

---

## **HAKIKAT HAK MENGUASAI NEGARA ATAS TANAH DALAM PEMBANGUNAN DAN KESEJAHTERAAN RAKYAT**

**Sella Petrix Pelupessy<sup>1\*</sup>, Eddy Pelupessy<sup>2</sup>, Lena Claudia Angwarmasse<sup>3</sup>**

<sup>1,2</sup>Fakultas Hukum, Universitas Cendrawasih, Indonesia

\*Correspondence: [sellapelupessy19@gmail.com](mailto:sellapelupessy19@gmail.com)

---

### **SEJARAH ARTIKEL**

*Diterima: 14.04.2026*

*Direvisi: 25.04.2026*

*Publish: 30.04.2026*

---

### **LISENSI ARTIKEL**

*Hak Cipta © 2026*

*Penulis: Ini adalah artikel akses terbuka yang didistribusikan berdasarkan ketentuan Creative Commons Attribution 4.0 International License.*

---

### **ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami wewenang hak menguasai negara atas tanah serta arti strategisnya dalam pembangunan dan kesejahteraan rakyat. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Hasil penelitian menunjukkan bahwa hak menguasai negara atas tanah mengandung kewenangan untuk mengatur, mengurus, dan menguasai perolehan serta penggunaan tanah dengan tujuan utama mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Dalam praktiknya, konsep hak menguasai negara atas tanah masih menimbulkan berbagai penafsiran dan kepentingan. Penguasaan tanah yang berada langsung dalam kewenangan negara cenderung diarahkan untuk kepentingan investor dan pemilik modal dengan alasan mendorong pertumbuhan ekonomi, yang pada kondisi tertentu dapat menimbulkan ketimpangan dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah. Secara strategis, hak menguasai negara harus ditempatkan dalam kerangka mewujudkan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagai dasar pembentukan hukum agraria nasional. Pelaksanaan kewenangan tersebut harus memperhatikan berbagai hak yang melekat pada tanah, termasuk hak ulayat, hak pengelolaan, wakaf, dan hak-hak atas tanah lainnya. Oleh karena itu, diperlukan pembaruan terhadap Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang secara tegas memuat asas-asas hukum sebagai landasan substantif dalam pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah.

**Kata Kunci:** hak menguasai negara, tanah, pembangunan, kesejahteraan rakyat, hukum agraria.

---

### **ABSTRACT**

*This study aims to examine and understand the authority arising from the state's right to control land and its strategic significance in national development and public welfare. This research employs a normative juridical method using a statutory approach, conceptual approach, and case approach. The findings indicate that the state's right to control land encompasses the authority to regulate, administer, and control the acquisition and utilization of land, with the primary objective of achieving the greatest prosperity of the people in a fair and equitable manner. In practice, the concept of the state's right to control land remains subject to various interpretations and competing interests. Land directly controlled by the state tends to be allocated to investors and capital owners on the grounds of promoting economic growth, which, under certain circumstances, may contribute to inequality in land ownership and utilization. Strategically, the state's right to control land must be implemented within the framework of realizing the mandate of Article 33 paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, which serves as the foundation of national agrarian law. The exercise of such authority must take into account various rights attached to land, including customary communal rights, management rights, waqf rights, and other land rights. Therefore, reform of the Basic Agrarian Law is necessary to explicitly incorporate substantive legal principles that serve as the foundation for the exercise of the state's right to control land.*

**Keywords:** state's right to control land, land, development, public welfare, agrarian law.

## 1. Pendahuluan

Indonesia adalah negara yang beragam etnik, budaya, dan adat-istiadat. Keberagaman tersebut merupakan corak material bangunan bangsa yang merupakan kodrat yang tak dapat disangkal dengan cara apa pun. Ketika keberagaman (perbedaan) itu dapat diakomodasi melalui mekanisme kesepakatan menjadi sebuah kekuatan dan mampu menghancurkan kekuasaan penjajah serta pondasi bangunan negara diletakkan di atasnya, suatu awal yang cerdas dan bermartabat telah dimulai. Hal ini merupakan bukti suatu keberhasilan dalam memaknai dan memanfaatkan keberagaman sebagai potensi kekuatan, serta wujud sebuah kesadaran yang mencerminkan bukan hanya kecerdasan intelektual, melainkan juga kecerdasan emosional sebagai suatu kearifan.

Hal ini pula yang oleh pendiri bangsa dijadikan nafas, dengan melahirkan komitmen untuk membentuk dan mengembangkan konsepsi negara yang dapat menjamin keberagaman. Melalui semboyan Bhineka Tunggal Ika, wujud kesadaran kolektif akan keberagaman ini kemudian diabadikan sebagai kekayaan dan kekuatan bangsa.

Beranjak dari kenyataan tersebut serta pengalaman hidup sebagai bangsa yang pernah tertindas, teraniaya, dan tereksplorasi selama ratusan tahun dalam kungkungan kekuasaan pemerintah kolonial, perubahan dan pembaharuan menjadi tekad dan tujuan utama. Memerdekakan dan membebaskan diri dari cara berpikir, cara pandang, dan cara bertindak ala kolonial yang tidak adil, diskriminatif, dan eksploitatif demi pemulihan harkat dan martabat kemanusiaan yang berkeadilan, untuk mewujudkan jati diri dan cita-cita sebagai bangsa yang sungguh-sungguh merdeka, adalah salah satu tujuan dari esensi perubahan yang ingin diwujudkan.

