



P-ISSN: 2615-3416
E-ISSN: 2615-7845

Jurnal Hukum

SAMUDRA KEADILAN

Editorial Office : Jl. Prof. Syarif Thayeb, Meurandeh, Kota Langsa – Aceh
Email : samudrakeadilan.fhus@gmail.com
Website : <https://ejurnalunsam.id/index.php/jhsk>

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN HAK MENGUASAI NEGARA DALAM PEMANFAATAN SUMBER DAYA AGRARIA DALAM PERSPEKTIF HAK ASASI MANUSIA

¹Akhmadi Yusran, ² Deden Koswara

Fakultas Hukum, Universitas Lambung Mangkurat
Jl. Brigjend Hasan Basri Jl. Universitas Lambung Mangkurat, Pangeran, Kec. Banjarmasin
Utara, Kota Banjarmasin, Kalimantan Selatan 70124
lamlaj.mknunlam@gmail.com

Abstract

In essence, agricultural resource utilization on a larger scale has to be grounded in national values that protect shared development interests for the good of the public, while also being sensitive to the fundamental human rights of the populace. Public interest, which is in the forefront of the expanded use of land under the control of the State or Government, competes with national rights under agrarian law. The power to govern the State, which is expressly spelled out in the fundamental legal document (the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia), must be accurately outlined in a variety of Government policies. There are fundamental rights that must be taken into account from the standpoint of human rights. The utilization of agrarian resources must be founded on the premise of the public interest and be tied to human rights concerns, according to legal instruments to decisions of state institutions that constitute state policies. Because "earth, water, and the natural resources contained therein," which must be controlled by the State with the concept of State Controlling Rights (HMN), are connected with national rights that in agrarian law are which is in line with the concept of the public interest which also advances the legal instruments that are responsive to human rights in the use of agrarian resources, the right to the environment will also be connected.

Keywords: The Right to Control the State, Agrarian Resources, Human Rights Responsiveness

Abstrak

Pemanfaatan sumber daya agraria dalam skala lebih luas, pada hakekatnya harus disandarkan pada nilai-nilai kebangsaan yang menjaga kepentingan bersama dalam pembangunan demi kepentingan umum, akan tetapi juga harus responsif pada hak-hak dasar rakyat. Hak bangsa dalam hukum agraria akan berhadapan dengan kepentingan umum yang mengedepan dalam penggunaan tanah secara lebih luas yang berada dalam domainnya Negara/Pemerintah. Hak menguasai Negara yang tertuang tegas dalam instrumen hukum dasar (Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945) harus terjabarkan dengan baik dalam berbagai kebijakan Pemerintah. Dalam perpektif Hak Asasi Manusia (HAM) pada dasarnya ada hak-hak yang merupakan hak dasar yang harus diperhatikan. Instrumen hukum hingga putusan kelembangaan Negara yang merupakan kebijakan Negara pada dasarnya telah cukup mengamanatkan bahwa dalam pemanfaatan sumber daya agraria dengan asas demi kepentingan umum namun juga harus terhubung dengan persoalan HAM. Hak atas lingkungan hidup dalam pemanfaatan sumber daya agraria secara lebih luas juga akan terhubung karena “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya” yang harus dikuasai oleh Negara dengan konsep Hak Menguasai Negara (HMN) terhubung dengan hak kebangsaan yang dalam hukum agraria itu yang sejalan dengan konsep kepentingan umum yang juga mengedepan Instrumen hukum perundang-undangan harus yang responsif akan HAM dalam pemanfaatan sumber daya alam agraria harus mengedepan pula.

Kata kunci: Hak Menguasai Negara, Sumber Daya Agraria, Responsivitas HAM

PENDAHULUAN

Pemanfaatan sumber daya agraria demi kepentingan umum selalu mengedepan, terutama saat berhadapan dengan pembangunan yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah, dimana kewenangan Negara untuk mengatur dan menentukan bagi pengelolaan dan pemanfaatannya selalu didasarkan pada amanat Konstitusi, Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Campur tangan Negara dalam pengelolaan dan pemanfaatannya pada idealnya ditujukan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat, karena sesungguhnya tidaklah bagi kepentingan umum sesaat bagi perseorangan maupun kelompok akan tetapi terlebih bagi kepentingan bersama bagi pembangunan.

