

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia sebagai negara yang menegaskan dirinya sebagai negara agraris menempatkan tanah pada kedudukan yang teramat penting. Begitu pentingnya tanah, sehingga konstitusi memberikan amanat kepada negara untuk melindunginya. Hal ini dinyatakan secara tegas dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang menegaskan bahwa "Bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Mandat konstitusional tersebut mengamanatkan kepada negara bahwa segala sesuatu yang berkaitan dengan tanah sebagai bagian dari bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang ada di Indonesia harus dan wajib untuk dikelola dan dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.¹

Apabila ditelusuri sejarah hukumnya, pembentukan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 merupakan gagasan Soepomo yang mengemukakan konsep Negara integralistik dalam pidato di depan sidang BPUPKI pada tanggal 31 Mei 1945. Menurutnya, dalam Negara integralistik yang berdasar atas persatuan, maka dalam lapangan ekonomi

¹ Anna Triningsih, *Pembaharuan Penguasaan Hak Atas Tanah Dalam Perspektif Konstitusi*, Jurnal *Recht Vinding*, Volume 8 Nomor 3, Desember 2019, h.329

akan dipakai sistem Sosialisme Negara (*Staats Socialisme*). Oleh karena itu, perusahaan-perusahaan yang penting dan menguasai hajat hidup rakyat banyak akan diurus oleh Negara sendiri. Negara menjadi pelaku tunggal yang akan menentukan dimana, dimasa apa, perusahaan apa yang akan diselenggarakan oleh pemerintah pusat atau oleh pemerintah daerah atau yang akan diserahkan pada suatu badan hukum privat atau kepada seseorang, itu semua tergantung dari pada kepentingan Negara atau kepentingan rakyat seluruhnya. Begitu juga tentang tanah yang pada hakekatnya Negara yang menguasai tanah seluruhnya, sehingga segala hal yang berkaitan dengan tanah termasuk pertambangan yang penting untuk negara akan diurus oleh negara sendiri.²

Tanah mempunyai peranan besar dalam dinamika pembangunan, maka di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 disebutkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketentuan mengenai tanah juga dapat dilihat dalam Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang biasa disebut dengan UUPA (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960).

Amanat kepada negara untuk melindungi tanah juga diatur secara yuridis melalui Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan

² Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah oleh Negara: Paradigma Baru untuk Reformasi Agraria*, Citra Media, Yogyakarta, 2017, h. 35

Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Pasal 2 ayat (2) UUPA disebutkan bahwa negara memiliki hak dan berwenang untuk:

- (1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- (2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- (3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Penghormatan terhadap hak perorangan pada umumnya diakui di dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana disebut dalam Pasal 28H ayat (4) “bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil secara sewenang-wenang oleh siapapun”. Adanya prinsip tersebut, maka hak atas tanah yang dipunyai seseorang sesuai dengan hukum tanah nasional dilindungi dari gangguan pihak lain. Demikian juga hak atas tanah seseorang tidak boleh dirampas dengan sewenang-wenang dan secara melawan hukum, termasuk oleh penguasa.³

Hukum tanah nasional memberikan perlindungan hukum kepada pihak yang berhak atas tanah. Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun harus dilandasi hak atas tanah yang disediakan oleh hukum tanah nasional. Penguasaan dan penggunaan tanah yang berlandaskan hak dilindungi oleh hukum terhadap gangguan-gangguan dari pihak manapun, baik oleh sesama

³ Maria S.W.Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2018, h. 269.

anggota masyarakat maupun oleh pihak penguasa sekalipun, jika gangguan tersebut tidak ada landasan hukumnya. Asas ini sangat penting dipahami karena didalamnya mengandung prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah.⁴

Tanah merupakan aspek penting dalam kehidupan dan sumber kesejahteraan bagi manusia. Pengertian ini memberikan makna bahwa manusia sebagai makhluk hidup membutuhkan tanah atau lahan, baik digunakan sebagai tempat untuk tinggal, tempat untuk bercocok tanam, maupun tempat untuk usaha lainnya, sementara persediaan lahan yang ada sangat terbatas.⁵

Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA, adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan. Diberikannya dan dipunyainya tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja.⁶ Hak atas tanah merupakan hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Perkataan “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bangunan (non-pertanian), sedangkan

⁴ Arie Sukanti Hutagalung, *Pergulatan Pemikiran dan Aneka Gagasan Seputar Hukum Tanah Nasional*, Badan Penerbit FHUI, Depok, 2011, h.171

⁵ Effendi Perangin, *Praktek Pengurusan Sertifikat Hak Atas Tanah*, Jakarta: Rajawali, 2012, h. 22.

⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2014, h.18

perkataan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan.⁷

Terkait dengan hak-hak penguasaan tanah tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 4 UUPA yang menyatakan:

- (1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.
- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Ayat (1) pasal ini memberikan wewenang untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk keputusan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-undang ini dan peraturan yang lebih tinggi.

Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 4 di atas ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1), antara lain:

1. Hak Milik;
2. Hak guna usaha;
3. Hak Guna Bangunan;
4. Hak Pakai;
5. Hak Sewa;
6. Hak Membuka hutan;
7. Hak memungut hasil hutan;
8. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara yang disebut dalam Pasal 53.⁸

Pemerintah dalam rangka untuk menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan maka diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Pendaftaran tanah di Indonesia merupakan hal yang penting harus dilakukan oleh masyarakat untuk memperoleh kepastian hukum terhadap tanah yang dimilikinya. Kepastian hukum tersebut telah

⁷ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta, 2012, h.84.

⁸ Boedi Harsono, *Op.Cit*, h.1

dijamin oleh Pemerintah sesuai dengan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.

Pemerintah untuk memberikan sarana dalam memberikan jaminan kepastian hukum tersebut dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang dalam Pasal 3 huruf a menyebutkan bahwa pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun, dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

Selanjutnya, pada Pasal 2 ayat (3) UUPA ditegaskan juga bahwa wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Hak Menguasai Negara Atas Tanah adalah sebutan yang diberikan oleh undang-undang pokok agraria kepada lembaga hukum dalam hubungan hukum kongkret antara negara dan tanah Indonesia yang dirinci

isi dan tujuannya dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3) UUPA.⁹ Hak menguasai dari negara posisinya berada dibawah hak bangsa. Terjadinya adalah sebagai pelimpahan tugas kewenangan Bangsa Indonesia, yang dilakukan oleh wakil-wakil bangsa indonesia pada waktu menyusun Undang-undang dasar Negara republik Indonesia tahun 1945 dan membentuk negara Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945.

Pelimpahan tugas tersebut dituangkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI tahun 1945. Pelimpahan itu dilakukan dengan maksud agar Bangsa Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 dapat mencapai tujuan pendiriannya yakni untuk mencapai Indonesia yang adil dan makmur, akan tetapi di dalam pelaksanaannya, ternyata penerapan UUPA yang pada awalnya bersifat nasionalis, populis, dan mendasarkan pada hukum asli Indonesia tidak sama sebagaimana seperti tujuan pembentukannya. Hal ini dapat diketahui dari banyaknya penyimpangan UUPA yang kemudian mendorong MPR mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor IX Tahun 2001 tentang Reformasi Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA), yang merupakan landasan peraturan perundang-undangan di bidang pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam.¹⁰

Reformasi Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) diperlukan karena adanya undang-undang sektoral menjadi degradasi

⁹ *Ibid*, h.268.

¹⁰ Achmad Sodiki, *Kebijakan Sumber Daya Alam dan Implikasi Yuridisnya Pasca Ketetapan MPR Nomor IX Tahun 2001 dan KepPres Nomor 34 Tahun 2003*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol.1 Nomor 1 Thn 2019, h.17.

terhadap UUPA yang pada awalnya dimaksudkan untuk menjadi aturan yang bersifat umum (*lex generalis*) bagi pengaturan Sumber Daya Alam (SDA) menjadi sederajat dengan undang-undang sektoral lainnya dan dengan demikian menjadikan UUPA sebagai aturan yang bersifat khusus (*lex specialis*) yang hanya mengatur bidang pertanahan. Ditinggalkannya semangat dan prinsip-prinsip yang mendasari UUPA oleh undang-undang sektoral dapat ditengarai dalam perbedaan antara UUPA dengan undang-undang sektoral berkaitan dengan:

1. Orientasi;
2. Keberpihakan;
3. Pengelolaan dan implementasinya;
4. Perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM);
5. Pengaturan *good governance*;
6. Hubungan orang dengan Sumber Daya Alam;
7. Hubungan antara negara dengan Sumber Daya Alam.¹¹

Selain itu, terdapat juga beberapa permasalahan lain berupa salah tafsir dalam penerapan UUPA selama ini, yakni:

1. Penafsiran pengerian hak menguasai negara yang sangat luas, dimana negara dipersepsikan sebagai pemilik semua tanah.¹²
2. Beragamnya penasiran tanah negara dan berbagai implikasi yuridisnya;

¹¹ Maria Sumardjono, *Pengaturan Sumber Daya Alam di Indonesia, Antara yang Tersurat dan Tersirat*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, h.71.

¹² Hak menguasai oleh Negara sebenarnya memiliki semangat pengganti asas "*domein verklaring*" yang berlaku pada masa kolonial belanda, yang ternyata hanya memberikan keuntungan pada pemerintahan kolonial belanda pada masa itu. Asas *domein verklaring* tercantum di dalam *Agrarisch Besluit (Staatsblad 1870 Nomor 118)* sebagai aturan pelaksana *AgrarischWet (AW 1870)*. Secara gramatikal, "*Domein*" berarti wilayah atau tanah milik negara dan "*verklaring*" berarti pernyataan. Jadi, "*Domen Verklaring*" artinya pernyataan bahwa suatu tanah yang tidak dapat dibuktikan pemiliknnya dianggap sebagai tanah negara. Ridwan Halim, *Hukum Agraria dalam Tanya Jawab*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2013, h. 18.

3. Pembelokan hak pengelolaan sehingga lebih menonjolkan sifat keperdataannya;
4. Longgarnya penafsiran fungsi sosial hak atas tanah sehingga menimbulkan ketidakseimbangan antara kepentingan umum dengan kepentingan perseorangan;
5. Perlindungan dan pengakuan hak masyarakat adat yang tidak tuntas dan kurangnya perlindungan terhadap hak ulayat;
6. Pengabaian nilai-nilai lain dari tanah dimana tanah hanya dipandang dari segi ekonomis saja telah menjadikan tanah sebagai komoditas dan alat untuk akumulasi modal.¹³

Tulisan ini akan memfokuskan pada permasalahan pertama dalam penerapan UUPA di atas, yakni berkaitan dengan penafsiran mengenai hak menguasai negara yang di dalam prakteknya ditafsirkan sangat luas. Kekuasaan negara atas tanah sangat mudah diberikan tafsir tunggal sesuai dengan keinginan penguasa.¹⁴ Pembahasan dalam tulisan ini akan menarik karena penulis hendak mengkaji mengenai penguasaan hak atas tanah dalam perspektif konstitusi dengan menggunakan pendekatan kasus yakni menggunakan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi, sehingga berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis memilih judul tesis, **“Analisis Yuridis Pembaharuan Penguasaan Hak Atas Tanah Dalam Perspektif Hukum Tata Negara”**.

¹³ Okky Chahyo Nugroho, *Konflik Agraria di Maluku di Tinjau Dari Perspektif Hak Asasi Manusia*, Jurnal HAM Volume 9 Nomor 1 Juni 2018, h. 88.

¹⁴ Winahyu Erwiningsih, *Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Tanah Negara atas Tanah Menurut UUD 1945*, Jurnal Hukum Edisi Khusus Volume 16, Oktober 2019, h.120

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan hukum hak menguasai negara atas tanah ?
2. Bagaimana penguasaan hak atas tanah dari segi yuridis-teoritis ?
3. Bagaimana penguasaan hak atas tanah dalam perspektif konstitusi ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan penulisan dalam penulisan tesis ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan hukum hak menguasai negara atas tanah.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis penguasaan hak atas tanah dari segi yuridis-teoritis.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis penguasaan hak atas tanah dalam perspektif konstitusi .

Kegiatan penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat yaitu:

1. Secara teoritis penelitian ini diharapkan berguna sebagai bahan untuk pengembangan wawasan dan kajian lebih lanjut bagi teoritis yang ingin mengetahui dan memperdalam tentang masalah pembaharuan penguasaan hak atas tanah dalam perspektif Hukum Tata Negara.
2. Secara praktis hasil penelitian ini dapat menjadi referensi maupun bahan pertimbangan dalam penyelenggaraan kebijakan dalam bidang agraria dan pertanahan terutama dalam hal pembaharuan penguasaan hak atas tanah dalam perspektif Hukum Tata Negara.

D. Kerangka Teori dan Konsepsi

1. Kerangka Teori

Seiring dengan perkembangan masyarakat, hukumpun mengalami perkembangan. Kontinuitas perkembangan ilmu hukum selain bergantung pada metodologi, aktivitas penelitian dan imajinasi sosial sangat ditentukan oleh teori.¹⁵ Perkembangan ilmu pengetahuan tidak lepas dari teori hukum sebagai landasannya dan tugas teori hukum adalah untuk: “menjelaskan nilai-nilai hukum dan postulat-postulatnya hingga dasar-dasar filsafatnya yang paling dalam, sehingga penelitian ini tidak terlepas dari teori-teori ahli hukum yang di bahas dalam bahasa dan sistem pemikiran para ahli hukum sendiri.”¹⁶

Teori dalam dunia ilmu berfungsi untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi, sedangkan kerangka teori merupakan landasan dari teori atau dukungan teori dalam membangun atau memperkuat kebenaran dari permasalahan yang dianalisis.¹⁷ Teori merupakan serangkaian, asumsi, konsep, definisi dan proposal untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.¹⁸ Teori memberikan penjelasan melalui cara mengorganisasikan dan

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, 2016, h.6.

