

POLITIK HUKUM PEMERINTAH DALAM BIDANG PERTANAHAN DARI PERSPEKTIF HAK ASASI MANUSIA

¹Muhammad Halwan, ²Almusawwir Nansa
Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Bosowa
Email: bungshalwan@gmail.com

Abstract

*This study aims to determine the legal politics of the government in the land sector from a human rights perspective. The research results were obtained through normative legal research by examining library materials or secondary data as well as legal developments that support the research. The results of this study indicate that individual property rights arise from the relationship between humans and nature, not from human-human relations. Property rights do not depend on the consent of others, but arise because of individual businesses. Property rights are natural rights that do not originate from the state, are managed individually and must be protected by the state. Land ownership rights can also be said to be human rights, not because of inherent rights to humans, but natural rights obtained from human struggles or efforts. Thus, the revocation or relinquishing of land rights from private property by force is a violation of human rights. Citizens' refusal to implement various laws and regulations in the land sector is evidence that government policies in the land sector, both at the substance or content level (*het onderwerp*) of the prevailing laws and regulations, have not shown serious attention to guarantee and protection of human rights.*

Keywords: *Government Policy, Human Rights, Land Law Politics*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui politik hukum pemerintah dalam bidang pertanahan dari perspektif hak asasi manusia. Hasil penelitian diperoleh melalui penelitian hukum normatif dengan meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder serta perkembangan hukum yang menunjang penelitian. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa hak milik perorangan timbul dari hubungan manusia dengan alam, bukan dari hubungan manusia dengan manusia. Hak milik tidak tergantung pada persetujuan orang lain, tetapi timbul karena usaha perorangan. Hak milik adalah hak alami (*natural right*) tidak berasal dari negara, diusahakan secara perorangan dan harus dilindungi oleh negara. Hak milik atas tanah dapat pula dikatakan sebagai hak asasi, bukan karena hak yang melekat pada manusia, melainkan hak alami yang diperoleh dari perjuangan atau usaha manusia. Dengan demikian, Pencabutan atau pelepasan hak atas tanah dari milik perorangan secara paksa adalah pelanggaran hak asasi manusia. Penolakan warga negara terhadap implementasi berbagai peraturan perundang-undangan dibidang pertanahan merupakan bukti bahwa kebijakan pemerintah di bidang pertanahan baik dalam tataran substansi atau materi muatan (*het onderwerp*) peraturan perundang-undangan yang diselenggarakan selama ini, belum menunjukkan perhatian yang serius mengenai jaminan dan perlindungan HAM.

Kata Kunci: *Hak Asasi Manusia, Kebijakan Pemerintah, Politik Hukum Pertanahan*

PENDAHULUAN

Politik hukum pemerintah dalam Bidang Pertanahan dari perspektif Hak Asasi Manusia menghendaki adanya kebijakan pemerintah di bidang pertanahan dengan Perlindungan HAM warga negara. Keduanya akan dibangun-ciptakan atau disinergikan guna membangun sistem hukum pertanahan yang baik “Good Land Governance” (Ali, 2005). Hal ini demi terwujudnya pengelolaan dan pemanfaatan tanah yaitu, sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat atau kesejahteraan umum atas dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Upaya penataan ulang (reformasi) hukum pertanahan tak terlepas dan tak dapat dipisahkan dari tujuan dan usaha reformasi hukum sistem keagrariaan. Tujuannya agar tanah (permukaan bumi), air dan segala kekayaan yang ada di atas dan di dalam tanah (bumi) serta yang ada di atasnya, di dalam atau di bawah air bermanfaat untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat atau kesejahteraan umum atas dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menjadi hal penting, ketika penataan keagrariaan, khususnya pertanahan tidak terbelenggu oleh tujuan hukum atau administrasi yang sempit dan sekadar hanya untuk memperoleh kepastian hukum, tertib administrasi atau sekadar untuk meningkatkan nilai jual atau nilai ekonomis tanah.