Demikian pandangan-pandangan hukum baru berkarakter Indonesia, yang mampu menjamin rasa keadilan dan kepastian hukum atau yang mampu memberi perlindungan secara adil terhadap eksistensi masyarakat hukum adat dan hak-haknya, yang selama masa penjajahan ikut tersandera sebagai budak ketidakadilan dan ketidakpastian hukum, adalah bagian yang tidak terpisahkan dari ikhtiar perubahan yang serentak ingin dilakukan di alam kemerdekaan.

Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 ditegaskan, bahwa "sesungguhnya kemerdekaan itu adalah hak segala bangsa, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan" (alinea pertama), dan "... supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, rakyat Indonesia menyatakan kemerdekaannya" (alinea ketiga). Secara prinsipil rumusan ini mengandung makna, bahwa kehidupan kebangsaan yang bebas, adil, dan makmur akan terwujud sebagai cerminan kemerdekaan yang sesungguhnya, apabila segala bentuk dan wujud penjajahan, termasuk pandangan dan pemikiran hukum yang berwatak dan bernilai asing yang tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan yang mempengaruhi, mendominasi, melembaga, dan mempreteli cara pandang dan cara bertindak ke-Indonesia-an kita melalui norma hukum, dapat disterilkan atau dibersihkan.

Seiring maksud tersebut, para pendiri negara (the founding fathers) memandang perlu untuk melakukan segera perubahan di bidang hukum, terutama bagaimana merancang Undang-Undang Agraria baru untuk menyelesaikan persoalan dualisme hukum tanah, konon agar tuntutan pembangunan melalui kemerdekaan yang telah dicapai, dapat membawa perubahan besar, yaitu terwujudnya masyarakat adil dan makmur. Dalam konteks ini, upaya merealisasikan keselarasan, keserasian untuk mengatasi batasan-batasan perbedaan sedemikian rupa, sehingga menghasilkan satu kesatuan sistem hukum sebagai keseluruhan dalam keberagaman yang harmonis, merupakan sebuah tuntutan pemaknaan karena akan menentukan tegak dan berlakunya hukum pertanahan secara efektif dan bermartabat.

Karena itu, sikap dan pemahaman yang objektif dan komprehensif terhadap "keberadaan masyarakat adat dan hukumnya yang memiliki sifat dan corak khas, berbeda dari hukum-hukum lainnya" sebagaimana pemikiran Suryaman Mustari Pide yang dikutip oleh Abdurrahman (1980, p. 12), merupakan syarat yang harus dipenuhi. Yakni pemahaman terhadap makna khusus dari nilai-nilai budaya dan spiritual masyarakat, betapa pun sederhananya, amatlah berharga, yaitu makna khusus dari hubungan mereka dengan tanah atau wilayahnya. Objek kebutuhan elementer "yang memiliki sifat total physical supply-nya tetap dan tidak dapat diperbaharui sebagai kepemilikan yang eksklusif" (Effendie, 1983, p. 45).

Demikian pula sikap objektif dan kejujuran untuk mengakui, bahwa jauh sebelum Indonesia terbentuk dan memproklamasikan negara sebagai satu bangsa (realitas budaya), di wilayah ini sudah ada suku-suku, kelompok yang relatif mantap berbudaya dan relatif baik terorganisasi dalam hukum adatnya masing-masing. Hukum yang telah ikut memberi andil "dalam menjiwai perjuangan kebangsaan melawan kekuasaan kolonial dan membantu mengukuhkan persatuan bangsa" dan telah mengatur seluruh sendi kehidupan masyarakat secara turun temurun, termasuk tanah dan alam lingkungannya.

Sikap dan pemahaman demikian diperlukan, karena akan turut menentukan kadar kualitas bangunan hukum yang hendak dibangun sebagai suatu sistem aturan yang menunjang efektifitas pelaksanaan perencanaan dan proses pembangunan guna mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang dicita-citakan. Artinya, dalam rangka penciptaan hukum pertanahan, logika pemikiran yang berorientasi nilai-nilai hukum adat penting artinya. Sebab

secara filosofis sebagaimana dikatakan Patittingi (2012), konsep tanah menurut hukum adat merupakan benda berjiwa yang tidak boleh dipisahkan persekutuannya dengan manusia, meskipun berbeda wujud dan jati diri, namun merupakan suatu kesatuan yang saling mempengaruhi dalam jalinan susunan keabadian tata alam (cosmos) besar (macro cosmos) dan kecil (micro cosmos) yang dipahamkan secara luas meliputi semua unsur bumi, air, udara, kekayaan alam, serta manusia sebagai pusat maupun roh-roh di alam supra natural yang terjalin secara menyeluruh dan utuh (p. 23).

