

---

## REKONSTRUKSI PEMAKNAAN HAK MENGUASAI NEGARA MENURUT PASAL 33 AYAT (3) UUD 1945

Syaiful Bahari<sup>1</sup>, Muhammad Panca Prana Mustaqim Sinaga<sup>2</sup>  
La Ode Mbunai<sup>3</sup>, Zahra Malinda Putri<sup>3</sup>

<sup>1,2,3,4</sup>Hukum, Universitas Sains Indonesia, Bekasi  
Email: [syaiful.bahari@lecturer.sains.ac.id](mailto:syaiful.bahari@lecturer.sains.ac.id)

### Abstrak

Hak Menguasai Negara (HMN) adalah hak konstitusional yang diberikan kepada negara dalam menguasai sumber daya agraria. HMN tersebut tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan selanjutnya diturunkan dalam UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). HMN dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, tidak dimaknai sebagaimana konsep penguasaan tanah di masa kolonial yang dikenal dengan *domein verklaring*. Namun, penguasaan oleh negara dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, harus dimaknai secara luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat atas segala sumber agraria yang ditujukan untuk kemakmuran bersama. Meskipun Indonesia sudah merdeka dan memiliki hukum agraria nasional yang baru, namun asas-asas hukum agraria kolonial Belanda yang tercantum dalam *Agrarische Wet* S.1870 masih melekat dan mempengaruhi pembentukan hukum pertanahan nasional. Penelitian ini dilakukan untuk mengembalikan pemaknaan HMN yang sebenarnya menurut Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Dari kajian ini diperoleh temuan bahwa HMN adalah salah satu asas hukum publik yang digunakan untuk menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan umum. Dengan demikian, HMN yang tercantum di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bukan dalam pemaknaan asas *domein verklaring*.

**Kata Kunci:** *Hak menguasai negara, konfigurasi politik, politik hukum agraria.*

### Abstract

*The Right to Manage of the State (HMN) are constitutional rights granted to the state to control agrarian resources. The HMN is stated in Article 33 paragraph (3) at Constitution of 1945 and was further derivated in Law No. 5 of 1960 regarding the Basic Regulation og Agrarian Principles. The HMN in Article 33 paragraph (3) at Constitution of 1945 is not interpreted as the concept of land control in the colonial era known as *domein verklaring*. However, HMN in Article 33 paragraph (3) at Constitution of 1945 must be interpreted broadly, originating and derived from the concept of people's sovereignty over all agrarian resources aimed to distribute prosperity. Although, Indonesia is independent and has a new national agrarian law, the principles of Dutch colonial agrarian law stated in *Agrarisch Wet* 1870 are still attached and influence the shaping of national agrarian law. This study wa conducted to restore true meaning of HMN according to Article 33 paragraph (3) at Constitution of 1945. This study was finding that HMN is one of principles of public law used to create common prosperity and welfare for Indoenesian peoples. Thus, HMN as stated in Article 33 paragraph (3) at Constitution of 1945 is not in the meaning of the principle of *domein verklaring*.*

**Keywords:** *The Right to Manage of the State, Political configuration, agrarian legal politic.*

## PENDAHULUAN

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang sering disebut dengan UUPA 1960 adalah payung hukum nasional yang menjadi sumber lahirnya peraturan perundang-undangan agraria. UUPA 1960 adalah penerjemahan langsung dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Pemaknaan sebagai peraturan dasar agraria dimaksudkan untuk melakukan perombakan dan pembaruan hukum agraria nasional sebagai pengganti dari hukum agraria kolonial Belanda. Dengan demikian, asas dan norma dari hukum agraria Indonesia yang baru merujuk pada UUPA 1960, karena UUPA 1960 merupakan pijakan dari cita-cita hukum dasar Negara Republik Indonesia yaitu UUD 1945. Benang merah antara UUPA 1960 dengan dasar falsafah negara (*philosophische grondslag*) dapat dilihat di paragraf Keempat Pembukaan UUD 1945, yaitu pembentukan negara Indonesia ditujukan untuk memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (Harsono, 1991).

Persoalan agraria merupakan warisan sejak era kolonial Belanda. Karena itu, di awal kemerdekaan Negara Republik Indonesia, persoalan ini menjadi isu sentral dari para pendiri Republik (*founding fathers*) untuk dapat segera diselesaikan. Namun demikian, lebih dari lima dekade sejak diterbitkannya UUPA 1960, ketimpangan penguasaan agraria dan sumberdaya alam masih tetap terjadi. Akibat ketimpangan tersebut, konflik agraria selalu menjadi isu dominan, baik di tingkat lokal dan nasional. Sebagian besar

sumber konflik agraria disebabkan oleh kebijakan peruntukan tanah oleh negara yang sejauh ini dinilai tidak adil. Padahal tanah dan sumber daya alam sepenuhnya berada di tangan penguasaan negara, sehingga untuk mewujudkan keadilan sosial dan kemakmuran rakyat sebagaimana termaktub di dalam Pembukaan UUD 1945 tentunya tidak terlalu sulit.

Dalam konteks tersebut, negara semestinya memiliki peran penting dalam mengurangi ketimpangan agraria dan menciptakan keadilan sosial. Mandat UUD 1945 kepada Negara adalah mewujudkan keadilan sosial dan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat Indonesia. Salah satu caranya adalah memberikan “Hak Menguasai” untuk mengatur alokasi dan peruntukan tanah dan sumber daya alam dalam rangka kepentingan perekonomian nasional, sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Konsep pemberian hak penguasaan atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya kepada negara ini kemudian melahirkan Hak Menguasai Negara (HMN). Dalam perspektif legal yuridis, HMN menjadi sumber utama norma pembentukan UUPA 1960 dan peraturan perundang-undangan lainnya di sektor pertanahan dan sumber daya alam, seperti di sektor perkebunan, kehutanan dan pertambangan.

Penelitian yang terkait dengan hak menguasai negara sudah pernah dilakukan oleh beberapa peneliti, baik dalam bentuk jurnal maupun disertasi. Misalnya, tulisan yang telah dibuat oleh J. Ronald Mawuntu yang berjudul “Konsep Penguasaan Negara Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi”,

diterbitkan di Lex et Societatis E-Journal UNSRAT (2012). Penelitian yang lain dilakukan oleh Tody Sasmitha dkk, yang berjudul “Pemaknaan Hak Menguasai Negara oleh Mahkamah Konstitusi”, diterbitkan Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN). Selanjutnya, tulisan Mukmin Zakie yang berjudul “Konsepsi Hak Menguasai oleh Negara atas Sumberdaya Agraria”, diterbitkan di Jurnal Hukum (2005). Sedangkan, penelitian ini lebih terkonsentrasi pada bagaimana konsepsi hak menguasai negara dirumuskan oleh para founding fathers pada saat perumusan naskah UUD 1945 di BPUPKI. Karena hanya dengan menelusuri pemikiran para perumus naskah Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, seperti Mohommad Yamin, Soepomo, Mohammad Hatta dan Sukarno, maka pemaknaan hak menguasai negara yang asli (original) bisa didapatkan.

Dalam penelitian ini ditemukan bahwa pemaknaan HMN menurut Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 adalah negara selaku organisasi kekuasaan tertinggi memiliki kewenangan bertindak dalam kedudukannya sebagai penerima mandat rakyat Indonesia untuk mengatur pengalokasian dan pemanfaatan bumi, air dan kekayaan alam di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pasal tersebut memperjelas bahwa negara memiliki peran dan kekuasaan sangat besar dalam penguasaan dan pengelolaan agraria. Lahirnya HMN dapat ditelusuri kebelakang, terutama berkaitan dengan pilihan falsafah, bentuk dan sistem perekonomian Indonesia yang dianggap sesuai dengan realitas masyarakat Indonesia dan Pancasila. Konsep HMN tidak terlepas dari pembahasan keadilan

sosial dan kesejahteraan umum, dan sistem perekonomian Indonesia pascakemerdekaan di Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), pada tanggal 29 April sampai 7 Agustus 1945. Hasil pemikiran para penyusun UUD 1945 di BPUPKI kemudian melahirkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang sekaligus berlaku sebagai asas dan norma HMN.