Dalam perjalanan pembangunan politik, politik pembangunan ekonomi, dan lebih khusus politik pembangunan hukum pertanahan, kita sebagai bangsa belum mampu memahami dan melaksanakan isi amanah. Amanah yang tersurat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD Negara RI 1945 mengandung dasar dan sekaligus arahan bagi politik pembangunan hukum pertanahan dan sumber daya alam lainnya. Amanah tersebut kemudian dijabarkan dengan semangat yang konsisten dan progresif ke dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang disebut juga dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Penjabaran ke dalam UUPA masih dalam tataran asas-asas hukum yang harus dikembangkan ke dalam berbagai peraturan pelaksanaan yang lebih kongkret sehingga dapat lebih operasional untuk meningkatkan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia (Ismail, 2012)

Dalam empat dekade terakhir masalah pertanahan masih menjadi problem keagrariaan yang paling banyak disentuh dalam kebijakan politik hukum pemerintah disamping dijadikan sebagai suatu pengkajian (kajian ilmiah) dalam perkembangan hukum agraria. Demikian pula dalam kajian-kajian ilmiah masalah pertanahan menjadi dominan dibandingkan dengan sub-sistem keagrariaan lainnya. Untuk itu, penulis mencoba mengkaji beberapa hal terkait dengan kebijakan politik hukum pemerintah dalam perspektif HAM. Hal tersebut akan dijabarkan melalui beberapa pandangan diantaranya, Landasan Hukum Kebijakan Pertanahan, Hubungan antara Negara, Masyarakat dan Perorangan dengan Hak Atas Tanah, Kepemilikan Atas Tanah, Kepentingan Umum, dan Arah Politik

Hukum Kebijakan Pertanahan serta Konflik Pertanahan. Uraian tersebut diharapkan akan menjawab permasalahan terkait bagaimana politik hukum pemerintah dalam bidang pertanahan dari perspektif HAM.

METODE

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara peraturan menjelaskan daerah kesulitan dan mungkin memprediksi pembangunan masa depan (Marzuki, 2011). Penelitian hukum normatif yang nama lainnya adalah penelitian hukum doktrinal yang disebut juga sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain. (Soekanto dan Mamudji, 2004) Penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder serta perkembangan hukum yang menunjang penelitian.

PEMBAHASAN

Landasan Hukum Kebijakan Pertanahan dan Hubungan antara Negara, Masyarakat dan Perorangan dengan Hak Atas Tanah

Landasan konstitusional reformasi hukum pertanahan mengacu pada ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyebutkan bahwa:

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Ketentuan tersebut memberikan implikasi terkait substansi yakni, Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya termasuk benda-benda yang terdapat di dalam bumi dan air yang bukan kekayaan alam seperti harta-harta yang terpendam di dalam bumi atau laut dikuasai oleh negara. Selain itu, tujuan penguasaan negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kedua aspek kaidah tersebut, tidak dapat dipisahkan satu sama lain, keduanya merupakan satu kesatuan sistematis. Hak menguasai negara merupakan instrumen yang bersifat instrumental, sedangkan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan tujuan obyektif. Jika menekankan landasan pengaturan pertanahan hanya semata-mata pada melihat Pasal 33 UUD NRI 1945 sebagai dasar negara untuk menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya tentu tidaklah mencukupi dan bahkan dapat menyesatkan. Hal ini karena unsur utama hak menguasai oleh negara adalah untuk mengatur dan mengurus (*regelen en besturen*). Dalam kerangka pemahaman tersebut dapat

dikatakan bahwa penguasaan negara hanya dalam melakukan *bestuursdaad* dan bukan melakukan *eigensdaad*. Sehingga, sekiranya terjadi pergeseran dari *bestuursdaad* menjadi *eigensdaad* maka tidak ada jaminan bagi tujuan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Berdasarkan pemahaman ini, esensi untuk selalu mengukur pelaksanaan atau penyelenggaraan hak menguasai negara dengan tujuan mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat menjadi sangat penting.

Keterkaitan hak menguasai negara atas tanah dan sumberdaya alam lainnya dengan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat akan mewujudkan kewajiban negara dalam beberapa hal diantaranya; *Pertama*, segala bentuk pemanfaatan bumi dan air serta hasil yang didapat di dalamnya (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. *Kedua*, melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi dan air yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung rakyat; dan *Ketiga* mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau kehilangan hak yang terdapat di dalam dan di atas bumi dan air.