Kebijakan yang ada berhubungan pula dengan pelestarian lingkungan dalam pemanfaatan sumber daya agraria tersebut, telah banyak dituangkan dalam berbagai instrumen hukum, mulai dari konstitusi Negara hingga berbagai kebijakan lainnya oleh Negara (terkait lingkungan hidup, dikenal dengan istilah “*green constitution*”).¹ Dalam pemanfaatan sumber daya agraria tersebut ternyata belum cukup terhubung dengan persoalan lingkungan secara umum dan persoalan lain terkait hak-hak rakyat. Padahal sumber daya agraria yang menjadi bagian terpenting dalam pemanfaatannya adalah memperhatikan hak-hak dasar manusia yang merupakan Hak Asasi Manusia (HAM).

Hak Menguasai Negara merupakan hak yang ditegaskan melalui ketentuan konstitusi Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, dimana Hak Menguasai Negara atas tanah bersumber dari hak bangsa atas tanah, yang hakekatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa Indonesia yang mengandung unsur hukum publik.² Kewenangan yang ada pada Negara ini diperlukan bagi kepentingan pengaturan dan penataan sumber-sumber agraria ke dalam suatu instrumen kebijakan

¹ Konsep “Green Constitution” ditegaskan mulai dari Konstitusi Negara (UUD 1945) hingga penjabaran lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Amanat pelestarian lingkungan hidup telah tertuang dalam komitmen internasional secara umum melalui konsep penyelenggaraan pembangunan berwawasan lingkungan (eco development) dan pembangunan berkelanjutan (sustainable development).

² Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), hlm. 117

yang berhubungan dengan tanah (bumi, air dan ruang yang ada di atasnya) yang menganut prinsip keadilan dalam pengelolaan dan pemanfaatannya.

Penjabaran lebih jauh dari hak menguasai tanah oleh negara, terdapat pada Pasal 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang menyatakan bahwa: “bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”.³ Hal ini Rahmat Trijono menguraikan “cakupan hak menguasai negara terdiri dari: mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa”.⁴

Hak Menguasai Negara dalam implementasinya bersentuhan dengan kepemilikan hak individu yang mesti terjaga dengan baik, dan pada sisi yang lain juga akan bersentuhan dengan hak kolektif masyarakat hukum adat dan hak ulayatnya yang pada dasarnya juga dihargai UUD 1945. Demikian pula karakter “fungsi sosial” yang selama ini hidup dan berkembang dalam budaya hukum Timur, termasuk dalam sistem hukum agraria nasional yang menganut asas pemisahan horizontal (*horizontale van scheidings*), dimana “hak menguasai Negara” menjadi bagian dari pemanfaatan dan sumber daya agraria tersebut. Akan tetapi implementasi fungsi sosialpun akan bersentuhan dengan konsep kepentingan umum. Oleh karena itu agar persoalan yang berhubungan dengan perlindungan dan penghormatan terhadap HAM tetap terjaga, maka Negara harus menciptakan instrumen hukum yang baik berkenaan dengan kepemilikan Hak Atas Tanah (bumi, air, dan ruang angkasa).

Berdasarkan uraian di atas, perlu dilakukan penelitian tentang bagaimanakah implementasi kebijakan hak menguasai negara dalam pemanfaatan sumber daya agraria dalam perspektif hak asasi manusia?.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan serta teori dan asas hukum yang berlaku. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan menggunakan perangkat hukum positif sebagai dasar awal melakukan analisis. Sedangkan teknik analisis dilakukan secara deskriptif analitis, yakni dengan menarasikan hasil fakta-fakta yang ada dan mengujinya dengan norma yang ada, baik peraturan perundang-undangan yang berlaku.

PEMBAHASAN

1. Hak Menguasai Negara dan Fungsi Sosial

Sistem agraria nasional melihat bahwa tanah merupakan sentral dari sumber daya agraria. Karena itu Hukum Agraria identik dengan Hukum Pertanahan, sehingga Hak Menguasai Negara dimaksud adalah Hak Menguasai Negara atas tanah. Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

³ Zainuddin, Zaki Ulya, Domein Verklaring Dalam Pendayagunaan Tanah Di Aceh, Jurnal Hukum Samudra Keadilan, Vol. 13, No. 1, 2018, hlm. 140

⁴ Rahmat Trijono, Hak Menguasai Negara di Bidang Pertanahan, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2015), hlm. 3-4

Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut, maka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menjabarkan lebih lanjut dengan penegasan bahwa: "... bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi seluruh rakyat." Hak Menguasai Negara memberi wewenang kepada Negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa, wewenang untuk mengatur dan menentukan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang berkaitan dengan bumi, air dan ruang angkasa. Adanya kewenangan yang lahir dari Hak Menguasai Negara itu, kemudian ditegaskan pula bahwa: "... 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."