Pemaknaan HMN di atas sekaligus menegaskan adanya perbedaan mendasar antara Konsep HMN di masa kolonial Belanda yang dikenal dengan asas Domein dengan konsep HMN yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Asas domein atau domeinverklaring memberikan fondasi bagi lahirnya sistem dan norma hukum agraria kolonial Belanda. Tidak saja menjadi sumber pembentukan peraturan perundang-undangan agraria oleh pemerintah kolonial Belanda, tetapi asas tersebut memiliki pengaruh kuat bagi pembentukan peraturan perundang-undangan agraria Indonesia pascakemerdekaan.

Isi dari domeinverklaring menyatakan bahwa seluruh tanah yang berada di wilayah Hindia Belanda, yang oleh pemiliknya tidak dapat dibuktikan hak kepemilikannya, maka tanah tersebut menjadi eigendom negara. Pernyataan ini mempertegas adanya hubungan penguasaan sepenuhnya negara atas tanah (staat ter bechikking van de landsoverheid) yang bersifat privaatrechtelijk (Zakie, 2005). Berdasarkan asas tersebut, negara memiliki kewenangan untuk memberikan atau mengalokasikan tanah-tanah kepada subyek hukum yang diakui negara, terutama perusahaan perkebunan Belanda dan Eropa.

Kehadiran UUPA 1960 adalah mendekonstruksi relasi negara dengan rakyat dalam konteks kepemilikan dan penguasaan tanah. Dasar filosofi UUPA 1960 adalah meletakkan konsep HMN dalam kerangka mencapai tujuan asali pembentukan Negara Republik Indonesia. UUPA 1960 menjadi landasan hukum perombakan dan penataan kembali struktur penguasaan agraria di Indonesia pascakolonial. Namun akibat terjadinya kekosongan tafsir atau pemaknaan atas HMN selama lima belas tahun sebelum lahirnya UUPA 1960, praktek penguasaan negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya tetap berpegang pada domeinverklaring, bahkan semakin menyimpang dari pemaknaan sebenarnya dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Karena itu, salah satu upaya untuk bisa memahami secara utuh dan mendalam tentang pemaknaan HMN, sebagaimana termuat dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 adalah dengan merekonstruksi pemaknaan asas dan norma HMN dalam sistem hukum agraria nasional.

## **METODE**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian doktrinal yang diperkuat dengan data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari telaah terhadap peraturan perundang-undangan, dalam hal ini yang menjadi tolok ukur adalah Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, UUPA 1960, dan undang-undang sektoral lainnya yang berkaitan dengan agraria. Sedangkan, data sekunder diambil dari buku-buku, jurnal ilmiah, prosiding seminar dan lainnya.

Pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (statue approach), pendekatan

konsep (conceptual approach), dan pendekatan sejarah hukum (historical approach). Kajian melalui pendekatan perundang-undangan difokuskan kepada peraturan perundang-undangan yang mencantumkan norma hukum dalam pembentukan hukum, khususnya terbentuknya Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Pencantuman norma dan pelaksanaan penataan kembali tentang hukum pertanahan nasional termuat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA 1960).

Oleh karena itu, penelitian ini berupaya membuka kembali penafsiran atau pemaknaan kembali Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagai norma dasar pembentukan hukum agraria nasional. Pemaknaan tersebut harus dikaji secara menyeluruh apa makna sesungguhnya, apa maksud dan tujuan dari penyusun UUD 1945 merumuskan teks pasal tersebut, dan apa yang melatarbelakangi lahirnya Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Dengan menjawab pertanyaan di atas, maka rakyat Indonesia, akademisi dan pembentuk undang-undang, dan pejabat publik dapat memahami makna sebenarnya dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Konsep Hubungan Negara dan Agraria dalam UUD 1945**

Memahami konsep HMN yang tercantum dalam Pasal 2 UUPA 1960, tidak hanya cukup membaca teks Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, tetapi harus melihat ke belakang yaitu bagaimana terbentuknya pasal tersebut oleh penyusun naskah UUD 1945. Konsep HMN secara historis lahir

dari pidato Soepomo, Mohammad Yamin, dan Sukarno, dari tanggal 29 Mei sampai 1 Juni 1945 di depan BPUPKI, ditambah penjelasan Mohammad Hatta ketika membahas tentang ekonomi dan demokrasi. Para *founding fathers* tersebut memberikan kontribusi pemikiran tentang konsep dan bentuk Negara Indonesia setelah Indonesia merdeka. Dalam pidatonya pada tanggal 31 Mei 1945, Soepomo menyinggung tentang kedudukan negara atas tanah dan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya. Selanjutnya, pemikirannya dibawa ke Rapat Panitia Kecil BPUPKI pada tanggal 16 Juli 1945 yang secara khusus membahas persoalan ekonomi dan tanah (Bahar, dkk, 1995).

Soepomo berpendapat bahwa tanah merupakan kepunyaan masyarakat sesuai dengan hukum adat istiadat Indonesia asli, dan hukum adat Indonesia asli tidak menolak sistem hak milik seseorang. Selanjutnya, Soepomo menjelaskan tanah mempunyai fungsi sosial, artinya negara menguasai tanah dan penduduk berhak memiliki tanah. Meskipun penduduk memiliki hak atas tanah, namun cara mempergunakan hak milik tanah tersebut harus sesuai dengan sifat kemasyarakatan hak itu. Hak milik seseorang tidak boleh dipergunakan sewenang-wenang, dengan tidak memperdulikan kepentingan masyarakat. Hak milik mengandung kewajiban untuk mempergunakan miliknya menurut fungsi sosial dari tanah (Kusuma, 2004).

Soepomo yang berlatar belakang ahli hukum adat, menyampaikan bahwa dalam hukum adat segala hak seseorang harus dijalankan menurut dasar kekeluargaan masyarakat. Ia merujuk pendapat ahli hukum negara-negara Barat, seperti Leon

Duguit (1859-1928), yang berpendapat hukum harus mengutamakan kepentingan umum dan hak-hak seseorang (individu) itu dibatasi oleh hak sosial. Supomo juga menjelaskan terdapat aliran baru yang semakin menguat di Eropa, yang menghendaki hak milik tanah diberi arti sosial. Sifat sosial hak milik sebagaimana dijelaskan oleh Duguit, mempunyai kesamaan dengan hukum adat, karena itu Supomo mengusulkan dalam perumusan UUD 1945, ditegaskan bahwa tanah sebagai faktor produksi harus mempunyai tujuan sosial sesuai dengan hukum adat Indonesia yang asli.

Dalam kaitannya dengan hubungan antara negara dan tanah, Supomo menegaskan Negara Indonesia menguasai tanah, artinya mempunyai "*hoogheidsrechten*" atau "hak mulia" terhadap tanah. Mengenai hak milik dan hak memakai atas tanah akan diatur dengan undang-undang. Meskipun ada pernyataan Supomo, bahwa "negara Indonesia menguasai tanah", tetapi Supomo juga menekankan, oleh karena sifat masyarakat Indonesia masih agraris dan hubungannya dengan tujuan keadilan sosial, maka dalam perumusannya diusulkan suatu pernyataan dalam nota perumusan di persidangan, bahwa tanah pertanian merupakan lapangan hidup bagi kaum tani dan harus tetap dalam tangannya kaum tani.