Ketiga aspek diatas merupakan hal penting dan menjadi arahan atau acuan dalam menentukan dan mengatur segala sesuatu yang berkaitan dengan tanah. Disamping itu, kegiatan pengusahaan dan pengelolaan tanah, baik yang dilakukan oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah maupun badan usaha swasta sebagai satu kesatuan, bukan sesuatu yang dapat dipilah-pilah. Sehingga, tak ada satu bagianpun yang terpisah dari pengertian dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Disamping landasan konstitusional di atas, dasar hukum kebijakan pertanahan merujuk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau disingkat Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam yang intinya mengandung prinsip-prinsip khususnya yang berkaitan dengan kebijakan dan reformasi hukum dan perundang-undangan dalam bidang pertanahan.

Selanjutnya kewenangan negara, masyarakat maupun perseorangan di atas tanah secara teoritik bertolak dari salah satu kategori sebagai berikut.

- a) Negara adalah satu-satunya pemilik tanah.
- b) Negara sebagai pemilik disamping pemilik perseorangan
- c) Negara tidak memiliki tanah sebab penggunaan tanah untuk kepentingan publik tidak mengharuskan tanah dimiliki oleh negara.

Ketiga kategori diatas bertolak dari teori bahwa yang menjadi pemilik atas tanah hanya manusia alami. Gaius seorang ahli hukum klasik Romawi yang menyamakan hukum alam "*natuurrecht*" dengan *ius gentium* (hukum alam sekunder khusus), yang menempatkan milik perseorangan "*eigendom privaat*" sebagai hukum alam "*ius naturale*" (sondakh, 2014). Dalam hal ini, milik perseorangan "*eigendom privat*" merupakan hukum alam "*natuurrecht, ius naturalis*". Manusia secara alam mempunyai kedudukan istimewa. Milik yang dipunyainya, baik atas tanah maupun apa yang dapat dimilikinya adalah pantas secara alamiah "*natuurlijke billijkheid*".

Secara alami, eksistensi manusia senantiasa disertai dengan hak-hak yang secara alami melekat padanya, termasuk hak untuk memiliki. Jadi, milik perseorangan adalah alami, dan oleh karena itu, bersifat asasi. Kuatnya posisi atau kedudukan tersebut mengakibatkan dapat dikecualikan-nya negara dari pemilikan tanah. Kehadiran manusia di dalam negara adalah untuk secara aktif mengambil bagian dalam kehidupan politik. Namun, negara tidak menerima kekuasaan untuk memiliki apa yang dimiliki oleh warga. Negara yang di dalamnya hidup masyarakat sebagai satu kesatuan, melindungi kehidupan riil masyarakatnya. Termasuk dalam perlindungan ini adalah milik dari setiap orang yang ada didalam masyarakat itu.

Dalam kenyataannya, kepemilikan tanah hanya meliputi dua kategori saja, yaitu, *Pertama*, negara adalah satu-satunya pemilik tanah; *Kedua*, negara sebagai pemilik di samping pemilikan oleh perseorangan. Negara sebagai pemilik di samping pemilikan oleh perseorangan, didasarkan pada teori bahwa hanya benda-benda publik yang dipergunakan oleh umum (*res publicae in publico usu*) yang menjadi milik negara oleh karena penggunaannya (*usus*). Sedangkan, *res publicae* walaupun dipergunakan juga oleh umum, akan tetapi penggunaan itu menyebabkan benda (tanah) harus dikuasai dan diatur oleh negara, hasil yang diperolehnya merupakan kekayaan negara, sehingga disebut sebagai kekayaan yang di utamakan (*proprietas omnibus*).

