

BB-675453

BADAN PERTANAHAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA



SERTIFIKAT
(TANDA BUKTI HAK)

KONSTITUTIONALISME TANAH HAK MILIK DI ATAS TANAH HAK PENGELOLAAN



Dr. H. Idham, S.H., M.Kn.

**KONSTITUTIONALISME
TANAH HAK MILIK
DI ATAS
TANAH HAK PENGELOLAAN**

Dr. H. Idham, S.H., M.Kn.



Penerbit P.T. ALUMNI Bandung 2021

***KONSTITUTIONALISME
TANAH HAK MILIK
DI ATAS
TANAH HAK PENGELOLAAN***

Hak cipta dilindungi undang-undang pada: Penulis
Penulis : Dr. H. Idham, S.H., M.Kn.
Hak Penerbitan pada : Penerbit P.T. Alumni
Perancang Kulit : Tim Alumni
Percetakan : P.T. Alumni

EDISI PERTAMA

Cetakan ke-1 : Tahun 2021

TERBIT DIGITAL

Tahun 2021

Sebagian atau seluruh isi buku ini dilarang digandakan secara elektronik atau non elektronik dengan tujuan komersial, tanpa izin tertulis dari Penerbit P.T. Alumni, kecuali dalam hal pengutipan untuk keperluan penulisan artikel atau karangan ilmiah dengan menyebutkan buku ini sebagai sumber.

ISBN 978 - 979 - 414 - 775 - 7

Anggota IKAPI

PENERBIT P.T. ALUMNI

Jalan Bukit Pakar Timur II/109
Tel. (022) 2501251, 2503038, 2503039
Fax. (022) 2503044 – Bandung - 40197

Website:

penerbitalumni.com

E-mail:

penerbitalumni@gmail.com

Sekapur Sirih Penulis

Pada keheningan malam ini, tidak terasa waktu menunjukkan persis pukul 00:37 WIB, bertepatan di malam dini hari tanggal 17 Agustus 2021. Hari yang sangat bersejarah, bagi kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia tercinta yang ke-76. Penulis syukur Alhamdulillah telah merampungkan penulisan buku yang ke-18 dengan mengangkat tema/judul: "Konstitusionalisme Tanah Hak Milik di Atas Tanah Hak Pengelolaan". Konstruksi judul buku sebagaimana yang dimaksud, bukanlah sesuatu yang kebetulan. Konstruksi judul buku tersebut, sudah lama menggelayuti pemikiran penulis dan sekaligus merisaukan batin, hati dan perasaan yang mendalam. Untuk itu diawal bulan Juli 2021 yang lalu, penulis segera melakukan menulis dan sekaligus menganalisis buku ini, terutama untuk melakukan pembahasan secara saintifik dalam dimensi Konstitusionalisme terhadap tema sentral yang dibentangkan dalam judul buku dimaksud. Bagi penulis, terus terang selama melaksanakan beberapa kali menulis berbagai judul buku yang telah selasai ditulis dan dipublikasikan, dan sebagian besar judul buku dimaksud dalam ranah ilmu hukum bidang keagrariaan/pertanahan, dalam hal melaksanakan analisis dalam buku yang ke-18 ini, sesungguhnya terasa sekali menguras sumber daya pikiran yang ada. Mengapa demikian? Karena dari perspektif substansi yang dianalisis memang sangat berat dan mengandung makna yang sangat mendalam dalam konteks mempertanggungjawabkan atas makna kemerdekaan bangsa dan Negara Indonesia 17 Agustus 1945. Muara dan titik berat pikiran yang menggelayuti itu adalah, yaitu untuk menjawab dari dimensi aksiologi. Terkait dengan hal itu, pertanyaan yang sangat elementer, sudahkan Negara dan/atau Pemerintah dalam konteks menyelenggarakan praktik penyelenggaraan tata kepemerintahan bangsa dan Negara Republik Indonesia itu, sudah menunaikan dan melaksanakan berdasarkan amanat serta perintah sebagaimana yang ditetapkan dalam Konstitusi Negara yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?. Dengan kata lain, apakah Negara dan/atau Pemerintah dalam menunaikan segala tugas pokok, fungsi dan kewenangannya sudah berdasarkan amanat Konstitu-

sionalisme?. Semua substansi yang dipertanyakan itu, semampu penulis dan dalam suasana wabah pandemi *Covid-19* ini, syukur Alhamdulillah, tentu dengan kekuatan dan sumber daya yang maha dahsyat dari Allah Subhana Wata'ala, akhirnya penulis dapat menyelesaikannya.

Buku ini, penulis persembahkan juga dalam mensyukuri usia penulis yang sudah senja, yang saat ini sudah sudah lebih berusia 60 Tahun (07 April 1961). Sejalan dengan rasa syukur itu, buku yang ke-18 ini juga penulis hadiahkan, dan persembahkan secara khusus dalam memperingati hari bersejarah kemerdekaan bangsa dan Negara Republik Indonesia tercinta yang ke-76 tahun. Relevan dengan niat itu, buku yang ke-18 ini juga penulis hadiah dan persembahkan untuk mengenang jasa-jasa pejuang bangsa (*founding fathers*) yang telah memperjuangkan lahir, dan terbentuk serta disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043. Hal mana tinggal beberapa hari lagi, tepat nanti tanggal 24 September 2021, bahwa usia UUPA tersebut sudah 61 tahun. Sejatinya melalui UUPA tersebut, dengan paradigma filosofis (*philosophy of paradigm*) Pancasila 1 Juni 1945 sebagai Dasar Negara, pandangan hidup bangsa, dan jiwa/kepribadian bangsa dan Negara Indonesia, secara paripurna sudah "meluluhlantakkan serta menjungkirbalikkan paradigma *domein verklaring*" produk Kolonial Belanda di bidang keagrariaan yaitu sebagaimana tercantum dalam *Agrarische Wet* 1870-Stb.55. Selama Negara Indonesia dijajah oleh Pemerintah Kolonial Belanda, melalui asas *domein verklaring* itu, pemerintah penjajah Kolonial Belanda telah memiskinkan, menyengsarakan rakyat dan bangsa Indonesia, karena melalui asas *domein verklaring* itu telah memasung, memenggal, menenggelamkan, dan memperkosa kedaulatan hak atas tanah rakyat pribumi dan hak atas tanah masyarakat adat di Indonesia.

Kembali kepada tema sentral yang dianalisis di dalam buku ini, menurut hemat penulis akan disajikan kembali beberapa hal pokok dan fundamental yaitu dari hasil analisis dan atau pembahasan yang telah dilakukan. Oleh karena itu, dalam bagian di bawah ini akan dikonstatir kembali konstruksi kesimpulan dan saran yaitu: bahwa, khusus mengenai konstruksi pengaturan hukum yaitu mengenai keberadaan dan/atau eksistensi khusus mengenai hak atas tanah dengan status Hak Milik, pengaturan hukumnya sudah jelas, dan

konkrit. Pengaturan hukum mengenai Hak Milik atas tanah tersebut, sebagaimana telah diatur dan ditetapkan dalam Undang-Undang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043, yaitu sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 20 UUPA, menyatakan: (1) Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6; (2) Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Sedangkan untuk Hak Pengelolaan, khusus dari dimensi kelembagaan pengaturan hukumnya sama sekali belum pernah ada diatur dan ditetapkan di dalam UUPA vide Pasal 16. Dalam pada itu, keberadaan Hak Pengelolaan tersebut, hanya sepintas tercantum di dalam UUPA dalam naskah Penjelasan Bagian II angka (2) pada paragraf terakhir, yang menegaskan bahwa Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa (Departemen dan sekarang Kementerian, Jawatan, atau Daerah Swatantra sekarang adalah Pemerintah Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota).

Untuk selanjutnya, atas keberadaan dan/atau eksistensi Hak Pengelolaan itu, dari aspek sumber hukumnya adalah berasal dari Hak Menguasai dari Negara HMN sebagaimana diatur dan ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) UUPA. Hak Pengelolaan itu, sesungguhnya adalah merupakan "gempilan dari HMN", "bagian dari HMN", "delegasi/kuasa dari HMN", dan/atau merupakan "subsistem dari Hak Menguasai Negara". Dengan kata lain, terutama dalam pendekatan aksiologis, jika Hak Pengelolaan itu adalah merupakan subsistem dari Hak Menguasai Negara, apabila dalam pelaksanaan dan/atau implementasinya bergerak di luar dan/atau menyimpang daripada "Sistem Hak Menguasai Negara" dimaksud, maka secara mutatis-mutandis Hak Pengelolaan itu akan merusak nilai-nilai daripada Hak Menguasai Negara (HMN) itu sendiri. Beberapa produk Peraturan Perundang-Undangan mengenai pengaturan hukum atas Hak Pengelolaan dimaksud seperti: - Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara (LN.1953-14, TLN.362); -Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak

Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijaksanaan Selanjutnya; -Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah; -Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pedoman Tindak Lanjut Pelaksanaan *Landreform*; -Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberitan Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya; -Keputusan Presiden RI Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam; - Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977 tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah di Daerah Industri Pulau Batam; dan terakhir diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftarannya (LN.2021-28, TLN.6630).

Mengenai implementasi secara empiris, praktik operasional di lapangan, bahwa atas hak tanah dengan status Hak Milik di atas tanah Hak Pengelolaan, belum dilaksanakan sebagaimana mestinya yaitu berdasarkan dasar-dasar politik hukum Agraria/Pertanahan Nasional. Terkait dengan hal ini, ternyata terhadap hak atas tanah rakyat dan/atau tanah masyarakat hukum adat yang seyoginya dapat diberikan/diterbitkan hak atas tanah dengan status Hak Milik di atas tanah Hak Pengelolaan itu belum dilaksanakan secara maksimal untuk memenuhi tuntutan warga masyarakat. Mengenai hal tersebut, saat ini sedang terjadi permasalahan hukum konkret terkait dengan penerapan kebijakan dan politik hukum keagrariaan/pertanahan yang berlangsung di Pulau Batam dan/atau di Kota Batam. Sebelumnya bahwa pemberian/penerbitan hak atas tanah rakyat dengan status Hak Milik di atas tanah Hak Pengelolaan yang pemegang haknya Otorita Batam, sekarang Badan Pengusahaan (BP) Batam, atas sebagian hak atas tanah Hak Pengelolaan itu, sudah pernah diterbitkan Sertipikat (Tanda Bukti Hak) dengan status sertipikat Hak Milik oleh Kantor Pertanahan Kota Batam. Pada saat itu, sebagai dasar hukumnya adalah berdasarkan Surat Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Sertipikat Hak Milik Untuk Rumah Tempat Tinggal di atas lahan dengan luas yaitu di bawah 600m² (enam ratus meter per segi ke bawah), dan berdasarkan Surat Keputusan Nomor 734/UM-KPTS/XII/1998 tentang Penerbitan Rekomendasi Sertipikat Hak Milik untuk Rumah Tempat Tinggal, yang Surat Keputusan tersebut pada saat itu, ditandatangani oleh Ismeth Abdullah sebagai Ketua Otorita Batam (tentu sekarang adalah Badan

Pengusahaan (BP) Batam). Pada kenyataannya sekarang ini, penerbitan Sertipikat tanah Hak Milik di atas tanah Hak Pengelolaan di Pulau Batam atau di Kota Batam itu dihentikan, dengan berbagai alasan yang tidak konstruktif menurut hukum. Artinya, dalam hal ini bahwa atas sebagian besar lagi pemberian/penerbitan hak atas tanah rakyat/masyarakat dengan status Hak Milik di atas tanah Hak Pengelolaan di Pulau Batam dan/atau di Kota Batam tersebut, saat ini tersumbat, terhenti bahkan sangat dikhawatirkan untuk diabaikan. Akibat dari tidak dilanjutkan dan/atau diselesaiannya atas pemberian/penerbitan hak atas tanah rakyat dengan status Hak Milik di atas tanah Hak Pengelolaan di Pulau Batam dan/atau di Kota Batam itu, sera bersamaan atas keadaan yang demikian itu menimbulkan suasana kegaduhan dan/atau keresahan dalam kehidupan sosial warga masyarakat di Kota Batam, karena memunculkan anggapan bahwa hak atas tanah rakyat tersebut tidak mendapat perlindungan dan kepastian hukum yang seharusnya diberikan oleh Negara dan/atau Pemerintah.