UUPA mengatur hak menguasai dari Negara atas tanah yang bersifat publik dan bersumber dari hak bangsa. Hal mana sejalan dengan adanya asas kebangsaan yang dianut dalam UUPA. Dalam hal ini, hak penguasaan negara atas tanah sebagai perwujudan hak masyarakat yang didasarkan pada keseimbangan hak dan kewajiban manusia Indonesia bersifat asli mengandung makna tuntutan hak dan kewajiban masyarakat terhadap penggunaan hak atas tanah, substansinya adalah untuk kesejahteraan rakyat. Hak penguasaan negara atas tanah dengan demikian merupakan hak dan kewajiban bersama perseorangan, masyarakat dan negara, bukan monopoli penguasa saja.⁵ Oleh karenanya implementasinya, Hak Menguasai Negara tetap memperhatikan kepemilikan atas tanah bersumber dari hak perseorangan yang harus dilindungi. Penghormatan dan perlindungan terhadap hak perseorangan adalah kewajiban Negara terhadap Hak Asasi Manusia (HAM). Menurut Pasal 2 ayat (4) UUPA, Hak Menguasai Negara yang bersandar pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 itu, dalam pelaksanaannya dapat beralih kepada Pemerintah (Pemerintah Daerah) dan juga masyarakat Hukum Adat sepanjang diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan atau peraturan Pemerintah.

Iman Soetikno membagi pengertian Hak menguasai dari Negara menjadi 2 (dua), yakni hak menguasai aktif dan hak menguasai pasif. Hak menguasai aktif adalah hak menguasai dari negara yang meliputi tanah dengan hak-hak perorangan, apabila tanah tersebut dibiarkan tidak diurus/ditelantarkan. Sedangkan, hak menguasai pasif adalah hak menguasai dari negara yang meliputi tanah dengan hak-hak perorangan bersifat pasif, maksudnya adalah bahwa di atas tanah telah ada hak-hak perorangan ataupun keluarga, maupun hak-hak yang lainnya.⁶

Hak Menguasai Negara membawa konsekuensi yuridis pada kewenangan Negara untuk mengatur dan menentukan dalam hukum. Hak Menguasai Negara memberikan kewenangan pada Negara untuk: 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angka; 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa; dan 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Ada banyak peraturan perundang-undangan yang mengatur hak menguasai Negara di bidang pertanahan, antara lain Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Pokok Kehutanan; Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan pokok Pertambangan; Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1972 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Transmigrasi; Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang

⁵ Winahyu Erwiningsih, *Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Negara Atas Tanah Menurut UUD 1945*, Abstraksi, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta 2009, hlm. i

⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, cetakan kesepuluh (Jakarta: Djambatan, 2005), hlm. 268

Pengairan; Undang-Undang Nomor 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Penataan Lingkungan Hidup; Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi; Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal; Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1997 tentang Ketenaga Nukliran; Keputusan Menteri Agraria No. SK.112/Ka/61, tentang pembagian tugas wewenang agrarian; ditetapkan tanggal 1 April 1961; dan lain-lain. Hal mana telah menggambarkan adanya perkembangan makna Hak Menguasai Negara di bidang pertanahan.⁷

Wewenang yang lahir dari hak menguasai dari Negara itu pada hakekatnya digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Amanat Konstitusi yang lahir dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 inilah yang kemudian dijabarkan melalui UUPA. Konteks dalam hal ini menurut Bagir Manan, ada kewajiban yang harus diwujudkan oleh Negara.⁸

Dalam konsepsi HAM, ada kewajiban Negara terhadap warga negara dalam bentuk penghormatan (*obligation to respect*), perlindungan (*obligation to protect*), dan pemenuhan (*obligation to fulfill*). Dalam hal kepemilikan hak atas tanah, kewajiban Negara yang pertama

adalah menjamin tentang kepemilikan hak itu berkaitan dengan penggunaannya, kemudian menjaga/memelihara pemanfaatan tanah tersebut bagi kepentingan bersama, yakni bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sehingga pemanfaatan dan pengelolaan sumber-sumber agraria maupun sumber daya alam selaras dengan konsep kelestarian lingkungan, berwawasan lingkungan.