¹⁶ W. Friedman, *Teori dan Filsafat Umum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2016, h. 2.

¹⁷ J.J.J.M. Wuisman, *Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial*, UI press, Jakarta, 2016, h. 203.

¹⁸ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2006, h. 19

mensistematisasikan masalah yang dibicarakannya.¹⁹ Untuk melakukan analisis suatu penelitian diperlukan pisau analisis berupa kerangka teori.

a. Teori Negara Hukum

Terbentuknya suatu negara didasari dari suatu kenyataan bahwa manusia adalah makhluk sosial yang membutuhkan satu sama lain dalam kehidupannya sebagai bentuk dari suatu hubungan timbal balik. Berkumpulnya manusia dan membentuk kelompok-kelompok, didasari adanya kepentingan tertentu yang bersifat komunal yang hendak dicapai secara bersama-sama. Pembahasan mengenai manusia yang hidup berkelompok, salah satunya bentuk dari kesepakatan manusia untuk membentuk kelompok adalah dengan terbentuknya sebuah negara.²⁰

Ide negara hukum menurut gagasan Plato mengandung gambaran suatu bentuk negara ideal. Di mana gambaran negara ideal menurut Plato sungguh berbeda jauh dengan kondisi dan keadaan negara Athena pada zamannya. Pada zaman itu, raja yang berkuasa di Negara Athena merupakan penguasa yang Zalim dan sewenang-wenang.²¹

Plato berpandangan, negara sebagai suatu keluarga. Berdasarkan pada pandangannya tersebut, dapat diketahui bahwa dalam pemikiran Plato kekuasaan bukan merupakan unsur esensial suatu negara. Esensi negara sesuai dengan pandangan Plato adalah ikatan hubungan yang sangat erat dan akrab diantara orang-orang yang hidup bersama. Hal ini

¹⁹Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, h. 253

²⁰Hotma P Sibuea. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Gelora Aksara Pratama, Jakarta, 2010, h. 2.

²¹*Ibid. Op.Cit*, h. 153.

kemudian dijadikan indikasi bahwa dalam penggunaan kekuasaan untuk negara sebisa mungkin harus dihindari.²²

Tujuan negara hukum adalah, bahwa negara menjadikan hukum sebagai “*supreme*”, setiap penyelenggara negara atau pemerintahan wajib tunduk pada hukum (*subject to the law*). Tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above the law*) semuanya ada di bawah hukum (*under the rule of law*). Dengan kedudukan ini tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).²³

Esensi suatu negara berkembang sejalan dengan perkembangan peradaban dan kebutuhan manusia. Karena itu, teori dan pemikiran tentang negara pun terus mengalami perkembangan.²⁴ Konsep negara hukum tidak terpisahkan dari pilarnya sendiri yaitu paham kedaulatan hukum. Paham ini adalah ajaran yang mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi terletak pada hukum atau tidak ada kekuasaan lain apapun, kecuali hukum semata.²⁵

Negara hukum pada hakikatnya berakar dari konsep teori kedaulatan hukum yang pada prinsipnya menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi di dalam negara adalah hukum. Oleh sebab itu seluruh alat perlengkapan negara termasuk warga negara harus tunduk dan patuh serta menjunjung tinggi hukum. Hal ini sesuai dengan pendapat yang

²²Hotma P. Sibeua. *Op.Cit*, h. 12.

²³Sumali. *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pegganti Undang-undang (Perpu)*, Universitas Muhammadiyah Malang, Malang, 2003, h.11.

²⁴Malian Sobirin. *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pegganti UUD 1945*. FH Universitas Indonesia, Jakarta, 2005, h. 25.

²⁵*Ibid*, h, 36-37.

dikemukakan oleh Krabe sebagai berikut negara sebagai pencipta dan penegak hukum didalam segala kegiatannya harus tunduk pada hukum yang berlaku. Dalam arti ini hukum membawahkan negara. Berdasarkan pengertian hukum itu, maka hukum bersumber dari kesadaran hukum rakyat, maka hukum mempunyai wibawa yang tidak berkaitan dengan seseorang (*impersonal*).²⁶

Berdasarkan pandangan Plato mengenai konsep negara hukum, maka dapat dipahami bahwa timbulnya pemikiran tentang negara hukum merupakan reaksi terhadap kesewenangan-wenangan dimasa lampau. Dengan demikian, unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa.²⁷

Embrio munculnya gagasan negara hukum yang di kemukakan oleh Plato adalah dengan mengintroduksi konsep *nomoi*. Dalam konsep *nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Gagasan Plato tentang negara hukum semakin tegas ketika didukung oleh muridnya Aristoteles, yang menuliskan ke dalam bukunya *politica*.²⁸

Aristoteles berpendapat bahwa negara hukum itu timbul dari polis yang mempunyai wilayah negara kecil, seperti kota dan berpenduduk sedikit, tidak seperti negara-negara sekarang ini yang mempunyai wilayah

²⁶B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2015, h. 17.

²⁷Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*. UII Press, Yogyakarta, 2005, h. 1

²⁸Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, h. 2.

luas dan berpenduduk banyak (*vlakke staat*). Sementara itu, Inu Kencana mengemukakan bahwa “konsep negara hukum didasari pada kedaulatan hukum, di mana setiap penyelenggaraan negara berdasarkan atas hukum, yang berdaulat dalam suatu negara adalah hukum dan setiap kekuasaan diperoleh melalui hukum”.²⁹

Pemikiran atau konsep manusia tentang negara hukum lahir dan berkembang seiring perkembangan sejarah manusia. Meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep universal, namun pada tataran implementasinya sangat dipengaruhi oleh karakteristik negara dan manusianya yang beragam. Konsep negara hukum sangat dipengaruhi oleh karakteristik suatu bangsa, sistem hukum dan juga dipengaruhi falsafah bangsa atau ideologi suatu negara.³⁰ Konsep pemikiran negara hukum yang didasari pada perkembangan sejarah dan ideologi suatu bangsa, kemudian menimbulkan berbagai bentuk negara hukum.

Sebagai contoh, konsep negara hukum menurut nomokrasi Islam, yang konsep negara hukum pada nilai-nilai yang terkandung pada Al-Quran dan Al-Sunnah. Nomokrasi Islam adalah negara hukum yang memiliki prinsip-prinsip umum sebagai berikut:

- 1) Kekuasaan sebagai amanah.
- 2) Musyawarah.
- 3) Keadilan.
- 4) Persamaan.
- 5) Pengakuan.

²⁹Inu Kencana Syafi'i, *Ilmu Pemerintahan*. Mandar Maju, Bandung, 2010, h. 100

³⁰Titik Tri Wulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2010, h. 52.

- 6) Perlindungan setiap hak-hak asasi manusia.
- 7) Peradilan bebas.
- 8) Perdamaian.
- 9) Kesejahteraan, dan prinsip ketaatan rakyat.³¹

Negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechtsstaat*. Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem Hukum Kontinental yang disebut *civil law* dengan karakteristik *civil law* yang bersifat administrative.³² Sedangkan negara hukum menurut konsep Anglo Saxon (*rule of law*) Konsep *rule of law* berkembang secara evolusioner. Konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem Hukum yang disebut *common law*. Karakteristik *common law* adalah *judicial*.³³ Selanjutnya, konsep *socialist legality*, melahirkan suatu konsep yang dianut di negara-negara komunis, yang tampaknya hendak mengimbangi konsep *rule of law* yang dipelopori oleh negara-negara *anglo-saxon*.³⁴

Adapun konsep negara hukum yang dianut dan diterapkan di negara Indonesia adalah suatu konsep negara hukum yang timbul dari nilai-nilai dan norma-norma serta jiwa bangsa Indonesia, yakni konsep negara hukum Pancasila.³⁵ Konsep negara hukum Pancasila telah menjadikan Pancasila sebagai sumber hukum utama. Oleh karena itu, pembentukan sistem hukum nasional harus memiliki ciri khas dan karakteristik yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila yang merupakan

³¹Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2010, h. 85-86

³²Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, h. 74

³³*Ibid.*

³⁴Tahir Azhary, *Op.Cit*, h. 91.

³⁵Ridwan HR, *Op.Cit*, h. 2.

falsafah hidup dan nilai kebenaran yang harus diaplikasikan dalam kehidupan masyarakat Indonesia.³⁶

Eksistensi negara Indonesia sebagai negara hukum, ditegaskan dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Dengan dasar yang demikian, maka kedaulatan tertinggi di negara Indonesia bersumber atau berdasarkan pada hukum. Dalam konteks negara Indonesia sebagai negara hukum, sesuai dengan ungkapan Cicero, yang menyatakan “*Ubi societas ibi ius*” yang artinya dimana ada masyarakat disitu ada hukum.³⁷

Istilah negara hukum terbentuk dari dua suku kata, yakni kata negara dan hukum,³⁸ yang menunjukkan eksistensi negara dan hukum dalam satu kesatuan. Padanan kata ini menunjukkan bentuk dan sifat yang saling mengisi antara negara di satu pihak dan hukum di pihak lain. Tujuan negara adalah untuk memelihara ketertiban hukum (*rectsorde*). Oleh karena itu, negara membutuhkan hukum dan sebaliknya pula hukum dijalankan dan ditegakkan melalui otoritas negara.

Sebagai konsekuensi dianut konsep negara hukum dalam UUD NRI Tahun 1945, maka setiap tindakan aparaturnya penegak hukum harus dilandasi hukum, dalam hal ini mencakup hukum dasar (UUD NRI Tahun 1945) dan undang-undang sebagai turunannya. Kemudian sebagai bangsa yang ingin tetap bersatu, bangsa Indonesia telah menetapkan dasar dan ideologi negara, yakni Pancasila yang dipilih sebagai dasar

³⁶Yopi Gunawan dan Krtistian, *Perkembangan Konsep Negara Hukum dan Negara Hukum Pancasila*. Refika Aditama, Bandung, 2015, h. 3.

³⁷Moh. Mahfud, MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Rajawali Pers, Jakarta, 2011, h. 12.

³⁸Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2005, h. 19.

pemersatu dan pengikat yang kemudian melahirkan kaidah-kaidah penuntun dalam kehidupan sosial, politik, dan hukum.³⁹

Negara hukum berawal dari ide sistem hukum yang dilaksanakan untuk membentuk sebuah sistem yang menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak asasi manusia (*human rights*). Konsep dasar dari negara hukum adalah semua perilaku dalam setiap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara harus berdasarkan hukum yang dirancang dan dibuat oleh pembentuk undang-undang.⁴⁰

Konsep negara hukum Pancasila merupakan konsep negara hukum yang dikembangkan dan diterapkan di Indonesia. Dalam konsep negara hukum Indonesia menempatkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia. Hal ini berarti bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Premis Indonesia sebagai negara hukum secara tegas dinyatakan dalam rumusan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yang berbunyi: "Negara Indonesia negara hukum". Negara hukum dimaksud adalah negara yang menegakan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan. Dengan kata lain, negara hukum ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya.

³⁹*Ibid.* h. 13.

⁴⁰Yopi Gunawan dan Krtistian, *Op.Cit*, h. 21.

Keadilan merupakan syarat utama terciptanya kebahagiaan hidup warga negara dan sebagai dasar dari pada keadilan itu, maka perlu untuk mengajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula dengan peraturan hukum yang sebenarnya, peraturan hukum itu hanya ada dan dianggap ada jika peraturan tersebut mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negara.⁴¹

Mewujudkan pelaksanaan pemerintahan yang adil, maka dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum umumnya berlaku 3 (tiga) prinsip dasar, yakni supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*), dalam rangka mencapai keadilan.

Prinsip penting dalam negara hukum adalah perlindungan yang sama (*equal protection*) atau persamaan dalam hukum (*equality before the law*). Dalam konsep negara hukum, maka hukum memegang kendali tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Hal ini sesuai prinsip dari negara hukum, bahwa hukumlah yang memerintah dan bukan orang (*The rule of law, and not of Man*). Hal ini sejalan dengan pengertian *nomocratie*, yaitu kekuasaan itu dijalankan oleh hukum.⁴²

b. Teori Kepastian Hukum

Kerangka teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah kepastian hukum yang mengandung dua pengertian yaitu :

⁴¹Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.Cit*, h. 153.

⁴²Tahir Azhary, *Op.Cit*, h. 84.