Untuk beberapa faktor kendala dan/atau hambatan yang dapat mempengaruhi atas tersumbat, terhentinya proses pemberian/penerbitan atas hak tanah rakyat dengan status Hak Milik di atas Tanah Hak Pengelolaan tersebut, satu diantaranya adalah disebabkan, yaitu: -demikian luasnya atas arti dan makna Hak Menguasasi dari Negara (HM). Hal ini berarti, bahwa faktor kendala yang signifikan dapat mempengaruhi atas tersumbat dan terhentinya pemberian/penerbitan hak atas tanah status Hak Milik di atas tanah Hak Pengelolaan dimaksud, adalah semua kendala yang bersifat dari keterbatasan perangkat pengaturan hukum yang ada secara eksisting (*ius constitutum*) belum optimal; -dukungan pembiayaan yang cukup untuk melaksanakan seluruh rangkaian program dan kebijakan di bidang keagrariaan/pertanahan (dukungan dari dimensi politik anggaran yang belum optimal) terutama dalam hal melaksanakan pendaftaran tanah; -dukungan budaya hukum warga masyarakat belum optimal; - Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang belum sinkron dan/atau belum sinergi antara Peraturan Daerah tentang Penataan Ruang di satu sisi dan dengan Penataan Ruang yang ditetapkan oleh Kementerian/Lembaga terkait di sisi lain (Kementerian LHK- RI); -Koordinasi terintegratif diantara, bagian, institusi dan/atau Kementeri/Lembaga terkait belum dapat terwujud secara optimal. Akibatnya, secara empiris di lapangan, salah satu contoh konkret dan faktual di lapangan mengenai hal dimaksud, yaitu masih tersumbat, terhentinya dan bahkan dikhawatirkan terabaihannya penyelesaian

atas pemberian/penerbitan hak atas tanah rakyat status Hak Milik di atas tanah Hak Pengelolaan sebagaimana saat ini ada, terdapat dan terjadi di Pulau Batam dan/atau Kota Batam, dimana sebagai pemegang Hak Pengelolaan adalah Otorita Batam, sekarang adalah Badan Pengusahaan (BP) Batam. Hal yang demikian, bisa saja hal yang serupa itu, terjadi untuk daerah-daerah Kabupaten/Kota lainnya dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan hal-hal yang telah disebutkan di atas, berikut ini akan disajikan beberapa saran, yaitu: bahwa mengenai pengaturan hukum khususnya untuk memberikan perlindungan, keadilan dan kepastian hukum atas tanah rakyat dan/atau tanah masyarakat hukum adat dengan status Hak Milik di atas tanah Hak Pengelolaan, terutama dalam prespektif hukum yang dicita-citakan (*ius constitendum*), disarankan harus segera dibentuk, diatur dan ditetapkan dengan Undang-Undang. Pengaturan hukum masa depan yang akan dibentuk itu, juga sekaligus ditetapkan dalam Undang-Undang khusus mengenai penegasan dan kepastian "kelembangan atas keberadaan dan/atau eksistensi Hak Pengelolaan itu terutama dalam khasanah politik hukum keagrariaan/pertanahan nasional", yaitu dalam konteks mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran dan keadilan bagi seluruh rakyat, masyarakat dan bangsa Indonesia. Oleh karena itu, kepada Pemerintah tentu dalam hal ini Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, sekali lagi disarankan untuk segera mengajukan dan memperjuangkan kembali Naskah Akademik (NA) berikut Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pertanahan, untuk segera dimasukan kembali ke dalam "Prolegnas Prioritas", Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) Tahun 2021-2022. Mumpung masih ada waktu, disarankan NA dan RUU Pertanahan dimaksud agar segera dilakukan "diseminasi" ulang secara menukik, tajam dan komprehensif dengan melibat seluruh pemangku kepentingan (*stake holder*) dengan menggunakan pendekatan sistem dan paradigma yang membumi (*grounded of paradigm*) holistik dan populis. Dengan mengutamakan untuk pengejawantahan: -paradigma filosofis (*philosophy of paradigm*) nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1950: -paradigma konstitusi (*constitutional of paradigm*) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 utamanya guna meneguhkan paham kedaulatan rakyat; -paradigma yuridis (*yuridical of paradigm*) untuk meneguhkan Negara Indonesia adalah Negara hukum; - mengacu dan merujuk kepada amanat TAP MPR Nomor: IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam; dan -paradigma operasional

(*operational of paradigm*) yaitu berdasarkan amanat politik hukum agraria/pertanahan nasional sebagaimana termaksud di dalam UUPA tersebut.

Khusus yang berkaitan dengan implementasi khusus mengenai Hak Pengelolaan tersebut di lapangan, disarankan dalam pelaksanaanya, harus tetap tegak lurus, tidak menyimpang atas amanat dan ketentuan mengenai makna Hak Menguasai dari Negara (HMN) digunakan untuk mencapai tujuan utama yang prioritas (*the one main priority goal*) sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat adil dan makmur, sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan secara konkret dan ekplisit dalam Pasal 2 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043. Dalam hal ini disarankan pula, bahwa hak atas tanah rakyat dengan status Hak Milik di atas tanah Hak Pengelolaan harus dapat segera diberikan/diterbitkan sertifikat (Tanda Bukti) Hak Miliknya. Dalam hal ini tentunya terhadap permasalahan hukum yang terjadi di Pulau Batam dan/atau di Kota Batam, yang substansi permasalahan hukumnya yaitu tersumbat dan terhentinya pemberian/penerbitan Sertifikat (Tanda Bukti Hak) atas tanah Hak Milik di atas tanah Hak Pengelolaan, disarankan harus segera diselesaikan secara komprehensif. Sejalan dengan hal ini, dalam pelaksanaannya disarankan harus mengutamakan perwujudan: -paradigma filosifis (*philosophy of paradigm*) nilai-nilai Pancasila 1 Juni 195; -paradigma konstitusi (*constitutional of paradigm*) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 195 utamanya guna meneguhkan paham kedaulatan rakyat; -paradigma yuridis (*yuridical of paradigm*) untuk meneguhkan Negara Indonesia adalah Negara hukum; -merujuk kepada amanat TAP MPRI Nomor: IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam; dan -paradigma operasional (*operational of paradigm*) yaitu berdasarkan amanat politik hukum agraria/pertanahan nasional sebagaimana termaksud di dalam UUPA tersebut.

Konstruksi format penyelesaian untuk mengatasi berbagai kendala sebagaimana yang dimaksudkan di atas, disarankan kepada Negara dan/atau Pemerintah dan semua pihak lain yang terkait untuk

melaksanakan secara ikhlas lahir batin dengan "sepuluh tindakan konkret Konstitutionalisme" ("ten concrete acts of constitutionalism"), yaitu dengan mengejawantahkan: -Empat pilar konstruksi konstitutionalisme: -Tiga modal dasar; -Dua, strategi, dan -Satu tujuan utama yang prioritas. Empat pilar sebagai konstruksi konstitutionalisme itu adalah fondasi yang bersifat paradigmatis, yang terdiri dari: -pertanggungjawaban terhadap makna kemerdekaan bangsa dan Negara Indonesia 17 Agustus 1945; - pertanggungjawaban nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945 yaitu sebagai Dasar Negara, pandangan hidup bangsa, dan jiwa kepribadian bangsa dan Negara Indonesia; -pertanggungjawaban atas amanat Konstitusi Negara Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu untuk meneguhkan paham kedaulatan rakyat; dan - pertanggung jawaban atas amanat untuk meneguhkan paham Negara hukum *vide* Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa Indonesia adalah Negara hukum. Tiga pilar modal dasar tersebut terdiri dari: -Amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia TAP-MPR RI, Nomor: IX/MPR/2001, tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam; -Meneguhkan Paham kedaulatan rakyat yang demokratis; dan -Meneguhkan Paham Demokratisasi Perekonomian Nasional. Dua strategi, yaitu: -Menerapkan *grand theory* (teori kebahagiaan-*utilitarianisme* oleh Jeremy Bentham), *middle theory* (teori hukum positif oleh John Austin dan didukung teori hukum John Locke), dan *applied theory* (teori hukum Phillippe Nonet-Philip Selznick-teori hukum responsif); dan - Menerapkan amanat politik Hukum Agraria/Pertanahan Nasional. Sedangkan satu, adalah merupakan "satu tujuan utama yang prioritas (*the one main priority goal*)", yaitu untuk "mewujudkan bangsa dan Negara Indonesia yang adil, makmur, berkeadilan sosial, bersatu, berdaulat, bermata bat sebagai Negara yang berkesajahteraan rakyat (*welfare state*) baik itu secara lahir maupun batin" sebagaimana yang telah diamanatkan di dalam aline keempat Pembukaan (*Preambul*) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sebelum mengakhiri kata pengantar ini penulis menyampaikan beberapa hal sebagaimana disebutkan di bawah ini, yaitu penulis tidak lupa menghaturkan ucapan terima kasih yang sangat mendalam terutama penulis tujuhan wabil khusus kepada kedua orang tua kandung penulis yaitu Alm.H. M. Ilyas Lubis dan Almarhumah Hj. Sabikem yang selama hidupnya telah membimbing penulis. Demikian juga penulis sampaikan ucapan terima kasih kepada kedua mertua

penulis yaitu Alm. H. Muhammad Nasir Lubis dan Almarhumah Hj. Halimah Lubis yang selama hidupnya telah memberikan dorongan semangat kepada penulis. Sejalan dengan hal yang tersebut pada bagian di atas, penulis menghaturkan ucapan terima kasih kepada semua guru-guru penulis mulai dari Sekolah Dasar sampai Perguruan Tinggi. Wabil khusus penulis haturkan ucapan terima kasih kepada *Promotor* dan *Co-Promotor* Disertasi Doktor S3 Ilmu Hukum Pada Program Pasca Sarjana, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, yang penulis tujuhan kepada yang sangat terpelajar Alm. Prof. dr.Chairuddin P. Lubis, DTM&H., SpA (K) yang pada saat itu sebagai Rektor Universitas Sumatera Utara, telah memimpin Sidang Ujian Terbuka Disertasi penulis di hadapan Senat Guru Besar Universitas Sumatera Utara yang telah dipertahankan oleh penulis pada tanggal 29 Mei 2004 yang lalu. Dalam hal ini sekaligus penulis menghaturkan ucapan terima kasih kepada *Promotor* dan *Co-Promotor* Disertasi penulis dimaksud yaitu masing-masing kepada yang sangat terpelajar Alm. Prof. Dr. Koesnadi Hardjasoemantri, S.H., M.L., selaku *Promotor*, kepada yang sangat terpelajar Prof. Dr. M. Solly Lubis, S.H., dan Prof. Dr. Lili Rasjidi., S.H., S.Sos., LLM masing-masing sebagai *Co-Promotor*. Lebih lanjut penulis haturkan juga terima kasih kepada Tim Penguji dalam Sidang Terbuka Ujian Disertasi penulis dimaksud yaitu masing- masing kepada yang terpelajar Dr. Oloan Sitorus, S.H., M.S., dan juga kepada yang sangat terpelajar Dr. Tan Kamello, S.H., M.S., serta yang sangat terpelajar Dr. Syafruddin Kalo, S.H., M.Hum., yang keduanya saat ini telah menjadi Guru Besar (Profesor-Prof) pada Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, yang atas kesemuanya telah membimbing dan menghantarkan penulis dalam upaya menyelesaikan dan lulus dengan hasil dan predikat *cumlaude* dalam menjalani Pendidikan Doktor S3 Ilmu Hukum pada Program Pasca Sarjana, Fakultas Hukum, Universitas Sumatera Utara tersebut.