Dikatakan Muhammad (2006), bahwa dalam hukum adat, tanah merupakan satu kesatuan, terdapat hubungan yang erat sekali yang bersumber dari pandangan yang bersifat religio-magis (p. 104). Demikian pula dikatakan Ter Haar (2011), bahwa tanah merupakan tempat tinggal, tanah memberikan kehidupan dan penghidupan, tanah di mana manusia dimakamkan dan hubungannya bersifat magis-religius (p. 78).

Sebagai elemen mendasar dari kebutuhan manusia, dan khususnya masyarakat hukum adat, nyata bahwa tanah memiliki makna yang mendalam. Tidak hanya sebagai hunian satu-satunya di muka bumi dan sebagai faktor produksi yang secara ekonomi bisa mendatangkan laba serta berfungsi sebagai investasi, tetapi lebih dari itu memiliki pula berbagai arti/nilai penting lain yang non-ekonomi dalam perspektif sosial (status, kehormatan), politik, budaya maupun religius. Nilai-nilai yang dirasakan sebagai sesuatu yang bersifat harus oleh masyarakat adat. Karena tanah dalam hubungan dengan kehidupan mereka (masyarakat adat), bukan sekadar sebagai alat produksi atau komoditas yang dapat diperoleh, tetapi adalah sebuah unsur yang bersifat kultural-spiritual yang memiliki implikasi mendalam bagi eksistensi mereka. Suatu keunikan, ciri khas yang menggambarkan kedekatan (kohesitas) hidup, bahkan penyatuan psikologis emosional mereka dengan tanah dan lingkungan alam di wilayah di mana mereka bertempat tinggal. Terlebih bagi mereka yang secara alamiah dalam berbagai keperluan hidup kesehariannya dalam jumlah terbesar masih (cenderung) bergantung pada tanah dan alam lingkungannya sesuai prinsip-prinsip hidup subsisten, atmosfir semacam itu sangat terasa.

Hal ini menunjukkan, bahwa tanah tidak semata-mata merupakan aset penting dan strategis yang menyentuh wilayah kepentingan atau kebutuhan negara untuk berbagai tujuan pembangunan, tetapi secara bersamaan menyentuh pula wilayah kepentingan dan kebutuhan masyarakat, baik perorangan maupun kelompok dalam berbagai komunitas, termasuk komunitas masyarakat hukum adat. Itu sebabnya, implikasi dari hubungan manusia dan tanah menciptakan sensitivitas, titik yang krusial. Suatu dimensi persinggungan yang mudah memancing reaksi dan perlawanan seseorang atau sekelompok orang, ketika penguasaan atau hak atas tanahnya diganggu atau hendak dikuasai pihak lain, termasuk negara/pemerintah yang akan menggunakan tanahnya tanpa izin. Pilihan yang sulit dan seolah-olah tak masuk akal sebagai aksi protes untuk mempertahankan hak atas tanah yang tak jarang dilakukan, misalnya jahit mulut, mogok makan bahkan rela mati, adalah spontanitas emosional yang wajar.

Hal ini selain menggambarkan adanya kebuntuan hukum adalah juga bukti yang menegaskan betapa penting dan berartinya tanah itu bagi kehidupan mereka. Sebab hilangnya hak atas tanah, tidak hanya berarti kurang makan dan tidak terpenuhinya kebutuhan minimum bagi mereka yang bersandar dan bergantung kehidupannya pada tanah, melainkan rusak pula seluruh tatanan kehidupan non-ekonomi lainnya yang melekat pada tanah berdasarkan riwayat budaya asal muasal nenek moyang tempatnya hidup secara turun temurun.

Dengan demikian, norma hukum atau peraturan hukum yang diciptakan berkaitan dengan tanah, diharapkan merupakan norma hukum yang mengakomodasi perbedaan-perbedaan hak (kepentingan) secara proporsional agar tercipta jaminan kepastian hukum dan keadilan. Oleh karena itu, dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043) yang lebih dikenal dengan nama Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan diberlakukan sejak 24 September 1960 untuk seluruh Indonesia (kecuali Irian Barat berlaku pada 26 September 1971), karya yang konon menjadikan hukum adat sebagai dasar, dan diusung oleh semangat koreksi total dari suatu kesadaran yang bertumpu pada konsep ideal anti penjajahan, anti penindasan, serta merta melahirkan optimisme, harapan-harapan baru.

Tetapi seiring dengan itu, dominasi hegemoni positivistik yang eksklusif dengan segala keterasingan relasinya dari nilai-nilai kenyataan kehidupan masyarakat yang meremehkan nilai-nilai sosial budaya tradisional atau hukum adat sebagai identitas masyarakat, nampak menonjol dalam arus pemikirannya. Alhasil, sumber pengalaman masyarakat berupa hukum adat sebagai suatu rangkaian konsepsi-konsepsi abstrak tentang apa yang dianggap baik dan buruk, dan berguna untuk menjaga keseimbangan dunia lahir dan dunia batin yang bersifat magis-religius agar ada ketenangan dan keharmonisan dalam mencapai kebahagiaan hidup, menjadi terganggu karenanya. Gesekan dan benturan norma pun tak terelakkan, dan konflik pertanahan pun tak terhindar karenanya. Optimisme yang begitu kuat pada awalnya, selanjutnya berubah menjadi pesimisme yang diikuti dengan serangkaian konflik.

