pembaca sekalian beraneka karya tulis ilmiah dan penelitian ilmiah di bidang hukum yang bisa dipakai sebagai bahan diskursus diantara kita.

Pada edisi kali ini sebagian besar tulisan terfokus pada persoalan hukum Agraria atau Pertanahan. Hal ini karena edisi ini adalah edisi bulan September, yang kita semua mafhum bahwa pada tanggal 24 September Tahun 1960, negara kita untuk yang pertama kalinya berhasil menciptakan Undang-Undang produk sendiri yang dinyatakan berlandaskan pada Hukum Adat yaitu Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), maka sangat tepatlah kiranya kami sajikan tulisan tentang persoalan yang berkaitan dengan Agraria atau pertanahan. Pada tulisan pertama, kita akan diajak berdiskusi dengan **Happy Warsito**, seorang kandidat Doktor Ilmu Hukum dari Undip dan Dosen Fakultas Hukum UNSRI mengenai **Studi Terhadap Politik Hukum Agraria di Indonesia**. Pada tulisan kedua, **Abu Rokhmat** memaparkan bagaimana **Konsep dan Asas Hukum Tanah Dalam Islam**. Kemudian **Umar Ma'ruf** memaparkan tentang **Politik Hukum Hak Menguasai Oleh Negara Terhadap Tanah**. Selanjutnya **Firman Muntaqo** akan memaparkan penelitiannya tentang **Aspek-Aspek Hukum Penelantaran Tanah di Propinsi Sumatera Selatan (Studi Di Kota Palembang dan Kabupaten Ogan Komering Ulu)**, yang disusul oelh penelitian **I.B. Gede Wiranata** tentang **Reorientasi Tanah Sebagai Obyek Investasi**. Kemudian tulisan tentang persoalan tanah yang terakhir adalah **Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Timbul** oleh **Bambang Eko Turisno**.

Pada tulisan lainnya yang tidak bersinggungan dengan persoalan Agraria, pembaca akan kami ajak menyimak tulisan **Edi Waluyo dan Kadar Pamuji**, **Nurul Akhmad**, **Rahayu** dan ditutup tulisan **Ibnu Artadi**.

Pungkas kata, redaksi sangat berterima kasih kepada para penulis yang telah mengirimkan tulisannya dan mengajukan permohonan maaf kepada mereka yang tulisannya belum termuat.

Semoga bermanfaat dan selamat membaca.

Redaksi

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi	i
Daftar Isi	ii
Studi Terhadap Politik Hukum Agraria di Indonesia <i>Oleh: Happy Warsito</i>	330-344
Konsep dan Asas Hukum Tanah Dalam Islam <i>Oleh: Abu Rokhmat</i>	345-372
Politik Hukum Hak Menguasai Oleh Negara Terhadap Tanah <i>Oleh: Umar Ma'ruf</i>	373-392
Aspek-Aspek Hukum Penelantaran Tanah di Propinsi Sumatera Selatan (Studi Di Kota Palembang dan Kabupaten Ogan Komering Ulu) <i>Oleh : Firman Muntaqo</i>	393-406
Reorientasi Tanah Sebagai Obyek Investasi <i>Oleh: I.B. Gede Wiranata</i>	407-422
Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Timbul <i>Oleh : Bambang Eko Turisno</i>	423-432
Dampak Globalisasi Terhadap Hukum Paten di Indonesia <i>Oleh : Edi Waluyo dan Kadar Pamuji</i>	433-446
Interaksi Politik Dalam Pembentukan Hukum dan Implementasinya (Studi Pembentukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Implementasinya Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Provinsi Jawa Tengah) <i>Oleh: Nurul Akhmad</i>	447-457
Implikasi Penerapan Ketentuan TRIMs Terhadap Kontrak Karya Sebagai Salah Satu Bentuk Penanaman Modal Asing di Indonesia <i>Oleh: Rahayu</i>	458-474
Respon Konsep Keadilan Transisional Dalam Penyelesaian Kasus Kriminal Tertentu <i>Oleh: Ibnu Artadi</i>	475-488
Senarai Penulis	489

POLITIK HUKUM HAK MENGUASAI OLEH NEGARA TERHADAP TANAH

Oleh: Umar Ma'ruf
Dosen FH UNISSULA Semarang

Abstract

Legal Politics about the rights of dominating by state against the land if it is discovered from the Constitutions 1945, there are two correlated at least, namely: First, Soil, water and natural resources dominated (well regulated) by state; Second, The authority by state directed for developing people prosperity. The word dominated or dominating by state here can not be translated that state is the direct owner of the entire natural resources. Dominating in law has the meaning "regulating", because the right of personal property is recognized as stated in Article 28H paragraph (4) Constitution 1945 which says: " every persons has right for individual property and this property right may not be taken over arbitrarily by anyone".

Keywords: Legal Politics; The Right of Dominating by State; Land

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hubungan antara manusia dengan tanah sudah ada sejak adanya manusia itu sendiri. Betapa pentingnya arti tanah bagi kehidupan manusia dapat dilihat dari dasar filsafatnya, bahwa manusia diciptakan Allah Tuhan yang Maha Kuasa dari tanah, hidup (makan) dari tanah dan setelah mati akan kembali ke tanah. Semua agama samawi menyatakan manusia pertama yaitu nabi Adam diciptakan oleh Tuhan dari tanah. Oleh sebab itu peranan tanah sangat menentukan bagi kehidupan dan penghidupan manusia. Tetapi di samping hal-hal yang baik tersebut, sejarah kehidupan manusia cukup banyak mencatat peristiwa berdarah dikarenakan persengketaan masalah pertanahan.

Sejarah hubungan manusia Indonesia dengan tanahnya juga setua sejarah manusia Indonesia itu sendiri. Pengaturan mengenai hubungan antara tanah dengan manusia Indonesia secara terorganisir bermula pada masa kolonial Belanda. Pada masa sebelum kemerdekaan atau pada masa kolonial Belanda tersebut, perangkat hukum tanah yang tersedia masih bersifat pluralistik dan beragam konsepsi serta kebijakan yang melandasinya. Ada hukum tanah barat yang berkonsepsi *individualistik-liberal*, ada hukum tanah Swapraja yang bersifat *feodal*, dan ada Hukum Tanah Adat yang berkonsepsi Nasional, yaitu *komunalistik-religius*. Ada pula apa yang disebut Hukum Tanah Administratif, yang memberi kewenangan pada pemerintah Hindia Belanda dalam melaksanakan kebijakan kolonialnya di bidang pertanahan. Jenis hukum tanah yang terakhir tersebut sebagaimana yang dituangkan dalam apa yang dikenal dengan *Agrarische Wet 1870*, yang mengutamakan tersedianya tanah bagi perusahaan perkebunan besar dan *Agrarische Besluit 1870*, yang menyatakan semua tanah yang tidak dapat dibuktikan hak eigendom perorangan adalah tanah milik negara ("*asas domein*")¹