Untuk selanjutnya pada bagian akhir kata pengantar ini untuk selanjutnya penulis menghaturkan ucapan terima kasih yang sangat mendalam terutama penulis sampaikan yang terhormat Bapak DR. H. Rusli Bintang sebagai Pembina Yayasan Griya Husada Batam Qq Universitas Batam, yang selama ini telah memberikan pelecut, pendorong semangat dan kontribusi yang luar biasa baik moril maupun materil. Demikian pula penulis haturkan ucapan terima kasih kepada almarhum Bapak Prof. Dr. Ir. Jemmy Rumengen, SE.,SH.,MM semasa hidupnya sebagai Ketua Pengawas Yayasan Griya Husada Batam, yang selama itu tiada hentinya memberikan dorongan semangat kepada penulis untuk melakukan percepatan penyelesaian

penulisan buku ini. Sejalan dengan hal ini penulis juga menghaturkan ucapan terima kasih khususnya kepada Bapak Prof. Dr. Ir. Chablullah Wibisono, SE., MM sebagai Rektor Universitas Batam, dan rekan sejawat para Dosen Prodi S1 Ilmu Hukum, Prodi S2 Magister Ilmu Hukum, dan Prodi S2 Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Batam. Demikian pula ucapan yang sama penulis tujuhan kepada seluruh Mahasiswa dan civitas akademika Fakultas Hukum Universitas Batam yang telah memberikan dorongan semangat untuk merampungkan penulisan buku ini. Dalam kesempatan ini, penulis haturkan ucapan terima kasih kepada Ibu Dr.Nurmala Kartini Pandjaitan Sjahrir sebagai Ketua Majelis Wali Amanat (MWA) Universitas Sumatera Utara (USU) Priode 2020-2025 dan kepada seluruh Anggota MWA USU lainnya, yang telah memberikan dorongan motivasi, semangat dan sekaligus memantikkan energi khusus kepada penulis untuk menyelesaikan penulisan buku ini, dan penulis saat ini juga telah diberikan amanah mewakili dari unsur masyarakat sebagai Anggota Majelis Wali Amanat (MWA) Universitas Sumatera Utara (USU), Periode 2020-2025.

Dalam kesempatan ini pula penulis haturkan ucapan terima kasih terutama penulis sampaikan kepada isteri tercinta Hj. Haneda Lubis.,S.Sos yang selama ini begitu sabar dan tegarnya menghadapi kesibukan penulis guna merampungkan penulisan buku ini. Dalam pada itu, atas hasil karya akademik berupa penulisan buku ini penulis persembahkan dan hadiahkan kepada anak-anakku tersayang, yaitu kepada anaku dr. Lydia Irtifany Lubis.,M.Ked (OG),Sp.(OG) sekarang di Bandung mendampingi suaminya dr.Muhammad Sundari, pangkat Letnan Dua CKM, yang bertugas sebagai Perwira Kesehatan di lingkungan Secaba, Rindam III/Siliwangi Bandung. Dalam pada itu, saat ini ananda dr.Lydia Irtifany Lubis.,M.Ked (OG),Sp.(OG) sedang sibuk dan fokus merawat dan membimbing anak pertamanya dengan penuh kasih sayang, yang bernama Falishayura Arindia Mecca, dan usianya saat ini menuju usia sembilan bulan yaitu sebagai cucu penulis yang ketiga. Dalam pada itu juga penulis persembahkan kepada anaku dr. Friska Meutia Lubis yang saat ini alhamdulillah sudah lulus dengan nilai terbaiknya, dalam sidang ujian tertutup Tesis PPDS THT-KL di FK Unsri Palembang yang telah dilaksanakan pada tanggal 10 Agustus 2021, dengan judul Tesis "Faktor-Faktor Yang Berhubungan Dengan Lama Rawat Pasien Abses Leher Dalam di RSUP Moh.Hoesin Palembang". Kemudian saat ini ananda dr. Friska Meutia Lubis tersebut, saat ini sedang fokus belajar dalam menghadapi ujian nasional PPDS THT-KL pada tanggal 25-26 September 2021. *In Shaa*

Allah kepada anakku dr. Friska Meutia Lubis tersebut, pada bulan Oktober-November 2021 yang akan datang, akan dapat diwisuda sebagai bukti telah tamat dan lulus dalam menyelesaikan pendidikan dokter Spesialisnya pada Fakultas Kedokteran Universitas Sriwijaya (Unsri) Palembang tersebut, yang didukung oleh suaminya bernama Dino Hanifa Zen, SE yang saat ini sedang bertugas di Kantor Direksi PTPN VII Bandar Lampung pada bagian Keuangan. Buku ini penulis hadiahkan juga kepada anak si bungsu dr. Mhd. Noer Ibrahim Lubis yang saat ini sedang sibuk-sibuknya menjalani pendidikan Magister S2 Anastesi yang merupakan bagian dalam konteks melaksanakan Pendidikan Dokter Spesialis (PPDS) bagian Anastesi di Fakultas Kedokteran Universitas Sumatera Utara (FK-USU), dan isterinya dr. Fidia Famelia, saat ini Alhamdulillah sedang mengandung anak yang pertamanya, sembari menjalankan tugas dari Pemerintah sebagai Dokter Internship dari Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, yang saat ini sedang bertugas di Puskesmas Sentosa Baru Kecamatan Medan Perjuangan, Kota Medan dan beberapa bulan lagi akan dilanjutkan sebagai dokter Internship di Rumah Sakit Royal Prima Medan. Buku ini, juga penulis persembahkan sebagai hadiah kepada cucu tersayang Qiana Adeeva Zen yang saat ini sudah menjalani Sekolah Dasar kelas 2 dan untuk cucuku yang baik hati Atharva Bazla Zen yang saat ini sedang lucu-lucunya yg saat ini sudah berusia dua puluh dua bulan, mendampingi ibundanya yang tersayang dr. Friska Meutia Lubis di Palembang. Demikian pula buku ini penulis hadiahkan kepada cucuku yang ketiga Falishayura Arindia Mecca, merupakan anak pertama dari dr. Lydia Irtifany Lubis.,M.Ked (OG).,Sp.(OG) dan dr.Muhammad Sundari yang bertempat tinggal Bandung tersebut.

Dalam kesempatan ini penulis juga menyampaikan, bahwa penulisan buku ini di beberapa titik konten analisisnya mungkin masih terdapat ketidak sempurnaan, maka di atas keadaan yang demikian itu, penulis sebagai manusia dan hamba yang serba kekurangan dan tidak luput dari segala kesalahan, untuk itu penulis menghaturkan permohonan maaf lahir batin yang mendalam. Berkenaan dengan hal itu, jika ada saran dan masukan yang sifatnya konstruktif, dengan sikap dan hati yang terbuka penulis akan melakukan perbaikan sebagaimana mestinya. Harapan penulis mudah-mudahan atas hasil penulisan buku ini dapat memberikan kontribusi yang konstruktif bagi khasanah ilmu pengetahuan khususnya di bidang hukum Agraria/Pertanahan, untuk meneguhkan percepatan atas tercapainya cita-cita dan tujuan nasional anak bangsa Negara Republik Indonesia sebagaimana yang telah diamanatkan dalam alinea keempat

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam pada itu, penulis juga menghaturkan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya, terutama penulis tujukan kepada Pimpinan Penerbit PT. Alumni Bandung, kepada yang sangat terpelajar Bapak Prof. Em. Dr. Eddy Damian, S.H. yang adalah juga teman sejawat penulis di dunia pendidikan tinggi, dengan membantu penulis untuk menerbitkan buku ini.

Wassalam
Hormat Penulis,
Batam, 17 Agustus 2021

Ttd.

Dr. H. Idham, S.H., M.Kn.
NIDN: 1007046102.

Daftar Isi

Sekapur Sirih Penulis	iii
Daftar Isi	xv
Daftar Gambar, Bagan dan Tabel	xxv
Daftar Singkatan	xxv
BAB I Pendahuluan	1
A. Latar Belakang	1
B. Konstruksi Rumusan Permasalahan	15
C. Metodologi Penelitian	18
D. Sumber Literatur (<i>Literature Review</i>)	29
BAB II PENGATURAN HUKUM KONSTITUTIONALISME TANAH HAK MILIK DI ATAS TANAH HAK PENGELOLAAN	38
A. Paradigma Konstitutionalisme Tanah Hak Milik Berdasarkan Pancasila 1 Juni 1945 dan Konstitusi	41
1. Desain Konstruksi Paradigma Tanah Hak Milik Berdasarkan Pancasila 1 Juni 1945	43
a. Usulan Konstruksi Pikiran Dari Muhammad Yamin Mengenai Pancasila	48
b. Konstruksi Usulan Pancasila Oleh Soepomo	49
c. Usulan Pancasila Oleh Mohammad Hatta	52
d. Usulan Pancasila Oleh Ki Bagoes Hadikoesoemo	52
e. Usulan Pancasila Oleh Soekarno 1 Juni 1945	54
2. Paradigma Tanah Hak Milik Berdasarkan Konstitutionalisme	57
3. Konstruksi Paradigma Tanah Hak Milik Dalam Prespektif Kebijakan Agraria di Indonesia	72
4. Pengertian Tanah Hak Milik Dalam Prespektif UUPA	88
5. Dasar Terjadinya Hak Milik Atas Tanah	101

B. Paradigma Pengaturan Hukum Tanah Hak Milik di Atas Tanah Hak Pengelolaan	117
1. Konstruksi Paradigma Pengaturan Hukum Tanah Hak Pengelolaan	121
2. Aspek Historis Tanah Hak Pengelolaan di Indonesia	136
a. Kurun Waktu Dari Tahun 1870 Sampai Dengan Tahun 1945	137
b. Kurun Waktu Dari Tahun 1945 Sampai Dengan Tahun 1960	140
c. Kurun Waktu Dari Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 1965	143
d. Kurun Waktu Dari Tahun 1965 Sampai Dengan Tahun 1996	147
e. Kurun Waktu Dari Tahun 1996 Sampai Dengan Saat ini/Sekarang...	149
3. Pengertian Tanah Hak Pengelolaan	151
4. Sumber Hukum dan Proses Terbitnya Hak Pengelolaan	162
5. Pengaturan Hukum Tanah Hak Milik di Atas Hak Pengelolaan Dalam Prespektif Kebijakan Agraria	177
BAB III IMPLEMENTASI KONSTITUTIONALISME TANAH HAK MILIK DI ATAS TANAH HAK PENGELOLAAN	192
A. Acuan Dasar Implementasi Konstitusionalisme Tanah Hak Milik di Indonesia	195
1. Perwujudan Konstruksi Paradigma Yang Membumi	198
2. Aktualisasi Konstitusionalisme Berdasarkan Pancasila 1 Juni 1945	208
3. Implementasi Politik Hukum Agraria Berdasarkan Konstitusionalisme	220
4. Implementasi Tanah Hak Milik Dalam Prespektif UUPA	233
5. Tanah Hak Milik Untuk Meneguhkan Paham Kedaulatan Rakyat dan Indonesia Sebagai Negara Hukum	244
B. Konstruksi Implementasi Konstitusionalisme	

Tanah Hak Pengelolaan di Indonesia	256
1. Implementasi Konstitusionalisme Melalui Paradigma Yang Membumi	262
2. Implementasi Hak Pengelolaan Berdasarkan Pancasila 1 Juni 1945	273
3. Implementasi Hak Pengelolaan Berdasarkan Konstitusionalisme	286
4. Implementasi Hak Pengelolaan Berdasarkan Amanat UUPA	297
5. Implementasi Hak Pengelolaan di Pulau Batam-Kota Batam	311
a. Napak Tilas Kota Batam dan Hak Pengelolaan	312
b. Konstruksi Objektif Hak Pengelolaan di Pulau Batam	317
c. Subjek Hak Pengelolaan	328
d. Hak-Hak Menurut PMDN No.1 Tahun 1977	329
e. Hak Pengelolaan Kondisi Terkini	338
f. Posisi Kasus Tersumbat dan Terbaikannya Pemberian/Penerbitan Sertifikat Tanah Hak Milik di Atas Tanah Hak Pengelolaan di Kota Batam	340
g. Format dan Konstruksi Penyelesaian Penerbitan Sertifikat Tanah Hak Milik di Atas Tanah Hak Pengelolaan Dalam Dimensi Konstitusional dan Paradigmatik	346
1. Perwujudan Empat Pilar Secara Konstitusionalisme Paradigmatik	347
2. Pengejawantahan Tiga Modal Dasar	353
3. Pengejawantahan Dua Strategi	361
4. Pengejawantahan Satu Tujuan Utama Prioritas	379
BAB IV FAKTOR KENDALA DAN SOLUSI KONSTITUSIONALISME TANAH HAK MILIK DI ATAS TANAH HAK PENGELOLAAN	391