Berbagai konflik pertanahan yang kemudian mengikuti, diduga kuat bermuara dan akibat fenomena tidak terpahami atau pun tidak terselami secara menyeluruh dan sungguh-sungguh keberadaan masyarakat adat dan hukumnya yang berkaitan dengan tanah. Dengan kata lain, kecenderungan menafikan hukum adat sebagai norma khusus yang berlaku atas tanah, diduga merupakan penyebab dan akibat landasan orientasi pemikiran yang digunakan lebih berbasis positivisme hukum atau legisme.

Pada masa Orde Baru, konflik pertanahan memang nyaris tak tampak ke permukaan. Tetapi bukan berarti karena sedikitnya potensi konflik, melainkan disebabkan adanya tingkat represif yang begitu besar digunakan penguasa untuk menekan. Dengan kata lain, ketakutan masyarakat terhadap kekuasaan penguasa yang cenderung otoriter, bertangan besi merupakan penyebab. Sebab kritik, apalagi protes melawan kebijakan pemerintah (penguasa), identik dengan subversif, dosa bagi negara dan akibatnya fatal, meski pun Indonesia adalah negara hukum dan demokrasi. Hal ini menyebabkan gejolak sakit hati dan kekecewaan masyarakat yang diakibatkan karenanya, terus menumpuk dan terpendam.

Porak-porandanya hak-hak masyarakat adat atas tanah di masa pemerintahan Orde Baru, mulai terasa ketika pemerintah mengawali kebijakan pembangunan berdasarkan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 berfokus pertumbuhan ekonomi, dengan kepentingan-kepentingan yang dimotivasi proyek mencetak laba atau akumulasi modal. Tepatnya, sejak penetapan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (PMA) yang bertujuan menarik investasi asing untuk pengelolaan sumberdaya alam, seperti hutan dan tambang, yang kemudian diikuti dengan lahirnya undang-undang sektoral, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan (sekarang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999) dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan (sekarang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara).

Di era ini, eksploitasi marak terjadi dan sebagian besar hak-hak masyarakat terancam, hancur oleh kekacauan komersialisasi, ketidakadilan karena kepentingan dan motivasi mencetak laba atau akumulasi modal dengan dalih pembangunan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Padahal, "demi pembangunan dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat", tidak lebih dan sekadar alasan pembenar, jalan masuk untuk menguasai, yang tak berbeda dengan "perampasan hak". Betapa tidak, masyarakat pemilik hak menurut hukum adat, tak diajak bicara, selain menjadi penonton. Hak dan aksesnya terhadap wilayah adat (tanah) yang menjadi tumpuan hidup, pemberi kesejahteraan sejak nenek moyang, hilang begitu saja tanpa memperoleh manfaat apa-apa, termasuk ganti kerugian. Kalau pun ada, jumlahnya tak layak, tak lebih dan sekadar basa-basi yang melukai perasaan keadilan dan bertambahnya beban kesulitan hidup. Terlihat hak menguasai negara begitu kuat, sedangkan hak masyarakat hukum adat menjadi sangat lemah. Begitu mudah tersandera, tersedot atau terkooptasi oleh kekuasaan negara. Dikatakan Salle (2011), bahwa:

Hal ini terjadi akibat pertimbangan kepentingan pembangunan bersifat kepentingan umum yang terlalu sempit, dan secara sepihak ditentukan oleh penguasa tanpa melibatkan secara langsung pemegang hak atas tanah mengakibatkan hak-hak rakyat atas tanah terabaikan, yang seharusnya terlindungi (p. 67).

Munculnya situasi semacam ini, diduga kuat lantaran ketidakjelasan batasan rumusan hak menguasai negara atas tanah, sehingga memungkinkan penguasa dengan mudah dan bebas bertindak demi dan atas nama kepentingan umum. Suatu alasan yang nyaris sama tidak jelasnya dengan seberapa besar rakyat yang akan dimakmurkan, dan siapa yang akan dimakmurkan dalam konteks sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan kepentingan umum yang juga sama tidak jelas ukurannya. Tali temali ketidakjelasan inilah yang diduga menjadi faktor.

Dengan berakhirnya kekuasaan Orde Baru pada bulan Mei 1998 dan berhembusnya angin reformasi dan demokratisasi, berbagai tantangan pun bermunculan. Satu diantaranya adalah semakin mengemukanya konflik pertanahan, dengan negara atau pemerintah dan investor (pemodal) yang didukung pemerintah di satu pihak, saling berhadapan dengan masyarakat (adat) di pihak lain. Sakit hati dan kekecewaan masyarakat yang selama bertahun-tahun terpendam, seketika meledak. Fakta tersebut sekaligus menegaskan, bahwa proyek nasionalisasi hukum (UUPA) yang berporos dan berorientasi pada politik kodifikasi dan penyeragaman (unifikasi), sesungguhnya bukanlah solusi terbaik, melainkan sebagai lahan subur untuk tumbuh dan berkembangnya benih-benih propaganda negatif yang berpotensi mendorong munculnya konflik secara berulang. Gerakan agresif massa yang bersifat negatif yang semakin nyata bermunculan di era reformasi (akhir-akhir ini), merupakan bukti bahwa UUPA yang senantiasa diharapkan atau seyogyanya menjadi jawaban untuk mengharmonisasikan semua perbedaan kepentingan dan hak atas tanah, ternyata memperlihatkan keadaan yang kontradiktif.