¹ Boedi Harsono, *Amandemen UUPA No.5/1960 Suatu Tinjauan Historis, Filosofis, Sosiologis dan Politis*, Makalah Semiloka Nasional Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, diselenggarakan atas kerjasama Fakultas Hukum UII dan Dewan Perwakilan

Setelah bangsa Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945, dan esok harinya, tanggal 18 Agustus 1945 merumuskan bentuk dan sendi-sendi pokok Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka pengaturan mengenai tanah dilandaskan pada tujuan dibentuknya negara Republik Indonesia. Sebagaimana dinyatakan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, tujuan didirikannya Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai salah satu politik hukum Negara Indonesia antara lain adalah **"memajukan kesejahteraan umum"**. Dalam rangka memajukan kesejahteraan umum itu, hubungan antara manusia Indonesia dengan tanahnya dilakukan dan terangkum dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, yang menegaskan kebijakan dasar mengenai penguasaan dan penggunaan sumber-sumber daya alam yang ada, dengan kata-kata : "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya **dikuasai oleh Negara**, dan dipergunakan untuk **sebesar-besar kemakmuran rakyat**". Tetapi baik dalam batang tubuh maupun penjelasan UUD 1945, tidak terdapat penjelasan mengenai sifat dan lingkup hak menguasai dari negara, yang meliputi bumi dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Di dalam penjelasan UUD 1945 hanya diberikan penegasan, bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi adalah *pokok-pokok kemakmuran rakyat*, sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Berdasarkan apa yang terurai di atas, maka dalam tulisan ini akan di bahas: bagaimana politik hukum tentang hak menguasai oleh negara terhadap tanah, dengan terlebih dahulu menguraikan apa sebenarnya politik hukum itu sendiri.

B. Permasalahan

Bagaimana politik hukum hak menguasai oleh negara terhadap tanah ?

II. PEMBAHASAN

1. Pengertian Politik Hukum

Satjipto Rahardjo² mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Sebagai seorang yang mendalami sosiologi hukum, tidaklah mengherankan apabila Satjipto Rahardjo lebih menitikberatkan definisi politik hukumnya dengan menggunakan pendekatan sosiologis. Hal tersebut bisa dilihat dari pernyataannya bahwa politik hukum digunakan untuk mencapai suatu tujuan sosial dan bukan hukum tertentu dalam masyarakat.

Lebih lanjut Satjipto Rahardjo menyatakan, terdapat beberapa pertanyaan mendasar yang muncul dalam studi politik hukum, yaitu : 1). tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada; 2). cara-cara apa dan yang mana, yang dirasa paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut; 3). kapan waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan; dan 4) dapatkah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan yang bisa membantu kita proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut secara baik.³

Daerah RI, Yogyakarta, 24 Maret 2006, hlmn. 2. Lihat juga Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta, 2005, hal 19-24.

² Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1991, hal 352.

³ *Ibid.*

Pakar hukum (hukum Pidana) dari Undip lainnya yaitu Soedarto dalam bukunya *Hukum dan Hukum Pidana*, menyatakan: politik hukum adalah usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu.⁴ Dengan bahasa yang lain Soedarto juga memberikan pengertian politik hukum sebagai kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.⁵

Pengertian politik hukum yang dikemukakan Soedarto di atas mencakup pengertian yang sangat luas. Pernyataan "mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat" bisa ditafsirkan sangat luas sekali dan dapat memasukkan pengertian di luar hukum, yakni politik, ekonomi, sosial, budaya, dan hankam. Hal ini dapat disepadankan dengan apa yang dikatakan oleh Gustav Radbruch yaitu: "*Law is a creation of man, ... a view of human creations that is blind to purposes, that is, to values, is impossible: so, then, is a value-blind view of the law or of any single legal phenomenon.*"⁶ Sedangkan pernyataan "untuk mencapai apa yang dicita-citakan" memberikan pengertian bahwa politik hukum berkaitan dengan hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*).⁷ Dari dua definisi yang diberikannya, Soedarto memosisikan politik hukum sebagai suatu tindakan untuk merumuskan konsep hukum yang baik pada sebelum dan atau saat dibuatnya suatu aturan hukum.

Padmo Wahjono⁸ mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan *arah, bentuk, maupun isi* dari hukum yang akan dibentuk. Definisi ini masih bersifat abstrak dan kemudian dilengkapi dengan sebuah artikelnya di majalah *Forum Keadilan* yang berjudul "Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-undangan". Dalam artikel tersebut Padmo Wahjono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum, dan penegakannya sendiri.⁹

Dari kedua definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa menurut Padmo Wahjono politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara yang bersifat mendasar dalam menentukan, arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk dan tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dengan demikian, politik hukum menurut Padmo Wahjono berkaitan dengan hukum yang berlaku di masa datang (*ius constituendum*).¹⁰

Teuku Mohammad Radhie dalam sebuah tulisannya berjudul "*Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*" mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya, dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun. Pernyataan "mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya"

⁴ Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hal 151.

⁵ Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, Kajian terhadap Hukum Pidana*, Sinar baru, Bandung, 1983, hal 20.

⁶ Gustav Radbruch, "*Legal Philosophy*", dalam Kurt Wilk, ed., "*The Legal Philosophies of Lask, Radbruch, and Dabin*", Harvard University Press, Cambridge, 1950, hal 51-52.

⁷ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hal 28.

⁸ Padmo Wahjono, *Indonesia negara berdasarkan atas hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hal 160.

⁹ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar....., Op. Cit., Hlmn. 26.*

¹⁰ *Ibi..*

mengandung pengertian hukum yang berlaku pada saat ini (*ius constitutum*) dan "mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun" mengandung pengertian hukum yang berlaku di masa datang (*ius constituendum*). Dengan demikian, berbeda dengan definisi politik hukum yang dikemukakan Padmo Wahjono, yang lebih mengarah pada hukum yang bersifat *ius constituendum*, definisi politik hukum yang dirumuskan oleh Radhie tampaknya memiliki dua wajah yang saling berkaitan dan berkelanjutan, yaitu *ius constituendum* dan *ius constitutum*.¹¹

Berbeda dengan para pendahulunya, Sunaryati Hartono dalam bukunya *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional* sebenarnya tidak pernah menjelaskan secara eksplisit pengertian politik hukum. Namun, itu bukan berarti bahwa ia tidak mpedulikan keberadaan politik hukum dari sisi praktisnya. Dalam hal ini, ia melihat politik hukum sebagai suatu alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia. Pernyataan "menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki" mengisyaratkan bahwa kerangka kerja politik hukum menurut Sunaryati Hartono lebih menitikberatkan pada dimensi hukum yang berlaku di masa yang akan datang atau *ius constituendum*.¹²

Definisi politik hukum berikutnya dikemukakan oleh Abdul Hakim Garuda Nusantara, dalam sebuah makalahnya berjudul "Politik Hukum Nasional" yang disampaikan pada Kerja Latihan Bantuan Hukum (Kalabahu). Menurut Garuda Nusantara, Politik Hukum Nasional secara harfiah dapat diartikan sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu. Politik Hukum Nasional bisa meliputi : (1) pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten; (2) pembangunan hukum yang intinya adalah pembaruan terhadap ketentuan hukum yang telah ada dan yang dianggap usang, dan penciptaan ketentuan hukum baru yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat; (3) penegasan fungsi lembaga penegak atau pelaksana hukum dan pembinaan anggotanya; (4) meningkatkan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi kelompok elit pngambil kebijakan.¹³