A. Faktor Kendala Bersifat Umum	391
1. Kendala Dari Aspek Pengaturan Hukum	401
2. Kendala Dari Aspek Non Hukum	415
B. Faktor Kendala Bersifat Khusus	423
1. Kendala Dari Aspek Politik Anggaran	423
2. Kendala Aspek RTRW Belum Sinkron dan Koordinasi Terintegratif Belum Optimal	437
C. Format Solusi Perwujudan Konstitusionalisme Tanah Hak Milik di Atas Tanah Hak Pengelolaan	450
1. Format Solusi Berdasarkan Empat Pilar Konstitusionalisme dan Paradigma Filosofis	452
2. Format Solusi Berdasarkan Tiga Modal Dasar	454
3. Format Solusi Berdasarkan Dua Strategi	457
4. Format Solusi Berdasarkan Satu Tujuan Utama Yang Prioritas	468
BAB V PENUTUP	470
A. Kesimpulan	470
B. Saran	473
PUSTAKA ACUAN	477
A. Buku-Buku	477
B. Peraturan Perundang-Undangan	483
C. Disertasi	483
D. Website/Internet	483
LAMPIRAN-LAMPIRAN :	
Lampiran 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043	484
Lampiran 2 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah,	

yang ditandatangani oleh Joko Widodo Presiden Republik Indonesia pada tanggal 2 Februari 2021, Lembaran Negara Republik Indonesia 2021-28, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia 2021 Nomor 6630	524
Catatan Tentang Penulis	590



Daftar Gambar

Gambar 1	HMN Merupakan Sistem dan HPL Merupakan Subsistem HMN	194
----------	--	-----



Daftar Bagan

Bagan 1	Skema Proses Penerbitan Sertifikat (Tanda Bukti Hak) Hak Pengelolaan Berdasarkan PMDN No. 1 Tahun 1977	307
Bagan 2	Skema Hubungan/Relasi Antara PMDN 1/1977 dengan PMDN 6/1972	327
Bagan 3	Sepuluh Tindakan Konkrit Konstitusionalisme (ten concrete act constitutionalism)	347



Daftar Tabel

Tabel 1	Sertifikat (Tanda Bukti Hak) Tanah Hak Milik Yang Sudah Terbit di atas Tanah HPL Kota Batam Diterbitkan Oleh Kantor Pertanahan Kota Batam	343
---------	---	-----



Daftar Singkatan

AI	= Alumunium
APBD	= Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	= Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
ATR	= Agraria dan Tata Ruang
BALEG	= Badan Legislasi
BKU	= Buku Kas Umum

BLU	= Badan Layanan Umum
BP BATAM	= Badan Pengusahaan Batam
BP	= Buku Pembantu
BPN RI	= Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia
BUMD	= Badan Usaha Milik Daerah
BUMN	= Badan Usaha Milik Negara
BUMS	= Badan Usaha Milik Swasta
<i>CSR</i>	= <i>Corporate Social Responsibility</i>
Dapil	= Daerah Pemilihan
DAS	= Daerah Aliran Sungai
DD	= Deforestasi dan Degradasi
DPD-RI	= Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia
DPRD Provinsi	= Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi
DPRD Kabupaten/Kota	= Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota
DPR-RI	= Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
DRKH	= Daftar Rencana Kehutanan
DRKKT	= Daftar Rencana Kegiatan Konsolidasi Tanah
FASUM	= Fasilitas Umum
<i>FTZ</i>	= <i>Free Trade Zone</i>
GAPOKTAN	= Gabungan Kelompok Tani
HPL	= Hak Pengelolaan
IPOLEKSOSBUDHANKAMNAS	= Idiologi, Politik, Ekonomi, Sosial Budaya, Pertahanan Keamanan Nasional.
KASI	= Kepala Seksi
KBBI	= Kamus Besar Bahasa Indonesia
KPTS	= Keputusan
KUR	= Kredit Usaha Rakyat
LHK-RI	= Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia
LP2B	= Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
LTBN	= Lembaran Tambahan Berita Negara
MBR	= Masyarakat Berpenghasilan Rendah
MPR-RI	= Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia
NA	= Naskah Akademik
NKRI	= Negara Kesatuan Republik Indonesia

OTDA	= Otonomi Daerah
PANSUS	= Panitia Khusus
PDB	= Produk Domestik Bruto
PERBUB	= Peraturan Bupati
PERDA	= Peraturan Daerah
PERKABAN	= Peraturan Kepala Badan
PERMEN	= Peraturan Menteri
PERPRES	= Peraturan Presiden
PERPU	= Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
PERWAKO	= Peraturan Wali Kota
<i>Ph</i>	= <i>Power of Hydrogen</i>
PKH	= Program Keluarga Harapan
PNBP	= Pendapatan Negara Bukan Pajak
POKTAN	= Kelompok Tani
PP	= Peraturan Pemerintah
PPL	= Penyuluh Pertanian Lapangan
PPPK	= Peraturan Pemerintah Perencanaan Kehutanan
PROLEGDA	= Program Legislasi Daerah
PROLEGNAS	= Program Legislasi Nasional
PSU	= Prasarana, Sarana dan Utilitas
PT	= Perseroan Terbatas
RPP	= Rencana Peraturan Pemerintah
RTRW	= Rencana Tata Ruang Wilayah
RUU	= Rencangan Undang-Undang
SARUSUN	= Satuan Rumah Susun
SHM SARUSUN	= Sertifikat Hak Milik Satuan Rumah Susun
SIMT	= Surat Izin Menggunakan Tanah
SISNAS	= Sistem Kehidupan Nasional
SKBG	= Sertipikat Kepemilikan Bangunan Gedung
SOP	= Standar Operasional Prosedur
<i>Stb</i>	= <i>Staatsblad</i>
Sumut	= Sumatera Utara
<i>SWF</i>	= <i>Sovereign Wealth Fund</i>
TP	= Tanah Untuk Pembangunan
TPBP	= Tanah Pengganti Biaya Pelaksanaan
TUB	= Tanah Usaha Bersama
UMi	= Ultra Mikro
UMKM	= Usaha Mikro Kecil dan Menengah

UU

= Undang-Undang

UUPA

= Undang-Undang Pokok Agraria

UUPK

= Undang-Undang Pokok Kehutanan

□

I

Pendahuluan

A. LATAR BELAKANG

Tema sentral, dan/atau tema pokok yang fundamental yang akan dibentangkan dan/atau dianalisis dalam judul buku ini adalah berjudul "Konstitusionalisme Tanah Hak Milik di Atas Tanah Hak Pengelolaan". Konstruksi judul dimaksud, secara elementer dan/atau mendasar, menurut penulis memang sangat esensial untuk dianalisis. Mengapa disebutkan demikian?, karena pada kenyataannya secara empiris di lapangan, ternyata masih ada ditemukan bahwa di atas tanah yang statusnya Hak Pengelolaan, tidak dapat diberikan dan/atau diterbitkan dalam bentuk Sertifikat Hak atas tanah dengan status Hak Milik. Kembali kepada tema sentral yang akan dianalisis dalam buku ini, untuk itu dipandang perlu untuk melacak dan/atau menyisir sedemikian rupa, hal-hal yang berkenaan dengan beberapa variabel yang sifatnya fundamental sebagaimana yang tercantum dalam tema sentral dimaksud. Berkenaan dengan hal tersebut, beberapa variabel yang sifatnya pokok dan penting adalah yang terkait dengan kosa kata konstitusionalisme, kemudian kosa kata yang terkait dengan Hak Atas Tanah dengan status Hak Milik, dan variabel yang berkenaan dengan status tanah Hak Pengelolaan. Arti dan/atau makna konstitusionalisme, terutama dalam spektrum etimologi (Badudu-Zain, 20001), bahwa yang dimaksudkan dengan konstitusionalisme adalah suatu konstruksi pemikiran yang bersifat paradigmatis, yang di dalamnya mengandung konsep-konsep, buah pikiran yang mendalam, dan yang bersifat fundamental dalam bentuk gagasan yang konkret dan sekaligus memberikan makna dan pendapat, yang berkaitan dengan pemberian dan pembatasan atas kesewenang-wenangan Negara untuk bertindak dalam hal menjalankan kekuasaannya pada suatu Negara yang demokratis, dan dalam konteks menyelenggarakan peranan Negara khususnya terkait aktualisasi pemberdayaan potensi kekayaan nasional di bidang sumber daya agraria untuk melaksanakan politik hukum pembangunan ekonomi nasional (H.Abdul Manan, 2014).

Relevan dengan makna konstitutionalisme sebagaimana yang dimaksudkan pada bagian di atas, dalam konstelasi arti dan makna konstitutionalisme yaitu dalam pengertian yang lebih komprehensif, bahwa konstitutionalisme juga mengandung makna yaitu berkaitan dengan konsep atau gagasan yang berpendapat bahwa kekuasaan pemerintah sangat perlu diberikan rambu-rambu yang membatasi kewenangannya, khususnya dalam prespektif fungsi hukum (H.Ridwan Syahrani, 1999). Artinya pemerintah dalam menjalankan kekuasaannya tersebut, intinya perlu dibatasi untuk tidak melakukan hal-hal yang sewenang-wenang atau menjalankan kekuasaan dalam bentuk tindakan yang bersifat otoriter. Sesungguhnya salah salah satu ide dasar yang berkenaan dengan konstitutionalisme ini, telah diadopsi oleh para pendiri Negara Amerika Serikat yang bernama John Locke sebagai pelopor terkemuka dengan konsep *Trias politica* yaitu dalam hal meletakkan konstruksi rumusan yang sangat mendasar yaitu dalam hal mewujudkan Negara yang demokratis. Berkenaan dengan konstitutionalisme dimaksud, sejatinya konsep mengenai konstitutionalisme itu sendiri telah ada dan berkembang jauh-jauh hari sebelum Undang-Undang Dasar pertama dirumuskan. Pikiran yang sangat mendasar dan bersifat pokok konstitutionalisme itu, sesungguhnya pemerintah sebagai penyelenggara Negara sangat dipandang perlu untuk dibatasi kekuasaannya (*the limited states*), tentu dengan maksud dan tujuan, agar tidak melakukan hal sewenang-wenang dalam memerintah dan menjalankan kekuasaanya. Melalui konstitutionalisme mempunyai anggapan bahwa suatu Undang-Undang Dasar dan/atau Konstitusi adalah merupakan dan sekaligus mampu memberikan jaminan untuk memberikan perlindungan kepada-rakyat (Eddy Ruchiyat, 1983) yaitu dari sikap, tindakan dan/atau prilaku dari pemerintah.

Masih berkaitan dengan konstitutionalisme dimaksud, lebih dalam dimaksudkan bahwa konstitutionalisme itu adalah merupakan bagian yang integral dalam memberikan makna untuk dan guna memberikan jaminan bagi terwujudnya yaitu dalam upaya meneguhkan bahwa keberadaan atas suatu Undang-Undang Dasar yang merupakan Konstitusi tertulis dan sekaligus merupakan hukum dasar yang paling tinggi yaitu pada tingkatan dan *hierarki*nya sebagai sumber hukum positif dalam Negara yang demokratis, harus mampu memberikan jaminan untuk melindungi kepentingan seluruh lapisan warga masyarakat dari segala tindakan dan/atau kebijakan serta prilaku pemerintah dalam menjalankan segala aspek kebijakan publik dalam semua sisi kehidupan anak bangsa, haruslah bertumpu dan

berdasarkan konstitutionalisme dan/atau yang disebut dengan negara berkonstitutional (*the constitutional state*). Dengan konstruksi demikian, bahwa keberadaan konstitutionalisme dimaksud, terutama dalam pendekatan yang sifatnya paradigmatis juga memberikan pantulan makna yang sangat fundamental, yaitu dalam pengejawantahan konstitutionalisme tersebut juga secara bersamaan harus memberikan jaminan guna terwujudnya peneguhan prinsip dan ciri negara hukum. Artinya, bahwa atas dasar konstitutionalisme dimaksud, keberadaan Undang-Undang Dasar sesungguhnya menjadi dasar, pondasi dan/atau pilar yang kokoh dan permanen untuk menjadi instrumen (Sudikno Mertokusumo, 2009) penemuan atau pembentukan hukum satu-satunya yaitu dalam konsep melaksanakan Negara hukum. Berkaitan dengan hal ini, tentu keberadaan konstitutionalisme tersebut harus menjadi postulat dan/atau dasar untuk mewujudkan secara berkepastian yaitu untuk jaminan tegaknya kedaulatan hukum dalam sistem sosial hidup (Soerjono Soekanto, 1983) dan kehidupan masyarakat. Esensi kedaulatan hukum dimaksud, sesungguhnya lahir dan terbentuk dari suatu konsensus dan/atau kesepakatan dari seluruh lapisan warga masyarakat dan/atau perwakilan rakyat, guna dan untuk membentuk konstitusi yang selanjutnya melalui konstitusi tersebut merupakan pedoman dan/atau dasar dalam konteks melaksanakan kehidupan berbangsa dan bernegara dari dimensi memperbaiki sistem hukum (Sudikno Mertokusumo, 2011) dalam semua aspek berkehidupan nasional. Makna berikutnya yang sangat mendasar dan fundamental, bahwa melalui konstitutionalisme tersebut, sejatinya kekuasaan yang sangat tertinggi adalah terletak di tangan rakyat, oleh karenanya terutama dalam spektrum pelaksanaan kedaulatan rakyat, sejatinya negara dimaksud semata-mata hanya bekerja untuk dan guna kepentingan rakyat dari dimensi sosiologis terhadap hukum (Adam Podgorecki dan Christopher J. Whelan, 1987), tentu dalam pelaksanaannya harus sesuai dengan amanat dan perintah Undang-Undang terkait yang telah diakui dan disepakati serta disetujui secara bersama-sama.