Dari ketentuan peraturan perundang-undangan dapat ditarik sebuah permakluman bahwa Hak Menguasai Negara yang kemudian memberi kewenangan-kewenangan pada Negara itu sesungguhnya disandarkan pada hak bangsa (UUPA melalui Pasal 2 ayat (3) menyebut "... untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan..."). Artinya, persoalan kebangsaan menjadi hal yang penting diperhatikan dalam pemanfaatan dan penggunaan tanah. Negara memiliki kewenangan menentukan dan mengatur dalam konteks dengan kepentingan bangsa, sehingga dalam implementasinya ke dalam instrumen hukum (UUPA) adalah dalam bentuk asas kebangsaan yang harus diperhatikan.

Asas pemisahan dalam kepemilikan atas tanah memunculkan Hak Menguasai Negara, karena menurut asas ini jika seseorang memiliki tanah lalu kemudian di dalamnya ada terkandung kekayaan alam, maka tidaklah serta merta memiliki hak atas kekayaan alam dimaksud. Kewenangan negara untuk mengatur melahirkan Hak Menguasai Negara, kewenangan pemegang hak atas tanah untuk menggunakan kekayaan alam apa yang ada di dalam bumi, air serta ruang di atasnya harus terkait dengan penggunaannya.⁹

Oleh karena kepemilikan hak atas tanah berkaitan dengan kepentingan umum dalam penggunaannya, maka pengaturan yang dilakukan oleh Negara berkaitan dengan pemilikan dan penggunaan tanah itu dimaksudkan agar tidak melampaui batas yang tidak diperkenankan, jangan sampai merugikan **kepentingan umum**. Jika di Eropa Barat diperlukan pembatasan hak milik dengan fungsi sosial karena orang menyalahgunakan hak miliknya hingga merugikan kepentingan umum,

⁷ Rachmat Trijono, dkk, *Op., Cit.*, hlm. 7.

⁸ Bagir Manan, *Beberapa Catatan Atas RUU Tentang Minyak dan Gas Bumi*, (Bandung: FH UNPAD, 1999), hlm. 1-2

⁹ Eman, *Asas Pemisahan Horizontal Dalam Hukum Tanah Nasional*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum Bidang Hukum Agraria, Fakultas Hukum Unair Surabaya, 13 Desember 2008, hlm. 13

maka “mutlak”-nya Hak menguasai Negara itu juga harus dibatasi untuk menjinakkan keganasan hak menguasai demi menjaga kepentingan individu.¹⁰

Di Spanyol fungsi sosial bersentuhan dengan konsep perlindungan sumber daya alam (lingkungan hidup), dimana Konstitusi juga mengakui akan hak kepemilikan yang berkaitan dengan fungsi sosial. Yang menjadi perhatian adalah, adanya satu kesatuan antara fungsi sosial hak milik beserta ruang lingkungannya, dan disisi lain adalah perlindungan, pelestarian dan pemanfaatan sumber daya alam, sebagaimana ditegaskan: “*The public powers should maintain a rational use of natural resources, with a view to protecting and improving quality of life and restore the environment, based on essential collective solidarity*”¹¹

Sementara fungsi sosial yang ada, lahir dari sistem hukum agraria Indonesia lebih mengindikasikan hukum agraria identik dengan hukum tanah itu sendiri, dengan melihat pada sisi implementasi penggunaan hak milik atas tanah berkait dengan kepentingan umum. Sejalan dengan konsep kepentingan umum ini, Pasal 6 UUPA menegaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Fungsi sosial tanah mengafirmasi pandangan yang melihat semua hak atas tanah secara langsung atau tidak langsung bersumber pada hak bangsa sebagai milik bangsa Indonesia. Dengan demikian pada gilirannya pun memunculkan beberapa konsekuensi fungsi sosial atas tanah yang meliputi: 1) Tidak dapat dibenarkan untuk menggunakan atau menggunakan tanah hanya untuk kepentingan pribadi pemegang haknya, apalagi menimbulkan kerugian masyarakat; 2) Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan sifat dari haknya hak maupun bagi masyarakat dan negara; 3) Penggunaan dan pemanfaatan tanah harus memperhatikan rencana tata ruang maupun instrumen penatagunaan tanah lainnya yang ditetapkan secara sah oleh pihak yang berwenang; 4) Pemegang hak atas tanah wajib memelihara tanah dengan baik dalam arti menambah kesuburan dan mencegah kerusakan tanah tersebut; dan 5) Merelakan hak atas tanah tersebut dicabut demi kepentingan umum.¹²