Jadi, tanah yang menjadi milik negara ditentukan dari adanya hasil yang di peroleh dari penggunaan tanah tersebut. Jadi walaupun tanah merupakan *res publicae* akan tetapi jika tidak memberi hasil yang berarti bagi kekayaan negara, maka tanah tersebut tetap menjadi *res communes* yang berstatus *proprietas populi*, sehingga secara bebas dapat dipergunakan oleh warga. Pemilikan tanah ataupun penguasaan tanah oleh negara secara teoritik dapat dihubungkan dengan domein yang dapat pula di artikan sebagai pemilik. Terdapat berbagai macam domein yang dikenal, antara lain domein negara (*staatsdomein*), domein kerajaan (*kroondomein*), *domeinpubliek*, *domein privaat* dan sebagainya. Gambaran dari teori domein menyimpulkan bahwa benda-benda tak bergerak, khususnya tanah,

berada dalam lingkup kekuasaan negara baik dalam status milik, maupun seperti milik, atau dikuasai secara administratif. Penguasaan negara tersebut didasarkan pada beberapa hal yakni;

- a) Penggunaannya adalah untuk kepentingan masyarakat;
- b) Sifatnya, maka tidak dapat dimiliki oleh manusia perseorangan
- c) Khusus ditentukan bagi negara karena dipergunakan sendiri oleh negara.
- d) Penggunaannya memberi kemanfaatan umum, dikuasai oleh negara dan;
- e) Ditentukan oleh hukum negara

Kepemilikan Atas Tanah

Konsepsi dalam UUPA menekankan dan mengakui akan hak milik perorangan atas tanah tanpa membedakan jenis kelamin dan suku-bangsa. Oleh karena itu, hak manusia atas tanah sama dengan hak manusia atas udara dan air yang merupakan hak kodrat. Menurut John Locke (Soetiknjo, 1988), menyatakan bahwa hak milik perorangan timbul dari hubungan manusia dengan alam, bukan dari hubungan manusia dengan manusia. Hak milik tidak tergantung pada persetujuan orang lain, tetapi timbul karena usaha perorangan. Meskipun alam untuk semua umat manusia, tetapi hak milik atas benda-benda termasuk tanah adalah hasil usaha manusia dari bahan-bahan mentah yang disediakan oleh alam. Untuk itu, hak milik adalah hak alami (*natural right*) tidak berasal dari negara, yang diusahakan secara perorangan yang harus dilindungi oleh negara. Hak milik atas tanah dapat dikatakan sebagai hak asasi, bukan karena hak yang melekat pada manusia, melainkan hak alami yang diperoleh dari perjuangan atau usaha manusia.

Pencabutan atau pelepasan hak atas tanah dari milik perorangan secara paksa adalah pelanggaran hak asasi manusia karena merusak dan tidak menghargai hasil usaha atau perjuangan seseorang untuk mendapatkan hak atas tanah. Pencabutan hak atas tanah, penggusuran yang dilakukan oleh negara merupakan perbuatan yang menimbulkan ketidakseimbangan hak dan kewajiban yang justru menjadi tugas negara untuk selalu menjaga keseimbangan hak dan kewajiban warganya. Hak kodrat atas hak kepemilikan perorangan termasuk hak untuk mewariskan tidak boleh diganggu gugat oleh negara. Namun sebaliknya, jika dalam penggunaan hak milik perorangan mengganggu kepentingan umum, maka negara berwenang untuk campur tangan dalam penggunaan hak milik perorangan atas tanah. Tujuannya adalah perimbangan hak dan kewajiban.

Pemilikan tanah oleh orang perseorangan maupun masyarakat dan penguasaan tanah oleh negara diletakkan dalam hubungan hak dan kewajiban yang berimbang. Titik tolak pandangan terletak pada kedudukan manusia dalam keseluruhan harkat dan martabat-nya sebagai ciptaan Tuhan. Ini menyatakan

adanya manusia yang adil dan beradab yang perwujudannya dalam keseimbangan hak dan kewajiban. Manusia tidak menuntut hak semata-mata sebaliknya tidak pula dibebani kewajiban melulu. Dalam penerapan secara konkrit, peran negara dalam mengatur hubungan antar manusia diperlukan karena negara merupakan wadah dan organisasi kekuasaan yang memiliki kedudukan yang penting dan sentral di dalam kehidupan masyarakat secara keseluruhan. Negara tidak memerlukan hubungan khusus dengan tanah, seperti *quasi proprium* atau *quasi possession* (Ronald,1993) tetapi kekuasaannya bersumber dari kedaulatan rakyat yang dalam hukum agraria disebut sebagai hak bangsa hak yang tertinggi. Hak bangsa merupakan kepunyaan bersama (milik bersama) bangsa Indonesia terhadap sumberdaya agraria yang pengaturannya diserahkan kepada negara melalui konsep hak penguasaan negara (dikuasai oleh negara) yang diamanahkan dalam konstitusi negara.