Berdasarkan pengertian yang diberikan oleh Abdul Hakim Garuda Nusantara tersebut, Moh. Mahfud menyatakan politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan kearah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.¹⁴

Menurut Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari¹⁵ definisi politik hukum dari Garuda Nusantara di atas merupakan definisi politik hukum yang paling komprehensif di antara definisi-definisi politik hukum yang dipaparkan sebelumnya. Ini disebabkan karena ia menjelaskan secara gamblang wilayah kerja politik hukum yang meliputi: *pertama*, teritorial berlakunya politik hukum dan *kedua*, proses pembaruan dan pembuatan hukum, yang mengarah pada sikap kritis terhadap hukum yang berdimensi *ius constitutum* dan menciptakan hukum yang berdimensi *ius constituendum*. Lebih dari itu ia menekankan pula pada pentingnya penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum, suatu hal yang tidak disinggung oleh para ahli sebelumnya.

Berdasarkan elaborasi ragam definisi politik hukum di atas dapat disimpulkan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar penyelenggara negara

¹¹ *Ibid*

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*; Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Pustaka LP3ES Indonesia, Cet. II., Jakarta, 2001, hal 9.

¹⁴ Moh. Mahfud MD, *Loc.Cit* hal x.

¹⁵ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Op. Cit.*, hal 31

dalam bidang hukum yang akan, sedang, dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Kata kebijakan disini berkaitan dengan adanya strategi yang sistematis, terperinci, dan mendasar. Dalam merumuskan dan menetapkan hukum yang telah dan akan dilakukan, politik hukum menyerahkan otoritas legislasi kepada penyelenggara negara, tetapi dengan tetap memperhatikan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat. Kesemuanya itu diarahkan dalam rangka mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.¹⁶

Dengan nada yang sloganistik, Bagir Manan¹⁷ berpendapat tiada negara tanpa politik hukum. Politik hukum ada yang bersifat tetap (permanen) dan ada yang temporer. Politik hukum yang tetap, berkaitan dengan sikap hukum yang akan selalu menjadi dasar kebijaksanaan pembentukan dan penegakan hukum.

Politik hukum satu negara berbeda dengan politik hukum negara yang lain. Perbedaan ini disebabkan karena adanya perbedaan latar belakang kesejarahan, pandangan dunia (*world -view*), sosio-kultural, dan *political will* dari masing-masing pemerintah. Dengan kata lain, politik hukum bersifat lokal dan partikular (hanya berlaku dari dan untuk negara tertentu saja), bukan universal (berlaku seluruh dunia). Namun, ini bukan berarti bahwa politik hukum suatu negara mengabaikan realitas dan politik hukum internasional. Mengutip Sunaryati Hartono,¹⁸ faktor-faktor yang akan menentukan politik hukum tidak semata-mata ditentukan oleh apa yang kita cita-citakan atau tergantung pada kehendak pembentuk hukum, praktisi, atau para teoretisi belaka, akan tetapi ikut ditentukan pula oleh kenyataan serta perkembangan hukum di lain-lain negara serta perkembangan hukum internasional. Perbedaan politik hukum suatu negara tertentu dengan negara lain inilah yang kemudian menimbulkan apa yang disebut dengan politik hukum nasional.

Menjadi suatu pertanyaan apa politik hukum nasional Indonesia dan bagaimana bentuknya?

Tunggul Anshari Setia Negara¹⁹ menyatakan, politik hukum nasional mengandung makna sebagai suatu kebijaksanaan untuk mengadakan suatu pilihan terhadap hukum mana yang harus dibentuk dan diberlakukan, serta mengenai ke arah mana hukum hendak dikembangkan dalam suatu wilayah Negara republik Indonesia yang sesuai dengan kesadaran hukum pergaulan hidup masyarakatnya, sehubungan dengan adanya bermacam-macam sistem hukum. yang ada. Untuk menentukan politik hukum nasional banyak dipengaruhi oleh politik pembangunan nasional secara keseluruhan, yang berarti ditentukan juga dan harus memperhatikan kebutuhan-kebutuhan masyarakatnya.

Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari merumuskan politik hukum nasional adalah kebijakan dasar penyelenggara negara (Republik Indonesia) dalam bidang hukum yang akan, sedang, dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara (Republik Indonesia) yang *dicita-citakan*. Dari pengertian tersebut ada lima agenda yang ditekankan dalam politik hukum nasional, yaitu (1) masalah kebijakan dasar yang meliputi konsep dan letak; (2) penyelenggara negara pembentuk kebijakan dasar

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII Yogyakarta, Cet.IV Juni 2005, hal 179.

¹⁸ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, hal 1

¹⁹ Tunggul Anshari Setia Negara, *Politik Hukum Nasional Terhadap Hukum Administrasi Negara*, dalam *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Cet. 2. Yogyakarta, 2002, hal 172.

tersebut; (3) materi hukum yang meliputi hukum yang akan, sedang, dan telah berlaku; (4) proses pembentukan hukum; dan (5) tujuan politik hukum nasional.²⁰

Bagi Indonesia, politik hukum (nasional) yang tetap antara lain:²¹

- (1) Ada satu kesatuan sistem hukum Indonesia.
- (2) Sistem hukum Nasional dibangun berdasarkan dan untuk memperkokoh sendi-sendi Pancasila dan UUD 1945
- (3) Tidak ada hukum yang memberikan hak-hak istimewa pada warganegara tertentu berdasarkan suku, ras atau agama. Kalaupun ada perbedaan semata-mata didasarkan pada kepentingan nasional dalam rangka kesatuan dan persatuan bangsa.
- (4) Pembentukan hukum memperhatikan kemajemukan masyarakat.
- (5) Hukum adat dan hukum tidak tertulis lainnya diakui sebagai subsistem hukum nasional sepanjang nyata-nyata hidup dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat.
- (6) Pembentukan hukum sepenuhnya didasarkan pada partisipasi masyarakat; dan
- (7) Hukum dibentuk dan ditegakkan demi kesejahteraan umum (keadilan sosial bagi seluruh rakyat), terwujudnya masyarakat Indonesia yang demokratis dan mandiri serta terlaksananya negara berdasarkan atas hukum dan berkonstitusi.

Politik hukum temporer adalah kebijaksanaan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhan. Termasuk kedalam kategori ini hal-hal seperti penentuan prioritas pembentukan peraturan perundang-undangan. Penghapusan sisa-sisa peraturan perundang-undangan kolonial, pembaharuan peraturan perundang-undangan di bidang ekonomi, penyusunan peraturan perundang-undangan yang menunjang pembangunan nasional dan sebagainya.