- 1) Adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan.
- 2) Berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang, melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim untuk kasus serupa yang telah diputus.⁴³

Kepastian hukum adalah merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.⁴⁴ Menurut Scheltema, adanya unsur-unsur dalam kepastian hukum, meliputi:

- 1) Asas legalitas
- 2) Adanya undang-undang yang mengatur tindakan yang berwenang sedemikian rupa, sehingga warga dapat mengetahui apa yang diharapkan.
- 3) Undang-undang tidak boleh berlaku surut.
- 4) Pengadilan yang bebas dari pengaruh kekuasaan yang lain.⁴⁵

Menurut Cicut Sutiarto mengatakan kepastian hukum yang berdasarkan keadilan menurutnya harus selalu ditanamkan untuk menciptakan budaya hukum yang tepat waktu.⁴⁶ Pemerintah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus memberikan kepastian hukum setelah kebijakan tersebut berlaku. Beberapa masyarakat yang telah memiliki sertifikat tentunya akan mendapatkan kepastian hukum

⁴³Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Perdana Media Group, Jakarta, 2008, h. 158

⁴⁴Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2007, h.145

⁴⁵ *Ibid.*, h. 146.

⁴⁶Cicut Sutiarto, *Pelaksanaan Putusan Arbitrase dalam Sengketa Bisnis*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2011, h. 160.

dengan bentuk perlindungan hukum sebagai bukti apabila nantinya mendapatkan gugatan dari pihak lain.

Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan ketertiban masyarakat. Menurut Radbruch dalam Theo Huijbers bahwa hubungan antara keadilan dan kepastian hukum perlu diperhatikan. Oleh sebab kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dalam negara, maka hukum positif selalu harus ditaati, pun pula kalau isinya kurang adil, atau juga kurang sesuai dengan tujuan hukum. Tetapi terdapat kekecualian, yakni bila mana pertentangan antara isi tata hukum dan keadilan menjadi begitu besar, sehingga tata hukum itu nampak tidak adil pada saat itu tata hukum itu boleh dilepaskan.⁴⁷

Sudikno Mertokusumo menyatakan “tanpa kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbul keresahan.” Tetapi terlalu menitikberatkan kepada kepastian hukum, terlalu ketat mentaati peraturan hukum akibatnya kaku dan akan menimbulkan rasa tidak adil. Apapun yang terjadi peraturannya adalah demikian dan harus ditaati atau dilaksanakan. Undang-undang itu sering terasa kejam apabila

⁴⁷ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, 2002, h. 163

dilaksanakan secara ketat *“lex dura, set tamen scripta”* (undang-undang itu kejam, tetapi demikianlah bunyinya).⁴⁸

Pemerintah dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada setiap pemilik hak atas tanah, maka pemerintah memberikan fasilitas berupa pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah dimaksudkan untuk memperoleh sertifikat tanah sebagai alat bukti yang sah dan kuat. Pendaftaran tanah merupakan mandat atau perintah yang harus dilakukan untuk dapat melaksanakan tertib administrasi yaitu untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah dilakukan pendaftaran tanah diseluruh wilayah republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.⁴⁹

Pendaftaran hak atas tanah menimbulkan hubungan hukum pribadi antara seseorang dengan tanah, sebagaimana pendapat Pitlo yang dikutip Abdurrahman bahwa pada saat dilakukannya pendaftaran tanah, maka hubungan hukum pribadi antara seseorang dengan tanah diumumkan kepada pihak ketiga atau masyarakat umum, sejak saat itulah pihak-pihak ketiga dianggap mengetahui adanya hubungan hukum antara orang dengan tanahnya dimaksud, untuk mana ia menjadi terikat dan wajib menghormati hal tersebut sebagai suatu kewajiban yang timbul dari kepatutan.⁵⁰

⁴⁸ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 2018, h. 58

⁴⁹Setiyo Utomo, “Problematika Proses Pengadaan Tanah”, *Jurnal Justisia*, Vol. 5 No 2 Tahun 2020, h.23

⁵⁰ Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2013, h. 23.

Pendaftaran tanah setelah lahirnya Undang Undang Pokok Agraria merupakan hal yang wajib yang semestinya dilakukan untuk mendapatkan kepastian hukum dan salah satu upaya untuk mengurangi konflik. Konflik yang terjadi apabila terjadi sengketa perselisihan mengenai kepemilikan tanah maka Sertifikat hak milik dapat menjadi alat bukti yang sah.

Kepastian hukum adalah "*sicherheit des Rechts selbst*" (kepastian tentang hukum itu sendiri). Ada 4 (empat) hal yang berhubungan dengan makna kepastian hokum yaitu :

- 1) Hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah perundang-undangan (*gesetzliches Recht*).
- 2) Hukum itu didasarkan pada fakta (*tatsachen*), bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim, seperti kemauan baik, kesopanan.
- 3) Fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, disamping juga mudah dijalankan.
- 4) Hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.⁵¹

Tanpa kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya menimbulkan keresahan, tetapi terlalu menitik beratkan kepada kepastian hukum, terlalu ketat mentaati peraturan hukum, akibatnya kaku dan akan menimbulkan rasa tidak adil, apapun yang terjadi peraturannya adalah demikian dan harus ditaati atau dilaksanakan. Undang-undang itu sering terasa kejam apabila dilaksanakan secara ketat. Teori Kepastian Hukum digunakan dalam peneltian ini untuk mengetahui peran PPAT dalam peralihan dan peningkatan status hak guna bangunan yang telah berakhir masa berlakunya menjadi hak milik.

⁵¹Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*, Jakarta, UKI Press, 2016, h. 135-136

c. Teori Perlindungan Hukum

Teori selanjutnya adalah teori perlindungan hukum merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang wujud atau bentuk atau tujuan perlindungan, subjek hukum yang dilindungi serta objek perlindungan yang diberikan oleh hukum kepada subjeknya. Unsur-unsur yang tercantum dalam definisi teori ini meliputi adanya wujud atau bentuk perlindungan atau tujuan perlindungan, subjek hukum dan objek perlindungan hukum. Dalam setiap perundang-undangan, yang menjadi wujud atau bentuk atau tujuan perlindungan yang diberikan kepada subjek dan objek perlindungannya berbeda antara satu dengan yang lainnya.⁵²

Teori perlindungan hukum berfokus kepada perlindungan hukum yang diberikan kepada masyarakat. Masyarakat yang disasarkan pada teori ini, yaitu masyarakat yang berada pada posisi yang lemah, baik secara ekonomis maupun lemah dari aspek yuridis.⁵³ Sudikno Mertokusumo berpendapat bahwa dalam fungsinya sebagai perlindungan kepentingan manusia, hukum mempunyai tujuan. Hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai. Adapun tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan. Dengan tercapainya ketertiban di dalam masyarakat diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi. Dalam mencapai tujuannya itu hukum bertugas membagi hak dan kewajiban antar

⁵² Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, h. 263.

⁵³ *Ibid.*, h. 259.

perorangan di dalam masyarakat, membagi wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.⁵⁴

Teori perlindungan hukum pada dasarnya merupakan teori yang berkaitan dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat. Roscou Pound mengemukakan hukum merupakan alat rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*). Kepentingan manusia adalah suatu tuntutan yang dilindungi dan dipenuhi manusia dalam bidang hukum. Roscou Pound membagi kepentingan manusia yang dilindungi hukum menjadi tiga macam, yaitu kepentingan umum, kepentingan masyarakat dan kepentingan individual.⁵⁵ Teori perlindungan hukum digunakan dalam penelitian ini dengan alasan untuk mengetahui perlindungan hukum terhadap pemegang Hak Guna Bangunan (HGB) yang telah berakhir masa berlakunya menjadi hak milik.

2. Kerangka Konsepstual

Konsepsi adalah salah satu bagian terpenting dari teori. Peranan konsep dalam penelitian adalah untuk menghubungkan dunia teori dan observasi, antara abstraksi dan realitas.⁵⁶ Konsep diartikan sebagai kata yang menyatakan abstraksi yang digeneralisasikan dari hal-hal yang

⁵⁴Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit*, h. 71.

⁵⁵ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini, *Op.Cit.*, h. 266.

⁵⁶Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Jakarta, 2009, h. 34.

khusus, yang disebut dengan definisi operasional.⁵⁷ Kerangka konseptual yang digunakan dalam melakukan penelitian ini adalah :

- a. Analisis yuridis adalah kegiatan merangkum sejumlah data besar yang masih mentah kemudian mengelompokkan atau memisahkan komponen-komponen serta bagian-bagian yang relevan untuk kemudian mengkaitkan data yang dihimpun untuk menjawab permasalahan. Analisis merupakan usaha untuk menggambarkan pola-pola secara konsisten dalam data sehingga hasil analisis dapat dipelajari dan diterjemahkan dan memiliki arti.⁵⁸ Yuridis adalah hal yang diakui oleh hukum, didasarkan oleh hukum dan hal yang membentuk keteraturan serta memiliki efek terhadap pelanggarannya,⁵⁹ yuridis merupakan suatu kaidah yang dianggap hukum atau dimata hukum dibenarkan keberlakuannya, baik yang berupa peraturan-peraturan, kebiasaan, etika bahkan moral yang menjadi dasar penilaiannya.
- b. Pembaharuan adalah menyesuaikan dan mengubah aliran, pikiran, gerakan paham, adat istiadat dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi modern.
- c. Hak Atas Tanah adalah hak-hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang dihaki.⁶⁰

⁵⁷ Sumadi Suryabrata, *Metode Penelitian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hal 3

⁵⁸ WJS. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, PN. Balai Pustaka, Jakarta, 2014. h. 10

⁵⁹ Sudarsono, *Kamus Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2015, h.89.

⁶⁰Boedi Harsono, *Op.Cit*, h.262.

E. Asumsi

Asumsi atau anggapan dasar ini merupakan suatu gambaran sangkaan, perkiraan, satu pendapat atau kesimpulan sementara, atau suatu teori sementara yang belum dibuktikan. Menurut Suharsimi Arikunto bahwa asumsi atau anggapan dasar adalah sebuah titik tolak pemikiran yang kebenarannya diterima oleh penyelidik.⁶¹ Berdasarkan dari pengertian asumsi di atas, maka asumsi yang dikemukakan dalam penelitian ini adalah :

1. Pelaksanaan pengaturan hak menguasai negara atas tanah merupakan hak yang diberikan kepada negara untuk pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
2. Penguasaan hak atas tanah dari segi yuridis-teoritis bertujuan terwujud suatu tatanan di bidang hukum agraria yang terpadu, koheren dan menjamin kepastian hukum dan menjamin terciptanya keadilan sesuai dengan konstitusi.
3. Penguasaan hak atas tanah dalam beberapa putusan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu lembaga kekuasaan kehakiman Mahkamah Konstitusi memiliki peranan dalam memberikan kontribusi pembaharuan hukum agraria (dalam arti luas), yang dituangkan melalui putusan-putusan tentang pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

⁶¹ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2016, h.65

F. Keaslian Penelitian

Berdasarkan informasi dan penelusuran yang telah penulis lakukan di perpustakaan Universitas Islam Sumatera Utara terhadap hasil-hasil penelitian yang ada, ternyata penelitian dengan judul “Analisis Yuridis Pembaharuan Penguasaan Hak Atas Tanah Dalam Perspektif Hukum Tata Negara”, belum pernah dilakukan sebelumnya, sehingga tesis ini dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah dan keasliannya.

Penelitian ini adalah asli karena sesuai dengan asas-asas keilmuan yaitu jujur, rasional, obyektif dan terbuka sehingga penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah dan terbuka atas masukan serta saran-saran yang membangun sehubungan dengan pendekatan dan perumusan masalah. Dalam penelitian ini, penulis telah memperbandingkan dengan beberapa penelitian yang juga membahas mengenai bidang pertanahan yang khususnya mengkaji tentang pembaharuan penguasaan hak atas tanah dalam perspektif Hukum Tata Negara. Adapun karya tulis yang hampir mendekati dengan penelitian ini antara lain:

1. Penelitian tesis dari Winahyu Erwiningsih, mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum Universitas Universitas Islam Indonesia, Tahun 2018 dengan judul tesis “Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Negara Atas Tanah Menurut UUD 1945”. Rumusan masalah dalam penelitian tesis ini adalah :

- a. Apakah pengertian, makna dan substansi hak menguasai negara atas tanah menurut UUD 1945 ?
 - b. Bagaimana hak menguasai negara atas tanah diatur dalam peraturan perundang-undangan dan implementasinya pada saat ini?
 - c. Bagaimana seharusnya hak menguasai negara atas tanah tersebut diatur dalam peraturan perundang-undangan agar tercapai sebesar-besar kemakmuran rakyat secara adil dan merata ?
2. Penelitian tesis dari Ahmad Maulana Anha, Program Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin Makasar Tahun 2020, judul tesis “Tinjauan Hukum Konsep Hak Menguasai Negara Dalam SK Penetapan Kawasan Hutan”. Rumusan masalah dalam penelitian tesis ini adalah :
- a. Bagaimana penerapan hukum konsep hak menguasai Negara dalam penetapan hutan?
 - b. Bagaimana perlindungan hak keperdataan masyarakat atas tanah dalam klaim SK Penetapan Kawasan Hutan No. 434 di kelurahan Pattapang Kab. Gowa?

Walaupun ketiga penelitian diatas merupakan ranah penelitian dalam bidang pertanahan khususnya tentang analisis yuridis pembaharuan penguasaan hak atas tanah dalam perspektif Hukum Tata Negara, namunnya kajiannya tidak sama karena dalam kajian ini menekankan pada pembaharuan penguasaan hak atas tanah dalam perspektif Hukum Tata Negara. Hal ini membuktikan bahwa tulisan dalam

penelitian ini tidak merupakan plagiasi terhadap tulisan penelitian-penelitian terdahulu.