Menurut Soepomo, tanah itu bukan saja faktor produksi, akan tetapi mempunyai hubungan erat dengan kehidupan desa. Supomo juga mengusulkan kepemilikan tanah yang besar-besaran yang ternyata tidak rasional dan tidak produktif, sehingga dibagi-bagikan kepada rakyat jelata yang belum mempunyai tanah. Sementara itu, tanah

“*particuliere landirijen*” dijadikan milik pemerintah dan dibagikan kepada rakyat sekeluarga atau kepada koperasi rakyat. Supomo memberikan penjelasan, bahwa pembagian tanah-tanah kepada rakyat yang belum mempunyai tanah merupakan bagian dari pelaksanaan keadilan sosial.

Pendapat lain disampaikan oleh Mohammad Hatta. Hatta sebagai ketua Panitia Kecil Perumus Perekonomian dan Keuangan di BPUPKI, mengusulkan konsep kesejahteraan sosial yang perlu dimasukkan dalam rancangan Undang-Undang Dasar, termasuk mengenai pemilikan tanah pertanian bagi rakyat. Mengenai tanah, Hatta tidak eksplisit menyebutkan tanah sepenuhnya dikuasai negara, tetapi tanah adalah kepunyaan masyarakat dan setiap orang (individu) boleh menggunakan tanah seperlunya untuk keluarga. Sebenarnya, pernyataan Hatta tidak berbeda dengan Supomo, terdapat penegasan bahwa pemilikan tanah berada di tangan masyarakat. Hanya saja, Supomo kemudian memaknai tanah kepunyaan masyarakat, dalam konsep hukum adat yang hidup di tengah-tengah masyarakat Indonesia, pemaknaan “kepuhyaan” oleh masyarakat tersebut dinamakan Hak Ulayat.

Selanjutnya, pada saat membicarakan konsep pembentukan Negara Republik Indonesia, oleh Soepomo hak tersebut direfleksikan menjadi HMN. Pernyataan ini sejalan dengan yang dirumuskan dalam Penjelasan UUPA 1960, sebagaimana dikutip di bawah ini:

“Adapun hubungan antara bangsa dan bumi, air serta ruang angkasa tersebut di atas tidak berarti, bahwa hak milik perseorangan atas (sebagian dari) bumi tidak

dimungkinkan lagi. Di atas telah dikemukakan, bahwa hubungan itu adalah semacam hubungan hak ulayat, jadi bukan berarti hubungan milik. Dalam rangka hak ulayat dikenal adanya hak milik perseorangan. Kiranya dapat ditegaskan bahwa dalam hukum agraria yang baru dikenal pula hak milik yang dapat dipunyai seseorang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain atas bagian dari bumi Indonesia (pasal 4 yo pasal 20). Dalam pada itu hanya permukaan bumi saja, yaitu yang disebut tanah, yang dapat dihaki oleh seseorang”.

Soepomo dan Hatta sedari awal memisahkan hak-hak agraria itu menjadi dua, yaitu permukaan bumi dapat diberikan hak-hak kepemilikan dan penguasaan baik untuk perseorangan atau kolektif, sedangkan di bawah dan di atas permukaan bumi, dikuasai langsung oleh negara. Ia menyinggung perusahaan-perusahaan tambang yang besar, yang menggunakan sumber daya alam di bawah permukaan bumi, dikerjakan oleh orang banyak dan cara mengusahakannya mempunyai akibat terhadap kemakmuran dan kesehatan rakyat, maka tanah beserta isinya dipunyai negara. Sedangkan, cara menjalankan eksploitasi itu bisa diserahkan kepada badan yang bertanggung jawab kepada pemerintah.

Dari penjelasan Supomo dan Hatta, dapat digambarkan bahwa konstruksi hubungan negara, masyarakat dan agraria dibagi ke dalam tiga kategori, yaitu:

1. Permukaan bumi yang berupa tanah, yang sudah digunakan rakyat secara turun temurun, dinyatakan dalam bentuk

hak kepemilikan masyarakat sebagai konsep hak ulayat;

2. Permukaan bumi yang berupa tanah dan belum digunakan oleh masyarakat, dikuasai negara dengan hak “penguasaan relatif”. Dalam arti, jika rakyat membutuhkan tanah untuk keperluan penghidupan dan keluarganya (tanah pertanian), maka negara harus memberikan tanah yang dikuasainya kepada rakyat. Di sisi lain, negara melalui hak penguasaannya dapat memberikan hak-hak di permukaan bumi (tanah) kepada orang-perorang dan badan hukum;
3. Sesuatu yang berada di bawah permukaan bumi dan air dan di atas permukaan bumi (angkasa), dikuasai negara secara langsung dengan hak “penguasaan absolut”. Kemudian ditambahkan, penggunaan hak-hak tersebut dijalankan oleh badan usaha pemerintah atau koperasi rakyat, karena kedudukannya yang sangat penting untuk mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan sosial.

Pendapat Soepomo dan Hatta yang tercatat dalam naskah penyusunan UUD 1945, oleh Panitia Perumus RUU UUPA, khususnya Panitia Agraria Yogya dan Seksi Agraria UGM dan diketuai oleh Profesor Notonagoro, diperdalam kembali perumusan asas mengenai hubungan antara rakyat, agraria, dan negara, sehingga melahirkan beberapa hak penguasaan di bidang agraria. Konsep hubungan ini juga yang digunakan ketika merumuskan dan mencari bentuk politik hukum agraria nasional yang sesuai dengan realitas sosial dan karakteristik masyarakat Indonesia. Beberapa hubungan tersebut kemudian

melahirkan konsep hak-hak keagrariaan sebagai berikut:

1. Hubungan antara rakyat dengan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, secara keseluruhan, melahirkan Hak Bangsa;
2. Hubungan rakyat secara kolektif atau komunal dengan tanah melahirkan Hak Ulayat. Hak ulayat mengandung “dwisifat”, di satu sisi merupakan bagian dari asas *publiekrechtelijk*, dan sebagian lagi mengandung asas *privaatrechtelijk*.
3. Hubungan negara dengan tanah melahirkan Hak Menguasai Negara, di mana Hak Menguasai Negara tersebut sepenuhnya mengandung *publiekrechtelijk*.
4. Hubungan rakyat secara perseorangan atau individu dengan tanah, melahirkan Hak Milik (*eigendom*) yang mengandung asas *privaatrechtelijk*.
5. Konsep negara dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan UUPA 1960 dimaknai bukan negara dalam arti sebagai pribadi hukum (*privatrecht*), tetapi negara yang dimaksud seperti yang tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA 1960, dimaknai sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

### **Hak Bangsa Sebagai Asas dan Norma Hukum Agraria Nasional**

Hak Bangsa tercantum dalam Pasal 1 UUPA 1960, merupakan hak tertinggi dari seluruh hirarki hak atas tanah di Indonesia, karena itu ditempatkan di Pasal 1 UUPA 1960 sebagai dasar dan sumber lahirnya hak-hak agraria lainnya. Hak Bangsa menyatakan seluruh wilayah Indonesia merupakan kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai

bangsa Indonesia. Secara konseptual, Hak Bangsa merupakan hak yang dimiliki secara bersama-sama oleh seluruh bangsa Indonesia atas agraria. Hak tersebut menekankan adanya jaminan kepada setiap orang, baik individu maupun kolektif, harus diberi kesempatan dan mendapatkan hak yang sama untuk memiliki, menggunakan, dan menikmati hasil dari bagian sumber daya agraria di wilayah Indonesia untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraannya. Hubungan antara bangsa Indonesia, baik individu maupun kelompok dengan tanah bersifat abadi, artinya tidak ada pihak manapun yang dapat mencabut atau memisahkan hak antara bangsa Indonesia dengan bumi yang dipijaknya. Melalui Hak Bangsa ini lahirlah hak-hak lainnya yang berhubungan dengan pemilikan dan penguasaan sumber daya agraria (Hajati, dkk, 2022).