Dalam menentukan pilihan hukum mana yang harus dipakai dalam kehidupan masyarakat terutama di Indonesia, Sjahrin Basah²² mensyaratkan *conditio sinequanon* hukum harus berpanca fungsi:

- (1) *Direktif*, yaitu sebagai pengarah dalam pembangunan untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara.
- (2) *Intergratif*, yaitu sebagai pembina kesatuan bangsa.
- (3) *Stabilitatif*, yaitu sebagai pemelihara (termasuk kedalamnya hasil-hasil pembangunan dan penjaga kelestarian, keserasian, keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
- (4) *Perfektif*, yaitu sebagai penyempurna terhadap tindakan – tindakan administrasi negara, maupun sikap tindak warga dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
- (5) *Korektif*, baik terhadap warga negara maupun administrasi negara dalam mendapatkan keadilan.

2. Politik Hukum tentang Hak Menguasai oleh Negara Terhadap Tanah

Politik Hukum Pertanahan tidak bisa dilepaskan dari konstitusi Indonesia yaitu sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang-Dasar 1945. Dalam Pasal tersebut dinyatakan: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya **dikuasai oleh Negara**, dan dipergunakan untuk **sebesar-besar kemakmuran rakyat**." Terhadap rumusan Pasal 33 ayat (3)

²⁰ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari., *Op.Cit.*, hal 58.

²¹ Bagir Manan, *Op.Cit.*, hal 179-180

²² Sjahrin Basah, *Tiga Tulisan tentang Hukum*, Armico, Bandung, 1986., hal 24-25.

tersebut, Moh. Mahfudz²³ menyatakan, dari latar belakang filosofi yang seperti itu maka politik hukum agraria (*pertanahan-pen.*) jika digali dari Undang-Undang Dasar 1945 sekurang-kurangnya ada dua yang saling terkait yakni: *Pertama*, Bumi, air dan kekayaan alam dikuasai (dalam arti diatur sebaik-baiknya) oleh negara; *Kedua*, penguasaan oleh negara ditujukan untuk membangun kemakmuran rakyat.

Kata dikuasai atau menguasai oleh negara di sini tidak bisa diartikan bahwa negara langsung menjadi pemilik atas semua sumber daya alam. Menguasai di dalam hukum diartikan "*mengatur*". Sebab hak milik perorangan tetaplah diakui sebagaimana digariskan di dalam Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi: "setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun." Memang untuk mengimbangi itu ada ketentuan Pasal 33 tentang hak menguasai oleh negara yang memungkinkan negara melakukan pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum. Tapi dua ketentuan tersebut tidak boleh dipertentangkan, melainkan harus dilihat sebagai hubungan umum dan khusus. Secara umum orang boleh memiliki hak milik, tetapi dalam keadaan khusus (untuk kepentingan umum), maka hak milik itu bisa diambil oleh negara dengan cara yang tidak sewenang-wenang.²⁴

Keberadaan Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria, yang lebih dikenal sebagai *Undang-undang Pokok Agraria (UUPA)* yang ditetapkan pada tanggal 24 September 1960 dalam Lembaran Negara 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara 2043, lebih mempertegas makna politik hukum pertanahan yang diatur di dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Di dalam UUPA dapat diketemukan bahwa hak penguasaan atas tanah yang tertinggi adalah hak bangsa. Hal ini bisa kita simpulkan berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1), (2) dan (3) yang menyatakan:

- (1) seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang telah bersatu sebagai **bangsa Indonesia**.
- (2) Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah republic Indonesia sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
- (3) Hubungan hukum antara Bangsa Indonesia dan bumi, air dan ruang angkasa termasuk dalam ayat (2) Pasal ini adalah hubungan yang bersifat pribadi.

Hak bangsa sebenarnya adalah sebutan yang diberikan oleh para ilmuwan hukum tanah. Hak ini merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dalam hukum tanah nasional. Hak-hak penguasaan atas tanah yang lain, secara langsung atau tidak langsung bersumber padanya. Hak bangsa

²³ Moh. Mahfud MD, *Amandemen UUPA No.5/1960 Dalam Perspektif Politik Hukum*, Makalah Semiloka Nasional Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, diselenggarakan atas kerjasama Fakultas Hukum UII dan Dewan Perwakilan Daerah RI, Yogyakarta, 24 Maret 2006, hlmn. 2. Lebih lanjut Moh. Mahfudz menyatakan bahwa sebenarnya kalau kita menyebut istilah agraria bukan hanya menyangkut soal tanah melainkan juga menyangkut perairan, tanah di bawah perairan, dan udara serta kekayaan-kekayaan yang terkandung di dalamnya. Teori Venn Agraria menggambarkan cakupan agraria itu sebagai berikut: 1. Bumi mencakup benda di atas bumi, benda yang ditanam bumi, benda di tubuh bumi; 2. Air mencakup perairan lautan, perairan pedalaman, bumi di bawah perairan; 3. Ruang angkasa mencakup angkasa di atas perairan dan angkasa di atas bumi. Tetapi sampai saat ini kita hanya menggunakan istilah agraria dalam arti yang sempit yaitu tanah, sehingga dalam praktik sehari-hari sering disamakan begitu saja antara tanah dan agraria.

²⁴ *Ibid*

mengandung 2 unsur, yaitu unsur kepunyaan dan unsur tugas kewenangan untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah-tanah bersama yang dipunyainya. Hak bangsa atas tanah bersama tersebut bukan hak pemilikan dalam pengertian yuridis. Maka dalam hak bangsa ada hak milik perorangan atas tanah. Tugas kewenangan untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama tersebut pelaksanaannya dilimpahkan kepada negara.²⁵

Lebih lanjut mengenai hak bangsa ini dapat dilihat dalam penjelasan umum yang mengatakan:

“bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak pula dari **bangsa Indonesia**, jadi tidak semata-mata menjadi hak dari para pemilik saja. Demikian pula tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau, tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah dan pulau yang bersangkutan. Dengan pengertian demikian maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat, yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu tingkatan yang mengenai seluruh wilayah negara.”

Pernyataan bahwa hak bangsa adalah semacam hak ulayat berarti, bahwa dalam konsepsi Hukum Tanah Nasional, hak tersebut merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi. Ini berarti bahwa hak-hak penguasaan atas tanah yang lain, termasuk hak ulayat dan hak-hak individual atas tanah yang dimaksudkan oleh penjelasan umum di atas, secara langsung ataupun tidak langsung, semuanya bersumber pada hak bangsa. Dengan demikian tidak ada sejengkal tanahpun di negara kita yang merupakan apa yang disebut *res nullius* (tanah yang tidak bertuan).²⁶

Penjelasan Umum II menyatakan:

“adapun hubungan antara bangsa dan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia itu adalah hubungan yang bersifat abadi. Ini berarti, bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air dan ruang angkasa Indonesia masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun, tidak ada suatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut. Dengan demikian, maka biarpun sekarang ini (tahun 1960 -pen.) daerah Irian Barat, yang merupakan bagian dari bumi, air dan ruang angkasa Indonesia, berada dibawah kekuasaan penjajah, atas dasar ketentuan pasal ini, bagian tersebut menurut hukum tetap merupakan bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia.