Dengan demikian saat ini yang diperlukan, bukan sekadar hukum (Undang-Undang) itu ada untuk memenuhi standar formalitas, semata-mata demi pembenaran tindakan (kekuasaan) dan selanjutnya diberlakukan secara umum mengandalkan kekuatan memaksa (aparatur keamanan), dan persoalan dianggap selesai, melainkan bagaimana Undang-Undang itu ada atau tercipta dan dapat menjadi sandaran kekuasaan yang mampu menggerakkan dan menumbuhkan efek kepatuhan atau kesadaran masyarakat secara sukarela, itulah yang dibutuhkan sekarang.

Kekuasaan negara atas tanah yang sudah dihaki seseorang dibatasi oleh isi dan hak atas tanah perseorangan tersebut, atau dengan kata lain, sampai seberapa besar negara memberikan kekuasaan kepada pemilik tanah untuk menggunakannya, maka sampai batas itulah kekuasaan dari negara, dan sebaliknya terhadap tanah yang belum dihaki seseorang, kekuasaan negara atas tanah itu, lebih luas dan penuh. Negara dapat memberikan tanah tersebut kepada perseorangan atau badan hukum dengan suatu hak menurut peruntukan dan keperluannya (Bakri, 2011, p. 34).

Bertitik tolak dari fakta konflik pertanahan yang terus terjadi, maka prinsip-prinsip perlindungan hukum terhadap hak-hak masyarakat adat dalam substansi hak menguasai negara atas tanah, menjadi isu penting yang perlu dicermati lebih lanjut.

## **2. Metode**

Tipe penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif, yaitu untuk mengkaji konsep-konsep hukum terkait dengan hak menguasai negara atas tanah. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka (Marzuki, 2017, p. 93).

Pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Dalam pendekatan ini, peneliti perlu mencari ratio legis dan dasar ontologis lahirnya perundang-undangan tersebut. Dengan mempelajari ratio legis dan dasar ontologis suatu perundang-undangan, peneliti mampu menangkap kandungan filosofi yang ada di belakang perundang-undangan itu. Memahami kandungan filosofi yang ada di belakang perundang-undangan, maka peneliti akan dapat menyimpulkan mengenai ada tidaknya benturan filosofis antara perundang-undangan dengan isu yang dihadapi.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang 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 pembangunan argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.

Pendekatan kasus (*case approach*) dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Dalam pendekatan kasus, yang menjadi kajian pokok adalah ratio decidendi atau reasoning yaitu pertimbangan pengadilan untuk sampai kepada suatu putusan. Dalam pendekatan kasus tidak sama dengan studi kasus (*case study*), karena di dalam pendekatan kasus ditelaah beberapa kasus untuk referensi bagi suatu isu hukum, sedangkan studi kasus merupakan studi terhadap kasus tertentu dan berbagai aspek hukum.

## **3. Hasil dan Pembahasan**

### **3.1. Wewenang Hak Menguasai Negara Atas Tanah**

Wewenang merupakan kekuasaan untuk melakukan semua tindakan atau perbuatan hukum publik. Dalam berbagai literatur tersimpul bahwa wewenang pemerintahan itu dapat dijabarkan ke dalam dua pengertian, yakni sebagai hak untuk menjalankan suatu urusan pemerintahan (dalam arti sempit) dan sebagai hak untuk dapat secara nyata mempengaruhi keputusan yang akan diambil oleh instansi pemerintah lainnya (dalam arti luas).

Kewenangan publik mempunyai dua ciri utama, yakni: pertama, setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah mempunyai kekuatan mengikat kepada seluruh anggota masyarakat, dalam arti harus dipatuhi oleh seluruh anggota masyarakat; dan kedua, setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah mempunyai fungsi publik atas melakukan pelayanan publik.

Wewenang khususnya wewenang pemerintahan adalah kekuasaan yang ada pada pemerintah untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, wewenang merupakan kekuasaan yang mempunyai landasan untuk mengambil tindakan atau perbuatan hukum agar tidak timbul akibat hukum, yakni terwujud kesewenang-wenangan. Wewenang adalah kekuasaan hukum untuk tindakan atau perbuatan berdasar hukum publik. Dalam konsep hukum perdata hal tersebut dikenal dengan istilah hak, yakni kemampuan seseorang untuk melakukan suatu tindakan atau perbuatan hukum sebagai pendukung hak dan kewajiban.

Dalam praktiknya, keseluruhan pelaksanaan dari wewenang pemerintahan itu harus didasarkan pada prinsip legalitas dan legitimasi agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan yang dapat merugikan masyarakat.