Kemudian hubungan antara perorangan dan masyarakat dengan tanah adalah berupa:

1. Hubungan kepunyaan (bukan milik), tanah sebagai karunia Tuhan.
2. Kekuasaan untuk menjalankan hubungan kepunyaan itu dilakukan dalam hak dan kewajiban berimbang, hak diartikan sebagai kemampuan dan kecakapan untuk melakukan apa yang secara bebas boleh dilakukan, diimbangi dengan kewajiban yaitu kemampuan dan kecakapan untuk melakukan apa yang harus dilakukan.

Ciri utama dalam penyelenggaraan hak dan kewajiban berimbang dalam penentuan tanah untuk dipergunakan bagi kepentingan umum, di lain pihak adalah adanya sifat fungsi sosial atas tanah. Pemilikan tanah secara perorangan, keluarga, masyarakat tetap dimungkinkan bahkan diakui, akan tetapi dijalankan atas dasar penyelenggaraan hak dan kewajiban berimbang. Istilah kepentingan umum adalah istilah yang memiliki arti yang beragam, tergantung dari lingkup pembicaraannya. Namun, memiliki tujuan yang berhubungan dengan kesejahteraan umum atau kehidupan yang bahagia, kedamaian, dan keamanan masyarakat. Penggunaan tanah untuk kepentingan umum sering diartikan sebagai penggunaan tanah untuk merubah masyarakat kearah kehidupan yang lebih baik. Perubahan merupakan kebijaksanaan negara yang diwujudkan di dalam hukum. Dengan demikian, hukum menjadi alat kebijaksanaan negara terhadap masyarakat dalam mencapai tujuan kehidupan yang lebih baik.

Asas-asas hukum memiliki fungsi tertentu dan merupakan dasar bagi suatu tertib hukum, atau menempati kedudukan sentral terhadap sistem hukum. Sejalan dengan hal tersebut, maka penggunaan tanah untuk kepentingan umum dipengaruhi oleh nilai, norma, serta asas-asas hukum. Pelaksanaannya diatur dalam peraturan dan keputusan-keputusan serta harus tetap memperhatikan sifat

normatif dalam mempertimbangkan kenyataan secara optimal. Asas-asas hukum umum yang merupakan terjemahan dari nilai, melihat adanya tindakan yang bertujuan memenuhi kebutuhan atau kepentingan secara umum, sebagai sesuatu yang dengan sendirinya harus terjadi. Sebaliknya penyerahan tanah untuk dipergunakan bagi memenuhi kepentingan umum, atau dalam keadaan terdesak negara harus melakukan paksaan, merupakan sesuatu yang juga dipandang wajar.

Norma merupakan pengkonkritan dari nilai, sehingga nilai yang mengandung arti adanya kebaikan, adanya keadilan, dapat dilaksanakan secara konkrit. Penspesifikasian nilai ke dalam norma di tempuh melalui lingkup asas-asas hukum modal, dan asas-asas hukum khas. Kedua-duanya berada dalam lingkup *das sollen*, tetapi merupakan obyek yang paling primer dari hukum. Pokok-pokok yang masuk lingkup asas-asas hukum modal meliputi kepantasan hukum, itikad baik, dan kesusilaan yang dihubungkan dengan kebebasan berpikir, kebebasan menyatakan kehendak, dan kebebasan bertindak, dalam keseimbangan hak dan kewajiban.