Hubungan yang bersifat abadi berarti hubungan yang akan berlangsung tiada terputus-putus untuk selama-lamanya. Dari penjelasan arti ketentuan ayat 3 tersebut ternyata, bahwa UUPA pun memberikan dasar falsafah bagi perjuangan mengembalikan Irian barat, sekarang papua, ke dalam pangkuan ibu pertiwi. Kita ketahui, bahwa papua telah kembali ke dalam wilayah Republik Indonesia berdasarkan *New York Agreement* tanggal 15 Agustus 1962.

Bahwa tanah bersama dalam Pasal 1 ayat (2) dinyatakan sebagai “kekayaan Nasional” menunjukkan adanya unsur keperdataan, yaitu hubungan kepunyaan antara bangsa Indonesia dan tanah bersama tersebut. Hubungan kepunyaan menurut artinya yang asli memberi wewenang untuk menguasai sesuatu sebagai empunya, artinya sebagai tuannya. Hubungan kepunyaan bisa merupakan kepemilikan, tetapi tidaklah selalu demikian. Sebagaimana halnya dengan hak ulayat, hubungan kepunyaan hak bangsa juga bukan hubungan

²⁵ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hal 269-270.

²⁶ *Ibid*

kepemilikan. Dalam rangka hak bangsa orang perorang dapat dapat menguasai tanah dengan hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha ataupun hak pakai. Hal ini tidak mungkin terjadi apabila hubungan antara Bangsa Indonesia dengan tanah bersama tersebut merupakan hubungan kepemilikan.²⁷

Hak bangsa juga mempunyai dimensi hukum lain yaitu hukum Publik. Unsur hukum publik ini diwujudkan dalam pengelolaan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia berupa mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah-tanah bersama tersebut yang menurut sifatnya termasuk bidang hukum publik.

Tugas kewajiban tersebut, yang menurut sifatnya termasuk bidang hukum publik, tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia. Maka penyelenggaraannya oleh bangsa Indonesia, sebagai pemegang hak dan dan pengembalian amanah tersebut, pada tingkatan yang tertinggi dikuasakan kepada Negara Republik Indonesia, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Jelas kiranya, bahwa dalam hubungan dengan bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya, selaku organisasi kekuasaan seluruh rakyat, Negara bertindak dalam kedudukannya sebagai kuasa dan Petugas Bangsa Indonesia. Dalam melaksanakan tugas tersebut ia merupakan organisasi kekuasaan rakyat yang tertinggi. Yang terlibat (mewakili) sebagai petugas bangsa tersebut bukan hanya penguasa legislatif dan eksekutif saja, tetapi juga penguasa yudikatif.²⁸

Lebih lanjut mengenai hak menguasai dari negara ditentukan dalam Pasal 2 ayat (2), yaitu:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa tersebut.

Dengan rincian kewenangan mengatur, menentukan dan menyelenggarakan berbagai kegiatan dalam Pasal 2 ayat (2) tersebut oleh UUPA diberikan suatu *interpretasi otentik* mengenai hak menguasai dari negara yang dimaksudkan oleh UUD 1945, sebagai hubungan publik semata-mata. Dengan demikian tidak ada lagi tafsiran lain mengenai pengertian dikuasai dalam Pasal 33 ayat (3) UUD tersebut.²⁹

Mengenai Pasal 2 UUPA tersebut di atas, A.P. Parlindungan mengemukakan antara lain:³⁰

"Dengan demikian negara sebagai organisasi kekuasaan mengatur sehingga membuat peraturan, kemudian menyelenggarakan artinya melaksanakan (*execution*) atas penggunaan/peruntukan (*use*), persediaan (*reservation*) dan pemeliharannya (*maintenance*) dari bumi, air ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Juga untuk menentukan dan mengatur (menetapkan dan membuat peraturan-peraturan) hak-hak apa saja yang dapat dikembangkan dari hak menguasai dari negara tersebut. Dan kemudian menentukan dan mengatur (menetapkan dan membuat peraturan-peraturan) bagaimana seharusnya hubungan antara orang atau badan hukum dengan

²⁷ *Ibid*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ A.P. Parlindungan, *Komentaris Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung, 1990 hal 28.

bumi, air, dan ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”.

Menyitir apa yang disampaikan A.P. Parlindungan di atas, kewenangan negara atas tanah tersebut tentunya diletakkan pada wewenang membuat aturan hukum tentang segala hal berkaitan dengan tanah. Wewenang membuat aturan hukum merupakan kekuasaan yang selalu melekat atau dilekatkan kepada negara atau pemerintah (dalam hal ini pemerintah pusat).

Berdasarkan kewenangan tersebut, sepanjang yang mengenai tanah oleh Negara telah disusun Hukum Tanah Nasional, yang terdiri atas satu perangkat hukum perundang-undangan, yang merupakan Hukum Tanah Nasional yang *tertulis*, dilengkapi dengan ketentuan-ketentuan hukum adat setempat yang masih berlaku, yang merupakan bagian Hukum Tanah Nasional yang *tidak tertulis*, serta *lembaga-lembaga baru* yang diperlukan dalam melayani masyarakat masa kini.³¹

Pemilihan hukum adat sebagai dasar dari Hukum Tanah Nasional merupakan sesuatu yang menarik dikaitkan dengan pergolakan politik yang terjadi pada saat dibentuknya UUPA. Alasan mengapa dipilih hukum adat sebagai dasar dari Hukum Tanah Nasional ditentukan dalam Penjelasan Umum Angka III (1) UUPA yang berbunyi:

”Dengan sendirinya Hukum Agraria yang baru itu harus sesuai dengan kesadaran hukum daripada rakyat banyak. Oleh karena rakyat Indonesia sebagian besar tunduk kepada hukum adat, maka hukum agraria yang baru tersebut akan didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan hukum adat itu, sebagai hukum asli, yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional serta disesuaikan dengan sosialisme Indonesia. Sebagaimana dimaklumi maka hukum adat dalam pertumbuhannya tidak terlepas pula dari pengaruh politik dan masyarakat kolonial yang kapitalistik dan masyarakat swapraka yang feodal.”

Menurut Soetandyo Wignjoseobroto³², sekalipun mengklaim diri kepada hukum adat, UUPA dari tahun 1960 ini ternyata mengabaikan banyak sekali kaidah-kaidah hukum adat lokal. Yang hendak tetap diperhatikan hanyalah asas-asas umum yang terdapat dalam hukum adat Indonesia. Jelas bahwa misi UUPA ini adalah untuk menciptakan hukum yang berlaku umum untuk seluruh rakyat Indonesia.