G. Metode Penelitian

1. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis yaitu penelitian yang menggambarkan, menelaah, menjelaskan serta menganalisa peraturan perundang-undangan yang berkaitan pada tujuan penelitian ini. Tujuan dalam penelitian deskriptif adalah untuk menggambarkan secara tepat sifat-sifat individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan frekuensi atau penyebaran suatu gejala atau frekuensi adanya hubungan tertentu antara gejala dan gejala lain dalam masyarakat.⁶² Maksud utama analisis terhadap bahan hukum adalah mengetahui makna yang dikandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam aturan undang-undang secara konsepsional, sekaligus mengetahui penerapannya dalam praktik dan putusan-putusan hukum.⁶³

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum dengan metode pendekatan yuridis normatif. Penelitian dengan metode yuridis normatif ialah dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*),⁶⁴ penelitian hukum doktriner yang mengacu kepada norma-

⁶² Kontjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Gramedia, Jakarta, 2007, h. 42.

⁶³ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2008, h. 310

⁶⁴ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2018, h. 39

norma hukum⁶⁵ maka penelitian ini menekankan kepada sumber-sumber bahan sekunder, baik berupa peraturan-peraturan maupun teori-teori hukum, yang memfokuskan pengumpulan semua perundang-undangan yang terkait di dalam buku, melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pengaturan hukum dan implikasi pelaksanaannya di Indonesia maupun hukum yang diputuskan melalui proses penelitian.

2. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu :

- a. Pendekatan kasus (*case approach*),⁶⁶ dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.
- b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*),⁶⁷ dilakukan dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, yang akan menemukan ide-ide yang dapat melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.

⁶⁵Bambang Waluyo, *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Semarang, 2016, h. 13.

⁶⁶Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2016, h. 94

⁶⁷*Ibid*, h. 95

3. Alat Pengumpulan Data

Pengumpulan data adalah bagian penting dalam suatu penelitian, karena dengan pengumpulan data akan diperoleh data yang diperlukan untuk selanjutnya dianalisis sesuai kehendak yang diharapkan. Penelitian ini menggunakan metode pengumpulan data kepustakaan.⁶⁸ Dalam mencari dan mengumpulkan data yang diperlukan dalam penulisan tesis ini menggunakan data sekunder. Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari studi kepustakaan dari arsip-arsip, bahan pustaka data resmi pada instansi pemerintah, Undang-Undang, makalah yang ada kaitannya dengan masalah yang sedang diteliti.

4. Prosedur Pengambilan dan Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan bahan yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan. Dari penelitian kepustakaan dikumpulkan data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier.⁶⁹ Penelitian normatif, data yang diperlukan adalah data sekunder. Data sekunder tersebut mempunyai ruang lingkup yang sangat luas, sehingga meliputi surat-surat pribadi, buku-buku harian, sampai pada dokumen-dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah.⁷⁰

⁶⁸Bambang Sunggono, *Op.Cit.*, h.10

⁶⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit.*, h. 39

⁷⁰ Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, h. 122.

Data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang berhubungan dan mengikat, yaitu :
 - 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
 - 2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
 - 3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- b. Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan hukum dari buku teks yang berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan kalsik para sarjana yang memiliki kalsifikasi tinggi.⁷¹ Bahan hukum sekunder terdiri dari semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer sebagaimana yang terdapat dalam kumpulan pustaka yang bersifat sebagai penunjang dari bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder ini bisa berasal dari buku-buku, hasil-hasil penelitian dan hasil karya ilmiah dari kalangan hukum.

⁷¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2008, h. 141.

- c. Bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, ensiklopedia dan majalah yang berkaitan dengan tema yang diteliti.⁷²

5. Analisis Data

Analisis data adalah “suatu proses mengatur, mengurutkan, mengelompokkan, memberikan kode dan mengategorikannya hingga kemudian mengorganisasikan dalam suatu bentuk pengelolaan data untuk menemukan tema dan hipotesis kerja yang diangkat menjadi teori substantive”.⁷³ Menemukan teori dari data tersebut maka digunakan metode kualitatif yaitu penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dipahami oleh subyek penelitian, misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah.⁷⁴

Analisis bahan-bahan hukum dalam penelitian ini akan dilakukan secara kualitatif artinya “menguraikan bahan-bahan hukum secara bermutu dengan bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, dan tidak tumpang tindih serta efektif, sehingga memudahkan interpretasi bahan-bahann hukum dan pemahaman hasil analisa”.⁷⁵ Komprehensif artinya “dilakukan secara mendalam dan dari berbagai aspek sesuai dengan

⁷² *Ibid*, h. 142.

⁷³Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, h. 104

⁷⁴Lexy J Moleong, *Op.Cit*, h.6.

⁷⁵Zainuddin Ali, *Op.Cit*, h. 106.

lingkup penelitian”.⁷⁶ Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan teknik deskriptif, kontruksi hukum dan argumentasi yang selanjutnya dilakukan penilaian berdasarkan pada alasan-alasan yang bersifat penalaran hukum, yaitu dengan mengemukakan doktrin dan asas-asas yang ada kaitannya dengan permasalahan.

⁷⁶ *Ibid*, h.107.

BAB II

PELAKSANAAN PENGATURAN HAK MENGUASAI NEGARA ATAS TANAH

A. Hak Atas Tanah

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang, untuk memakai tanah, mengalihkan dan atau mengikatnya sebagai jaminan yang diberikan kepada orang dan badan hukum sebagai pemiliknya.⁷⁷ Tanah dalam arti hukum memiliki peranan yang sangat penting dalam kehidupan manusia karena dapat menentukan keberadaan dan kelangsungan hubungan dan perbuatan hukum, baik dari segi individu maupun dampak bagi orang lain. Untuk mencegah masalah tanah tidak sampai menimbulkan konflik kepentingan dalam masyarakat, diperlukan pengaturan, penguasaan dan penggunaan tanah atau dengan kata lain disebut dengan hukum tanah.⁷⁸

Hak atas tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolok pembeda diantara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.⁷⁹

⁷⁷ Muhammad Yamin dan Rahim Lubis, *Beberapa Masalah Aktual Hukum Agraria*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2004, h.26.

⁷⁸ K. Wantijk Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2012, h.7.

⁷⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2017, h.283

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakunya. Hal ini dapat diketahui dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA yang menyebutkan :

- (1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 UUPA ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.
- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 Pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Hak-hak atas tanah merupakan salah satu perwujudan dari hak menguasai negara dalam bidang pertanahan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Dasar hukum ketentuan hak-hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, yaitu "Atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum".

Menurut Urip Santoso yang dimaksud hak atas tanah adalah hak yang memberikan wewenang kepada yang mempunyai hak untuk

menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakufkannya.³¹ Kata “Menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, misalnya rumah, toko, hotel, kantor, pabrik, kata “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, perkebunan.³²

Macam-macam hak-hak atas tanah telah diatur dalam Pasal 16 dan Pasal 53 UUPA, yang kemudian dapat dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu:

80

1. Hak atas tanah yang bersifat tetap.
Hak atas tanah yang bersifat tetap artinya hak-hak atas tanah tersebut akan tetap ada selama UUPA masih berlaku dan belum dicabut dengan undang-undang yang baru. Macam-macam hak atas tanah tersebut adalah : hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak membuka tanah, hak sewa, hak memungut hasil hutan
2. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang.
Sampai saat ini, hak atas tanah ini belum ada. Akan tetapi, hak atas tanah semacam ini akan lahir kemudian yang akan ditetapkan dengan undang-undang.
3. Hak atas tanah yang bersifat sementara.
Hak atas tanah yang sifatnya sementara artinya bahwa hak ini dalam waktu yang singkat akan dihapuskan dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan, feodal dan bertentangan dengan jiwa dan semangat yang dikandung oleh UUPA. Macam-macam hak atas tanah ini adalah hak gadai tanah, hak usaha bagi hasil (perjanjian bagi hasil), hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian.⁸¹

³¹Urip Santoso, *Pendaftaran Tanah dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2011, h. 49.

³² *Ibid*, h. 50.

⁸⁰ Sahnun, *Hukum Agraria Indonesia*, Setara Press, Malang, 2016, h.81

⁸¹ *Ibid*.

Menurut ketentuan dalam Pasal 16 UUPA ada dikenal beberapa macam hak atas tanah yaitu :⁸²

1. Hak-hak atas tanah sebagai dimaksud dengan Pasal 4 ayat (1) ialah :

a. Hak Milik

Pengertian hak milik dapat pula diartikan hak yang dapat diwariskan secara turun temurun secara terus menerus dengan tidak harus memohon haknya kembali apabila terjadi perpindahan hak. Hak milik diartikan hak yang terkuat di antara sekian hak-hak yang ada, dalam pasal 570 KUHPerdara, hak milik ini dirumuskan bahwa hak milik adalah hak untuk menikmati kegunaan sesuatu kebendaan dengan leluasa, dan untuk berbuat bebas terhadap kebendaan itu, dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bertentangan dengan Undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkannya, dan tidak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak demi kepentingan umum berdasar atas ketentuan Undang-undang dan pembayaran ganti rugi.³³

Pengertian hak milik seperti yang dirumuskan di dalam pasal 20 UUPA yang disebutkan dalam ayat (1), hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuhi, yang dapat dipunyai orang atas tanah; ayat (2), hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada orang lain. Berdasarkan penjelasan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960,

⁸² Zaidar, *Dasar Filosofi Hukum Agraria Indonesia*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2014, h.90

³³ Soeharyo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, h.17.

disebutkan sifat-sifat dari hak milik berbeda dengan hak-hak lainnya, yaitu hak milik adalah hak yang “terkuat dan terpenuhi”, yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak ini merupakan hak “mutlak”, tak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat sebagai eigendom menurut pengertiannya yang asli dulu. Sifatnya yang demikian akan terang bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak. kata-kata “terkuat dan terpenuhi” itu bermaksud untuk membedakannya dengan Hak Guna Usaha , Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan lain-lain, yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang hak miliklah yang ter (artinya paling kuat dan terpenuhi).³⁴

Merujuk pada pengertian hak milik atas tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Notonegoro merinci tentang ciri-ciri hak milik, sebagai berikut:

- 1) Merupakan hak atas tanah terkuat bahkan terpenuhi menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA adalah terkuat, artinya mudah dihapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan pihak lain.
- 2) Merupakan hak turun-temurun dan dapat beralih, artinya dapat dialihkan kepada ahli waris yang berhak.
- 3) Dapat menjadi hak induk, tetapi tidka akan berinduk pada hak-hak atas tanah lainnya, berarti hak milik dapat dibebani dengan hak-hak atas tanah lainnya, seperti HGB, HGU, HP, hak sewa, hak gadai, hak bagi hasil dan hak numpang karang.
- 4) Dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebabni hak tanggungan (dahulu *hypothek* dan *credietverband*).
- 5) Dapat dilaihan, seperti dijual, ditukar dengan benda lain, dihibahkan, dan diberikan dengan wasiat.
- 6) Dapat dilepaskan dengan yang punya, sehingga tanahnya menjadi tanah dikuasai oleh negara.
- 7) Dapat diwakafkan.

³⁴ Menggala Nata, Hasran Basri, dan Sarjita, *Pembatalan Dan Kebatalan Hak Atas Tanah*, Tugujojja Pustaka, Yogyakarta, 2015, h. 21.

- 8) Pemilik mempunyai hak untuk menuntut kembali terhadap orang yang memegang benda tersebut.³⁵

Kata-kata “terkuat” dan terpenuhi” itu bermaksud untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna-bangunan, hak pakai dan lain-lain, yaitu untuk menunjukkan, bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang hak miliklah yang ter (artinya paling) kuat dan terpenuhi.³⁶ Oleh karena di dalam UUPA semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial (pasal 6 UUPA), hal ini berbeda dengan pengertian hak eigendon seperti yang dirumuskan dalam pasal 571 KUHPerdato, disebutkan bahwa hak milik atas sebidang tanah mengandung di dalamnya kemilikan atas segala apa yang ada di atasnya dan di dalam tanah.

Pemilik atas tanah boleh mengusahaka segala tanaman dan mendirikan setiap halaman yang disukai; dengan tak mengurangi akan beberapa pengecualian tersebut dalam bab keempat dan keenam buku ini (yang dimaksud dan yang diatur dalam bab tersebut dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata). Di bawah tanah bolehlah ia membuat dan menggali sesuka hati dan memiliki segala hasil yang diperoleh karena penggalian itu, dengan tak mengurangi akan perubahan-perubahan yang kiranya harus diadakan berhubung dengan perundang-undangan dan peraturan Pemerintah tentang pertambangan pengambilan bara, sampah terpendam dan sebagainya.

³⁵ *Ibid*, h.22.

³⁶ Effendi Perangin, *Hukum Agraria Di Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 2013, h. 35

Kaitannya dengan hak milik atas tanah ini, maka hanya Warga Negara Indonesia adalah yang mempunyai hak milik, seperti yang secara tegas dirumuskan dalam pasal 21 Undang-undang Pokok Agraria yaitu :

- (1) Hanya Warga Negara Indonesia dapat mempunyai hak milik.
- (2) Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dengan syarat-syarat..
- (3) Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu, jika sesudah jangka waktu tersebut lampau, hak milik itu dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.
- (4) Selama seseorang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing, maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) pasal ini.