### **3.2. Arti Strategis Hak Menguasai Negara Atas Tanah Dalam Pembangunan Dan Kesejahteraan Rakyat**

#### **a. Hak Menguasai Negara atas Tanah Bersumber pada Hak Ulayat**

Adapun sifat dari hukum tanah nasional ditunjukkan oleh frasa semua tanah (tanah sebagai permukaan bumi) dalam wilayah negara kita adalah tanah bersama seluruh rakyat Indonesia yang telah bersatu menjadi bangsa Indonesia. Dalam hukum adat, tanah ulayat merupakan tanah bersama para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, tetapi dalam Pasal 1 Ayat (1) UUPA, seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dan seluruh rakyat Indonesia yang telah bersatu sebagai bangsa Indonesia.

Hak bangsa Indonesia atas seluruh wilayah Indonesia merupakan hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia yang dinyatakan dalam Penjelasan Umum UUPA, semacam hubungan hak ulayat

yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah Indonesia. Menurut Harsono (1962), hak bangsa Indonesia merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi. Pernyataan ini berarti bahwa hak-hak penguasaan tanah yang lain, termasuk hak ulayat dan hak-hak perorangan atas tanah yang dimaksudkan oleh Penjelasan Umum, secara langsung ataupun tidak langsung semuanya bersumber pada hak bangsa.

b. Tanah dan Pembangunan

Tanah dan pembangunan merupakan dua entitas yang tidak dapat dipisahkan. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa tidak ada pembangunan tanpa tanah. Pembangunan selalu membutuhkan tapak untuk perwujudan proyek-proyek, baik yang dijalankan oleh instansi dan perusahaan milik pemerintah sendiri maupun perusahaan milik swasta. Hubungan pembangunan dan tanah bukan hanya melingkupi aspek ekonomis, namun juga politik.

Sebagai alas hidup manusia, tanah dengan sendirinya menempatkan posisi yang vital, atas pertimbangan karakternya yang unik sebagai benda yang tak tergantikan, tidak dapat dipindahkan, dan tidak dapat direproduksi. Tekanan pertumbuhan penduduk dan berbagai aktivitas manusia atas tanah (termasuk pembangunan) dengan sendirinya membuat tanah sebagai pusat persoalan. Tanah menempati posisi yang khusus sebagai faktor produksi. Tanah juga merupakan *lebensraum* masyarakat, termasuk alas kehidupan bagi laki-laki dan perempuan.

Ungkapan 'tanah air' memiliki makna perjuangan bagi bangsa Indonesia untuk mendapatkan tanah yang merdeka dan segala bentuk penjajahan. Arti yang beragam dan begitu penting mengenai tanah mengarah pada satu esensi makna, yakni tanah untuk kesejahteraan rakyat.

### **3.3. Bentuk Hak Menguasai Negara atas Tanah dalam Pembangunan**

a. Rencana Tata Ruang

Pembangunan yang berorientasi pada kemakmuran rakyat harus memiliki tujuan. Rencana tata ruang oleh sebagian pemikir dipandang sebagai tujuan pembangunan, walaupun oleh sebagian yang lain dianggap sebagai instrumen pembangunan. Rencana tata ruang diletakkan sebagai tujuan dalam arti proses penyusunan tata ruang dimaknai sebagai serangkaian kegiatan yang dilaksanakan untuk menghasilkan suatu output berupa rencana peruntukkan ruang atas tanah untuk berbagai kegiatan pembangunan beserta rencana pembangunan baik bersifat umum maupun rinciannya.

Rencana pembangunan tersebut memberikan gambaran dan arahan tempat akan dilangsungkannya berbagai kegiatan pembangunan tersebut. Dalam rencana pembangunan akan tergambar jelas wilayah tempat dilaksanakannya kegiatan pembangunan pemukiman, perdagangan, industri, perkantoran, dan lain-lainnya. Tersusunnya rencana kegiatan dan peta-petanya merupakan tujuan yang harus diacu oleh pelaksana pembangunan. Sekali dibuat dan diberlakukan, maka selamanya akan menjadi acuan dan tidak boleh diubah. Perubahan terhadap rencana peruntukkan ruang atas tanah yang sudah dipetakan dinilai sebagai pengingkaran terhadap tujuan itu sendiri dan pencapaiannya.

b. Desentralisasi Pembuat Kebijakan

Paradigma lama yang sentralistik dalam bidang pertanahan telah berangsur-angsur memudar dan beralih menjadi paradigma baru dengan sistem desentralisasi. Kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah tetap harus memperhatikan asas keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat, dan individu.

Keseimbangan itu meliputi pula pertimbangan alokasi dana dan pengelolaan sumber daya alam antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Alokasi dana tersebut kemudian digunakan untuk pelaksanaan pembangunan skala nasional demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat Indonesia.

c. Hak Pengelolaan

Kehadiran negara sebagai organisasi kekuasaan yang bersumber pada kedaulatan rakyat memiliki kekuasaan dalam dua hal, yaitu kekuasaan yang lahir berdasarkan kedaulatannya dan kekuasaan yang lahir berdasarkan kekuasaan yang berasal dari rakyat. Kekuasaan yang lahir berdasarkan kedaulatannya mengandung makna bahwa secara hakiki, setiap negara memiliki kedaulatan terlepas dari dasar apakah kedaulatan itu dijalankan atau tidak.