Hak Bangsa disinggung oleh Sukarno dalam pidatonya pada tanggal 1 Juni 1945 di hadapan sidang BPUPK. Sukarno mengutip pendapat dua tokoh nasional yang juga anggota BPUPK, yakni Ki Bagus Hadikusumo dan Munandar, bahwa bangsa adalah “persatuan antara orang dan tempat, persatuan antara manusia dan tempatnya”. Menurut Sukarno, orang dan tempat tidak bisa dipisahkan, tidak bisa dipisahkan rakyat dari bumi yang ada di bawah kakinya. Sukarno mengatakan bahwa yang dimaksud “tempat” itu adalah “tanah air”, tanah air itu adalah satu kesatuan antara rakyat dan bumi yang dipijaknya. Dari pidato Sukarno, Mohammad Yamin dan Soepomo, dan selama rapat-rapat di BPUPKI, untuk pertama kali dikenal dengan istilah “hak bangsa”, yang kemudian tercantum dalam teks Proklamasi dan Pembukaan UUD 1945.

Pandangan para *founding fathers* tentang Hak Bangsa tersebut menjadi dasar perumusan Pasal 1 ayat (2) UUPA 1960, menegaskan bahwa Tuhan Yang Maha Esa, sila pertama dari Pancasila, memberikan karunia kepada bangsa Indonesia berupa bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, sebagai kekayaan nasional. Selanjutnya, digarisbawahi bahwa hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa seperti dimaksud dalam ayat (2) adalah hubungan yang bersifat abadi. Artinya, tidak ada pemisahan antara bangsa Indonesia, baik sebagai perseorangan maupun kolektif dengan tanah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam kajian hukum agraria, sayangnya Hak Bangsa ini kurang mendapat perhatian, sehingga orang mengenal Hak Bangsa, namun bagaimana Hak Bangsa diterjemahkan menjadi kebijakan politik hukum agraria masih samar-samar. Salah satu persoalan utama Hak Bangsa ini adalah masih terlalu abstrak, belum menjadi hak materiel berupa asas dan norma hukum dalam hukum agraria nasional. Justru kebalikannya, HMN yang lahir dari Hak Bangsa, memiliki hak materiel paling dominan dan dasarnya tercantum diberbagai peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif yang berhubungan dengan agraria. Sehingga, UUPA 1960 sendiri masih meninggalkan persoalan konstruksi hukum ketersambungan antara Hak Bangsa dan HMN, masih terdapat celah hukum yang lebar (*loopholes*) bagaimana menempatkan Hak Bangsa dan HMN dalam konteks kepemilikan dan penguasaan tanah di Indonesia. Dengan asas Hak Bangsa ini,

seharusnya dibangun suatu norma hukum yang lebih terang dan jelas, bahwa siapapun, termasuk Negara, tidak diperbolehkan menghilangkan hubungan antara warga negara Indonesia sebagai unsur bangsa dengan tanah yang ditempatinya.

### **Hak Ulayat Sebagai Penjelmaan Sistem Pemilikan dan Penguasaan Tanah**

Hak ulayat adalah hak penguasaan tanah dan pemanfaatan hasil atas tanah yang tertua di kepulauan nusantara, jauh sebelum kedatangan orang-orang portugis dan kolonial Belanda. Ter Haar, dalam bukunya *Beginselen En Stelsel Van Het Adatrecht* (Asas-asas dan Susunan Hukum Adat), menggambarkan bahwa manusia sejak dahulu kala sudah mempunyai pertalian hukum (*rechts betrekking*) dengan tanah. Tanah sebagai tempat mereka hidup dan tinggal, lahir dan meninggal, tempat menghasilkan makanan, membangun keluarga, pemujaan leluhur mereka, sampai akhirnya membentuk persekutuan masyarakat, dan tinggal bersama dalam satu dusun (*dorpsgemeenschap*) atau tersebar beberapa wilayah terbatas yang masih memiliki kesamaan nilai (*streekgemeenschap*).

Persekutuan masyarakat yang kemudian disebut “persekutuan masyarakat adat”, memiliki hak dan kewenangan mengatur atas wilayah yang ditempati (wilayah adat), termasuk tanah dan pemanfaatan atas tanah, baik untuk anggota-anggotanya di dalam wilayah persekutuan, maupun untuk orang-orang di luar wilayah persekutuan. Persekutuan mengatur pemberian tanah dan pemanfaatan tanah kepada anggota-anggotanya, sesuai keperluan diri dan

keluarganya, dan mempertahankan tanah-tanah yang belum terpakai di wilayahnya. Bagi orang luar, persekutuan juga memiliki aturan tersendiri dalam pemakaian tanah, ketentuan ini dimaksudkan agar kehadiran orang luar tidak menjadi ancaman bagi persekutuan masyarakat setempat. Istilah pertalian hukum ini di masa kolonial Belanda disebut “hak eigendom” (*eigendomrecht*) dan “hak yasan komunal” atau *communal bezitsrecht* (Ter Har, 1999).

Fenomena hubungan hukum antara persekutuan masyarakat dengan anggota-anggotanya, dan dengan orang-orang di luar persekutuan dengan tanah di wilayah persekutuan setempat, oleh Van Vollenhoven, jalinan hubungan hukum tersebut dinamakan *beschikkingrechts* (hak pertuanan), dalam literatur hukum adat dan hukum agraria Indonesia, *beschikkingrechts* dikenal dengan sebutan “hak ulayat”. *Beschikkingrechts* selain mengatur anggota-anggota persekutuan masyarakat yang bersifat ke dalam, ketentuan ini juga mengatur orang-orang di luar persekutuan yang ingin memakai dan memperoleh hasil tanah yang berada di wilayah persekutuan. Dalam konsep ini, orang di luar persekutuan hanya boleh memungut hasil tanah dari tanah di wilayah *beschikkingrechts* sesudah mendapat izin dari persekutuan, dan sudah membayar uang pengakuan di muka beserta uang penggantian di belakang. Orang luar tidak boleh memperoleh hak perseorangan atas tanah lebih lama dari waktu yang diberikan untuk menikmati hasil tanah, yaitu satu musim panen (*genotrceht*). Selain itu, orang luar tidak boleh mewaris, membeli atau membeli gadai-gadai tanah pertanian. Pembatasan ini dilakukan untuk mencegah agar orang luar tidak menguasai tanah-

tanah di wilayah persekutuan dan melindungi anggota-anggota persekutuan.

Falsafah dan konsep yang terkandung dalam hak ulayat (*beschikkingrechts*) cukup banyak diadopsi menjadi asas-asas dan norma-norma UUPA 1960, dari mulai Pasal 1 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4), yang menjelaskan pertalian hukum antara persekutuan masyarakat adat dengan tanah merupakan satu kesatuan dan bersifat abadi. Dalam Pasal 1, pertalian hukum tersebut direfleksikan antara bangsa Indonesia dengan tanah dan kesatuan wilayah Indonesia. Pasal 2 mengenai HMN, direfleksikan dengan hak persekutuan masyarakat adat (*beschikkingrechts*) yang memiliki kekuasaan dan kewenangan memberikan hak atas tanah dan hak memungut hasil tanah kepada anggota-anggotanya, mencabut hak atas tanah atas pelanggaran norma-norma adat, memberikan hak atas tanah kepada keluarga-keluarga miskin, dan membuat ketentuan bagi orang luar dalam pemakaian tanah di wilayah persekutuan. Secara ringkas, jika melihat Pasal 3 sampai 15, bahkan konstruksi hukum jenis-jenis dan hak-hak atas di dalam UUPA 1960, sebagian besar ciri-ciri dan bentuk-bentuk hubungan hukum antara negara dan masyarakat dengan tanah memiliki kesamaan, tentu dengan konteks ruang waktu yang berbeda, namun falsafah dan jiwanya dapat dikatakan sama dengan hak ulayat.