Merujuk Pasal 21 tersebut diatas, memberikan konsekuensi yuridis bahwa, dalam hal terjadi pemindahan hak milik baik secara jual beli, pewarisan, penghibahan dan perbuatan-perbuatan lain yang berkaitan dengan pengalihan hak milik tersebut diawasi oleh pemerintah, sehingga oleh karena hak milik tersebut hanya dapat diberikan dan dimiliki oleh warga negara Indonesia, maka apabila terjadi peralihan kepada orang asing atau badan hukum, maka kepemilikan tanah tersebut batal demi hukum dan status tanahnya menjadi tanah negara.

Terjadinya hak milik atas tanah merupakan rangkaian pemberian hak atas tanah yang diatur di dalam Undang-undang Pokok Agraria, yang di dalam pasal 22 UUPA disebutkan:

- (1) Terjadinya milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Selain menurut cara sebagai yang dimaksud dalam ayat Pasal ini, hak milik terjadi karena:
 - (a) Penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan peraturan Pemerintah.
 - (b) Ketentuan Undang-undang

Dengan demikian terjadinya hak milik ada 3 (tiga) yaitu:

- 1) Terjadi hak milik menurut hukum adat, yaitu hak milik yang diperoleh dengan cara ini didasarkan atas hukum adat.
- 2) Hak milik terjadi berdasarkan penetapan pemerintah, yaitu seseorang atau badan hukum yang mengajukan permohonan hak milik kepada pemerintah, jika permohonan itu dikabulkan maka atas dasar penetapan pemerintah orang atau badan hukum itu memperoleh hak milik.
- 3) Terjadi berdasarkan ketentuan undang-undang artinya bahwa karena undang-undang menentukan tentang konversi hak atas tanah tertentu menjadi hak milik.³⁷

Hapusnya hak milik diatur dalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor

5 Tahun 1960, yang menentukan bahwa:

Hak milik hapus bila:

- 1) Tanahnya jatuh kepada negara:
 - a) Karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18.
 - b) Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya.
 - c) Karena diterlantarkan.
 - d) Karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2).
- 2) Tanahnya musnah.

Berdasarkan uraian hak milik atas tanah merupakan hak atas tanah yang terpenuh, terkuat dan dapat dimiliki secara turun temurun. Hak Milik adalah hak hak terkuat dan terpenuh mengandung makna bahwa Hak Milik berbeda dengan Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai dan hak-hak lainnya. Sedangkan Hak Milik sebagai hak turun temurun

³⁷J.B. Daliyo, *Pengantar Hukum Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2012, h. 143

mempunyai makna bahwa hak itu dapat diwariskan secara turun temurun dan dialihkan kepada orang lain.

Hak Milik sebagai hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan tanah sebagai fungsi sosial, sehingga dengan sendirinya memberikan kewenangan kepada pemiliknyanya untuk memberikan kembali hak lain di atas tanah hak milik tersebut.³⁸ Salah satu kekhususan hak milik adalah tidak dibatasi oleh waktu dan diberikan untuk waktu yang tidak terbatas lamanya, yaitu selama hak milik masih diakui.³⁹

b. Hak Guna Usaha

Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna usaha pertanian, perikanan, atau peternakan (Pasal 28 ayat 1 UUPA). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah (selanjutnya disebut PP 40/1996) menambahkan guna perusahaan perkebunan.

Subjek hukum Hak Guna Usaha adalah WNI dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (badan hukum Indonesia). Urip Santoso menyatakan bahwa : “Ketentuan mengenai Hak Guna Usaha (HGU) disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf b UUPA. Secara khusus diatur dalam Pasal 28 sampai dengan

³⁸Yudhi Setiawan, *Instrumen Hukum Campuran (Gemeenschapelijkrecht) dalam Konsolidasi Tanah*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, h. 41

³⁹Aslan Noor, *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia Ditinjau Dari Ajaran hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung, 2016, h. 82

Pasal 34 UUPA.”⁸³ Ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Guna Usaha berdasarkan Pasal 50 ayat (2) UUPA diatur dalam PP Nomor 40 Tahun 1996, yang secara khusus diatur dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 18.

c. Hak Guna Bangunan

Menurut Pasal 35 ayat (1) UUPA bahwa yang dimaksud dengan Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Menurut Urip Santoso bahwa hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun. Subjek hukum Hak Guna Bangunan adalah WNI dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (badan hukum Indonesia).⁸⁴

Urip Santoso menyatakan bahwa : “Ketentuan mengenai Hak Guna Bangunan (HGB) disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf c UUPA. Secara khusus diatur dalam Pasal 35 sampai dengan 40 UUPA.”⁸⁵ Ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Guna Bangunan berdasarkan Pasal 50 ayat (2) UUPA diatur dalam PP 40/1996, yang secara khusus diatur dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 38.

Hak Guna Bangunan ini yang dapat mempunyai atau siap yang berhak mempunyai Hak Guna Bangunan ini adalah :

⁸³ *Ibid.*, h. 101.

⁸⁴ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif, Op.Cit*, h. 108.

⁸⁵ *Ibid*, h. 109.

- 1) Warganegara Indonesia
- 2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (Pasal 36 ayat (1) UUPA)

Hanya warga negara Indonesia saja yang dapat mempunyai Hak Guna Bangunan ini, dan di sini terlihat bahwa prinsip nasional tetap dipertahankan, sehingga orang yang bukan Warganegara Indonesia hanya dapat mempunyai hak seperti yang ditentukan pada huruf b pasal di atas yaitu badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, oleh karena orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai pemegang hak, dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak guna bangunan itu kepada orang lain yang memenuhi syarat. Dan ketentuan itu juga berlaku terhadap pihak yang memperoleh hak guna bangunan, jika dia tidak mempunyai syarat tersebut. Jika hak guna bangunan yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (Pasal 36 ayat (2) UUPA).

d. Hak Pakai

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan atau memungut hasil dari lahan yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau pengolahan.⁸⁶ Zainal Asikin menyatakan bahwa subjek hukum hak pakai adalah warganegara

⁸⁶ Zainal Asikin, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, h. 175

Indonesia, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum Indonesia, badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia, departemen, lembaga pemerintah non departemen dan Pemerintah Daerah, Badan-badan keagamaan dan sosial serta perwakilan negara asing dan perwakilan badan Internasional.⁸⁷

Urip Santoso menyatakan bahwa : “Ketentuan mengenai hak pakai disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf d UUPA. Secara khusus diatur dalam Pasal 41 sampai dengan Pasal 43 UUPA.”⁸⁸ Ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Pakai berdasarkan Pasal 50 ayat (2) UUPA diatur dalam PP 40/1996, yang secara khusus diatur dalam Pasal 39 sampai dengan Pasal 58.

Pemberian atas hak tentunya melihat status, sejauh manakah hak itu akan diberikan dengan melihat kegunaan dan manfaat daripada penerimaan hak itu, walaupun diketahui bahwa hak-hak atas tanah apapun yang melekat di atasnya mempunyai fungsi sosial, hak pakai misalnya adalah merupakan salah satu hak yang diatur dalam hukum agraria yang juga mempunyai fungsi sosial, yang artinya apabila kepentingan umum lebih menghendaki dapat saja haknya dicabut.⁸⁹

Pemberian hak ini, akan lebih menjamin rasa aman dan pemegangnya untuk jangka yang lama, dan dapat dijamin kepastian hukum kepada pemegang hak, orang karena pengertian hak pakai dalam rangka pemilikan tanah yang dikenal di dalam UUPA, dimana hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain yang memberikan wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan

⁸⁷ Aslan Noor, *Op.Cit*, h.91.

⁸⁸ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, h. 92.

⁸⁹ Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010 , h. 82

pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Pasal 41 ayat 1 UUPA, maka pemberian hak pakai atas tanah itu hanya dapat diberikan :

- 1) Selama jangka waktu yang tertentu dan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu.
- 2) Dengan cuma-cuma dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.
- 3) Pemberian hak pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan (Pasal 41 ayat 2 dan 3 UUPA).⁹⁰

Hak pakai dapat diberikan untuk gedung-gedung kedutaan negara-negara asing, selama tanahnya dipergunakan untuk itu, dan juga dapat diberikan kepada orang-orang dan badan-badan hukum orang asing, oleh karena pemberian hak pakai ini diberikan dengan wewenang yang terbatas, artinya diberikan hak dalam jangka waktu yang tertentu. hal ini dapat dilihat dalam Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 tahun 1972, hak pakai yang luas tanah tidak melebihi dari 2.000 M2 dan jangka waktunya tidak melebihi 10 tahun dapat diberikan oleh Gubernur saja.⁹¹

e. Hak Sewa

Pasal 44 ayat (1) UUPA telah mengatur bahwa seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak menggunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa. Kemudian, Urip Santoso memberikan pengertian hak sewa untuk bangunan adalah

⁹⁰ *Ibid*, h.83.

⁹¹ *Ibid*, h.84.

hak yang dimiliki seseorang atau badan hukum untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah hak milik orang lain dengan membayar sejumlah uang sewa tertentu dan dalam jangka waktu tertentu yang disepakati oleh pemilik tanah dengan pemegang hak sewa untuk bangunan. Pembayaran uang sewa dapat diberikan satu kali pada tiap-tiap waktu tertentu, dan bisa juga diberikan sebelum atau sesudah tanahnya digunakan sesuai dengan kesepakatan antara pemegang hak sewa untuk bangunan dengan pemilik tanah (Pasal 44 ayat 2 UUPA).⁹²

f. Hak Membuka Tanah dan Memungut Hasil Hutan

Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan adalah hak yang berasal dari hukum adat sehubungan dengan adanya hak ulayat. Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh warga Negara Indonesia yang diatur dengan Pasal 46 UUPA.

g. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Hak-hak yang bersifat sementara adalah hak-hak atas tanah yang diatur pada Pasal 53 UUPA. Hak atas tanah yang bersifat sementara ini adalah hak yang sangat merugikan pemilik tanah gadai dan penggarap tanah.

h. Hak Ulayat

Pemilikan tanah, pada umumnya diawali dengan menduduki suatu wilayah yang oleh masyarakat adat disebut sebagai "tanah komunal (milik bersama), khususnya di daerah luar Jawa, tanah diakui oleh hukum adat

⁹² *Ibid*, h.94.

tidak tertulis, baik berdasarkan hubungan keturunan maupun wilayah”.⁹³ Hak ulayat (*beschikkingrecht*) atas tanah dengan masyarakat hukum adat, merupakan hak yang tidak dapat dipisahkan dari masyarakat hukum adat.

Pasal 3 dan Pasal 5 Undang-undang Pokok Agraria terdapat tentang tanah adat/ulayat. Pasal 3 disebutkan bahwa : “Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi”.

Pasal 5 Undang-undang Pokok Agraria menyebutkan bahwa : “Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama”.

Tanah ulayat jika melihat Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 memberikan suatu pengakuan terhadap keberadaan tanah ulayat tersebut. Pasal 3 jika dikaitkan dengan Pasal 58 UUPA yang masih mengakui berlakunya hak-hak lain sejenis yang tidak bertentangan dan selama belum diatur khusus, maka apa yang menjadi petunjuk yang daitur oleh Pasal 3 ini, dapat dijabarkan sebagai berikut:

⁹³ Boedi Harsono, *Op.Cit*, h 188..

- 1) Hak ulayat itu masih terdapat dalam masyarakat dan masih berfungsi dalam masyarakat serta masih dipatuhi oleh masyarakat sebagai suatu lembaga dalam masyarakatnya.
- 2) Harus disesuaikan dengan kepentingan nasional.
- 3) Harus disesuaikan dengan kepentingan Negara
- 4) Harus berdasarkan kepada persatuan Negara
- 5) Hak ulayat *untergeordhaet* kepada undang-undang maupun peraturan lainnya yang diterbitkan oleh pemerintah Indonesia. Dengan demikian biarpun hak ulayat itu sudah ada sebelum UUPA, namun harus seirama.⁹⁴

Pengertian terhadap istilah hak ulayat ditegaskan oleh G. Kertasapoetra menyatakan bahwa hak ulayat merupakan hak tertinggi atas tanah yang dimiliki oleh sesuatu persekutuan hukum (desa, suku) untuk menjamin ketertiban pemanfaatan/pendayagunaan tanah. Hak ulayat adalah hak yang dimiliki oleh suatu persekutuan hukum (desa, suku), dimana para warga masyarakat (persekutuan hukum) tersebut mempunyai hak untuk menguasai tanah, yang pelaksanaannya diatur oleh ketua persekutuan (kepala suku/kepala desa yang bersangkutan).⁹⁵

Hak Ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya, yang sebagai telah diuraikan di atas merupakan pendukung utama penghidupan dan kehidupan masyarakat yang bersangkutan sepanjang masa. Kewenangan dan kewajiban tersebut masuk dalam bidang hukum perdata dan ada yang masuk dalam bidang hukum publik. Kewenangan dan kewajiban dalam bidang hukum perdata berhubungan dengan hak bersama kepunyaan

⁹⁴ G.Kertasapoetra, *Hukum Tanah, Jaminan Undang- Undang Pokok Agraria Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Bina aksara, Jakarta, 2015, h. 88

⁹⁵ *Ibid*, h. 89

atas tanah tersebut. Sedangkan dalam hukum publik, berupa tugas kewenangan untuk mengelola, mengatur dan memimpin peruntukan, penguasaan, penggunaan, dan pemeliharannya ada pada Kepala Adat/Tetua Adat.