Kekuasaan yang lahir berdasarkan kekuasaan yang berasal dari rakyat karena secara struktural negara sebagai organisasi adalah lebih dominan daripada setiap kelompok apa pun yang ada di dalam masyarakat di negara itu. Negara dalam arti ini memiliki karakter kelembagaan yang berwenang mengatur atau memiliki kekuasaan untuk mengatur.

Kekuasaan semata-mata bukanlah hak, hanya kekuasaan yang dibenarkan oleh hukum saja yang dapat dijadikan dasar bagi adanya hak untuk mengatur oleh negara. Hak untuk mengatur yang dimiliki oleh negara atau kekuasaan yang dijalankan negara memperlihatkan adanya tugas khusus yang dimiliki negara. Dengan

memperhatikan jenis-jenis kekuasaan di dalam negara, kekuasaan atas tanah, yaitu hak untuk mengatur yang dimiliki oleh negara, secara konkret dijalankan oleh pemerintah.

d. Negara Mengakui dan Memberikan Perlindungan Hak Perorangan atas Tanah

Implementasi wewenang negara yang bersumber pada hak menguasai tanah oleh negara dapat juga dilihat pada lingkup hak perorangan atas tanah, di mana negara mengakui dan memberikan perlindungan hak perorangan atas tanah. Selain itu, negara juga melakukan pembatasan hak perorangan atas tanah. Pembatasan-pembatasan tersebut berupa fungsi sosial yang melekat pada semua hak atas tanah di Indonesia, pencabutan hak atas tanah, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, pencabutan hak atas tanah, dan pengadaan tanah melanggar hak perorangan atas tanah.

### **3.4. Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat**

Selain memiliki arti strategis dalam pembangunan, hak menguasai negara atas tanah juga memiliki arti strategis terhadap perwujudan kesejahteraan rakyat. Istilah kesejahteraan rakyat yang dikaitkan dengan tujuan penguasaan negara atas kekayaan alam nasional bersumber dari kalimat sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kemakmuran rakyat mempunyai pengertian yang lebih sempit dibandingkan dengan kesejahteraan rakyat, sebab kemakmuran rakyat lebih berorientasi kepada kemampuan ekonomi rakyat. Artinya, ukuran kemakmuran rakyat atau suatu kelompok masyarakat selalu yang menjadi tolak ukurnya adalah kemampuan ekonomi (penghasilan dan kebutuhan hidup).

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kata "makmur" diartikan sebagai serba kecukupan, tidak kekurangan dan kemakmuran, keadaan makmur. Kata sejahtera diartikan sebagai aman sentosa dan makmur, selamat terlepas dari segala macam gangguan dan kesukaran, sedangkan kata kesejahteraan diartikan sebagai keadaan sejahtera, keamanan, keselamatan, ketenteraman, kesenangan hidup. Memajukan kesejahteraan umum adalah sama dengan mewujudkan masyarakat adil makmur.

Menurut Sodiki sebagaimana dikutip oleh Bakri (2011), kemakmuran merupakan terminologi ekonomi yang diukur melalui terpenuhinya kebutuhan manusia secara ekonomis yang berupa kebutuhan dasar basic needs (sandang, pangan, papan, harga diri, kenyamanan, ketenteraman hidup, aktualisasi diri), terjamin lapangan kerja (dalam arti luas), adanya pemerintah negara yang bersih, berwibawa, dan efektif, serta dirasakannya hukum sebagai bagian penting dalam kehidupan.

Pemerintah sebagai perwujudan wakil dari rakyat harus melaksanakan kebijaksanaan pengawasan pemakaian tanah yang bijaksana. Pemerintah harus dapat menghasilkan sistem penggunaan tanah yang efisien dan rasional, yaitu suatu sistem yang dapat menampung seluruh kebutuhan yang sah akan tempat dalam suatu periode tertentu maupun mengizinkan bantuan jangka panjang untuk perkembangan di masa yang akan datang.

Tanah di daerah perkotaan merupakan sumber yang langka. Sebagai sumber ekonomi, tanah perlu perimbangan antara kebutuhan jangka pendek dan kebutuhan jangka panjang, antara kepentingan satu kelompok dengan kepentingan kelompok yang lain. Dengan demikian, masyarakat yang punya orientasi pada usaha bebas yang kapitalistik pun semakin membutuhkan suatu tolak ukur pengontrolan umum atas pemakaian tanah di daerah perkotaan. Untuk menghindari kekacauan ekonomi, sosial, dan fisik, pemerintah seharusnya mengeluarkan peraturan tentang penggunaan tanah.