Bagian variabel yang selanjutnya adalah yang berkenaan dengan keberadaan (Peter J Burns, 1999) hak atas tanah dengan status hak milik. Kosa kata dan/atau frasa ini adalah merupakan salah satu variabel yang bersifat sentral dan/atau fundamental keberadaannya di dalam judul buku ini. Oleh karenanya variabel dimaksud, menurut pendapat penulis sangat patut untuk dijelaskan terlebih dahulu mengenai makna dan esensi atas pengertian dan/atau terminologi dari status tanah dengan predikat hak milik tersebut. Dalam

pendekatan yang bersifat paradigmatis konstitusional, bahwa sesungguhnya pengaturan yang bersifat mendasar yang berkenaan dengan tanah dengan status hak milik itu, secara normatif, pengaturan hukumnya (Mochtar Kusumaatmadja dan B.Arief Sidharta, 2000) sesungguhnya sudah ditegaskan dan diamanatkan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya sebagaimana yang diatur dan ditetapkan di dalam Pasal 1 ayat (2) yang menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal ini dimaksudkan bahwa keberadaan status hak tanah dengan predikat hak milik adalah merupakan bagian hak mutlak yang wajib dimiliki oleh setiap orang warga negara republik Indonesia, dan hal itu adalah sekaligus merupakan kedaulatan rakyat yang melekat secara permanen. Makna lain yang terkandung di dalam memberikan arti atas keberadaan hak atas tanah dengan status hak milik bagi dan kepada setiap orang warga negara Indonesia tersebut, pengaturan hukumnya secara paradigmatis konstitusional juga merupakan hak asasi yang melekat permanen bagi setiap orang warga negara bangsa Indonesia, hal ini sebagaimana yang telah diatur dan ditegaskan secara eksplisit di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya dalam Pasal 28A yang menegaskan bahwa setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya *juncto* Pasal 28G yang menegaskan bahwa setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi. Demikian juga hal itu harus berdasarkan ketentuan Pasal 28H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan dalam ayat (1) "bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan", dan dalam ayat (2) nya disebutkan "setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan".

Bagian esensial lainnya, berkenaan dengan pengaturan secara mendasar (Sudikno Mertokusumo, 2010) atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960,

Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043, bahwa keberadaan hak atas tanah dengan status hak milik itu, secara normatif juga telah diatur dan ditetapkan di dalam konstitusi negara dan bangsa Indonesia yaitu Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 33 ayat (3) yang menegaskan bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam konteks ini, menurut pendapat penulis kosa kata atau prasa dikuasai Negara, bukanlah Negara sebagai pemilik atas keberadaan bumi air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, melainkan Negara diberikan otoritas oleh konstitusi hanya sebatas untuk mengatur (*beheren*) atas peruntukannya. Atas ketentuan dasar yang bersifat paradigmatis ini, khusus terkait dengan konten dimaksud, pengaturan hukumnya terutama yang bersifat implementatif atau praktik operasional telah dijabarkan dan/atau diturunkan ke dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUPA, yang menyebutkan secara tegas bahwa atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa , termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia. Mengenai hal ini, lebih lanjut ditegaskan di dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA dimaksud, yang menegaskan Hak Menguasai dari Negara (HMN) termasuk dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk: a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut; b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; dan c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Berkenaan dengan hal sebagaimana yang dimaksudkan pada bagian di atas, (A.P.Parlindungan, 1998) dalam hal ini mengutarakan pendapatnya bahwa keberadaan Pasal 2 ayat (1) UUPA dimaksud telah memberikan suatu sikap untuk mencapai tujuan dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidaklah pada tempatnya bahwa bangsa Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Lebih lanjut ditegaskannya, hal ini sesuai dengan penjelasan dari UUPA tersebut sehingga Negara sebagai suatu organisasi kekuasaan seluruh rakyat (bangsa) bertindak

selaku badan penguasa sehingga tepatlah sikap tersebut bahwa bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara. Untuk selanjutnya dikatakannya, bahwa dari penjelasan UUPA mengenai hal ini dinyatakan bahwa wewenang Hak Menguasai dari Negara ini dalam tingkatan tertinggi: a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaanya; b. menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu; dan c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Menyimak dari pendapat A.P. Parlindungan tersebut, menurut hemat penulis berkenaan dengan konstruksi Pasal 2 ayat (1) UUPA dimaksud dapat dikonklusikan bahwa keberadaan dan/atau eksistensi Negara terutama dalam hal memberikan makna atas keberadaan bumi, air dan ruang angkasa , termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, dalam pengejewantahannya di lapangan, bahwa secara empiris Negara hanya mempunyai otoritas untuk mengurus mengenai keberadaan bumi, air, ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, hanyalah sebatas untuk melakukan pengurusannya saja. Tindakan kepengurusan dimaksud, kepada Negara hanya diberikan kewenangan untuk menentukan dan mengatur serta menetapkan dan/atau membuat segala bentuk produk peraturan perundang-undangan yang seharusnya dibentuk untuk keperluan praktik operasional yang subtansinya berkenaan pengaturan hukum mengenai hubungan antara orang dan/atau badan hukum, tentu dalam hal ini adalah yang berkaitan dengan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Berkenaan dengan variabel berikutnya, sebagaimana yang tercantum dalam judul buku ini adalah konten mengenai keberadaan hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan. Mengenai substansi hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan ini, menurut pendapat penulis sangat dipandang patut untuk dijelaskan terlebih dulu mengenai arti, terminologinya dan/atau makna serta esensinya tentu yang akan dijelaskan dalam (Soedjono Dirdjosisworo, 2002) prespektif normatif. Secara etimologi, bahwa yang dimaksudkan dengan Hak Pengelolaan adalah suatu hak yang berasal dari Hak Menguasai Negara (HMN) yang kewenangannya dalam pendekatan praktik operasional pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Atas diberikannya Hak Pengelolaan tersebut pada

prinsipnya mempunyai tujuan atas pemakaian tanah dimaksud yaitu dalam dua aspek kebutuhan yaitu untuk diusahakan dan/atau dikelola dan untuk membangun sesuatu di atas tanah Hak Pengelolaan tersebut. Terkait dengan status, jenis dan macam-macam hak atas tanah, maka atas keberadaan Hak Pengelolaan ini terutama apabila ditelisik dalam spektrum norma hukum sebagaimana diatur dan ditetapkan di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 disingkat dengan UUPA vide Pasal 16 tersebut, sesungguhnya di dalam substansi pasal-pasalnya tidak diatur sama sekali mengenai hak pengelolaan itu. Artinya secara konstruksi norma hukum, dalam pendekatan yang ekplisit mengenai Hak Pengelolaan itu tidak diatur di dalam UUPA tersebut. Pengaturan hukum yang berkenaan dengan Hak Pengelolaan itu hanya diatur dan terdapat di dalam penjelasan umum bagian II angka (2) pada paragraf terakhir, yang menegaskan bahwa Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa (Departemen dan sekarang Kementerian, Jawatan, atau Daerah Swatantra sekarang adalah Pemerintah Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota).

Terkait dengan status dan keberadaan Hak Pengelolaan dimaksud terutama dalam konstelasi hukum Agraria dan/atau Hukum Pertanahan, memang secara ekplisit dalam prespektif konstruksi norma hukum, khusus mengenai pengaturan tentang jenis dan macam-macam hak atas tanah sebagaimana yang diatur dan ditetapkan dalam Bab II dengan judul Bab Hak-Hak Atas Tanah, Air dan Ruang Angkasa Serta Pendaftaran tanah, yang secara khusus di dalam Pasal 16 UUPA ayat (1) UUPA tersebut diatur dan ditetapkan mengenai jenis dan macam-macam mengenai hak atas tanah di Indonesia, terlihat secara jelas bahwa Hak Pengelolaan dimaksud sama sekali tidak diatur di dalam Pasal 16 UUPA tersebut. Berikut ini akan dilakukan telisik secara khusus mengenai jenis dan macam-macam hak atas tanah di Indonesia sebagaimana yang diatur secara eksplisit di dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA yang menegaskan yaitu, bahwa hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) ialah: a. Hak Milik; b. Hak Guna Usaha; c. Hak Guna Bangunan; d. Hak Pakai; e. Hak Sewa; f. Hak Membuka Tanah; g. Hak Memungut Hasil Hutan; h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam

Pasal 53. Kemudian dari pada itu, di dalam ketentuan Pasal 16 ayat (2) diatur dan ditetapkan yaitu bahwa hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) ialah: a. Hak Guna Air; b. Hak Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan; dan c. Hak Guna Ruang Angkasa. Dengan memperhatikan konstruksi norma hukum sebagaimana yang dimaksud di dalam ketentuan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang disingkat dengan UUPA tersebut, jelaslah secara terang benderang, bahwa memang pengaturan hukum khusus kelembagaan mengenai Hak Pengelolaan dimaksud, sama sekali secara normatif tidak diatur di dalam Pasal 16 UUPA tersebut. Atas keadaan demikian, tentu muncul pertanyaan yang sangat mendasar, terutama dalam prespektif hukum positip yaitu dalam upaya untuk meneguhkan terwujudnya prinsip dan ciri negara hukum, yang secara paradigmatis konstitusional menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum vide Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka pengaturan hukum khusus mengenai Hak Pengelolaan itu diatur dan ditetapkan dimana?.

Untuk menjawab pertanyaan yang sangat fundamental itu, berikut ini akan diberikan penjelasan: bahwa pengaturan hukum mengenai hak pengelolaan itu, terutama yang sifatnya normatif adalah merujuk dan berdasarkan kepada ketentuan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menegaskan bahwa atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Relevan dengan hal ini bahwa dasar pengaturan hukum mengenai keberadaan hak Pengelolaan itu sesungguhnya bersumber dari Hak Menguasai Negara (HMN) sebagaimana yang diatur dan ditegaskan di dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA dimaksud yang secara konkret dan ekplisit menegaskan bahwa Hak Menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk: a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; dan c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Kemudian dari pada itu diatur

dan ditegaskan di dalam ayat (3) dari pasal 2 UUPA ini, yaitu menegaskan bahwa wewenang yang bersumber pada Hak Menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat adil dan makmur. Masih berkaitan erat dengan eksistensi makna atas hak Pengelolaan itu, lebih lanjut di dalam ayat (4) Pasal 2 UUPA ini, diatur dan ditetapkan bahwa hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dilakukan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Menyimak kembali kepada beberapa variabel, yang sejatinya merupakan tema sentral, tentu sebagaimana yang termaktub di dalam judul buku ini, pada bagian di bawah ini akan dijelaskan hal-hal yang fundamental bersifat paradigmatis atas makna terdalam terhadap *title* dan/atau judul yaitu mengenai status dan keberadaan hak milik atas tanah. Berkenaan dengan hal ini, bahwa secara *das sollen* atau berdasarkan ketentuan dan pengaturan hukum sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dan disebut dengan UUPA, bahwa hak milik atas tanah adalah merupakan suatu hak yang terkuat, terpenuh dan turun temurun yang dimiliki oleh seseorang dan tidak berbatas berjangka waktu. Artinya hak milik itu adalah bersifat individual, perseorangan atau merupakan hak privat karena subjek hukum sebagai pemegang hak dalam konteks hak milik tersebut, sesungguhnya adalah diberikan hanya kepada orang per orang Warga Negara Republik Indonesia (WNI). Hak milik atas tanah dimaksud dapat diberikan oleh Negara kepada Badan hukum yang pelaksanaannya harus memenuhi berbagai persyaratan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, *vide* Pasal 21 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria disingkat UUPA, yang menegaskan bahwa oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dengan syarat-syarat. Dalam kaitan ini, muncul pertanyaan mendasar yang diintegrasikan dengan variabel berikutnya di dalam judul buku ini, khususnya mengenai keberadaan hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan. Pertanyaannya adalah apakah di atas tanah Hak Pengelolaan diperkenankan dan/atau dapat diberikan dengan Hak Milik?. Untuk

menjawab pertanyaan ini, tentu dalam prespektif *das sollen* dan yang bersifat paradigmatis konstitusional, bahwa di atas hak tanah dengan status hak pengelolaan dapat diberikan hak milik. Justifikasinya, bahwa hak milik dimaksud sesungguhnya adalah merupakan hak mutlak dari setiap orang bagi Warga Negara Indonesia dalam hal kepemilikan hak atas tanah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Relevan dengan hal ini, bahwa keberadaan hak milik tersebut sejatinya adalah merupakan bagian penting dan esensial dalam konteks untuk meneguhkan prinsip kedaulatan rakyat dan Indonesia sebagai negara hukum *vide* Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) sebagaimana yang telah diamanatkan secara konkret dan eksplisit di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan hal ini telah dijelaskan oleh penulis pada bagian di atas.