Bushar Muhamad mengemukakan obyek hak ulayat meliputi:

- 1) Tanah (daratan)
- 2) Air (perairan seperti: kali, danau, pantai, serta perairannya)
- 3) Tumbuh-tumbuhan yang hidup secara liar (pohon buah-buahan, pohon untuk kayu pertukangan atau kayu bakar dan sebagainya).
- 4) Binatang liar yang hidup bebas didalam hutan.⁹⁶

Dengan demikian hak ulayat menunjukkan hubungan hukum antara masyarakat hukum (subyek hukum) dan tanah/wilayah tertentu (objek hak). Hak ulayat meliputi semua tanah yang ada dalam lingkungan wilayah masyarakat hukum yang bersangkutan, baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang belum

Konsepsi hak ulayat menurut hukum adat terdapat nilai-nilai *komunalistik-religius magis* yang memberi peluang penguasaan tanah secara individual, serta hak-hak yang bersifat pribadi, namun demikian hak ulayat bukan hak perseorangan. Sehingga dapat dikatakan hak ulayat bersifat komunalistik karena hak itu merupakan hak bersama anggota masyarakat hukum adat atas tanah yang bersangkutan.

Sifat *magis-religius* menunjuk kepada hak ulayat tersebut merupakan tanah milik bersama, yang diyakini sebagai sesuatu yang memiliki sifat gaib dan merupakan peninggalan nenek moyang dan para

⁹⁶ Bushar Muhammad, *Pokok-Pokok Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2013, h.109

leluhur pada kelompok masyarakat adat itu sebagai unsur terpenting bagi kehidupan dan penghidupan mereka sepanjang masa dan sepanjang kehidupan itu berlangsung.

Dilihat dari sistem hukum tanah adat tersebut, maka hak ulayat dapat mempunyai kekuatan berlaku kedalam dan keluar.⁹⁷ Kedalam berhubungan dengan para warganya, sedang kekuatan berlaku keluar dalam hubungannya dengan bukan anggota masyarakat hukum adatnya, yang disebut orang asing atau orang luar.

Kewajiban utama penguasa adat yang bersumber pada hak ulayat ialah memelihara kesejahteraan dan kepentingan anggota-anggota masyarakat hukumnya, menjaga jangan sampai timbul perselisihan mengenai penguasaan dan pemakaian tanah. Sedangkan untuk hak ulayat mempunyai kekuatan berlaku ke luar hak ulayat dipertahankan dan dilaksanakan oleh penguasa adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Orang-orang asing, artinya orang-orang yang bukan warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan yang bermaksud mengambil hasil hutan, berburu atau membuka tanah, tanpa ijin penguasa adatnya.

B. Terjadinya Tanah Negara

UUPA dan Undang-Undang yang terkait dengan tanah beserta peraturan pelaksanaannya tidak menyebutkan dan mengatur tanah negara secara tegas. Di dalam UUPA sendiri sebutan yang di gunakan bagi tanah negara adalah “tanah yang di kuasai langsung oleh negara” istilah tanah

⁹⁷ Boedi Harsono, *Op.Cit*, h 190

negara itu sendiri muncul dalam praktik administrasi pertanahan, dimana penguasaannya di lakukan oleh otoritas pertanahan.⁹⁸

Mengenai istilah tanah negara tersebut A.P. perlindungan mengatakan Sebenarnya istilah tanah negara dalam sistem UUPA tidak dikenal yang ada hanyalah tanah yang di kuasai oleh negara. Pasal 1 atau pasal 2 UUPA juga menyebutkan bahwa tanah yang di kuasai oleh negara merupakan penjabaran dari hak menguasai dari negara atas bumi, air, dan ruang angkasa. Sungguhpun demikian, dalam banyak produk hukum masih saja menggunakan tanah negara sebagai pemakaian yang keliru. Tanah negara berkonotasi bahwa tanah itu milik negara. Padahal, pada kenyataannya tidaklah demikian. Istilah ini sebagai terjemahan dari *staatsdomein*, sehingga sebenarnya tidak tepat lagi digunakan, dan sebaiknya digunakan istilah tanah yang dikuasai oleh negara seperti diatur oleh UUPA".⁹⁹

Penggunaan istilah tanah negara dapat saja di gunakan sepanjang konsepsi dan maknanya di sesuaikan dengan UUPA. Artinya, tanah negara bukanlah tanah tanah "milik" negara yang mencerminkan adanya hubungan hukum antara negara dan tanah yang bersangkutan yang bersifat privat, namun merupakan tanah-tanah yang di kuasai oleh negara dengan hubungan hukum yang bersifat publik.

Berdasarkan hubungan hukum yang bersifat publik, maka wewenang pengelolaan atas tanah negara kemudian "diatribusikan" ke berbagai

⁹⁸ Julius Sembiring, *Tanah Negara Edisi Revisi*, Kencana, Jakarta, 2016, h 9-12

⁹⁹ AP. Parindungan, *Op.Cit*, h.77.

otoritas. Kewenangan otoritas pertanahan atas apa yang disebut sebagai tanah negara tersebut meliputi: tanah-tanah yang bukan tanah wakaf, bukan tanah hak pengelolaan, bukan tanah-tanah hak ulayat, bukan tanah-tanah kaum, dan bukan pula tanah-tanah Kawasan hutan.¹⁰⁰

Beberapa ketentuan dalam UUPA yang menyebut tanah negara adalah:

1. Pasal 21 ayat (3) dan (4) yang menyatakan bahwa orang asing dan atau warga negara Indonesia dan/atau seseorang yang berkewarganegaraan rangkap yang memperoleh hak milik namun kemudian kehilangan kewarganegaraanya, maka dalam waktu 1 (satu) tahun harus melepaskan haknya tersebut. Jika tidak, maka hak milik tersebut jatuh kepada negara.
2. Pasal 26 ayat (2) pemindahan/peralihan hak milik kepada orang asing /orang Indonesia yang berkewarganegaraan rangkap/badanhukum yang tidak di tunjuk mempunyai akibat batal demi hukum, dan tanahnya jatuh kepada negara.
3. Pasal 24 a: hapusnya hak milik dan tanahnya jatuh kepada negara, di karenakan pencabutan hak; karena penyerahan dengan suka rela oleh pemiliknya; karena di telantarkan; dan karena huruf a dan b di atas.
4. Pasal 28 ayat (1): hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

¹⁰⁰ Boedi Harsono, *Op.Cit*, h.242

5. Pasal 37: terjadinya hak guna bangunan di atas tanah yang di kuasai langsung oleh negara.
6. Pasal 41 ayat (1): hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang di kuasai langsung oleh negara.
7. Pasal 43 ayat (1): sepanjang mengenai tanah yang langsung di kuasai oleh negara, maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang.
8. Diktum keempat huruf A UUPA: hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari swapraja atau bekas swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya Undang-Undang ini hapus dan beralih kepada negara.

Istilah tanah negara pertama sekali dimunculkan oleh pemerintah kolonial Belanda dengan sebutan *staats lands domein* sebagaimana terdapat dalam pasal 519 *Burgerlijk Welboek* (BW) dan Agrarisch Wet (*staatsblad* 1870-55) beserta seluruh peraturan pelaksanaannya, antara lain: Agrarisch Besluit (*staatsblad* 1870-118), *staatsblad* 1875-199a), *Koninklijk Besluit* (*staatsblad* 1872-117), dan *Zelfsbestuurs Regelen*.¹⁰¹

Istilah *staat lands domein* yang kemudian di terjemahkan menjadi tanah negara itu menjadi populer dalam *Algemeen Domeinverklaring* (pernyataan umum tanah negara) sebagaimana tersebut dalam pasal 1 *Algemeen Besluit* (AB) Tahun 1870 No. 118 yang berbunyi: “Dengan pengecualiaan atas tanah-tanah yang dicakup dalam paragraf 5 dan 6

¹⁰¹ *Ibid*, h.245.

pasal 51 dari *Indische Staatsinrichting van Nederland Indie*, semua tanah yang tidak memiliki hak yang dapat di buktikan, maka ia menjadi milik negara”.¹⁰²

Pengaturan tanah negara pasca kemerdekaan melanjutkan konsepsi dan ketentuan ketentuan yang diatur oleh pemerintah Hindia Belanda, yaitu peraturan pemerintah No. 8 Tahun 1953 tentang penguasaan tanah-tanah negara, dimana “filosofi tentang hubungan antara negara dan tanah yang menjadi landasan Peraturan Pemerintah tersebut mendasarkan pada asas *domein*, yakni negara selaku pemilik tanah dalam hubungan yang bersifat keperdataan.

Di dalam Peraturan Pemerintah ini di gunakan terminology tanah negara yang di kuasai penuh dan tanah negara yang tidak di kuasai penuh. PP tersebut menyatakan tanah negara adalah tanah yang di kuasai penuh oleh negara. Penjelasan PP tersebut menyatakan bahwa tanah di kuasai penuh jika tanah-tanah tersebut memang bebas sama sekali dari hak-hak yang melekat atas tanah (hak-hak Barat, seperti *Eigendom*, *Erfpacht*, dan *Opstal* maupun hak adat seperti hak ulayat, dan hak pribadi.

Berikut ini diuraikan pengertian dari tanah negara yang berasal dari pakar-pakar, praktisi hukum agraria dan juga sebagaimana terdapat dalam peraturan perundang-undangan:

¹⁰² Herman Slaatts, et al, *Masalah Tanah di Indonesia Dari Masa ke Masa*, *Jurnal Lembaga Hukum dan Ekonomi*, Vol.2 No.4 ,(2017), h.23/

1. Maria S.W. Sumardjono: tanah negara adalah tanah yang tidak di berikan dengan sesuatu hak kepada pihak lain, atau tidak dilekati dengan suatu hak, yakni hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak pengelolaan, tanah ulyat, dan tanah wakaf.¹⁰³
2. Boedi Harsono: tanah negara adalah bidang-bidang tanah yang di kuasai langsung oleh negara.¹⁰⁴
3. Arie Sukanti Hutagalung: tanah negara yaitu tanah-tanah yang belum ada hak-hak perorangan di atasnya.¹⁰⁵
4. Soegiarto: tanah negara ialah tanah-tanah yang belum dilekati sesuatu hak atas tanah.¹⁰⁶
5. Ali Achmad Chomzah: tanah negara adalah tanah yang tidak di punyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah sesuai ketentuan yang berlaku.¹⁰⁷
6. Peraturan Pemerintah No 8 tahun 1953 tentang penguasaan tanah-tanah negara: tanah negara ialah tanah yang di kuasai penuh oleh negara. (pasal 1a).¹⁰⁸

¹⁰³ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Untuk Kesejahteraan Rakyat*, Bagian Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Gadjra Mada, Yogyakarta, 2010, h. 25

¹⁰⁴ Boedi Harsono, *Op.Cit*, h.53.

¹⁰⁵ Arie Sukanti Hutagalung, "Pengaturan pengelolaan tanah negara bekas hak dan tanah negara bekas kawasan di tinjau dari perspektif hukum dan perundang-undangan". Makalah di sampaikan pada *lokarya pengelolaan tanah negara bekas hak dan tanah negara bekas kawasan*, di selenggarakan oleh BPN di Golden boutique Hotel pada tanggal 26 November 2010, h 5

¹⁰⁶ Soegiarto, *Bhumi Bhakti*, Majalah Terbitan Badan Pertahanan Nasional, No. 7 tahun 2014, h. 25

¹⁰⁷ Ali Achmad Chomz, *Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2012, h.1

¹⁰⁸ Pasal 1a Peraturan Pemerintah No 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara

7. Peraturan Menteri Dalam Negeri No 6 tahun 1972 tentang pelimpahan wewenang pemberian hak atas tanah: tanahnegara adalah tanah yang langsung di kuasai oleh negara sebagaimana di maksud dalam undang-undang Nomor 5 tahun 1960. (pasal 1 ayat 3).¹⁰⁹
8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 tahun 1973 tentang ketentuan-ketentuan Mengenai tata cara pemberian hak atas tanah: tanah negara adalah tanah yang langsung dikuasai oleh negaraseperti di maksud dalam undang-undang No 5 tahun 1960. (pasal 1 butir 2).¹¹⁰
9. Peraturan Pemerintah No 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah: tanah negara adalah tanah yang langsung di kuasai oleh negara adalah tanah yang tidak di punyai dengan sesuatu hak atas tanah. (pasal 1 angka 3).¹¹¹
10. Peraturan Pemerintah No. 36 tahun 1998 tentang penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar: “tanah yang sudah dinyatakan sebagai tanah terlantar menjadi tanah yang di kuasai langsung oleh negara.” (pasal 15 ayat 1).¹¹²
11. Peraturan Pemerintah No 11 tahun 2010 tentang penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar: dimana pada pasal 9 ayat (2) dan (3) dinyatakan bahwa penetapan tanah terlantar meliputi penetapan hapusnya hak (dalam hal “tanah hak”) dan sekaligus memutuskan hubungan hukum serta di tegaskan sebagai tanah yang di kuasai

¹⁰⁹ Pasal 1 ayat 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri No 6 tahun 1972 tentang pelimpahan wewenang pemberian hak atas tanah

¹¹⁰

¹¹¹ 1

¹¹²

langsung oleh negara (dalam hal tanah hak dan juga tanah yang telah diberikan dasar penguasaan).¹¹³

12. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 tahun 1999 tentang pelimpahan kewenangan pemberian dan pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah negara: tanah negara adalah tanah yang langsung di kuasai oleh negara sebagaimana dimaksud dalam UUPA, (pasal 1 butir 2).¹¹⁴

13. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan: tanah negara adalah tanah yang langsung dikuasai negara sebagaimana dimaksud dalam UUPA. (Pasal 1 butir 2).¹⁸ 14. RUU Pertanahan (Draf 18 Agustus 2014): tanah negara adalah tanah yang tidak dilekati dengan suatu hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, tidak merupakan tanah ulayat Masyarakat Hukum Adat, dan/atau bukan merupakan barang milik negara/daerah/BUMN/ BUMD/ Desa.