Meskipun penggunaan hak atas tanah dengan fungsi sosialnya itu sejalan dengan kepentingan umum, ada kepentingan atas kepemilikan tanah yang tetap harus diperhatikan. Jangan sampai terlanggar hak-hak kepemilikan dari individu/persorangan, karena ini akan sangat mendasar pada persoalan HAM. Hak kepemilikan atas tanah pada tahap awalnya bersifat individual, di mana konsep Barat mengartikan hak milik bersifat mutlak, namun dalam sistem hukum Indonesia mempunyai fungsi sosial, karena hak milik pada implementasinya berkait dengan pengelolaan yang berada pada fungsi mengelola yang ada pada ranah fungsi publik. Terkait dengan fungsi publik, maka Negara boleh intervensi di dalamnya. Hak Ulayat yang dimiliki masyarakat Hukum Adat ketika berada pada ranah pengelolaan pun akan berubah menjadi fungsi publik. Ada kepentingan umum yang terjaga dalam penggunaan hak ini.

Hak milik berkaitan dengan penggunaannya dan demi kepentingan umum mempunyai fungsi sosial, sehingga atas dasar Hak Menguasai Negara dapat mengatur melalui instrumen hukum perundang-undangan karena terkait kepentingan bersama yang harus terjaga. Jangan sampai merugikan kepentingan umum.

Hak atas tanah tidak hanya berhubungan dengan permukaan bumi, akan tetapi juga bagian lain dari tubuh bumi yang berada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya yang akan menjadi

¹⁰ Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), hlm. 5

¹¹ Maria Elena Sanchez Jordan and Antonio Gambaro, *Land Law in Comparative Perspective*, (The Hague Netherlands: Kluwer Law International, 2002), hlm. 20

¹² Oloan Sitprus dan HM Zaki Sierad, *Hukum Agraria, Konsep Dasar dan Implementasi*, (Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2006), hlm. 65

bagian wewenang bagi pemiliknya terkait penggunaannya. Batas-batas bagi penggunaan hak ini kemudian ditentukan oleh UUPA dengan norma: "... sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi."¹³ Sesungguhnya Tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya bukanlah kepunyaan pemegang hak atas tanah bersangkutan, ia hanya diperbolehkan menggunakannya¹⁴

Hak Pengelolaan atas tanah (bumi, air dan ruang angkasa) juga dapat berdampak pada kerusakan sumber daya alam, karena tanah dapat diberikan oleh Negara kepada seseorang atau badan hukum meskipun atas sesuatu hak menurut peruntukannya dan keperluannya, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra/Daerah Otonom) untuk digunakan bagi pelaksanaan tugas masing-masing. Namun dikarenakan pengaturan mengenai hak pengelolaan ini belum diatur dalam ketentuan perundangan yang kokoh,¹⁵ maka dasar pijakan bagi pelaksanaan hak ini pun akhirnya bertumpu pada kebijakan pengaturan yang dilakukan secara teknis hingga ke Daerah dengan berbagai perizinan yang longgar, yang berdampak hingga terabaikannya perlindungan (pelestarian) lingkungan hidup. Terabaikannya hak atas lingkungan hidup akan berdampak kepada terabaikannya HAM¹⁶, hanya karena kebijakan-kebijakan yang tidak responsif.

2. Kebijakan Pengelolaan dan Pemanfaatan Sumber Daya Agraria Dalam Konteks HAM

Persoalan agraria dalam arti segala sesuatu yang berhubungan dengan tanah, antara kepemilikannya hingga pemanfaatannya tidak lepas dari konsep Hak Pengelolaan yang di dalam UUPA masih belum tegas. Hak Pengelolaan merupakan hak yang tidak disebutkan secara tersurat dalam UUPA, tetapi hanya tersirat pada penjelasan umum II angka (2) UUPA.¹⁷

Hak pengelolaan muncul pertama kali saat dikeluarkannya Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijaksanaan Pasca diberlakukannya UUUP tahun 1960, pada tahun 1965 dikeluarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 yang mengkonversi Hak Atas Penguasaan Atas Tanah Negara menjadi hak Pengelolaan, tanpa menjelaskan lebih lanjut maksud dari Hak Pengelolaan tersebut. Hal tersebut terlihat dari Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 yang menyebutkan bahwa jika tanah negara yang diberikan kepada departemen-departemen, direktorat-direktorat, daerah-daerah swatantra digunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan atas tanah negara tersebut dikonversi menjadi Hak Pengelolaan.