Moh. Mahfud menyatakan, istilah menguasai di sini bukan berarti menjadi pemilik langsung, melainkan *mengatur* bagaimana terjadinya hak milik dan bagaimana cara mengubah hak milik itu menjadi hak lain bagi pihak lain atau bagi kepentingan umum atau bagaimana hubungan hukum antara orang dengan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam.³³

Abbrar Salleng³⁴ menyatakan dikuasai oleh negara tidak sama dengan dimiliki negara. Ini bertalian dengan atau suatu bentuk reaksi dari sistem atau konsep *domein* yang dipergunakan pada masa kolonial Belanda. Konsep ini lebih dikenal dengan *asas domein*, mengandung pengertian kepemilikan

³¹ Boedi Harsono, Op.Cit. hal 4-5

³² Soetandyo Wignjoseobroto, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional; Suatu Kajian tentang Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum Selama Satu Setengah Abad di Indonesia (1840-1990)*, PT. RajaGrafindo Persada, Cet. V. Jakarta, 1995,hal 212.

³³ Moh. Mahfud MD., *Op. Cit.*, hal 3.

³⁴ Abbrar Saleng, *Sinkronisasi dan Fungsionalisasi Hak atas sumber Daya Pertambangan dalam Amandemen UUPA No. 5/1960*. Makalah Semiloka Nasional Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, diselenggarakan atas kerjasama Fakultas Hukum UII dan Dewan Perwakilan Daerah RI, Yogyakarta, 24 Maret 2006, hal 2.

(*ownership*) dan bersifat *privaatrechtelijk*. Negara adalah pemilik atas tanah, karena itu memiliki segala kewenangan melakukan tindakan yang bersifat kepemilikan (*eigensdaad*).³⁵

Pendapat senada tentang Hak Menguasai Negara (HMN) tetapi dari sudut pandang berbeda disampaikan oleh Noer Fauzi. Dia menyatakan tidak ada konsepsi politik hukum keagrarian yang paling berpengaruh dewasa ini se-berpengaruh HMN. HMN adalah hak tertinggi yang dikenakan terhadap tanah melebihi apapun juga. HMN ini secara definitif dibatasi oleh keharusan etis: "sebesar-besar kemakmuran rakyat", dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. HMN adalah suatu konsep politik hukum yang mengasumsikan bahwa pemegang kekuasaan negara kesatuan berwatak budiman. Perumus UUPA percaya bahwa negara adalah organisasi penyelenggara kekuasaan rakyat yang akan bekerja untuk "sebesar-besar kemakmuran rakyat". Tidak pernah terbayangkan oleh pembuat UUPA bahwa penyelenggara negara dapat mengingkari etik "sebesar-besar kemakmuran rakyat".³⁶

Persoalan yang sering muncul adalah bergesernya penggunaan hak menguasai negara yang berintikan "mengatur" dalam kerangka populisme menjadi "memiliki" dalam rangka pragmatisme untuk melaksanakan program pembangunan ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan. Moh. Mahfudz³⁷ dengan meminjam istilah Sudijono³⁸ menengarai pemiskinan petani terjadi karena pemerintah keluar dari design ideologis UUPA yang populisme menjadi liberal-individualisme.

Kritik tajam terhadap implementasi HMN dikemukakan oleh Noer Fauzi. Dalam prakteknya, kedudukan negara yang dominan tersebut, telah dimanfaatkan oleh pemerintahan dan pengusaha kroninya untuk mengejar pertumbuhan ekonomi dalam bentuk usaha-usaha peningkatan produktifitas. Hal itu dilakukan tanpa memberi rakyat peran yang memadai untuk berpartisipasi dalam penguasaan, peruntukan, pengelolaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria itu, serta menikmati hasilnya.³⁹

Terhadap kekhawatiran penyalahgunaan HMN di atas, Abbrar Saleng⁴⁰ menyatakan, apabila terjadi pergeseran *bestuursdaad* menjadi *eigensdaad*, maka tidak akan ada jaminan bagi tujuan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Berdasarkan pemahaman ini betapa essensialnya untuk selalu mengukur pelaksanaan atau penyelenggaraan hak menguasai negara dengan tujuan mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA dinyatakan bahwa:

"Hak Menguasai dari Negara tersebut pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat hukum adat, **sekedat diperlukan** dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan Peraturan Pemerintah."

Dalam Penjelasannya dinyatakan, bahwa:

³⁵ Dalam penjelasan umum UUPA ditegaskan bahwa negara tidak memiliki, melainkan sebagai pemegang kekuasaan, jadi bersifat *publiekrechtelijk* atau bersifat pelaksanaan fungsi pemerintahan belaka (*bestuursdaad*).

³⁶ Noer Fauzi, *Kadilan Agraria di Masa Transisi, dalam Prinsip-prinsip Reforma Agraria Jalan Penghidupan dan kemakmuran rakyat*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001, hal 154.

³⁷ Moh Mahfudz, *Op.Cit.*, hal 3-4

³⁸ Sudijono Sastroatmodjo, *Analisis Sosio-yuridis tentang Pengaruh Pemilikan dan Penguasaan Obyek Landreform terhadap Kemiskinan Petani diKabupaten Pacitan*, Disertasi di Universitas Diponegoro, 2005, hal x

³⁹ Noer Fauzi, *Op.Cit.*, hal 142

⁴⁰ Abbrar Saleng, *Op.Cit.*,hal 3

"Ketentuan ayat (4) adalah bersangkutan dengan asas otonomi dan medebewind dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Soal agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas Pemerintah Pusat (Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar). Dengan demikian maka pelimpahan wewenang untuk melaksanakan Hak Menguasai dari Negara atas tanah merupakan medebewind. Segala sesuatunya akan diselenggarakan menurut keperluannya dan sudah barang tentu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional. Wewenang dalam bidang agraria merupakan sumber keuangan bagi daerah itu. "

Dari apa yang ditentukan dalam Pasal 2 ayat (4) dan penjelasannya ditemukan suatu politik hukum bahwa wewenang hak menguasai negara ada pada pemerintah (pusat). Dalam pelaksanaannya kewenangan tersebut bisa diberikan (dikuasakan) kepada pemerintahan daerah (dahulu dipakai istilah daerah swatantra) dan masyarakat hukum adat. Kewenangan pertanahan yang akan diserahkan kepada pemerintahan daerah diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah. Yang menarik di dalam penjelasan pasal tersebut kewenangan yang diserahkan dalam bentuk *medebewind atau tugas pembantuan*.

Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang mulai berlaku tanggal 7 Mei 1999, menyatakan dalam Pasal 11 ayat (2), bahwa:

"Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, **pertanahan**, koperasi dan tenaga kerja."

Dalam penjelasannya dinyatakan bahwa:

"dengan diberlakukannya undang-undang ini, pada dasarnya **seluruh** kewenangan **sudah berada** pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Oleh karena itu penyerahan kewenangan tidak perlu dilakukan secara aktif, tetapi dilakukan **melalui pengakuan oleh Pemerintah**. "

Pada Sidang Tahunan MPR tahun 2001 dalam rangka menyikapi perkembangan di masyarakat agar dilakukan pembaruan di bidang agraria dan pengelolaan sumberdaya alam, maka ditetapkanlah Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Dengan didorong adanya ketetapan MPR tersebut, maka di masyarakat timbul keinginan untuk merubah (mengamandemen) atau bahkan mengganti Undang-Undang Pokok Agraria.