Namun demikian, salah satu kelemahan dari UUPA 1960 adalah menempatkan hak ulayat sebagai hak materiil dan formil dalam sistem kepemilikan dan penguasaan atas tanah, sehingga berhadapan-hadapan dengan HMN. Hak meteril dalam hak ulayat adalah

persekutuan masyarakat adat diharuskan membuktikan secara hukum positif tentang penguasaan tanah adat dan menentukan batas-batas penguasaan wilayahnya. Klaim persekutuan masyarakat adat atas penguasaan dan batas tanah adat dalam prakteknya sulit mendapat pengakuan negara, terlebih lagi jika klaim tersebut sudah masuk dalam wilayah yang telah dibebani hak oleh negara (*onvrij domeinsland*). Secara formil, hak penguasaan tanah oleh masyarakat adat sudah dipagari oleh Pasal 2 ayat (4) dan Pasal 5 UUPA 1960, yaitu keberadaan masyarakat adat tidak boleh bertentangan dengan kepentingan negara/nasional dan undang-undang. Konstruksi norma hukum yang dibangun UUPA 1960 terhadap masyarakat hukum adat tetap berada di bawah subordinasi HMN.

### **Hak Menguasai Negara Sebagai Asas dan Norma Penyelenggaraan Keadilan Sosial dan Kesejahteraan Umum**

HMN adalah pendelegasian dari Hak Bangsa. Dasar HMN bersumber dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, kemudian diterjemahkan dalam Pasal 2 UUPA 1960. Dalam Pasal 2 UUD 1945, pada ayat (1) disebutkan secara tegas bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara. Negara yang dimaksud dalam pasal tersebut adalah sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Makna yang terkandung dalam frasa organisasi kekuasaan seluruh rakyat dapat merujuk kepada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (amandemen ketiga), yaitu kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam hal ini, negara dengan

kewenangannya yang diberikan oleh UUD 1945 adalah bukan sebagai badan hukum keperdataan atau privat (*privaatrechtelijk*), di mana negara bertindak sebagai pemilik tanah (*eigenaar*), tetapi negara tunduk kepada konsep kedaulatan rakyat dan lebih bertindak sebagai badan publik (*publiekrechtelijk*).

Pengertian HMN dapat ditelusuri melalui bahan-bahan usulan kajian tim ahli Seksi Agraria UGM yang bertugas menyusun RUUPA. Dalam naskah RUUPA, hak atas tanah yang tertinggi adalah HMN. Rumusan tersebut, berdasarkan kajian mereka dinilai tidak bertentangan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, dan tidak juga bertentangan dengan hak ulayat yang dikenal dalam hukum adat. Bahkan dalam bagian Penjelasan UUPA 1960, disebutkan HMN tersebut merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan paling atas, yaitu pada tingkatan seluruh wilayah Negara. Selain itu, kajian Seksi Agraria UGM juga merujuk kepada teori umum penguasaan tanah, di mana tanah yang dikuasai negara dapat digolongkan menjadi dua, yaitu tanah *res extra commercium*, yang oleh negara dapat digunakan untuk kepentingan umum (publik), dan tanah dengan hak privat yang penggunaannya di tangan perorangan (individual) meskipun bukan tidak terbatas. Dengan tersediannya tanah *res extra commercium*, maka negara dapat menjalankan tanggungjawabnya atas perintah UUD 1945 dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat dan kemakmuran. Sedangkan hak privat atas tanah yang berada di bawah HMN, dapat diawasi dan dibatasi agar tidak digunakan sebagai alat eksploitasi sesama manusia.

Tanah yang dikuasai negara yang bukan tanah *res extra commercium* maupun bukan tanah privat, oleh negara dapat diberikan hak-hak privat pokok maupun sekunder. Tanah dengan hak privat yang menjadi bagian dari hak menguasai negara tersebut bersifat pasif. Namun, jika tanah tersebut dibiarkan tidak diurus atau terlantar oleh pemegang hak, maka statusnya menjadi bersifat aktif, dalam arti negara dapat mengambil kembali tanah tersebut, atau negara memerintahkan tanah tersebut dibuat produktif. Maksud dari adanya klausul di atas adalah agar tanah yang sudah terbatas jumlahnya, dapat dipergunakan secara efisien dan bermanfaat bagi kesejahteraan rakyat. Pemaknaan atas konsep di atas memiliki kesamaan dengan konsep hak ulayat sebagaimana telah dijelaskan di depan. Oleh karena itu, dalam RUUPA, meskipun terdapat ruang terbuka bagi negara untuk memberikan hak-hak di atas tanah, negara memberikan pembatasan jika hak-hak yang diberikan bertentangan dengan asas dan norma pemilikan dan penguasaan hak atas tanah. Pembatasan tersebut berupa semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial yang tercantum dalam Pasal 6 UUPA 1960 (Soetikno, 1985).

Asas hubungan langsung antara negara dengan tanah, yang akhirnya menjelma menjadi HMN, dalam kajian Seksi Agraria UGM dirumuskan ada tiga pilihan, sebelum ditetapkan menjadi Pasal 2 ayat (1) UUPA 1960 (Notonagoro, 1984), yaitu:

1. Negara sebagai subyek yang dipersamakan dengan perseorangan, dengan demikian hubungan antara negara dengan tanah mempunyai sifat

- privatrechtelijk*. Dalam konsep ini, hak negara terhadap tanah dipersamakan dengan hak perseorangan terhadap tanah.
2. Negara sebagai subyek diberikan kedudukan tidak sebagai perseorangan, tetapi sebagai negara, dalam arti badan kenegaraan, sehingga antara negara dengan tanah mempunyai sifat *publiekrechtelijk*, sehingga negara tidak dipersamakan dengan perseorangan.
  3. Hubungan antara negara dengan tanah tidak sebagai subyek perseorangan dan tidak dalam kedudukannya sebagai negara yang memiliki tanah (*eigenaar*), tetapi negara ditempatkan kedudukannya sebagai personifikasi rakyat seluruhnya. Dalam konsep ini negara tidak terlepas dari rakyat, yakni negara hanya sebagai pendiri dan pendukung kesatuan-kesatuan rakyat, atau istilah yang digunakan Hatta adalah negara sebagai “negara pengurus”. Sehingga, hubungan antara negara dengan tanah harus ditempatkan dalam kerangka kedaulatan rakyat.

Sifat hubungan negara dengan tanah yang dirumuskan dalam UUPA 1960 pada dasarnya mengakomodir sifat *privatrechtelijk* dan *publiekrechtelijk*. Pilihan mencampur kedua sifat hubungan tersebut memiliki kesamaan dengan asas domain, sebagaimana yang dicantumkan dalam pernyataan domain (*domein verklaring*). Jika diklasifikasi berdasarkan teori umum penguasaan tanah oleh negara, maka *privatrechtelijk* merupakan hak *dominium*. Sedangkan, *publiekrechtelijk* termasuk hak *dominium* dan juga masuk dalam hak *publicao*. Terkait dengan negara sebagai personifikasi seluruh rakyat,

terdapat dua kategori yaitu, jika negara hanya memegang kekuasaan atas tanah, maka menjadi stelsel hak *commune*. Sedangkan, jika negara memegang hak kekuasaan dalam pemakaian tanah, maka masuk dalam stelsel hak *imperium*. Bentuk hak-hak tersebut, apabila disandingkan dengan tujuan pembentukan politik hukum agraria nasional, maka pilihan negara sebagai perseorangan (*privatrechtelijk*) tidak sesuai dengan asas Perikemanusiaan dalam Pancasila, yang menganggap adanya sifat dwitunggal pada perseorangan dan negara sebagai organisasi mengandung sifat sebagai makhluk sosial.