¹³Lihat pasal 4 ayat (1) dan (2) UUPA

¹⁴Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm.19

¹⁵Hak Pengelolaan, sebenarnya merupakan Hak Penguasaan Atas tanah yang telah dikonversi Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah dan Kebijaksanaan Selanjutnya.

¹⁶Dalam perundang-undangan mulai dari UUD 1945 hingga Undang Undang, banyak pasal-pasal yang berhubungan dengan Hak Atas Lingkungan terkait HAM, antara lain ; Pasal 28H ayat (1) UUD 1945, pasal 9 ayat (3) Undang Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, pasal 65 Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan dan Pengendalian Lingkungan Hidup.

¹⁷ Levina Azaria Winantyo, *Penguasaan Hak Atas Tanah Dengan Hak Pengelolaan Yang dikuasai Oleh PT. Pertamina (Studi Kasus: Sengketa Komplek Militer Antara TNI Dengan PT. Pertamina Di Kebon Jeruk)*, Jurnal Jurist-Diction: Vol. 1 No. 2, November 2018, hlm. 580.

Menurut Erwiningsih makna dan substansi yang terkandung dalam hal menguasai negara atas tanah itu sangatlah mudah diberikan penafsiran “tunggal” sesuai dengan keinginan penguasa, sedangkan masih banyak peraturan perundang-undangan yang harus dijabarkan untuk pelaksanaan ketentuan pokok dalam UUPA.¹⁸ Oleh karena itu, Hak Pengelolaan harus diatur tegas dalam perundangan, bilamana hak menguasai Negara turun (diberikan) kepada pihak ketiga tentu saja dengan berbagai persyaratan yang biasanya dituangkan melalui kebijakan perizinan yang pada hakekatnya adalah merupakan perizinan lingkungan, dimaksudkan bahwa dengan perizinan yang merupakan bentuk dispensasi atas sesuatu kegiatan yang mungkin pada awalnya adalah dilarang atau paling tidak, perizinan diberikan untuk melaksanakan kegiatan yang dasarnya ada pada kewenangan Negara mengatur (menguasai)-nya. Ketika hak ini dilaksanakan maka persoalan selanjutnya adalah bagaimana dampak yang diberikan kepada lingkungan sekitar (masyarakat dan lingkungan). Senyatanya banyak kerusakan lingkungan akibat dari pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam yang berasal dari eksploitasi bumi (tanah) yang berhubungan dengan perkebunan, kehutanan, maupun pertambangan, sementara masyarakat jauh dari mendapatkan kontribusi yang memadai karena indikasi kemiskinan masih kuat terlihat.¹⁹

Melalui pembentukan produk hukum berupa peraturan perundang-undangan, baik berupa produk legislasi maupun regulasi yang melahirkan berbagai kebijakan harusnya lebih mengedepankan cita keadilan sosial seperti yang tercantum dalam dasar negara Pancasila, sehingga amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 akan dapat terwujud melalui implementasi Hak Menguasai Negara itu “... untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Negara memiliki kewenangan untuk mengatur dan pada konkritnya menciptakan produk hukum yang benar-benar bersandar pada cita hukum Pancasila, untuk terciptanya keadilan dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber-sumber daya alam²⁰.

Konteks dengan konsep penataan suatu wilayah yang ada dalam hukum agraria, bagaimana penataan tidak mengganggu atau merusak lingkungan hidup (ekologis). Maka sesungguhnya kebijakan yang lahir pun berorientasi pada pelestarian lingkungan. Penggunaan tanah (bumi, air, dan ruang yang ada di atasnya) yang hingga kini menimbulkan banyak dampak kerusakan lingkungan hidup masih terasa karena penyebabnya dimulai dari adanya instrumen hukum yang tidak bersinergi pada komitmen pelestarian lingkungan. Masih ada berbagai peraturan perundang-undangan yang tidak sinkron dalam penjabaran. Jika sebuah peraturan perundangan mengatur hal yang bersifat pokok-pokok atau dasar (Undang Undang Pokok atau undang-undang “payung”- *raamwet*) maka perlu penjabaran. Ada 2 (dua) bentuk penjabaran: 1) Undang-undang organik, undang-undang ini yang melaksanakan undang-undang pokok, tidak boleh lepas dengan undang-undang pokoknya (undang-undang pokok sebagai sumber); dan 2) Undang-undang sektoral, yakni undang-undang yang mengatur dalam perspektif berbeda atau berdiri sendiri di luar undang-undang pokok. Undang-undang ini pada essensinya merasa tidak perlu bersandar pada undang-undang pokok.²¹