Abbrar Saleng⁴¹ menyatakan sebagaimana ditentukan dalam Keppres 34 Tahun 2003 sebagai tindak lanjut dari Tap MPR No. IX/MPR/2001, sifat amandemen ini adalah penyempurnaan bukan penggantian. Melihat sifat amandemen itu, maka secara filosofis substansi dari materi muatan masih relevan, hanya saja karena perkembangan hukum di bidang agraria berjalan seiring dengan perkembangan bidang lainnya dalam era globalisasi menuntut diadakan penyempurnaan dalam arti penyesuaian berbagai ketentuan yang bersifat teknis-operasional dengan perkembangan baru. Hal senada disampaikan Moh. Mahfudz⁴² yang menyatakan, pembaruan hukum agraria tidak harus diartikan mengganti hukum agraria. Pembedahan filosofi dan dasar politik hukum memperlihatkan bahwa UUPA yang ada sekarang ini pada dasarnya bagus dan tetap responsif. Berbagai hasil penelitian juga menunjukkan hasil tersebut. Yang menjadi masalah adalah tataran

⁴¹ Abbrar Saleng, , *Op.Cit.*, hal 10.

⁴² Moh. Mahfudz MD., *Op.Cit.*, hal 13.

pelaksanaan dan pembuatan hukum sektoral yang terkait dengan UUPA sangat lamban dan banyak yang bertabrakan secara horizontal

Lebih lanjut Moh. Mahfudz⁴³ menyatakan, mengingat dasar-dasar filosofis dan politik hukum yang sudah bagus maka pembaruan hukum agraria pertamanya harus memantapkan dan menguatkan kembali politik hukum yang mendasari dan dimuat di UUPA yaitu populisme yang berpihak pada kepentingan rakyat. Selanjutnya mutlak diperlukan juga sinkronisasi dasar-dasar pengaturan berbagai sektor agraria ke dalam satu Undang-Undang payung yakni UUPA yang akan diamandemen atau diperbarui. Dengan demikian upaya pembaruan harus menguatkan beberapa pasal yang bersifat filosofis dengan politik hukumnya serta menambahkan pasal-pasal baru yang dapat memayungi atau memberi dasar politik hukum bagi sektor-sektor agraria di luar tanah.

Sri Sultan Hamengkubuwono X dalam makalahnya sebagai keynote speaker dalam semiloka Amandemen UUPA yang dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Daerah(DPD) RI bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Yogyakarta tanggal 24 Maret 2006 menyatakan bahwa menurutnya materi pokok amandemen UUPA adalah:⁴⁴

1. Penghormatan dan menjamin kepastian hukum adat dan hak ulayat, baik mengenai ketentuan persekutuan adat dalam kehidupan sehari-hari, lingkungan hidup persekutuan adat, maupun pengelolaan penguasaan dan penggunaan tanah hak ulayatnya;
2. memperluas pengertian keagrariaan mencakup pertanahan, dan yang berada di atas tanah maupun di dalam bumi;
3. UUPA hendaknya menjadi induk dan acuan dalam menyusun perundang-undangan sektoral seperti sektor kehutanan, tata ruang (di atas tanah maupun di bawah tanah), pertambangan, sumberdaya air dan lingkungan hidup;
4. reformasi kelembagaan yang menangani pertanahan sesuai yang diamanatkan dalam UU No. 32 th 2004, bahwa kewenangan Pemerintah Pusat menangani 5 urusan yaitu Moneter, politik luar negeri, hankam, agama, dan kehakiman sedangkan urusan pertanahan adalah menjadi kewenangan wajib bagi daerah;
5. Penegasan dan penegakan hukum atas pelanggaran hukum keagrariaan;
6. Mengatur penguasaan, pemilikan, dan perusahaan pulau-pulau dan pesisir maupun tanah timbul;
7. Mengatur penguasaan pemilikan perusahaan berskala besar;
8. Pengaturan keagrariaan pada batas daerah, wilayah, dan negara;
9. Pengaturan hak milik Hasil Konversi Hak Barat;

Sementara itu Abbrar Saleng berpendapat secara substansial dasar falsafah yang fundamental dari UUPA yang masih perlu tetap dipertahankan antara lain:⁴⁵

1. Hak bangsa Indonesia.
2. Hubungan keabadian antara bangsa Indonesia dengan tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa.
3. Tanah merupakan sumberdaya nasional.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Sri Sultan Hamengkubuwono X, *Pembaharuan Hukum Keagrariaan dalam Rangka Mendukung Penyelenggaraan OTDA*, Keynote Speaker dalam Semiloka Nasional Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, diselenggarakan atas kerjasama Fakultas Hukum UII dan Dewan Perwakilan Daerah RI, Yogyakarta, 24 Maret 2006, hal 3-4.

⁴⁵ Abbrar Saleng, *Op.Cit.* hal 11.

4. Konsep Hak Menguasai Negara yang bermuara kepada sebesar-besar kemakmuran rakyat.
5. Nilai-nilai hukum lokal diangkat dan dielaborasi menjadi norma hukum nasional.
6. Pengakuan dan penghormatan hak-hak masyarakat adat.
7. Prinsip Land reform
8. Asas nasionalitas dan kebangsaan.
9. Fungsi sosial dan perlindungan kepentingan umum.

Prinsip pokok yang mesti dianut dalam pelaksanaan program pembaruan agraria dalam konteks kekinian Indonesia adalah desentralisasi dan semangat memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah⁴⁶. Berkenaan hal tersebut Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 dalam Pasal 4 huruf I menyatakan: melaksanakan *desentralisasi* berupa *pembagian kewenangan* di tingkat nasional, daerah propinsi, kabupaten/kota dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan sumber daya agrari dan /sumber daya alam. Dalam rangka menindaklanjuti perintah TAP MPR No. IX/MPR/2001 tersebut dengan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, menyatakan (Pasal 2): sebagian kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Kewenangan yang diberikan sejumlah 9 buah kewenangan. *pertanahan* diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota.

Penyerahan sembilan kewenangan tersebut menurut Boedi Harsono⁴⁷, jelas bukan dalam rangka desentralisasi dalam bentuk otonomi, juga bukan medebewind (tugas pembantuan), karena apa yang disebut "Pemerintah Kabupaten/Kota" itu *bukan Daerah* Kabupaten/Kota, melainkan Bupati/Walikota berikut aparat eksekutifnya. Juga bukan dalam rangka dekonsentrasi, karena Bupati/Walikota dalam rangka Undang-undang Pemerintahan Daerah, bukan lagi Pejabat Pemerintah Pusat. Tetapi kenyataannya *ada* penugasan, *apapun* bentuknya, bukan medebewind, bukan dekonsentrasi. Lebih-lebih bukan otonomi.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 pada tanggal 15 Oktober 2004 telah diganti dengan Undang-Undang No.32 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dengan lingkup kewenangan Daerah Otonom yang *berbeda benar* dengan rumusan Pasal 11 UU 22 Tahun 1999. Kewenangan yang menjadi urusan Pemerintahan Daerah Propinsi, Kabupaten/Kota ada yang merupakan urusan **wajib** dan ada yang bersifat **pilihan**. Yang merupakan urusan *wajib*, disebut dalam *Pasal 13 ayat (1) dan Pasal 14 ayat (1)*. Sepanjang yang mengenai bidang **pertanahan**, urusan yang bersifat wajib meliputi "**pelayanan pertanahan**", yang akan diatur lebih lanjut dengan **Peraturan Pemerintah**, yang hingga sekarang belum ada.