Ketika negara diberi predikat sebagai subyek perseorangan terhadap tanah, maka negara menjadi individualistis, sehingga tidak sesuai dengan kedudukannya yang pokok, yaitu sebagai pengayom seluruh rakyat tanpa membedakan kelas sosial, golongan, suku, etnis dan agama. Negara yang berorientasi individualisme sejak awal perumusan konsepsi Negara Indonesia, sebagian besar ditolak oleh para penyusun Undang-Undang Dasar. Sebaliknya, jika negara diberi kedudukan sebagai *publiekrechtelijk* sepenuhnya terhadap tanah, maka bertentangan juga dengan asas Perikemanusiaan, karena negara sebagai penjelmaan organisasi makhluk sosial akan terlepas dari warga negara sebagai diri manusia. Karena negara yang terlepas dari manusianya akan mempunyai kepentingan-kepentingan yang bukan kepentingan manusia sebagai warga negara.

Pilihan bentuk hubungan negara dengan tanah, yaitu negara sebagai personifikasi seluruh rakyat, dalam konsep kedaulatan rakyat, jika ditinjau dari asas Perikemanusiaan cukup tepat, karena mengandung sifat makhluk sosial dan

perseorangan yang merupakan kesatuan dengan sifat individu. Sehingga negara sebagai penjelmaan organisasi makhluk sosial, tidak dilepaskan dari perseorangan, yakni dari manusianya sebagai individu. Pengaturan hak-hak individu dalam UUPA 1960, cukup jelas diatur dalam Pasal 9 ayat (1) dan (2) UUPA 1960, disebutkan hanya warga negara Indonesia yang mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa. Selanjutnya, tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki dan perempuan mempunyai kesempatan yang sama memperoleh sesuatu hak atas tanah serta mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya. Namun demikian, hak individu tersebut bersifat relatif dan ada pembatasannya di Pasal 6 UUPA 1960, bahwa semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial, dan Pasal 10 ayat (1) UUPA 1960, yang mewajibkan setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian diwajibkan mengerjakan dan mengusahakannya sendiri secara aktif, demi mencegah cara-cara pemerasan.

Memahami HMN tidak bisa hanya menyoroti istilah “menguasai” saja. Terdapat tiga terminologi dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 terkait hak menguasai negara, yaitu “dikuasai” dan “dipergunakan” untuk “sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Istilah dikuasai itu berbeda dengan dipergunakan, meskipun ada kata penghubung “dan” sebagai jembatan kalimat. Penggunaan istilah “dipergunakan” itu dimaksudkan sebagai tindakan atau perbuatan negara terhadap obyek yang “dikuasai”, disebut *legal action*. Perbuatan tersebut merepresentasikan kehendak kekuasaan rakyat (kedaulatan rakyat) melalui

organisasi yang bernama negara. Sedangkan, “untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”, adalah tujuan pokok dari penguasaan yang diberikan kepada negara, dan penggunaannya yang dijalankan oleh negara. Karena dapat terjadi, jika negara hanya menguasai tanah tetapi tidak digunakan untuk tujuan pokok, maka tujuan pembentukan Negara Republik Indonesia tidak tercapai, dan bertentangan dengan Pembukaan UUD 1945.

Perbedaan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA 1960 dengan asas *domeinverklaring* adalah di sisi tindakan atau perbuatan negara dan tujuan pokok yang akan dicapai berbeda. Pernyataan asas *domeinverklaring* adalah negara menguasai tanah, tetapi untuk apa dan kepentingan siapa? Asas *domeinverklaring* di masa pemerintahan kolonial Belanda ditujukan untuk melayani penyediaan tanah bagi kepentingan korporasi perkebunan besar dan kapitalis-kapitalis Belanda. Sementara itu, asas *domein* yang terkandung di Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 adalah negara melayani rakyat untuk kesejahteraan umum dan kemakmuran bersama, sebagaimana tercantum dalam alinea Keempat, Pembukaan UUD 1945 (Projodikoro, 1952).

Merujuk pada penjelasan di atas, dapat dinyatakan bahwa negara dalam konteks hubungannya dengan tanah adalah bukan subyek pemilik atau pengguna tanah, sebagaimana yang terjadi selama ini dalam praktek penguasaan tanah oleh negara. Istilah *domein* sendiri dengan merujuk kepada *Black's Law Dictionary* dan *Merriam Webster* diterjemahkan sebagai *the complete and absolute ownership of land*, yakni kepemilikan atas tanah yang

bersifat sempurna dan absolut. Demikian juga dengan istilah *eigendom*, berasal dari kata “*eigen*” yang berarti pribadi dan “*dom*”, berarti hak milik, jadi *eigendom* adalah hak milik pribadi”. Sedangkan konsep domein dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, menterjemahkan kewenangan negara dalam hubungannya dengan tanah terbatas pada empat hal yang telah disebutkan di muka. Konsep ini sesuai dengan pemikirannya Hatta mengenai negara, yaitu sifat negara Indonesia adalah sebagai “negara pengurus”, bukan negara yang menguasai tanah untuk dirinya sendiri atau negara menempatkan dirinya sebagai pemilik tanah (*staatslands eigendom*),

### **Pasang Surut Pemaknaan HMN dalam Politik Hukum Agraria Indonesia**

Memaknai HMN dari sudut pandang hukum normatif atau hukum positif saja tidak akan memberikan pemahaman yang utuh dan menyeluruh. Hal ini dikarenakan HMN merupakan salah satu produk politik hukum, khususnya politik hukum agraria di Indonesia. Kompleksitas ini semakin bertambah mengingat konsep domein negara atas tanah masih tetap berlangsung hingga sekarang, meskipun secara formal telah dicabut oleh UUPA 1960. Penggunaan istilah “tanah negara” yang tersebar di sebagian besar peraturan perundang-undangan seringkali memberikan pemaknaan yang kabur dan terkadang menyesatkan, seolah-olah negara bertindak sebagai pemilik tanah (*eigenaar*). Padahal, secara normatif, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, telah merumuskan norma hukum yang menjadi sumber pembentukan undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Dari sisi asas dan norma hukum, derivasi Pasal 33 ayat (3)

UUD 1945 ke dalam UUPA 1960 memiliki garis yang searah dengan isi Pembukaan UUD 1945. Namun, persoalan kemudian muncul ketika banyak peraturan perundang-undangan di luar atau di bawah UUPA 1960 memberi tafsir yang berbeda dan menyimpang dari asas-asas politik hukum agraria nasional.

Kesulitan terbesar muncul ketika memperbandingkan konsep hukum berdasarkan teori hirarki norma-norma hukum yang diperkenalkan Hans Kelsen (*stufenbau theory*). Seringkali terjadi ketidakkonsistenan antara *grundnorm* atau *staatsfundamentalnorn* sebagai hukum dasar tertulis (konstitusi) dengan undang-undang atau peraturan perundang-undangan di bawahnya. Ketidakkonsistenan norma hukum ini disebabkan oleh beberapa faktor. *Pertama*, persoalan penafsiran hukum, sehingga penyusunan norma hukum yang baru menyimpang dari norma hukum di atasnya. *Kedua*, perubahan dan perbedaan orientasi politik hukum, di mana norma hukum tidak dirubah dan tetap dipertahankan, tetapi penerapannya berbeda dengan apa yang sebenarnya dimaksud oleh pembentuk undang-undang. *Ketiga*, orientasi politik ekonomi nasional. Meskipun politik ekonomi merupakan bidang disiplin ilmu lain, namun kenyataannya pilihan suatu rezim terhadap orientasi kebijakan ekonomi sangat mempengaruhi politik hukum, apakah berorientasi progresif-populis atau konservatif-elitis.