Berkenaan dengan hal yang dimaksudkan pada bagian di atas, jawaban atas pertanyaan tersebut dapat disajikan dalam prespektif yang sifatnya lebih praktis operasional, yang intinya bahwa atas hak tanah dengan status hak pengelolaan tersebut, intinya dapat diberikan dengan hak milik. Hal ini adalah berdasarkan kepada ketentuan sebagaimana yang diamanatkan di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya, untuk selanjutnya disingkat dengan PMDN No.1 Tahun 1977. Untuk hal ini, jawaban atas pertanyaan tersebut sesungguhnya telah diatur dan ditetapkan di dalam Pasal 2 PMDN No.1 Tahun 1977 tersebut, yang menegaskan bahwa bagian-bagian tanah hak Pengelolaan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah, Lembaga, Instansi dan atau Badan/Badan Hukum (milik) Pemerintah untuk membangun wilayah permukiman, dapat diserahkan kepada pihak ketiga dan diusulkan kepada Menteri Dalam Negeri atau Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan untuk diberikan dengan Hak Milik, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai, sesuai dengan rencana peruntukan dan penggunaan tanah yang telah dipersiapkan oleh pemegang Hak Pengelolaan yang bersangkutan. Terkait dengan hal ini, bahwa konstruksi norma hukum yang diamanatkan di dalam Pasal 2 PMDN No.1 Tahun 1977 tersebut, apabila dianalisis berdasarkan prespektif aksilogi maka ketentuan tersebut sudah senapas, linear dan sejalan dengan substansi sebagaimana yang telah ditegaskan di dalam bagian konsiderans menimbang huruf a atas PMDN No.1 Tahun 1977 dimaksud, yang menegaskan secara eksplisit bahwa meningkatnya pembangunan di segala bidang memerlukan penyediaan tanah yang sudah

dipersiapkan secara berencana berdasarkan asas-asas pemanfaatan tanah secara seimbang, serasi, optimal dan lestari. Relevan dengan hal ini, bahwa atas keberadaan status tanah hak pengelolaan tersebut dapat diberikan hak milik juga telah diatur dan ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, yang di dalam Pasal 12 ayat (3) menegaskan bahwa Hak Pengelolaan hanya dapat dilepaskan dalam hal diberikan Hak Milik, dilepaskan untuk kepentingan umum, atau ketentuan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Artinya, dalam prespektif ontologi makna yang terkandung dalam ketentuan tersebut, bahwa atas status tanah Hak Pengelolaan dapat diberikan sertifikat Hak Milik.

Sebagaimana lazimnya di dalam konten latar belakang sesungguhnya harus dikonstatir hal-hal yang bersifat ketimpangan yaitu antara *das sollen* (apa yang seharusnya/diperintahkan berdasarkan peraturan perundang-undangan) dengan *das sein* (kenyataan yang ada di lapangan/empiris ternyata menyimpang dari apa yang telah ditentukan di dalam peraturan perundang-undangan), artinya telah terjadi dan terdapat ketidaksesuaian diantara keduanya (*gap phenomena*). Terkait dengan hal dimaksud, secara nyata, objektif dan empiris di lapangan telah terjadi ketimpangan sebagaimana yang dimaksudkan. Terkait dengan hal ini dapat dijelaskan, bahwa di lapangan terutama di wilayah Pemerintah Kota Batam, telah terjadi dan terdapat satu persoalan dan/atau permasalahan hukum, hal mana di atas tanah status Hak Pengelolaan, ternyata di dapat diberikan Hak Milik. Berkennaan dengan hal ini, secara faktual terjadi di lokasi permukiman yang ada dan terdapat di Kelurahan Belian, Kecamatan Batam Kota, Kota Batam, Provinsi Kepulauan Riau, setempat dikenal Komplek Perumahan PT. Kurnia Djaya Asri, setempat dikenal dengan singkatan dan sebutan Komplek Perumahan KDA Batam Center. Dalam konteks ini, beberapa tahun telah berlalu, pihak Kantor Pertanahan Kota Batam sempat dan/atau pernah serta sudah ada menerbitkan sertifikat Hak Milik melalui peningkatan hak terhadap beberapa kaveling yang merupakan bagian dari kawasan Komplek Perumahan KDA dimaksud. Mengenai sertifikat Hak Milik yang sudah pernah diterbitkan oleh pihak Kantor Pertanahan Kota Batam dimaksud, sampai saat ini belum diperoleh keterangan, apakah terhadap sertifikat tersebut tetap berlaku, artinya tidak dilakukan penarikan dan/atau perbaikan, untuk informasi mengenai hal ini akan dijelaskan penulis dalam bagian berikutnya. Hanya saja

diperoleh keterangan dari pihak BP (Badan Pengusahaan) Batam, cukup disingkat dengan BP Batam, yaitu sebagai pemegang Hak Pengelolaan terhadap sebagian besar hamparan hak atas di wilayah Kota Batam tersebut, bahwa saat ini tidak diperkenan untuk diterbitkan Hak Milik di atas status Hak Pengelolaan. Sejalan dengan hal ini, penulis memperoleh keterangan yang sama dari pihak Kantor Pertanahan Kota Batam, bahwa saat ini di wilayah Kota Batam, terutama terhadap status tanah Hak Pengelolaan sebagian besar pemegang haknya adalah BP Batam, memang sudah tidak ada lagi diterbitkan sertifikat Hak Milik.

Terhadap persoalan dan/atau permasalahan hukum (T.Wilam Patterson, 1979) sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian di atas, menurut pendapat penulis telah terjadi pelaksanaan kebijakan publik yang tidak berdasarkan konstitusionalisme. Mengapa disebutkan demikian?, karena berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan bahwa di atas tanah status Hak Pengelolaan sesungguhnya dapat diterbitkan Hak Milik. Paralel dengan keadaan tersebut tentu akan menimbulkan akibat hukum, terutama hal ini dapat merugikan bagi kepentingan warga masyarakat dan penduduk yaitu sebagai penghuni yang bertempat tinggal di Komplek Perumahan KDA Batam Center tersebut. Atas peristiwa hukum tersebut, akan memunculkan ketidak pastian atas penegakan hukum dalam hal menjalankan rangkaian kebijakan publik di bidang pertanahan dan/atau di bidang keagrarian khususnya di Kota Batam. Relevan dengan keadaan dan peristiwa hukum yang telah terjadi yaitu pihak Kantor Pertanahan Kota Batam, beberapa tahun yang lalu sudah pernah menerbitkan sertifikat Hak Milik atas beberapa kaveling tanah dan bangunan di Komplek Perumahan KDA Batam Center tersebut dan dibeberapa lokasi Komplek perumahan lainnya di Kota Batam. Terkait sekarang ini, bahwa kegiatan itu terhenti, maka sangat patut diduga yaitu pihak BP Batam dan pihak Kantor Pertanahan telah menjalankan kebijakan publik yang tidak berdasarkan konstutisionalisme. Berkennen dengan hal ini, seharusnya pihak-pihak yang terkait tentu dalam hal ini pihak BP Batam dan pihak Kantor Pertanahan Kota Batam tidak menyumbat untuk terwujudnya peneguhan paham kedaulatan rakyat dan paham Indonesia adalah sebagai Negara hukum. Mengenai hal ini, sesungguhnya secara pardigmatis telah diamanatkan secara tegas dan eksplisit di dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar,

serta ditegaskan pula bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum. Berkenaan dengan hal dimaksud, sekali lagi penulis mengutarkan seharusnya semua *stake holder* sebagai pemangku kepentingan untuk dan guna melaksanakan pengabdian kepada seluruh warga masyarakat, khususnya kepada warga masyarakat sebagai penduduk yang bertempat tinggal di Komplek Perumahan KDA Batam Center tersebut mendapatkan layanan publik yang berkeadilan dan berkepastian hukum, wabil khusus dalam hal pemberian layanan publik di bidang pertanahan dan keagrariaan. Intinya semua aspek pelayanan publik dimaksud harus dilaksanakan berdasarkan amanat dan ketentuan konstitusionalisme, karena pengejawantahan semua aspek kebijakan pertanahan dan keagrariaan melalui Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria disingkat UUPA tersebut, penerapannya di Indonesia adalah bersifat unifikasi hukum atau Nasional di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Merujuk kembali kepada beberapa variabel pokok (Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2015) dan bersifat sentral di dalam judul buku ini, serta diintegrasikan bahwa persoalan hukum dan/atau permasalahan yang terjadi secara empiris di lapangan, yaitu belum dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya terhadap penerbitan sertifikat Hak Milik di atas tanah Hak Pengelolaan tersebut khususnya di Kota Batam, maka atas peristiwa hukum dimaksud, akan menyulut, memantulkan, mendorong dan sekaligus memicu hasrat, keinginan dan semangat lahir batin dari penulis untuk melakukan analisis, yang lebih lanjut konstruksi analisisnya akan disajikan dalam buku ini. Relevan dengan hal ini dapat dijelaskan, bahwa secara empiris permasalahan yang akan diteliti tersebut memang secara faktual dan objektif terjadi apa adanya secara empiris di lapangan. Pada sisi lainnya, bahwa persoalan hukum dimaksud masih sangat *up to date* untuk dianalisis, karena sampai saat ini permasalahan atas belum terlaksananya penerbitan Hak Milik di atas tanah tanah status Hak Pengelolaan itu, adalah merupakan permasalahan yang belum diselesaikan oleh pemerintah khusus di Kota Batam. Tentang keadaan ini, tentu seluruh lapisan warga masyarakat dan khususnya warga masyarakat sebagai penduduk yang bertempat tinggal di Komplek Perumahan KDA Batam Center itu, sangat menunggu tindakan konkret dari Pemerintah Kota Batam, tentu dalam hal ini termasuk Badan Pengusahaan (BP) Batam yang disingkat dengan BP Batam sebagai pemegang Hak Pengelolaan, dan bersama-sama dengan pihak Kantor Pertanahan Kota Batam, untuk segera menyelesaikan atas

permasalahan hukum yang dimaksud. Kenyataan empiris di lapangan, sebagian warga masyarakat yang bertempat tinggal di Komplek Perumahan KDA Batam Center tersebut saat ini masih terus-menerus bertanya, mengapa sempat terjadi penerbitan sertipikat Hak Milik atas sebagian kaveling tanah dan bangunan di Komplek Perumahan KDA tersebut?. Tentu pertanyaan ini muncul dari sebagian besar warga masyarakat yang bertempat tinggal di Komplek Perumahan KDA tersebut yang atas hak atas kaveling atau persil (Sudarsono, 2002) tanah dan bangunannya, bahwa sertipikat hak atas tanahnya masih berstatus Hak Guna Bangunan (SHGB)? Atas peristiwa ini, tentu sebagian besar warga masyarakat penduduk di Komplek KDA tersebut yang status hak tanah masih SHGB, menganggap bahwa pemerintah tidak berlaku adil kepada para warga masyarakatnya terutama dalam melaksanakan aspek pelayanan publik di bidang keagrariaan/pertanahan.