Dari 14 (empat belas) pengertian tanah negara tersebut terdapat dua unsur tentang tanah negara, yaitu dikuasai langsung/penuh oleh negara, dan tanah yang belum di lekati dengan sesuatu hak atas tanah.

¹¹³ Pasal 1 ayat 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri No 6 tahun 1972 tentang pelimpahan wewenang pemberian hak atas tanah

¹¹⁴ Pasal 1 butir 2 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan tanah

Boedi Harsono menyatakan bahwa, tanah yang dikuasai langsung oleh negara diartikan sebagai “tanah-tanah yang bukan tanah hak, bukan tanah wakaf, bukan tanah pengelolaan, bukan tanah hak ulayat, bukan tanah kaum, dan bukan tanah kawasan hutan.”

Pengertian ini menunjukkan bahwa tanah negara tersebut menjadi lebih sempit karena selain tidak meliputi tanah-tanah hak yang bersifat privat, termasuk juga tidak meliputi tanah-tanah adat yang bersifat komunal. Dengan demikian, pengertian tanah negara sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah tanah yang tidak dilekati dengan sesuatu hak atas tanah, sebagaimana diatur dalam UUPA, juga mengalami perkembangan. Pengertian tanah negara juga kemudian adalah tidak merupakan tanah ulayat masyarakat hukum adat, dan/atau bukan merupakan barang milik negara/daerah/BUMN/BUMD/Desa sebagaimana terdapat dalam draf RUU Pertanahan.

Apabila diklasifikasikan berdasarkan proses terjadinya tanah negara, maka dapat di kelompokkan sebagai berikut:¹¹⁵

1. Tanah negara yang sejak semula merupakan tanah negara. Tanah ini merupakan tanah yang sejak berdirinya negara Indonesia belum pernah dilekati sesuatu hak atas tanah apa pun. Apabila di tarik mundur sampai zaman pemerintahan Hindia Belanda, maka apa yang dimaksud dengan *vrij landsdomein* termasuk dalam pengertian tanah

¹¹⁵ Julius Sembiring, *Op.Cit*, h. 9-12

negara ini. Tanah-tanah ini misalnya berupa hutan belantara, tanah-tanah pangan atau penggembalaan umum.

2. Tanah negara yang berkenaan dengan UU/karena ketentuan UU menjadi tanah negara. Tanah negara ini sebelumnya merupakan tanah hak, akan tetapi dengan adanya perubahan politik pertanahan, maka dilikuidasi menjadi tanah negara. Wujud dari tanah ini adalah tanah-tanah negara bekas tanah partikelir atau *eigendom* yang luasnya lebih dari 10 *bow*. (pasal 1 UU No. 1 tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir). Tanah ini menjadi tanah negara berdasarkan ketentuan UU No.1 tahun 1958, sebagaimana telah dinyatakan dalam Pasal 3, bahwa sejak berlakunya UU ini (UU No.1 tahun 1958) demi kepentingan umum hak-hak pemilik beserta hak-hak pertuanannya atas semua tanah-tanah partikelir hapus, dan tanah-tanah bekas tanah partikelir itu karena hukum seluruhnya serentak menjadi tanah negara.
3. Tanah negara yang berasal dari tanah hak yang telah berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang lagi. Selain hak milik, hak-hak atas tanah menurut ketentuan UUPA ditentukan jangka waktu berlakunya. Dengan berakhirnya jangka waktu ini dan tidak diperpanjang lagi, maka status tanahnya kembali menjadi tanah negara.
4. Tanah-tanah yang berasal dari tanah-tanah hak dan telah berakhir jangka waktunya serta dengan kebijakan politik pertanahan tidak boleh diperpanjang lagi tanah negara yang termasuk dalam pengertian ini adalah tanah-tanah sebagaimana dimaksud dalam Kepres No.32

tahun 1979 tentang pokok-pokok kebijaksanaan dalam rangka pemberian hak baru asal tanah asal komversi hak Barat Jo. PMDN No.3 tahun 1979 tentang ketentuan-ketentuan mengenai permohonan dan pemberian hak baru asal tanah asal komversi hak-hak Barat.

5. Tanah negara yang karena penetapan pemerintah menjadi tanah negara. Tanah ini menjadi tanah negara karena karena berdasarkan adanya ketetapan pemerintah. Penetapan areal menjadi hutan lindung, Kawasan konservasi, suaka margasatwa, dan sebagainya merupakan merupakan contoh konkret dari tanah negara ini.
6. Tanah yang menjadi tanah negara akibat dari suatu perbuatan hukum. Tanah ini menjadi tanah negara karena suatu pelepasan atau penyerahan hak. Ketentuan Pasal 1 butir 2 Keppres No.55 tahun 1993 menyatakan bahwa pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak dan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah.
7. Tanah negara yang karena sesuatu peristiwa menjadi tanah negara. Tanah negara berwujud tanah-tanah timbul baik karena adanya pengendapan air sungai, pendangkalan pantai maupun pendangkalan rawa, danau atau situ.
8. Tanah negara yang karena suatu perbuatan menjadi tanah negara. Pemegang hak atas tanah mempunyai kewajiban terhadap tanahnya.

Tidak di penuhi salah satu kewajiban tersebut dapat menyebabkan hak atas tanahnya hapus dan tanahnya menjadi tanah negara.

9. Hak pengelolaan. Kini dengan berlakunya PP Nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, hak pengelolaan dapat di masukkan kedalam pengertian tanah negara.

C. Makna Substansi Hak Menguasai Tanah Oleh Negara

Tanah merupakan kekayaan alam yang dikuasai negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat, hal ini dinyatakan Pasal 33 ayat (3) UUD 45, yang dipertegas kembali dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dasar-Dasar Pokok Agraria dinyatakan; Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan.

Berdasarkan rumusan pasal tersebut memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur pemanfaatan hak-hak atas tanah diwilayah Indonesia. Artinya negara mempunyai kewenangan untuk mengatur, merencanakan serta mengendalikan penguasaan dan pemilikan hak atas tanah. Kewenangan negara menguasai hak atas tanah diperoleh karena permasalahan pertanahan tidak semua dapat diselesaikan sendiri oleh masyarakat, sehingga hak kekuasaan negara atas tanah merupakan pelengkap terhadap hak-hak atas tanah yang

dikuasai oleh masyarakat. Hal ini sebagaimana ditegaskan Ida Nurlinda bahwa fungsi negara dalam penyelenggaraan sebagian kepentingan masyarakat itu hanyalah bersifat melengkapi. Dalam hal masyarakat dapat menyelesaikan kepentingan/masalahnya sendiri, dan selama hal itu tidak bertentangan dengan kepentingan/hak pihak lain, maka campur tangan Negara tidak diperlukan warga masyarakat. Mengingat tanah sebagai sumber daya alam yang menjadi sumber konflik dimasyarakat. Tanah sebagai sumber daya ekonomis terbatas dibutuhkan semua orang, sehingga membutuhkan regulasi dari Negara agar kepemilikan dan pemanfaatannya membawa sebesar-besarnya kemakmuran.¹¹⁶

Sampai saat ini pengertian konsep hak menguasai negara tidak mempunyai pengertian yang jelas dan tegas sehingga mempunyai penafsiran sesuai dengan kepentingan yang berpotensi menimbulkan konflik dalam implementasinya. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh Ida Nurlinda bahwa: Pengertian "dikuasai" negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, tidak dijelaskan lebih rinci dalam penjelasan, baik penjelasan umum maupun penjelasan pasal demi pasal.

Hal ini memungkinkan hak menguasai negara itu ditafsirkan atas berbagai pemahaman, tergantung dari sudut pandang dan kepentingan yang menafsirkan. Hal senada dikemukakan pula oleh Abrar Saleng bahwa: hak menguasai negara sebagai konsep sampai saat ini belum mempunyai konsep serta makna yang jelas dan tegas yang dapat diterima

¹¹⁶ Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria Perspektif Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2019, h. 61.

oleh semua pihak dalam hubungannya dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam nasional, sehingga mengundang banyak penafsiran yang berimplikasi kepada implementasinya. Perbedaan implementasi ini baik dalam peraturan perundang-undangan maupun dalam pelaksanaannya oleh departemen/instansi pemerintah terkait. Akibatnya sering terjadi benturan atau komplik kepentingan dan kewenangan dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam nasional.¹¹⁷

Sedangkan pengertian menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia kata "menguasai" berarti kedudukan berkuasa atas sesuatu atau memegang kekuasaan atas sesuatu. Dengan demikian hak menguasai negara jika dimaknai menurut pengertian kamus adalah kekuasaan negara atas sumber daya alam Indonesia. Sehingga bila dihubungkan dengan penjelasan Pasal 2 ayat (1) UUPA yang secara khusus memberikan pengertian hak menguasai atas tanah adalah dinyatakan : sesuai dengan pangkal pendirian tersebut diatas perkataan "dikuasai", dalam pasal ini akan tetapi adalah pengertian, yang memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia.

Negara Indonesia sebagai sebuah negara hukum modern mengakui adanya hak penguasaan negara dalam rangka melaksanakan hubungan hukum langsung antara negara dengan bumi, air dan ruang angkasa

¹¹⁷ Abrar Saleng, *Op.Cit*, h.467

sebagaimana dimaknai oleh Notonegoro yang menetapkan adanya tiga macam bentuk hubungan sebagai berikut:

1. Negara sebagai subjek, diberi kedudukan tidak sebagai perorangan tetapi sebagai negara. Dengan demikian, negara sebagai badan kenegaraan, badan yang *publiekrechtelijk*. Dalam bentuk ini negara tidak mempunyai kedudukan yang sama dengan perorangan.
2. Negara sebagai obyek, yang dipersamakan dengan perorangan sehingga hubungan antara negara dengan bumi dan lain sebagainya itu "sama" dengan hak perorangan atas tanah.
3. Hubungan antara negara "langsung" dengan bumi dan sebagainya tidak sebagai subjek perorangan dan tidak dalam kedudukannya sebagai negara yang memiliki, tetapi sebagai negara yang menjadi personifikasi dari seluruh rakyat sehingga dalam konsep ini negara tidak lepas dari rakyat. Negara hanya menjadi pendiri dan pendukung kesatuan-kesatuan rakyat.¹¹⁸

Makna hakikat menguasai Negara atas tanah sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, telah memberikan kewenangan pengaturan pemanfaatan hak-hak atas tanah baik secara luas maupun secara terbatas pada hak-hak tertentu (hak milik). Artinya dalam hal-hal khusus Negara berperan aktif sebagai penguasa mengatur dan mengurus penggunaan tanah sesuai dengan wewenangnya. Hal ini sebagaimana

¹¹⁸ Andi Bustamin Daeng Kunu, "Kedudukan Hak Menguasai Negara Atas Tanah", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 6 No. 1 Januari-April 2012, h.10.

dinyatakan oleh Iman Soetiknjo bahwa Negara mempunyai kewenangan baik kedalam maupun keluar yaitu :¹¹⁹

1. Membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk keperluan yang bersifat politis, ekonomis, dan sosial (Pasal 14 ayat (1) UUPA), sedangkan pemerintah daerah juga harus membuat perencanaannya sesuai dengan rencana pemerintah pusat (Pasal 14 ayat (2) UUPA).
2. Menentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang dapat diberikan dan dipunyai oleh perorangan (baik sendiri maupun bersama-sama)/badan hukum (Pasal 4 UUPA). Hal ini berarti bahwa bagi perorangan/ badan hukum tertentu dimungkinkan mempunyai hak milik atas tanah.
3. Berusaha agar sebanyak mungkin orang mempunyai hubungan dengan tanah, dengan menentukan luas maksimum tanah yang boleh dimiliki/dikuasai perorangan (Pasal 7 dan 17 UUPA), mengingat tiap-tiap WNI mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya (Pasal 9 ayat (2) UUPA).
4. Menentukan bahwa setiap orang/badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah, mengusahakan tanah itu sendiri, dengan beberapa

¹¹⁹ Iman Soetiknjo, *Politik Agraria Nasional (Hubungan Manusia Dengan Tanah Yang Berdasarkan Pancasila)*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2014, h. 51-52.

perkecualian (Pasal 10 UUPA). Hal ini untuk menjaga jangan sampai ada tanah absente

5. Berusaha agar tidak ada tanah telantar dengan menegaskan bahwa semua hak atas tanah berfungsi sosial, dan mencegah kerusakannya merupakan kewajiban siapa saja yang mempunyai hak atas tanah (Pasal 6 dan Pasal 15 UUPA).
6. Mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa. Misalnya hak guna usaha, hak guna bangunan, sewa-menyewa, sebagaimana tersebut dalam Pasal 16 UUPA.
7. Mengatur pembukaan tanah, pemungutan hasil hutan (Pasal 46 UUPA) dan penggunaan air dan ruang angkasa (Pasal 47,48 UUPA).
8. Mengatur pengambilan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi, air, dan ruang angkasa (Pasal 8 UUPA).
9. Mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, untuk menjamin kepastian hukum (Pasal 19 UUPA)

Selanjutnya kewenangan negara keluar dapat melakukan sebagai berikut : ¹²⁰

1. Menegaskan bahwa hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa dalam wilayah Indonesia sebagai kaeunia Tuhan Yang Maha Esa, dan karenanya bersifat abadi (Pasal 1 ayat (3) UUPA). Hal ini berarti hubungan tersebut tidak dapat diputus oleh siapa pun.