Kehadiran undang-undang organik terkait lingkungan hidup, pada dasarnya harus bersumber pada undang-undang pokoknya (Undang-Undang Lingkungan Hidup) sehingga ketika undang-undang pokok mengakomodasi pesan-pesan bagi komitmen pelestarian lingkungan hidup dengan hak-hak dasar yang berkaitan dengannya HAM, yakni Hak Atas Lingkungan Hidup yang baik dan sehat, maka undang-undang organiknya pun harus memuat pesan melalui norma hukum yang tertuang dalam

¹⁸ Winahyu Erwiningsih, *Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Negara atas Tanah Menurut UUD 1945*, Jurnal Hukum No. Edisi Khusus Vol. 16 Oktober 2009, hlm. 120

¹⁹ Ingat, bahwa penggunaan/pemanfaatan tanah yang pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara itu adalah untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, kesejahteraan....

²⁰ Otong Rosadi, *Hukum, Ekologi dan Keadilan Sosial*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2012), hlm. 32

²¹ Eman, *Hukum Agraria Dalam Penataan dan Pengembangan Wilayah*, Kuliah Program Doktor Unair Surabaya, 2 September 2013.

Pasal-Pasalnya. Pertanyaanya adalah, mana undang-undang organik atau undang-undang sektoral dimaksud.

Jika undang-undang tentang Kehutanan (Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan),²² undang-undang tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Minerba),²³ atau undang-undang tentang Sumber Daya Air (Undang Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air), maupun undang-undang lain yang bersentuhan dengan lingkungan sebagai undang-undang organik, seberapa besar tingkat akomodasinya berkenaan dengan HAM itu. Senyatanya banyak kemunculan undang-undang sektoral yang belum menjabarkan pesan-pesan HAM yang jelas.

Kehadiran UUPA dengan asas kebangsaan yang mengedepan, memiliki bobot penghargaan tertentu pada nilai-nilai HAM yang berhubungan dengan hak kepemilikan (atas tanah), meskipun hak ini dihadapkan dengan konsep Hak Menguasai Negara dan fungsi sosial hak atas tanah tersebut. Hak Menguasai Negara atas tanah bermaksud melindungi penggunaan di luar batas-batas kepentingan umum dan kepentingan bersama yang harus terjaga. Hak Menguasai Negara yang bersumber pada nilai kebangsaan mengindikasikan bahwa ada kepentingan atau hak kolektif yang diutamakan. Meskipun karena historis pembentukannya undang-undang ini jauh dari paradigma HAM di Indonesia, akan tetapi tetap responsif pada HAM. Hanya saja penegasan terhadap hal yang bersentuhan dengan komitmen pelestarian lingkungan hidup berkenaan dengan penggunaan sumber daya agraria masih belum tegas.

Banyaknya undang-undang yang dinyatakan bertentangan dengan UUD Negara RI Tahun 1945 melalui uji materiel Mahkamah Konstitusi karena dianggap bertentangan dengan konsep perlindungan terhadap lingkungan hidup dan komitmen HAM, telah membuktikan bahwa penguasaan kebijakan ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan masih belum baik. Peraturan perundang-undangan yang bersentuhan dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, idealnya dihubungkan dengan persoalan lingkungan hidup.

Hak menguasai oleh Negara telah diterpreasi secara luas oleh Mahkamah Konstitusi melalui uji materiel (*judicial review*) terhadap beberapa Undang-Undang terkait, bukan hanya dalam hal mengadakan kebijakan-kebijakan (*beleids*) oleh Pemerintah tetapi juga soal pengurusan (*bestuurdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheerdaad*) hingga pengawasan (*toezichthoudendaad*),²⁴ sehingga sesungguhnya telah jelas bahwa kebijakan dalam pengelolaan sumber daya agraria yang harus memperhatikan kepentingan umum pun harus terhubung dengan persoalan HAM, artinya responsivitas terhadap HAM tertuang kuat dalam instrument hukum terkait.