Konkritisasi dari padanya ke dalam asas-asas hukum khas, meliputi dua bidang yaitu bidang hukum administrasi negara, dan bidang hukum perdata (kepemilikan tanah oleh warga atau masyarakat). Keputusan sebagai asas hukum modal, dalam penerapannya di dalam bidang hukum administrasi negara, terwujud dalam apa yang disebut sebagai asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*), yang memiliki hubungan dengan asas keabsahan hukum (*rechtmatigheid beginsel*) dengan sifat sebagai asas hukum khas regulative yaitu asas yang memberi isi dan mengatur. Isi dari keputusan dapat juga menyangkut pengertian keputusan kemasyarakatan (*maatschappelijke zorgvuldigheid*). Kemudian keputusan sebagai asas hukum modal, dalam penerapannya di dalam asas hukum khas yaitu dalam bidang hukum perdata, terwujud antara lain dalam asas-asas memelihara tanah, asas memanfaatkan tanah, asas menolong yang lemah, asas kesamaan hak warga untuk memperoleh milik atas tanah, asas tidak melakukan perbuatan melawan hukum, asas mendahulukan kepentingan umum. Jadi, pemenuhan kepentingan umum atas tanah tidak saja menyangkut kebijaksanaan negara tetapi juga merupakan tindakan perseorangan, keluarga atau masyarakat di dalam hubungan keperdataan yang menyangkut penggunaan atau pemilikan hak atas tanah. Orang harus berbuat sedemikian rupa untuk memenuhi maksud dari ditetapkannya kepentingan umum, yaitu kesejahteraan (*salus publica*), atau kehidupan masyarakat yang bahagia, damai, dan aman (*bonum communes*).

Arah Kebijakan Pemerintah

Dalam rangka mencapai tujuan kebijakan pemerintah di bidang pertanahan, ada beberapa hal yang mendasar dalam agenda kebijakan kedepan antara lain:

1. Penyebaran penguasaan tanah secara adil bagi seluruh rakyat sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya. Untuk itu perlu penataan kembali sistem penguasaan tanah, baik yang menyangkut pembaharuan hak atas tanah maupun sistem tata guna tanah dengan memperhatikan nilai-nilai HAM warga negara.
2. Tanah sebagai komponen penting dalam kegiatan ekonomi rakyat banyak, tanah harus selalu produktif. Mengingat suasana agraris dan sistem penguasaan tanah yang kurang adil bagi petani hingga saat ini tidak ada jaminan tanah akan selalu produktif. Inilah salah satu politik hukum pertanahan baru yang menyebutkan: tanah untuk petani (*land to the tiller*), artinya tanah untuk mereka yang memproduksi.
3. Membangun satu sistem pertanahan, dengan cara meniadakan dualisme sistem pertanahan yang tidak adil dan merugikan rakyat banyak. Sistem pertanahan baru akan mencakup sistem pemilikan dan penguasaan tanah, sistem administrasi pertanahan, dan kepastian hukum, baik dalam proses maupun dalam berbagai hak penguasaan atas tanah.

Tujuan kebijakan hukum pertanahan adalah tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Untuk mencapai tujuan ini, tanah dikuasai oleh negara. Disinilah salah satu perbedaan asasi antara asas dikuasai negara dengan asas *domein*. Asas *domein* mengandung unsur memiliki negara. Dalam asas *domein* negara seolah-olah sebagai orang perorangan sehingga berlaku segala sifat perorangan atas tanah. Sifat-sifat *privaatrechtelijk* dalam asas *domein*, lebih menampakkan fungsi untuk memenuhi kepentingan individual (*individual interest*) atas tanah, sedangkan asas dikuasai negara semestinya lebih berorientasi kepada kepentingan sosial dan kepentingan publik (*social interest, public interest*) dalam rangka sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Manan, 2001).

Dalam prakteknya seringkali dijumpai persoalan yang tidak dapat membedakan antara asas *domein* dan asas dikuasai negara. Tidak jarang ditemukan, asas dikuasai negara dipergunakan untuk memenuhi tuntutan atau kebutuhan individual dari pada kepentingan sosial atau kepentingan publik. Hal semacam ini terjadi karena asas dikuasai negara dipraktekkan terlepas dari tujuannya yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penggusuran rakyat banyak dari suatu kawasan tertentu hanya untuk kepentingan yang bersifat perorangan dan dibenarkan dengan alasan tanah negara dan rakyat penghuni tanah tersebut tidak dapat secara formal yuridis menunjukkan bahwa mereka