Kerumitan politik hukum dalam periode transisi kekuasaan, terlebih dari transisi dari kolonial Belanda ke pemerintahan baru Republik Indonesia, bagi pemerintahan yang baru tentu tidak mudah untuk menghapus dan mengganti

pranata hukum kolonial yang telah berakar di lama. Sebagaimana disampaikan oleh Daniel S Lev, bahwa negara-negara pascakolonial yang baru lahir setelah berakhirnya era kolonialisme, mewarisi banyak hal dari pendahulunya di masa kolonial. Berbagai revolusi yang dibarengi dengan penghancuran total sekalipun, yang jarang terjadi pada negara-negara baru adalah tidak dapat menyapu bersih bekas-bekas masa silam. Meskipun negara-negara tersebut sudah merdeka dan berdaulat, masih ada mata rantai evolusi yang tidak putus dan tetap berlangsung dari masa penjajahan ke masa kemerdekaan dengan tetap menjaga kesinambungan kelembagaan (Lev, 1990).

Dalam kajian politik hukum, hubungan antara hukum dan politik sangat erat dan saling mempengaruhi. Pertanyaan mendasar yang sering muncul adalah apakah hukum yang mempengaruhi politik atau sebaliknya. Mahfud MD, dengan merujuk kepada teorinya Phillipe Nonet dan Selznick, berpendapat bahwa politik cenderung menjadi variabel bebas yang mempengaruhi hukum. Namun, hal ini tidak selalu berarti bahwa hukum lemah di hadapan politik. Hukum sebagai produk politik tidak diam dalam ruang hampa, tetapi bergerak secara dinamis mengikuti struktur dan kepentingan politik yang sedang berkuasa, di sini hukum bertindak sebagai *das sein*, yakni mengikuti atau mencerminkan struktur politik. Mahfud MD menyebut bentuk dan struktur politik yang berlangsung dalam suatu periode tertentu disebut konfigurasi politik. Konfigurasi politik adalah bentuk, struktur atau susunan politik suatu negara, yang seringkali disebut tipologi politik suatu negara, pada umumnya dapat diklasifikasi

sebagai tipologi negara-negara demokratis dan negara-negara otoriter (Mahfud, 2014).

Dalam konteks ini, pendekatan politik hukum menjadi penting untuk memecahkan persoalan teoritis dan mencari jawaban mengapa ketidakkonsistenan asas dan norma dalam struktur dan hirarki hukum dapat terjadi. Termasuk juga mencari jawaban mengapa penerapan politik hukum dalam satu rezim politik ke rezim politik lainnya tidak sama dan selalu berubah-ubah. Dari penelusuran sejarah panjang politik hukum agraria di Indonesia, dapat disimpulkan bahwa desakan kepentingan politik-ekonomi negara dalam suatu pemerintahan menjadi faktor utama yang mempengaruhi orientasi politik hukum agraria. Hal ini terjadi meskipun asas dan norma hukum positif yang menjadi dasar hukum pertanahan nasional (UUPA 1960) tetap tidak berubah dan dipertahankan.

Meskipun Indonesia sejak kemerdekaan sudah berganti tujuh kali rezim politik, mulai dari Sukarno hingga Joko Widodo, politik hukum agraria nasional mengalami pasang surut, namun secara substansi tidak mengalami perubahan atau transformasi mendasar, meskipun sejak 1960 sudah memiliki UUPA. Hubungan politik hukum agraria antara negara, rakyat Indonesia, dan tanah tetap berjalan tidak simetris, terlebih lagi jika dikaitkan dengan konsep keadilan sosial. Realitas ekonomi Indonesia hari ini dapat dikatakan tidak tersambung dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, sebagai asas perekonomian nasional, termasuk di dalamnya mengenai HMN. Tanah bagi negara tetap memegang peranan sentral sebagai tulang punggung perekonomian nasional. Kebutuhan tanah untuk investasi,

baik investasi asing maupun dalam negeri, pembangunan infrastruktur, kawasan industri, dan perumahan, mendorong negara lebih bersifat sentralistik dan massif dalam penguasaan atas tanah dan regulasi peruntukannya.

Asas HMN menjadi instrumen hukum bagi pemerintah untuk tetap melegitimasi bahwa tanah-tanah di luar dari tanah yang sudah dibebani hak oleh undang-undang, atau tanah yang belum dilekatkan haknya, adalah tanah yang langsung dikuasai negara, yang selalu disebut "tanah negara". Negara memiliki kekuasaan mutlak memberikan tanah kepada siapa yang dikehendaki, menyerupai *eigendom* negara. Sedangkan, konsepsi negara Indonesia yang dirumuskan oleh para *founding fathers* di BPUPK dan terumuskan dalam Pembukaan UUD 1945, jelas-jelas menolak faham ekonomi liberal. Namun sayangnya, konsepsi negara dan perekonomian nasional yang dibayangkan tersebut justru bergerak ke arah "*etatisme negara*", di mana ekonomi sebagian besar dikuasai negara dan aparatusnya, sehingga mematikan sistem demokrasi Kasus Indonesia, sampai tahun 1960-an, masih banyak produk peraturan perundang-undangan yang dibuat di era kolonial Belanda tetap berlaku, termasuk penggunaan asas *domeinverklaring* (Gunadi, 1991).

Kasus Indonesia, sampai tahun 1960-an, masih banyak produk peraturan perundang-undangan yang dibuat di era kolonial Belanda tetap berlaku, termasuk penggunaan asas *domeinverklaring*. Contohnya adalah penerbitan PP Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara dan UU Nomor 51 Tahun

1960 Tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Ijin yang Berhak atau Kuasanya. Kedua undang-undang tersebut sepenuhnya masih menggunakan asas *domeinverklaring*. Pemerintah Republik Indonesia di bawah Sukarno, setelah perundingan Konferensi Meja Bundar tahun 1958, menunjukkan arus balik politik hukum agraria yang semula progresif-populis kembali menjadi konservatif-elitis, bahkan menggunakan asas-asas hukum kolonial Belanda, termasuk *domeinverklaring*, untuk membentuk peraturan perundang-undangan mengenai tanah. Dari sini, dapat berkesimpulan bahwa kelahiran UUPA 1960 sebenarnya momentumnya sudah lewat, karena politik hukum agraria setelah 1948 sampai 1960 orientasinya sudah kembali kepada menguatnya negara melalui HMN atas penguasaan tanah.

Dari gambaran di atas, cukup jelas bahwa HMN atas tanah menjadi alas hukum yang kuat melahirkan politik hukum agraria yang mendukung kemunculan etatisme negara di Indonesia. Namun, dalam perkembangan terakhir di era pemerintahan Joko Widodo, khususnya setelah dikeluarkannya Undang-Undang Cipta Kerja, terlihat adanya pergeseran ke arah liberalisasi pertanahan yang lebih ekspansif. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa politik hukum agraria di Indonesia telah mengalami berbagai perubahan dan interpretasi sejak era kolonial hingga era reformasi. Meskipun UUPA 1960 masih menjadi landasan utama, implementasi dan interpretasinya seringkali dipengaruhi oleh kepentingan politik dan ekonomi yang dominan pada setiap era pemerintahan.