Sehubungan dengan penjelasan sebagaimana yang telah disajikan pada bagian di atas, kembali dapat disampaikan hal-hal yang fundament al tentang eksistensi atas status tanah dengan *title* Hak Pengelolaan tersebut. Relevan dengan penjelasan sebelumnya, bahwa sesungguhnya terutama dalam spektrum yang bersifat paradigmatis konstitusional, keberadaan dan/atau eksistensi lahirnya dan adanya status serta jenis dan macam hak atas tanah khusus yang bernama Hak Pengelolaan tersebut, sumber hukum kelahirannya adalah berdasarkan H ak Menguasai Negara (HMN) sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Pasal 2 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) yang diatur dan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang disingkat dengan UUPA, yang subtansi hukumnya sudah dijelaskan penulis dalam bagian di atas. Beranjak dari konstruksi norma hukum yang demikian, penulis sangat berkeyakinan dimunculkannya *title* Hak Pengelolaan dalam menjalankan politik hukum keagrariaan di Indonesia, tentu sudah sangat sejalan dengan maksud dan tujuan yang akan diwujudkan oleh UUPA tersebut. Hal yang dimaksudkan juga sudah sejalan dan *linear* dengan salah satu amanat dalam konsiderans menimbang, prasa berpendapat huruf d dalam UUPA tersebut yang menegaskan bahwa hukum agraria harus pula merupakan pelaksanaan dari pada Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ketentuan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar dan *Manifesto* Politik Republik Indonesia, sebagai yang ditegaskan dalam Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960, yang mewajibkan Negara untuk mengatur wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besarnya

kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong royong. Dengan menelisik atas hal yang disebutkan di atas, sekali lagi penulis berkeyakinan bahwa maksud diterbitkannya macam dan jenis hak atas dengan status Hak Pengelolaan tersebut, terutama (Kenneth P. Davis, 1976) dalam pendekatan aksiologi (*land of many uses*), maka Hak Pengelolaan itu dalam pelaksanaannya harus secara permanen mampu memberikan jaminan untuk terwujudnya peneguhan prinsip kedaulatan rakyat, yang berkeadilan dan berkepastian hukum yang sebesar-besarnya adalah semata-mata untuk kemakmuran rakyat. Oleh karenanya dapat dikonklusikan, seharusnya dalam prespektif berkonstitusionalisme terutama dalam melaksanakan politik hukum pertanahan dan keagrarian di Indonesia, bahwa penerbitan sertifikat Hak Milik di atas tanah status Hak Pengelolaan dimaksud dapat diterbitkan oleh pemerintah. Konstruksi prasa kalimat sebagaimana penulis tuliskan dalam paragraf/alinea terakhir dalam bagian latar belakang ini, sesungguhnya adalah merupakan puncak harapan dan maksud dari penulis atas diterbitkannya buku ini yang berjudul "Konstitusionalisme Tanah Hak Milik di Atas Tanah Hak Pengelolaan". Hal ini megandung makna terutama dalam prespektif aksiologi, maka diharapkan semua pemangku kepentingan yang diberi mandat dan kepercayaan oleh rakyat, sudah seharusnya bahwa penerbitan sertifikat Hak Milik di Atas tanah Hak Pengelolaan dapat diterbitkan kepada warga masyarakat yang berkepentingan, tentu hal tersebut pondasi utama dalam pelaksanaannya tetap memegang teguh dan berdasarkan prinsip berkonstitusionalisme.

B. Konstruksi Rumusan Permasalahan

Dalam prespektif metodologi (Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003) untuk penulisan karya ilmiah, bahwa keberadaan dan/atau eksistensi dari suatu konstruksi rumusan permasalahan adalah merupakan bagian yang penting dan strategis sifatnya. Untuk mendesain terhadap pembentukan (Idham, 2004) konstruksi rumusan permasalahan tersebut, datangnya tidaklah tiba-tiba ibarat kata kiasan, tidak seperti datangnya tiupan angin kencang yang bisa terjadi dan munculnya tiba-tiba. Konstruksi rumusan permasalahan itu, sesungguhnya harus diproses sedemikian rupa, artinya dalam melaksanakan proses tersebut harus dimulai dan dikerjakan dengan pendekatan yang terstruktur dan ajek, yaitu dimulai dari tahap indentifikasi masalah (Ediwarman, 2001). Dalam pada itu dijelaskan, bahwa salah satu persyaratan dan/atau parameter, ketika melakukan indentifikasi masalah dimaksud, tahapannya adalah harus dilakukan melalui tindakan untuk mengkonstatir dari aspek yang bersifat faktual

dari (Ronny Kountur, 2003) varibel yang nyata dan objektif dan tidak diperkenankan yang bersifat subjektif atas berbagai permasalahan yang akan diteliti dan/atau untuk dilakukan penulisan. Terkait dengan perumusan permasalahan dimaksud, terutama jika dilakukan analisis dalam prespektif saintifik, pada prinsipnya harus dimulai dari beberapa variabel pokok yang akan dianalisis (Burhan Bungin,2003) sebagaimana yang tercantum di dalam judul buku ini. Merupakan sasaran puncak yang akan diperoleh dari pekerjaan dimaksud, adalah untuk mempertanggungjawabkan dari aspek hakikat ilmu yang merupakan puncak dan/atau inti (*core*) dari suatu proses saintifik dimaksud, yaitu guna mempertanggungjawabkan hal-hal yang bersifat fundamental yang terdiri dari tiga aspek yang meliputi (Jujun S.Suriasumantri,1999) ontologi, epistemologi, dan aksiologi. Arti ontologi adalah bertanya tentang apa mengenai adanya sesuatu. Epistemologi adalah pertanggungjawaban mengenai proses atas terjadinya sesuatu. Sedangkan aksiologi artinya adalah pertanggungjawaban dari prespektif kemanfaatan atas adanya sesuatu. Dari ketigas aspek hakikat ilmu tersebut, sasarnya adalah demi mempertanggung jawabkan suatu kebenaran yang bersifat *non esoterik*, yaitu menyajikan pemikiran yang terstruktur, sistematis dan komprehensif.

Berdasarkan beberapa variabel sebagaimana yang termaktub di dalam judul buku ini yaitu dengan judul "Konstitutionalisme Tanah Hak Milik di Atas Tanah Hak Pengelolaan", yang paralel dan diintegrasikan dengan penjelasan sebagaimana yang telah dikonstatir dalam konten latar belakang (Mantayborbir Soleman, 2004) sebagaimana tersebut pada bagian di atas, maka konstruksi permasalahan yang akan dianalisis di dalam buku ini, pada prinsipnya (Jemmy Rumengan dan Idham, 2015) akan dikemukakan tiga permasalahan pokok. Sistematika (Julia Brannen, 2002) konstruksi permasalahan yang akan dianalisis tersebut dan termasuk beberapa sub konten yang akan dianalisis, dapat disajikan dalam prespektif paradigma (H.Noeng Muhadjir, 2002) dan dalam bentuk yang sifatnya praktik operasional, sebagaimana tersebut di bawah ini: Dalam permasalahan pertama, dan untuk selanjutnya akan dibahas dalam Bab kedua dalam buku ini, konstruksi permasalahan pertama itu adalah: Bagaimana Pengaturan Hukum Konstitutionalisme Tanah Hak Milik di Atas Tanah Hak Pengelolaan?. Dalam pembahasannya beberapa konten yang akan dianalisis, meliputi: A. Paradigma Konstitutionalisme Tanah Hak Milik Berdasarkan Pancasila 1 Juni 1945 dan Konstitusi, yang terdiri dari: Desain Konstruksi Paradigma Tanah Hak Milik Berdasarkan Pancasila 1 Juni 1945; Paradigma Tanah

Hak Milik Berdasarkan Konstitutionalisme; Konstruksi Paradigma Tanah Hak Milik Dalam Prespektif Kebijakan Agraria di Indonesia; Pengertian Tanah Hak Milik Dalam Prespektif UUPA; dan Dasar Terjadinya Hak Milik atas Tanah. Pada bagian berikutnya yaitu bagian B akan dibahas: Paradigma Pengaturan Hukum Tanah Hak Milik di Atas Tanah Hak Pengelolaan. Dalam bagian B ini, kemudian akan dianalisis beberapa konten yang terdiri dari: Konstruksi Paradigma Pengaturan Hukum Tanah Hak Pengelolaan; Aspek Historis Tanah Hak Pengelolaan di Indonesia; Pengertian Tanah Hak Pengelolaan; Sumber Hukum dan Proses Terbitnya Hak Pengelolaan; dan Pengaturan Hukum Tanah Hak Milik di Atas Tanah Hak Pengelolaan Dalam Prespektif Kebijakan Agraria.

Untuk konstruksi permasalahan kedua yang akan dibahas dan/atau dianalisis dalam buku ini adalah yang berkenaan dengan pertanyaan, yaitu Bagaimana Implementasi Konstitutionalisme Tanah Hak Milik di Atas Tanah Hak Pengelolaan. Konstruksi permasalahan kedua ini, pembahasan dan/atau analisisnya akan di lakukan dalam Bab III. Dalam pembahasannya ada beberapa konten yang akan dianalisis yaitu terdiri dari: A. Acuan Dasar Implementasi Konstitutionalisme Tanah Hak Milik di Indonesia. Dalam melaksanakan pembahasan terhadap sub permasalahan kedua bagian A ini, untuk selanjutkan akan dilakukan pembahasan dan/atau analisis yang terdiri dari: Perwujudan Konstruksi Paradigma yang Membumi; Aktualisasi Konstitutionalisme Berdasarkan Pancasila 1 Juni 1945; Pelaksanaan Konstitutionalisme Berdasarkan Amanat Konstitusi; Implementasi Tanah Hak Milik Dalam Prespektif UUPA; dan Perwujudan Tanah Hak Milik Untuk Meneguhkan Paham Kedaulatan Rakyat dan Indonesia sebagai Negara Hukum. Untuk selanjutnya pada bagian B akan dibahas dan/atau dianalisis mengenai: B. Konstruksi Implementasi Konstitutionalisme Tanah Hak Pengelolaan di Indonesia, dan dalam konten bagian B ini, untuk selanjutnya akan dilakukan analisis beberapa konten yang terdiri dari: Implementasi Konstitutionalisme Melalui Paradigma yang Membumi; Perwujudan Konstitutionalisme Berdasarkan Pancasila 1 Juni 1945; Aktualisasi Konstitutionalisme Berdasarkan Amanat Konstitusi; Implementasi Tanah Hak Pengelolaan Dalam Prespektif UUPA; dan Perwujudan Tanah Hak Pengelolaan Untuk Meneguhkan Paham Kedaulatan Rakyat dan Paham Indonesia sebagai Negara hukum. Sedangkan konstruksi permasalahan yang ketiga adalah bertanya mengenai Faktor Kendala dan Solusi Konstitutionalisme Tanah Hak Milik di Atas Tanah Hak Pengelolaan yang pembahasan dan/atau analisisnya akan dilakukan di dalam Bab

IV buku ini. Konstruksi permasalahan ketiga itu adalah bertanya mengenai Faktor Kendala dan Solusi Konstitutionalisme Tanah Hak Milik di Atas Tanah Hak Pengelolaan. Dalam pembahasannya di bagi ke dalam dua kelompok yaitu: A. Faktor Kendala Bersifat Umum. Dalam konten ini akan dibahas dan/atau dianalisis dari dua aspek yaitu Kendala dari Aspek Pengaturan Hukum; dan Kendala dari Aspek Non Hukum. Untuk selanjutnya akan dianalisis faktor kendala bagian: B. Faktor Kendala Bersifat Khusus. Dalam konten ini akan dilakukan pembahasan dan/atau analisis yang terdiri dari: Kendala dari Aspek Politik Anggaran dan Kendala dari Aspek RTRW belum sinkron dan koordinasi terintegratif belum optimal. Kemudian dilanjutkan dalam bagian C yaitu Format Solusi Perwujudan Konstitutionalisme Tanah Hak Milik di Atas Tanah Hak Pengelolaan, yang meliputi: -Format Solusi Berdasarkan Empat Pilar Konstitutionalisme dan Paradigma Filosofis; -Format Solusi Berdasarkan Tiga Modal Dasar; -Format Solusi Berdasarkan Dua Strategi; dan -Format Solusi Berdasarkan Satu Tujuan Utama Prioritas.