mempunyai hak yang sah atas tanah tersebut. Selain itu, praktek-praktek di atas, lebih keras dari pada pelaksanaan asas *domein*. Dalam pelaksanaan asas *domein*, masih ada perbedaan perlakuan antara tanah- tanah yang disebut *vrijlandsdomein* dan *onvrijlandsdomein*. Pada *onvrijlandsdomein* dapat dipahami bahwa di atas tanah-tanah tersebut telah melekat hak-hak rakyat baik dalam bentuk hak kolektif (seperti hak ulayat) atau hak individual seperti hak milik, hak pakai, hak menikmati hasil dan lain sebagainya. Apabila karena suatu kepentingan tertentu apalagi untuk kepentingan yang bersifat individual hak-hak atas tanah itu perlu dicabut, kepada rakyat diberikan perlindungan yang cukup dalam bentuk seperti ganti rugi yang wajar, penempatan kembali (relokasi, *ruislag*) secara layak terhadap rakyat pemakai tanah-tanah tersebut. Ditinjau dari pemahaman rakyat, menurut hukum adat, sebenarnya tidak ada *vrijlandsdomein*. Setiap jengkal tanah di tanah air ini pasti merupakan bagian dari hak adat atau tanah rakyat setempat, walaupun belum dimanfaatkan.

Demikian pula semestinya paham yang terkandung dalam asas dikuasai negara, yaitu pada dasarnya setiap jengkal tanah adalah tanah kepunyaan rakyat. Tidak ada tanah yang terlepas dari sentuhan hak rakyat (*vrijlandsdomein*). Wewenang negara atau pemerintah yang terkandung dalam dikuasai negara hanya terbatas mengatur dan mengurus sebagai *geode hues fader* atas tanah-tanah kepunyaan rakyat tersebut. Akan tetapi tidak dapat pula ditolerier dengan menggunakan hukum adat, semua hak-hak orang lain atas tanah yang secara hukum nasional diakui dan secara sosiologis sudah diterima oleh masyarakat dapat diklaim sebagai hak milik adat masyarakat setempat. Berdasarkan pemikiran itu, tidak seyogyanya rakyat yang telah mendiami atau memanfaatkan sebidang tanah bertahun-tahun dengan itikad baik, hanya karena tidak didasarkan syarat-syarat yuridis formal yang ditentukan undang-undang serta merta dianggap menduduki tanah negara tanpa hak bahkan dapat dianggap melawan hukum yang dalam politik kolonial dulu disebut sebagai penghuni liar "*Wilde occupatie*" (Saleng, 2004).

Selain rakyat harus dianggap memanfaatkan tanah kepunyaan sendiri, sudah semestinya pengakuan yuridis formal terhadap hak-hak tersebut harus disesuaikan dan menghormati kenyataan-kenyataan dan cara berpikir rakyat, bukan sekadar pengertian-pengertian yuridis menurut ketentuan peraturan perundang-undangan. Tentu saja, negara atau pemerintah tidak boleh membiarkan rakyat memanfaatkan tanah yang nyata-nyata telah melekat hak orang lain. Begitu pula, rakyat tidak dapat dibiarkan memanfaatkan tanah yang akan merusak lingkungan dan lain-lain. Rakyat diwajibkan tunduk agar pemanfaatan tanah dilakukan secara tertib dan tidak mengganggu tujuan umum yang lebih besar seperti hutan lindung, hutan cadangan dan sebagainya. Kurangnya kehendak

negara dan pemerintah memahami makna tanah dikuasai negara, ditambah dorongan penyalahgunaan kekuasaan dan KKN, maka celah-celah yuridis formal yang disebut dalam peraturan perundang-undangan mengakibatkan rakyat dikorbankan untuk suatu kepentingan yang bertentangan dengan tujuan tanah dikuasai oleh negara yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kecenderungan- kecenderungan penyalah-artian dan penyalahgunaan kekuasaan tersebut tidak hanya dilakukan oleh pejabat administrasi negara, tetapi juga oleh pejabat umum yang tersangkut dengan transaksi pertanahan yaitu Notaris dan atau Pejabat pembuat Akta Tanah.