## PENUTUP

Berdasarkan konsepsi pembentukan Negara Republik Indonesia yang dirumuskan oleh BPUPK yang melahirkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, bagi Indonesia, sumber perekonomian nasional paling pokok setelah Indonesia merdeka adalah agraria. Dengan menggunakan dan memanfaatkan sumber-sumber agraria di seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka negara dapat menjalankan mandat konstitusi untuk mewujudkan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Agraria menjadi sumber utama pembangunan nasional, karena itu penguasaannya harus berada di tangan negara. Dari sini lahirlah hak menguasai dari negara (HMN). Namun demikian, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidak berhenti sampai di frasa pertama, tetapi terdapat frasa kedua sebagai bagian yang tidak terpisah dan merupakan satu kesatuan dari pasal tersebut, yaitu digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dengan demikian, dalam konteks penguasaan negara atas sumber-sumber agraria, termasuk tanah, negara oleh konstitusi diberi hak penguasaan dan sekaligus kewajiban penggunaannya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dari sisi konsep dan asas hukum, hak menguasai negara yang termaktub dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebenarnya sudah tepat, mengingat agraria dan sumber daya alam yang dimiliki oleh NKRI sangat dibutuhkan untuk mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan umum, sebagaimana amanat dari Pembukaan UUD 1945. Para perumus UUD 1945 tidak lagi menginginkan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh segelintir orang atau kelompok usaha,

seperti yang terjadi di era kolonial Belanda, namun sumber kekayaan tersebut harus dapat dinikmati oleh seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, kehadiran negara dalam bentuk hak menguasai negara atas tanah dan sumber-sumber agraria lainnya, kewenangannya dirumuskan melalui penyusunan kebijakan (*beleid*), pengurusan (*bestuurdaad*), pengatruhan (*regelendaad*), pengelolaan (*beherdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudendaad*).

Dalam konteks sejarah politik hukum agraria di Indonesia, spektrum dan konfigurasi politik hukum dari waktu ke waktu selalu berubah. Pada era kolonial Belanda, sebelum lahirnya *Agrarische Wet S.1870*, kedudukan hak menguasai negara atas tanah dalam orientasi politik hukum agraria pada saat itu lebih dominan, di mana intervensi negara kolonial dalam penguasaan tanah di negara jajahan Hindia Belanda sangat besar. Sebaliknya, setelah *Agrarische Wet S.1870*, di mana arus liberalisasi pertanahan semakin dominan, maka peran negara berkurang dan penguasaan atas tanah lebih banyak dipegang perkebunan swasta. Perubahan ini terus berlangsung setelah Indonesia merdeka, di era pemerintahan Sukarno, sifat populis politik hukum agraria di awal kemerdekaan terlihat jelas, yakni banyak produk hukum progresif dilahirkan. Namun, sesudah tahun 1949 sampai 1957, yakni periode Konferensi Meja Bundar (KMB) sampai periode darurat militer dan nasionalisasi, politik hukum agraria kembali bersifat elitis-represif, sampai lahirnya UUPA 1960.

Lahirnya pemerintah Orde Baru di bawah presiden Suharto, politik hukum agraria yang sebelumnya progresif dan populis dengan disahkannya UUPA 1960,

kembali menjadi elitis-represif. Demikian juga, di era reformasi yang menghasilkan lima pemerintahan berturut-turut di bawah presiden B.J Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati Sukarnoputri, Soesilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Joko Widodo (Jokowi), orientasi politik hukum agraria, termasuk konsep hak menguasai negara atas tanah, dipraktekkan berubah-ubah, dari elitis-represif menjadi populis-progresif, dan kembali lagi menjadi elitis-represif. Bahkan, karakter politik hukum tersebut tidak bertahan lama, sebagaimana yang ditunjukkan dalam pemerintahan SBY dan Jokowi, keduanya sama-sama berkuasa selama dua periode. Pada periode pertama, orientasi politik hukum agraria bersifat populis-progresif, tetapi memasuki periode kedua kembali bersifat elitis-represif. Dalam konteks inilah pendekatan konfigurasi politik hukum dapat digunakan untuk melihat karakter dan orientasi politik hukum agraria dari waktu ke waktu.

Pada akhirnya, penelitian ini berkesimpulan bahwa suatu negara hukum yang landasan masyarakat politik hukumnya masih lemah, dengan mudah variabel politik dapat mempengaruhi hukum. Karena itu, untuk menjawab mengapa pemaknaan hak menguasai negara dan politik hukum agraria selalu berubah, tidak bisa hanya melihat norma hukum yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan semata, tetapi yang terpenting adalah faktor-faktor yang menjadi latar belakang dan mempengaruhi mengapa suatu asas hukum masih dipertahankan meskipun undang-undangnya sudah dicabut atau diganti. Semua itu bergantung kepada apakah orientasi politik ekonomi dalam suatu rezim politik, yang diterjemahkan melalui politik hukum, masih tetap

dipertahankan atau tidak demi melanjutkan orientasi dan kepentingan politik ekonomi suatu rezim yang sedang berkuasa.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. (1994). *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Intermasa.
- Kusuma, A.B. (2004). *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentok Menyelidiki Oesaha-Oesaha Persiapan Kemerdekaan*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Prakoso, Abintoro. (2021). *Sejarah Hukum Agraria*. Malang: Setara Press.
- Parlindungan, A.P. (1994). *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform, Bagian III*. Bandung: Mandar Maju.
- Harsono, Boedi. (2003). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- (1991). *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*. Jakarta: Djambatan.
- Ter Har, B. (1999). *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*. Jakarta: Penebar Swadaya.
- Daradjati, Osa Kurniawan Ilham. (2020). *Pejambon 1945: Konsensus Agung Para Peletak Fondasi Bangsa*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Susanti, Diah Imaningrum. (2019). *Penafsiran Hukum: Teori dan Metode*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Daniel S. Lev, Daniel S. (1990). *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*. Jakarta: LP3ES.
- Djokosoetono. (2006). *Ilmu Negara: Sumbangan Alumni FH-UI pada Dies Natalis ke 22, 22 Oktober 1972*. Jakarta: IN-HILL-CO.

- Kahin, George Mc Turnan. (2013). Nasionalisme dan Revolusi Indonesia (Nationalism and Revolution in Indonesia). Depok: Komunitas Bambu.
- Bagijo, Himawan Estu. (2014). Negara Hukum dan Mahkamah Konstitusi: Perwujudan Negara Hukum yang Demokratis Melalui Wewenang Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang. Yogyakarta: LaksBang Grafika.
- Hans Kelsen, Hans. (2011). Teori Hukum Murni: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif (The Pure Theory of Law). Bandung: Nusa Media.
- Rachman, Irfan Nur. (2020). Politik Hukum Yudisial: Sumber Pembangunan Hukum Nasional. Depok: Rajawali Pers.
- Soetiknjo, Iman. (1985). Politik Agraria Nasional: Hubungan Manusia dengan Ranah yang Berdasarkan Pancasila. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Dipoyudo, Kirdi. (1985). Keadilan Sosial. Depok: Rajawali Pers.
- Mahfud M.D, Moh. (2017). Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi. Depok: Rajawali Pers.
- Marsilam Simanjuntak, Marsilam. (1994). Pandangan Negara Integristik: Sumber, Unsur dan Riwayatnya dalam Persiapan UUD 1945. Jakarta: Grafiti.
- Zakie, Mukmin. (2005). Konsepsi Hak Menguasai Oleh Negara Atas Sumberdaya Agraria, Jurnal Hukum. No. 29 VOL, 2005, hlm. 112.
- Notonegoro. (1984). Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia. Jakarta: Bina Aksara.
- Bahar, Saafroedin, dkk. (1995). Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei-22 Agustus 1945. Jakarta: Sekretariat Negara RI.
- Sri Hajati, Sri, dkk. (2022). Politik Hukum Pertanahan Indonesia. Jakarta: Kencana.
- Martokusumo, Sudikno. (2011). Perundang-undangan Agraria di Indonesia. Yogyakarta: Liberty.
- Gunadi, Tom. (1981). Sistem Perekonomian Menurut Pancasila dan UUD 1945. Bandung: Angkasa.
- Wirjono Projodikoro, Wirjono. (1952). Hukum Perdata Tentang Hak-Hak Atas Benda. Jakarta: Pembimbing Masa.
- Hoesain, Zaenal Arifin. (2013). Judicial Review di Mahkamah Agung RI: Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan. Depok: Rajawali Pers.