## **4. Kesimpulan**

Hak menguasai negara atas tanah berisi wewenang untuk mengatur, mengurus dan menguasai perolehan dan penggunaan tanah. Substansi hak menguasai negara adalah pencapaian penggunaan dan pemanfaatan tanah sebesar-besarnya kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Dalam realitanya, konsep hak menguasai negara atas tanah dapat melahirkan berbagai penafsiran yang di dalamnya terkandung berbagai kepentingan, ada kecenderungan. Tanah yang dikuasai langsung oleh negara diperuntukkan kepada kepentingan investor pemilik modal dengan alasan peningkatan pertumbuhan ekonomi. Pendekatan ekonomi menimbulkan akses terjadinya Ketimpangan dalam penguasaan tanah. Hal ini merupakan bentuk penyimpangan dari hak menguasai negara atas tanah. Arti strategis hak menguasai negara atas tanah dalam pembangunan dan kesejahteraan rakyat apabila dilihat dari segi hukum tanah maka harus diletakkan dalam upaya mewujudkan cita-cita hukum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menjadi dasar pembentukan hukum agraria nasional. Isi hak menguasai tanah oleh negara ditentukan oleh hakekat, sifat dan tujuannya adalah membangun, mengusahakan, memelihara dan mengatur hidup bersama dengan mengingat adanya berbagai kepentingan dalam negara. Hak menguasai dan negara dapat dibebani hak ulayat, hak pengelolaan, wakaf dan hak-hak atas tanah tanpa

meniadakan eksistensinya. Selama dibebani hak-hak tersebut kewenangan yang bersumber pada hak menguasai dari negara dengan sendirinya dibatasi oleh keberadaan hak yang bersangkutan.

Perlu diadakan perubahan UUPA yang secara jelas dan tegas mencantumkan asas-asas hukum yang secara substantive menjadi jiwa dalam melegetimasi wewenang hak menguasai negara atas tanah. Hal demikian akan menciptakan kesadaran bersama antara masyarakat dan penguasa negara dan secara bersama-sama pula menjalankan politik penguasaan negara atas tanah secara proporsional guna menghindari bermacam-macam tafsir atau tafsir tunggal oleh penguasa. Beberapa pengaturan yang mendesak untuk segera dibuat dan dilaksanakan adalah pengaturan hak-hak atas tanah, pengaturan hak pengelolaan tanah, pengaturan landiefrom berkaitan dengan retribusi tanah atas tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara serta pengaturan delegasi wewenang terhadap hak-hak masyarakat adat. Dalam upaya memberikan perlindungan hukum pada masyarakat, perlu diintegrasikan satu bentuk Peraturan Perundang-Undangan yang secara komprehensif mengatur tentang kepentingan umum.

#### **Daftar Pustaka**

- Abdurrahman. (1980). Beberapa aspek tentang hukum agraria. Alumni.
- Alting, H. (2010). Dinamika hukum dalam pengakuan dan perlindungan hak masyarakat hukum adat atas tanah. Laksbang Pressindo.
- Bakri, M. (2011). Hak menguasai tanah oleh negara: Paradigma baru untuk reforma agraria. UB Press.
- Effendie, B. (1983). Pendaftaran tanah di Indonesia dan peraturan-peraturan pelaksanaannya. Alumni.
- Fuady, M. (2003). Aliran hukum kritis: Paradigma ketidakberdayaan hukum. Citra Aditya Bakti.
- Gautama, S., & Badwi, G. S. (1986). Tafsiran undang-undang pokok agraria. Alumni.
- Harsono, B. (1962). Undang-undang pokok agraria: Sejarah penyusunan isi dan pelaksanaannya. Djambatan.
- Harsono, B. (1998). Hukum agraria Indonesia: Himpunan peraturan-peraturan tanah. Djambatan.
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. (2016). Kamus besar bahasa Indonesia. Balai Pustaka.
- Kusumaatmadja, M. (2002). Konsep-konsep hukum dalam pembangunan. Alumni.
- Marzuki, P. M. (2017). Penelitian hukum (Edisi Revisi). Kencana Prenada Media Group.
- Muhammad, B. (2006). Pokok-pokok hukum adat. Pradnya Paramita.
- Muljadi, K., & Widjaja, G. (2003). Hak-hak atas tanah. Kencana.
- Nawi, S. (2001). Dasar-dasar hak pengadaan tanah negara. Umitoha Ukhuwah Grafika.
- Patittingi, F. (2012). Dimensi hukum pulau-pulau kecil di Indonesia: Studi atas penguasaan dan pemilihan tanah. Rangkang Education.
- Poerwadarminta, W. J. S. (2001). Kamus umum bahasa Indonesia. Balai Pustaka.
- Salle, H. A. (2011). Hukum agraria. AS Publishing.
- Salindeho, J. (1993). Masalah tanah dalam pembangunan. Sinar Grafika.
- Soehadi, R. (2006). Penyelesaian sengketa tentang tanah: Sesudah berlakunya undang-undang pokok agraria. Karya Anda Indonesia.
- Sodiki, A. (2013). Politik hukum agraria. Konstitusi Press.
- Supriadi. (2006). Hukum agraria. Sinar Grafika.
- Ter Haar, B. (2011). Asas-asas & tatanan hukum adat. CV. Mandar Maju.
- Thalib, H. H. (2009). Sanksi pembedaan dalam konflik pertanahan. Kencana.
- Wantjik Saleh, K. (1986). Hak anda atas tanah. Ghalia Indonesia.

#### **Peraturan Perundang-Undangan:**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan.
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.