Selain pertimbangan konsep atau asas hukum di atas, arah kebijakan hukum pertanahan yang akan dibuat harus memperhatikan pula aspek hukum atau kaidah- kaidah lingkungan, sebab pengelolaan dan pemanfaatan tanah menekankan pada pengendalian atau arahan pembangunan sumberdaya alam lainnya. Menurut Mitchel (Bruce, 1989) menyebutkan bahwa *“the actual decisions concerning policy or practice regarding how resources are allocated and under what conditions or arrangements resources may be developed”*. Dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumberdaya alam didasarkan pada prinsip-prinsip pengelolaan lingkungan hidup pada umumnya, konsep pembangunan berkelanjutan dan konsep manajemen berkelanjutan. Kebijakan hukum pertanahan dan sumberdaya alam tidak terlepas dari masalah-masalah lain seperti lingkungan, oleh karena itu setiap peraturan perundang-undangan senantiasa memasukkan dalam materi muatannya (*het onderwerp*) kaidah-kaidah lingkungan untuk pemulihan dan pelestarian sumberdaya alam yang bersangkutan (Jorge, 1993). Pengaturan pengelolaan tanah dan sumberdaya alam lainnya memiliki prinsip tidak ada yang berdiri sendiri tetapi mempunyai dampak lokal, wilayah dan global dan hal ini harus menjadi pertimbangan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan (Michael 1993).

PENUTUP

UUD NRI 1945 mengandung dua unsur utama yaitu: hak menguasai oleh negara adalah untuk mengatur dan mengurus (*regelen en besturen*) dan tujuan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam kerangka pemahaman kedua unsur utama tersebut, dapat dikatakan bahwa dalam penguasaan itu negara hanya melakukan *bestuursdaad* dan tidak melakukan *eigensdaad*. Apabila terjadi pergeseran dari *bestuursdaad* menjadi *eigensdaad* maka tidak akan ada jaminan bagi tujuan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dasar hukum agraria adalah hukum adat tidak semestinya diartikan bahwa hukum adat ditetapkan sebagai hukum positif disamping ketentuan dalam undang-undang agraria. Segala ketentuan dalam UUPA harus diartikan sebagai

menghapus atau meniadakan semua ketentuan-ketentuan lain di luarnya, termasuk ketentuan hukum adat. Bahwa berbagai kenyataan sosial (sosiologis) belum dimungkinkan secara serentak menghapus berbagai ketentuan hukum adat, tidak berarti sebagai pengakuan bahwa ketentuan hukum adat berlaku sama dengan ketentuan dalam UUPA. Dalam penerapan hukum seperti dalam proses peradilan, ketentuan hukum adat yang tidak sejalan dengan arah dan ketentuan dalam UUPA harus dikesampingkan, kecuali penerapan itu akan bertentangan dengan kepatutan (*rechtsvaardigheid*) dan atau keadilan (*billijkheid*).

DAFTAR PUSTAKA

- Abrar Saleng, 2004. *Hukum Pertambangan*, UII-Press, Yogyakarta.
- Achmad Ali, 2005, *Perlindungan Hak Asasi Manusia di Bidang Kepemilikan Tanah*, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Jakarta
- Agus Purnomo, 2000. *Ringkasan Konferensi Nasional Pengelolaan Sumberdaya Alam*. Kementerian Negara Lingkungan Hidup, Jakarta
- Bagir Manan, 2001. *Politik dan Administrasi Pertanahan*. Ikatan Notariat Indonesia.
- Boedi Harsono. 1999, *Hukum Agraria Indonesia*, Jilid I. Hukum Tanah Nasional Penerbit Djambatan. Jakarta.
- BSP Kemala dan Boedhi Wijardjo, et. al. 2001. *Konflik Bahaya atau Peluang*. Pustaka Pelajar, Bandung.
- Hardoy Jorge E. 1993. *Environmental Problems in Third World Cities*. London, Earthscan Publications Ltd.
- Ismail, N. 2012, *Arah Politik hukum pertanahan dan perlindungan kepemilikan tanah masyarakat*. Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional, 1(1), 33–51.
- Mitchell, Bruce. 1989. *Geography and Resource Analysis*. Essex: Longman Group Ltd.
- Romanos, Michael. 1995. *Sustainable Development as More than An Environmental Concept: Nations of Economic and Social Stability in Open Systems*. Makalah. Disajikan pada Sidang Senat ITB, Bandung.