Pasal 10 ayat (1) dan (2) menyatakan bahwa:

"Pemerintahan Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan."

⁴⁶ KSPA, *Prinsip Pembaruan Agraria*, dalam Prinsip-Prinsip Reforma Agraria, Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat, Laperia Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001, hal 131.

⁴⁷ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hal 7.

Berkaitan dengan ketentuan Pasal 10 di atas, Boedi Harsono⁴⁸ mewanti-wanti agar perlu diperhatikan bahwa urusan kewenangan pemerintahan tersebut tidak khusus atau tidak hanya mengenai pertanahan. Maka masih menjadi persoalan, apakah yang dinyatakan dalam ayat (2) Pasal tersebut seluruhnya berlaku juga terhadap urusan pelayanan pertanahan, yang disebut dalam Pasal 13 dan 14 Undang-Undang No. 34 Tahun 2004.

Penentuan kewenangan-kewenangan apa di bidang pelayanan pertanahan yang akan ditugaskan kepada Pemerintahan Daerah, sudah barang tentu akan memperhatikan paradigma baru, sebagai yang digariskan dalam Pasal 18 UUD RI 1945, di samping kenyataan, bahwa kemampuan masing-masing Daerah Propinsi, Kabupaten, dan Kota, masih sangat beragam. Undang-Undang No.32 Tahun 2004 bahkan menunjuk pada adanya kewenangan yang *concurrent*, dan harus dipertimbangkan pemenuhan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi. Maka pelaksanaannya harus kasual dan bertahap.⁴⁹

III. PENUTUP

Kesimpulan

1. Politik Hukum adalah kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang, dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Kata kebijakan disini berkaitan dengan adanya strategi yang sistematis, terperinci, dan mendasar. Dalam merumuskan dan menetapkan hukum yang telah dan akan dilakukan, politik hukum menyerahkan otoritas legislasi kepada penyelenggara negara, tetapi dengan tetap memperhatikan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat. Kesemuanya itu diarahkan dalam rangka mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.
2. Politik Hukum tentang hak menguasai oleh negara terhadap tanah jika digali dari Undang-Undang Dasar 1945 sekurang-kurangnya ada dua yang saling terkait yakni: *Pertama*, Bumi, air dan kekayaan alam dikuasai (dalam arti diatur sebaik-baiknya) oleh negara; *Kedua*, penguasaan oleh negara ditujukan untuk membangun kemakmuran rakyat. Kata dikuasai atau menguasai oleh negara di sini tidak bisa diartikan bahwa negara langsung menjadi pemilik atas semua sumber daya alam. Menguasai di dalam hukum diartikan "*mengatur*". Sebab hak milik perorangan tetaplah diakui sebagaimana digariskan di dalam Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi: "setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun."

Daftar Pustaka

Basah, Sjahran, 1986, *Tiga Tulisan tentang Hukum*, Armico, Bandung.

Fauzi, Noer, 2001, *Kadilan Agraria di Masa Transisi, dalam Prinsip-prinsip Reforma Agraria Jalan Penghidupan dan kemakmuran rakyat*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

- Hartono, Sunaryati, C.F.G., 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung.
- Hamengkubuwono X, Sri Sultan, 2006, *Pembaharuan Hukum Keagrariaan dalam Rangka Mendukung Penyelenggaraan OTDA*, Keynote Speaker dalam Semiloka Nasional Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, diselenggarakan atas kerjasama Fakultas Hukum UII dan Dewan Perwakilan Daerah RI, Yogyakarta, 24 Maret 2006.
- Harsono, Boedi, 2003, *Hukum Agraria Indonesia; Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya. Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*, Penerbit Djambatan, Jakarta.
- , 2005, *Penyerahan Kewenangan Bidang Pertanahan Kepada Daerah Otonom Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 (Suatu Tinjauan yuridis)*, Disajikan dalam Pertemuan Ilmiah Nasional "45 Tahun UUPA" diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Agraria Fakultas Hukum Trisakti, 21 September 2005, Jakarta.
- , 2006, *Amandemen UUPA No.5/1960 Suatu Tinjauan Historis, Filosofis, Sosiologis dan Politis*, Makalah Semiloka Nasional Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, diselenggarakan atas kerjasama Fakultas Hukum UII dan Dewan Perwakilan Daerah RI, Yogyakarta, 24 Maret 2006
- KSPA, 2001, *Prinsip Pembaruan Agraria*, dalam *Prinsip-Prinsip Reforma Agraria, Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta.
- Mahfud M.D., Moh., 2001, *Politik Hukum di Indonesia*, Cet. II, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta.
- , 2006, *Amandemen UUPA No.5/1960 Dalam Perspektif Politik Hukum*, Makalah Semiloka Nasional Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, diselenggarakan atas kerjasama Fakultas Hukum UII dan Dewan Perwakilan Daerah RI, Yogyakarta, 24 Maret 2006.
- Manan, Bagir, 2000, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah Pada Seminar Nasional, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 13 Mei 2000.
- , 2005, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Cet. IV* Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII Yogyakarta.
- Mustofa Bachsan, 2001, *Sistem Hukum Administrasi Negara*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

- Negara, T.A.S., 2002, *Politik Hukum Nasional Terhadap Hukum Administrasi Negara*, dalam *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Cet. 2. Yogyakarta.
- Parlindungan, A.P., 1990, *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung.
- Rahardjo, Satjipto, 1991, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bhakti, Bandung.
- Saleng, Abrar., 2006, *Sinkronisasi dan Fungsionalisasi Hak atas sumber Daya Pertambangan dalam Amandemen UUPA No. 5/1960*. Makalah Semiloka Nasional Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, diselenggarakan atas kerjasama Fakultas Hukum UII dan Dewan Perwakilan Daerah RI, Yogyakarta, 24 Maret 2006.
- Santoso, Urip, 2005, *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta.
- Soedarto, 1983, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, Kajian terhadap Hukum Pidana*, Sinar baru, Bandung.
- , 1986, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung
- Syaukani, Imam dan Thohari, Ahsin, A., 2004, *Dasar-dasar Politik Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Wahjono, Padmo, 1986, *Indonesia negara berdasarkan atas hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- , 1998, *Tentang Wewenang*, Makalah pada penataran Hukum Administrasi, FH Unair, Surabaya.
- Wignjosoebroto, Soetandyo, 1995, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional; Suatu Kajian tentang Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum Selama Satu Setengah Abad di Indonesia (1840-1990)*, Cet.V. PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta,

A decorative gold border with a repeating floral or scrollwork pattern, enclosing the text.

JURNAL
HUKUM