¹²⁰ *Ibid*, h.53.

2. Menegaskan bahwa orang asing (bukan WNI) tidak dapat mempunyai hubungan penuh dan kuat dengan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di wilayah Indonesia. Hanya WNI yang dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dan terkuat di seluruh wilayah Indonesia (Pasal 21 UUPA).

Sedangkan menurut SW. Soemardjono bahwa "...di Indonesia, dalam konsep negara menguasai, negara yang memperoleh kewenangan dari seluruh rakyat (bangsa) Indonesia, diberi kedudukan sebagai badan penguasa yang pada tingkatan tertinggi berwenang untuk mengatur pemanfaatan tanah dalam arti luas serta menentukan dan mengatur hubungan pemanfaatan dan perbuatan hukum berkenaan dengan tanah. Sebagai penerima kuasa, maka segala tindakan negara yang berkaitan dengan pembuatan kebijakan dan pengawasan atas terlaksananya segala peraturan dan kebijaksanaan itu harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.¹²¹

Melihat pendapat kedua pakar hukum tersebut, maka dapat dimaknai bahwa hak menguasai oleh negara atas tanah, merupakan pendelegasian kewenangan oleh seluruh rakyat kepada negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi untuk mendapatkan pengaturan dan pelayanan. Pendelegasian wewenang tersebut merupakan asas dalam hukum adat yang diangkat pada tingkatan tertinggi dalam hukum positif, khususnya hukum tanah nasional dengan mengingat asas hukum tanah

¹²¹ Maria SW. Soemardjono, *Op.Cit*, h.5.

berdasarkan pada asas hukum adat. Dalam hukum adat penguasaan hak atas tanah diserahkan kepada ketua adat untuk memelihara dan mengatur pemanfaatan dan penggunaan tanah dalam wilayah ulayatnya.

Perwujudan hak menguasai negara atas tanah, maka negara (pemerintah) dalam melakukan kewenangannya harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Karena tindakan yang dilakukan negara yang tidak berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka dianggap sebagai pemilik atas tanah bukan lagi sebagai memegang mandat hak menguasai negara. Sehingga sangat tepat apa yang dinyatakan oleh Maria SW Soemardjono bahwa kewenangan negara mengatur itu dibatasi oleh dua hal:

1. Pembatasannya oleh Undang-undang dasar. Pada prinsipnya hal-hal yang diatur oleh negara tidak boleh berakibat terhadap pelanggaran hak-hak dasar manusia yang dijamin oleh undang-undang dasar. Misalnya, suatu peraturan tidak boleh bias terhadap kepentingan suatu pihak, terlebih jika hal tersebut menimbulkan kerugian kepada pihak lain. Bahwa apabila karena sesuatu hal seseorang harus melepaskan hak atas tanahnya, maka ia berhak memperoleh perlindungan hukum yang adil atas pengorbanannya itu. Prinsip pengakuan terhadap hak orang lain itu harus dirumuskan secara tegas didalam peraturan perundang-undangan.
2. Pembatasan yang bersifat substantif. Dalam kaitan ini pertanyaan yang harus dijawab adalah, apakah peraturan yang dibuat itu relevan dengan tujuannya?. Sesuai dengan Pasal 2 ayat (3) UUPA, maka semua peraturan pertanahan harus ditujukan untuk terwujudnya sebesar-besar kemakmuran rakyat, sedangkan ruang lingkup pengaturan pertanahan dibatasi oleh Pasal 2 ayat (2) UUPA. Samping relevansi, maka kewenangan pembuatan kebijakan tidak dapat didelegasikan kepada organisasi swasta.¹²² Pandangan diatas telah memberikan pemaknaan yang jelas

mengenai hak menguasai negara atas tanah sebagaimana diatur dalam

¹²² *Ibid*, h.6.

UUPA adalah untuk memberikan pelayanan kepada seluruh masyarakat yang membutuhkan akses terhadap tanah. Tanah sebagai sumber daya alam langka jika tidak diatur oleh negara dalam hal pemanfaatan dan pengelolaannya akan banyak menimbulkan persoalan-persoalan dalam masyarakat. Mengingat tanah dibutuhkan oleh semua orang yang keberadaannya sangat-sangat terbatas akan menjadi sumber konflik jika tidak ada kewenangan untuk mengatur yang dimiliki negara. Negara sebagai pemilik kewenangan akan mengatur pemilikan dan penguasaan hak-hak atas tanah dalam masyarakat. Agar hak-hak atas tanah yang dimiliki maupun dikuasai oleh masyarakat dalam pemanfaatannya tidak membawa atau berdampak merugikan pihak-pihak masyarakat lainnya, justru sebaliknya yang dikehendaki pemilikan dan penguasaan tanah diharapkan memberikan sebesar-besarnya manfaat kepada sebanyak-banyaknya orang.

Konsekuensi dari hak menguasai negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UUPA tidak lain untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat demi tercapainya kesejahteraan sosial sebagaimana cita-cita bangsa dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945. Jika tidak untuk mencapai kesejahteraan rakyat, negara tidak mempunyai hak untuk menguasai tanah sebagai hak bangsa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 UUPA. Sehingga tepat apa yang dinyatakan oleh Ida Nurlinda bahwa Keterkaitan kaidah "hak menguasai negara"

dengan "sebesar-besarnya kemakmuran rakyat" akan menimbulkan kewajiban negara sebagai berikut:¹²³

1. Segala bentuk pemanfaatan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, harus secara nyata dapat meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat;
2. Melindungi dan menjamin segala hak rakyat yang terdapat didalam dan diatas bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dapat menghasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat;
3. Mencegah segala tindakan dari pihak mana punyang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan akses terhadap bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya

Ketiga aspek diatas harus selalu menjadi arahan atau acuan dalam menentukan dan mengatur segala sesuatu yang berkaitan dengan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Hal ini menyangkut segala kegiatan dari hulu sampai ke hilir sebagai satu kesatuan, bukan sesuatu yang dapat dipilah-pilah. Tidak ada satu bagian yang terpisah dari pengertian "dikuasai negara" dan "dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" bahkan semakin ke hilir kegiatan itu akan semakin menyentuh kepentingan rakyat banyak secara lebih nyata, yang memerlukan jaminan dan perlindungan yang nyata pula.¹²⁴

¹²³ Ida Nurlinda, *Op Cit*, h. 63.

¹²⁴ *Ibid*, h.64.

Dalam konteks pernyataan diatas, khusus yang berkaitan dengan permasalahan pertanahan, maka sifat dan hakikat hak menguasai Negara atas tanah adalah berkaitan dengan membangun, mengatur, memelihara dan memanfaatkan tanah dalam rangka memberikan manfaat sebesar-besarnya dan sebanyak-banyaknya untuk kepentingan rakyat. Mengingat keterbatasan tanah dan banyaknya yang membutuhkan tanah, sehingga Negara dengan hak menguasai dapat memanfaatkan semaksimal dan seefisien mungkin sesuai dengan tujuan dan ketentuan UUPA. Sebagai wujud hak menguasai Negara atas tanah, Negara dituntut kewenangannya untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan bagi seluruh rakyat dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah.

Kewenangan Negara dalam memanfaatkan hak menguasai Negara atas tanah, akan terlaksana apabila Negara tidak menyalahgunakan kewenangan yang diberikan oleh rakyat. Sebagai Negara hukum, dalam menjalankan kekuasaan yang diemban dan dipercayakan rakyat selalu berlandaskan pada aturan hukum. Sehingga rakyat juga selalu akan taat dan patuh pada aturan hukum yang berlaku atas segala aktivitas dalam pemanfaatan hak-hak atas tanah yang dikuasainya.

Terhadap hak menguasai Negara atas tanah yang mendapat amanah berupa kewenangan mengatur pemanfaatan tanah sebagai hak bangsa, bahwa segala tindakannya harus dapat mempertanggung jawabkan secara hukum. Sebagai Negara hukum, hak menguasai Negara

atas tanah kaitannya dengan tujuan Negara memberikah hak dan kewenangan kepada Negara menguasai tanah dalam rangka :¹²⁵

1. Negara” melindungi segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia, dengan berdasar pada persatuan; ini artinya sumber daya tanah sebagai hak bangsa terhadap tanah-tanah yang terdapat dalam suatu pulau bukan hanya hak dari rakyat atau masyarakat dipulau tersebut.
2. Negara hendak mewujudkan keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia; konsep ini berkaitan dengan hak penguasaan Negara atas tanah berkaitan erat dengan Negara kesatuan Republik Indonesia, jika tanah tidak dalam penguasaan Negara, maka masyarakat disuatu pulau akan mengklaim sebagai miliknya dan tidak dapat diganggu gugat oleh masyarakat (rakyat) dari pulau lainnya.
3. Negara yang berkedaulatan rakyat; dalam konteks ini Negara sebagai personifikasi dari seluruh rakyat berwenang mengatur penggunaan dan pemanfaatan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Tujuan hak penguasaan Negara sebagaimana dituangkan dalam Pasal 2 UUPA dalam rangka memberikan sebesar-besarnya kemakmuran untuk sebanyak-banyak orang, dapat dimaknai bahwa kemakmuran dalam hal ini bukan hanya dalam artian materil tetapi dimaknai bahwa pemilikan dan penguasaan tanah oleh orang perorang tidak saling melanggar hak masing-masing. Sehingga hak kekuasaan Negara merupakan kekuasaan

¹²⁵ Andi Bustamin Daeng Kunu,, *Op.Cit*, h.11.

yang dimiliki oleh Negara atau kekuasaan yang dijalankan oleh Negara, merupakan tugas khusus yang dimiliki Negara sebagai pemilik kewenangan.

Kekuasaan atau tugas Negara sebagai pemilik kewenangan mengatur sehubungan dengan hak tersebut disimpulkan sebagai berikut:¹²⁶

1. Hubungan antara Negara dengan tanah adalah berupa:
 - a. Kekuasaan yang lahir berdasarkan kedaulatan, yang terutama dilaksanakan terhadap pihak luar Indonesia baik pribadi maupun Negara;
 - b. Kekuasaan yang lahir berdasarkan kekuasaan dari rakyat, dimana Negara sebagai "*territoriale publiekrechtsgemeenschap van overheid en onderdanen*" memiliki karakter sebagai suatu lembaga sehingga terhadapnya diberi wewenang atau kekuasaan untuk mengatur secara intern;
 - c. Kekuasaan yang dijalankan oleh Negara adalah kekuasaan yang didasarkan pada keyakinan dan moral terhadap Tuhan dan terhadap manusia, khusus warganya, didalam keluhuran harkat dan martabatnya, secara hukum, kekuasaan yang dijalankan oleh Negara melalui pemerintah adalah kekuasaan yang didasarkan pada asas-asas hukum umum yakni keseimbangan hak dan kewajiban;

¹²⁶ *Ibid*, h.12-13

- d. Kekuasaan yang dijalankan Negara member dasar bagi tercapainya tujuan-tujuan hukum yaitu:
- 1) Adil, dalam arti keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia;
 - 2) Bermanfaat memenuhi kebutuhan manusia secara damai dan adil;
 - 3) Kepastian hukum, karena kepentingan dan kemanfaatan secara formal diwujudkan dalam hukum, sehingga menjadi hukum Negara, cara-cara perwujudan secara formal mengartikan dua hal yaitu pengakuan materiil terhadap nilai kemanusiaan, dan perlakuan secara formal melalui permusyawaratan perwakilan berlandaskan hikmakebijaksanaan.
2. Hubungan antara orang perseorangan, keluarga dan masyarakat dengan tanah adalah berupa:
- a. Hubungan kepunyaan (bukan milik), sebab tanah merupakan karunia Tuhan;
 - b. Kekuasaan untuk menjalankan hubungan kepunyaan itu dilakukan dalam hak dan kewajiban yang berimbang; hak yang diartikan sebagai kemampuan dan kecakapan untuk melakukan apa yang secara bebas boleh dilakukannya, juga diimbangi dengan kewajiban yaitu kemampuan dan kecakapan untuk melakukan apa yang harus dilakukan.

Tanpa adanya pengaturan hak menguasai Negara sebagaimana dalam Pasal 2 UUPA, maka hak dan penguasaan tanah akan terjadi

monopoli dari sebagian orang saja (tidak terkendali). Dimana Negara dengan kekuasaan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan dapat membuat regulasi-regulasi yang mengatur pemilikan dan penguasaan tanah oleh masyarakat baik perorangan maupun badan hukum. Dengan demikian penguasaan dan pemilikan hak atas tanah tidak terjadi penumpukan pada masyarakat tertentu saja (masyarakat ekonomi kuat), sebab ada pembatasan oleh hukum berlaku.