PENUTUP

HMN dalam pemanfaatan atas sumber daya agraria secara lebih luas terhubung dengan persoalan lingkungan hidup, akan menjadi lebih penting demi mencapai tujuan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Asas kebangsaan dalam hukum agraria harus terimplementasi secara baik dalam instrument hukum yang menjaga bahwa bumi (tanah), air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang dikuasai oleh Negara itu, tidak hanya memunculkan kebijakan-kebijakan tetapi juga pengurusan,

²²Telah diubah dengan UU No. 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang jo. UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

²³Telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara jo. UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

²⁴Lihat Putusan MK No. 001-021/PUU-I/2003, No.002/PUU-I/2003, No.058-059-060-063/PUU-II/2004, No.20/PUU-V/2007, No. 36/PUU-X/2012, No, 85/PUU-XI/2013.

pengaturan, pengelolaan dan pengawasannya, Meski demikian kepentingan umum yang dikedepankan pada hakekatnya terkait pada persoalan HAM yang selalu menjaga hak yang dimiliki secara dasar oleh subyek hukum, tidak hanya manusia (orang), badan hukum akan tetapi juga persoalan lingkungan hidup yang akan terbawa dalam pemanfaatan sumber daya agraria itu secara lebih luas. Hak dasar yang merupakan HAM itu sesuai dengan prinsip ekokrasi, bahwa lingkungan hidup dapat dianggap sebagai subyek hukum yang ada yang harus dihormati dan dilindungi keberadaannya.

Hak bangsa yang tertuang dalam UUPA sesungguhnya menjadi penting diperhatikan dalam pemanfaatan sumber daya agraria. Kewenangan Negara terkait HMN dalam persoalan ini akan berhubungan dengan kepentingan bersama, kepentingan orang banyak untuk seluruh rakyat (bangsa) dengan memperhatikan terhadap responsibilitas peraturan perundangan terhadap HAM khususnya hak atas lingkungan.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, Jakarta: Konstitusi Press, 2013
- Bagir Manan, *Beberapa Catatan Atas RUU Tentang Minyak dan Gas Bumi*, Bandung: FH UNPAD, 1999
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, cetakan kesepuluh, Jakarta: Djambatan, 2005
- Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 2008
- Eman, *Asas Pemisahan Horizontal Dalam Hukum Tanah Nasional*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum Bidang Hukum Agraria, Fakultas Hukum Unair Surabaya, 13 Desember 2008
- Eman, *Hukum Agraria Dalam Penataan dan Pengembangan Wilayah*, Kuliah Program Doktor Unair Surabaya, 2 September 2013
- Levina Azaria Winantyo, *Penguasaan Hak Atas Tanah Dengan Hak Pengelolaan Yang dikuasai Oleh PT. Pertamina (Studi Kasus: Sengketa Komplek Militer Antara TNI Dengan PT. Pertamina Di Kebon Jeruk)*, Jurnal Juri-Diction: Vol. 1 No. 2, November 2018
- Maria Elena Sanchez Jordan and Antonio Gambaro, *Land Law in Comparative Perspective*, The Hague Netherlands: Kluwer Law International, 2002
- Oloan Sitprus dan HM Zaki Sierad, *Hukum Agraria, Konsep Dasar dan Implementasi*, Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2006
- Otong Rosadi, *Hukum, Ekologi dan Keadilan Sosial*, Yogyakarta: Thafa Media, 2012
- Rahmat Trijono, *Hak Menguasai Negara di Bidang Pertanahan*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2015
- Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010
- Winahyu Erwiningsih, *Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Negara Atas Tanah Menurut UUD 1945*, Abstraksi, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta 2009
- Winahyu Erwiningsih, *Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Negara atas Tanah Menurut UUD 1945*, Jurnal Hukum No. Edisi Khusus Vol. 16 Oktober 2009
- Zainuddin, Zaki Ulya, *Domein Verklaring Dalam Pendayagunaan Tanah Di Aceh*, Jurnal Hukum Samudra Keadilan, Vol. 13, No. 1, 2018
- Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria

Undang Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

Undang Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, sebagaimana diubah dengan Undang Undang Nomor 19 Tahun 2004 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Undang Undang Nomor 41 tahun 1999 Tentang Kehutanan Menjadi Undang Undang

Undang Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air

Undang Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Putusan MK No.001-021/PUU-I/2003, No.002/PUU-I/2003, No.058-059-060-063/PUU-II/2004, No.20/PUU-V/2007, N0. 36/PUU-X/2012, No, 85/PUU-XI/2013.

Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah dan Kebijakanannya Selanjutnya