C. Metodologi Penelitian

Pada bagian ini, lebih lanjut akan dijelaskan mengenai (H.Noeng Muhamidir, 2002) metodologi penulisan yang menjadi rujukan dalam konteks menyelesaikan buku ini. Ada dua kosa kata yang sepatutnya dijelasakan terlebih dahulu yaitu terkait dengan kosa kata metodologi dan kosa kata penelitian. Kata dasar Metodologi, yaitu *metodos* dan *logos*, kedua kata dasar itu berasal dari bahasa Yunani. Kata *metodos* tersebut, sesungguhnya terdiri dari dua kata yaitu *metha* dan *hodos*, yang mempunyai arti cara atau jalan. Dengan demikian, arti kata metode adalah sesuatu cara dan/atau jalan yang harus dikerjakan, dilewati dan dilalui untuk mencapai dan mewujudkan suatu tujuan tertentu sesuai dengan yang dimaksudkan dan/atau yang diinginkan. Kata *logos*, artinya adalah adalah ilmu pengetahuan. Menyimak dari arti kedua kosa kata tersebut, maka prasa kosa kata metodologi artinya adalah merupakan suatu cara dan/atau teknik tertentu yang harus dikerjakan, dilewati dan dilalui oleh seseorang guna dan untuk mewujudkan suatu tujuan yang berkaitan erat dengan suatu ilmu pengetahuan. Untuk kosa kata penelitian makna dan/atau artinya adalah suatu rangkaian tindakan *procedure* (Henry Campbell Black, 1990) dan/atau pekerjaan yang dilakukan oleh seseorang untuk mendapatkan ilmu pengetahuan tertentu yang proses pelaksanaannya harus dikerjakan berdasarkan fakta-fakta di lapangan secara faktual/nyata dan objektif dan disusun secara terstruktur dan

sistematik dalam upaya mempertanggungjawabkan kebenaran. Oleh karenanya, dalam pengertian yang utuh dan terkonsolidasi bahwa yang dimaksud dengan metodologi penelitian adalah merupakan suatu cara yang dilakukan, dikerjakan, dilewati dan/atau dilalui oleh seseorang yaitu dalam upaya mewujudkan suatu maksud dan tujuan yang berhubungan dengan ilmu pengetahuan, yang dalam hal melaksanakan proses pekerjaannya harus berdasarkan suatu fakta yang benar, nyata dan/atau faktual, objektif dan disusun dengan struktur yang sistematis dan guna mempertanggungjawabkan kebenaran. Merupakan sasaran akhir dari proses penelitian dimaksud adalah untuk menemukan kebenaran. Posisi dan kedudukan kebenaran itu adalah merupakan unsur terpenting dalam ilmu pengetahuan.

Berkenaan dengan aspek penting yaitu tentang kebenaran yang berhubungan hukum dan logika (B.Arief Sidharta, 2002) yang harus dipertanggung jawabkan dalam ilmu pengetahuan harus memenuhi syarat dan/atau parameter yang ditetapkan. Ada tiga landasan dan/atau parameter yang harus dipertanggungjawabkan oleh seseorang dalam konteks menguji atas hasil penelitian yang telah dilakukan dalam upaya untuk mendapatkan ilmu pengetahuan tersebut dalam prespektif filsafat ilmu (H.R. Otje Salman, 2016). Berkenaan dengan hal itu, sesungguhnya ada tiga landasan Ilmu pengetahuan yang berhubungan dengan pertanggungjawaban kebenaran tersebut, yaitu terdiri dari: Ontologi, arti ontologi adalah merupakan asas atau pendekatan yang menetapkan batas-batas (ruang lingkup), atau dengan kata lain secara umum arti ontologi itu bertanya tentang apa?, dan dalam hal ini yang dimaksudkan arti ontologi tersebut adalah yang berhubungan dengan pertanggung jawaban tentang apa atas adanya sesuatu. Berikutnya adalah aspek Epistemologi. Arti epistemologi adalah merupakan asas atau pendekatan yang menyangkut cara bagaimana (proses) materi ilmu pengetahuan tersebut diperoleh dan disusun menjadi satu sistem (tubuh) pengetahuan. Dengan kata lain bahwa yang dimaksudkan dengan epistemologi adalah pertanggungjawaban tentang proses tentang adanya sesuatu itu. Aspek berikutnya adalah Aksiologi. Arti dan/atau makna aksiologi tersebut adalah merupakan asas atau pendekatan yang berhubungan dengan penggunaan dan/atau pemanfaatan dalam upaya meningkatkan taraf hidup dan kehidupan manusia. Dengan kata lain, bahwa yang dimaksudkan dengan aksiologi adalah pertanggungjawaban yang berhubungan dengan kemanfaatan tentang adanya sesuatu itu, dalam hal ini adalah ilmu

pengetahuan yang telah didapat dari hasil pekerjaan dan/atau tindakan penelitian dimaksud. Sedangkan konstruksi siklus kerangka berpikir dalam konteks melaksanakan seluruh rangkaian penelitian dimaksud, kerangkanya adalah dimulai dari *logico*, *hypotetico*, dan *verificatio*. *Logico*, artinya permasalahan yang diteliti dibangun dari kerangka pemikiran yang rasional dan dapat dipahami. Dimaksudkan dengan *hypotetico* adalah adanya pendapat sementara berupa asumsi yang harus diuji kebenarannya, dan *verificatio* berarti semua asumsi tersebut harus dilakukan pemeriksaan yang ajek dan teliti yang bertujuan untuk menemukan kebenaran.

Kembali kepada konten yang akan dijelaskan, yaitu berkaitan dengan metodologi penelitian dan/atau penulisan terhadap penyelesaian buku ini, lebih lanjut akan dijelaskan penulis sebagaimana tersebut dalam bagian di bawah ini. Beberapa konten yang akan dijelaskan adalah yang berkaitan dengan jenis/spesifikasi penelitian dan/atau penulisan; metode pendekatan; lokasi penelitian, populasi dan sample; alat pengumpulan data; prosedur pengambilan dan pengumpulan data; dan analisis data. Berkaitan dengan jenis penelitian dan/atau lazim disebutkan spesifikasi penelitian, terutama dalam ranah bidang ilmu hukum dikenal dan/atau terbagi menjadi bagian, yaitu penelitian hukum yang bersifat normatif dan penelitian hukum yang bersifat sosiologis (empiris). Dengan kata lain, penelitian hukum yang bersifat normatif tersebut lazimnya disebut juga dengan istilah penelitian hukum yang bersifat doktrinal. Sedangkan penelitian hukum yang bersifat sosiologis (empiris), lazimnya disebut juga penelitian hukum yang bersifat non doktrinal. Hal ini, mengandung arti terutama apabila dianalisis dari penggunaan data yang akan digunakan sebagai basis untuk menganalisis beberapa permasalahan yang akan diteliti, penggunaan data itu pada dua jenis penelitian hukum yang dimaksud sangat berbeda. Untuk penelitian hukum yang bersifat normatif (doktrinal), data yang digunakan adalah bertumpu kepada data yang bersifat sekunder. Data sekunder ini, terbagi dalam tiga kelompok bahan hukum. Tiga kelompok bahan hukum yang dimaksud yaitu terdiri dari: bahan hukum primer; bahan hukum sekunder; bahan hukum tersier. Bahan hukum primer adalah semua bahan hukum yang diperoleh tidak langsung, karena bahan hukum primer tersebut diperoleh melalui studi ke pustakaan (*library research*). Bahan hukum primer ini terdiri dari berbagai peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pedoman Pembentukan Undang-Undang, jo Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas

tentang Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pedoman Pembentukan Undang-Undang (LN.2019-183,TLN.6398).

Hal ini dimaksudkan bahwa peraturan perundang-undangan yang merupakan bahan hukum primer tersebut, sesungguhnya yang menjadi acuan adalah sumber hukum positif di indonesia yang merupakan pedoman dan/atau penegakan hukum di indonesia yang berdasarkan amanat dan perintah Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa Indonesia adalah Negara Hukum. Kemudian dari pada itu dapat dijelaskan, bahwa dalam prespektif sumber hukum positif yaitu sesuai dengan yang diatur dan ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pedoman Pembentukan Undang-Undang, jo Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas tentang Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pedoman Pembentukan Undang- Undang tersebut, harus disusun secara *hierarki* (berurutan). Oleh karenanya sumber hukum positif di Indonesia berdasarkan *hierarki* perundang-undangan sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 7 Undang-Undang dimaksud, urutannya adalah sebagai berikut, yaitu: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia (TAP MPR RI); Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang (Perpu); Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten Kota. Termasuk juga bahan hukum primer adalah Naskah Akademik (NA) dan Draft Rancangan Undang-Undang (RUU). Demikian juga nanti ketika menggunakan data sekunder, khususnya bahan hukum primer di dalam buku ini yang penggunannya sebagai salah satu bahan analisis atas berbagai peraturan perundang-undangan tata urutannya akan disusun berurutan sesuai dengan *hierarki* perundang-undangan sebagai sumber hukum positif di Indonesia. Mengenai hal ini, berbagai jenis peraturan perundang-undangan yang akan dipakai sebagai salah satu acuan tersebut, untuk selanjutnya akan diuraikan dalam paragraf khusus pada bagian konten ini.

Masih terkait dengan data sekunder itu, kemudian akan dijelaskan mengenai bahan hukum sekunder. Bahan hukum sekunder dimaksud terutama tentang cara mendapatkannya juga masih dilakukan dengan studi ke pustakaan (*library research*). Bahan hukum sekunder, pada intinya dalam pendekatan substansi adalah merupakan penjelasan dari semua bahan hukum primer sebagaimana yang telah disebutkan pada bagian di atas. Dalam pada itu, dapat

dijelaskan bahwa bahan hukum sekunder ini juga merupakan data yang tidak langsung diperoleh dari sumber aslinya. Bahan hukum sekunder tersebut pada umumnya terdiri dari: Penjelasan dari berbagai peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai bahan hukum primer; Semua buku literatur/*text book* karya ilmiah berbagai disiplin ilmu, terutama yang berhubungan dengan materi muatan yang akan dianalisis dalam buku ini; hasil penelitian yang berhubungan dengan materi muatan yang akan dianalisis dalam buku ini; dan Pendapat dari para ahli. Untuk selanjutnya akan dijelaskan menganai bahan hukum tersier, yang merupakan bagian dari data sekunder. Bahan hukum tersier ini, lazimnya terutama dalam pendekatan substansi materi muatannya adalah merupakan turunan, atau perintah, amanat dan penjelasan dari bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier tersebut lazimnya terdiri dari: Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI); Kamus hukum; Ensiklopedia; Indeks kumulatif; Segala bentuk petunjuk teknis atas amanat dan perintah sebagaimana yang dimaksudkan dalam bahan hukum primer; dan Segala bentuk Standar Operasional Prosedur (SOP).

Sejalan dengan penjelasan di atas berikut ini akan dijelaskan mengenai bahan hukum primer yang akan digunakan penulis sebagai salah satu bahan untuk menganalisis tiga konstruksi permasalahan di dalam buku ini (merupakan data sekunder), urutan bahan hukum primer sebagaimana yang dimaksud yaitu: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI); Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang diundangkan pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104, dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043; Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, Lembaran Negara 1961, Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2171-14; Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696; dan berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tanah Hak Milik dan tanah Status Hak Pengelolaan. Dalam kaitan ini, lebih lanjut dijelaskan, bahwa dari hasil verifikasi yang dilakukan penulis, sesungguhnya produk peraturan perundang-undangan, khusus yang mengatur mengenai peraturan hukum berkaitan dengan pelaksanaan tanah Hak Milik, maupun tanah Hak Pengelolaan jumlah peraturan perundang-undangannya terutama yang sifatnya organik/pelaksana atas hal dimaksud cukup banyak.

Perkembangan terakhir yaitu pasca diundangkannya/diberlakukannya atas Undang-Undang Cipta Kerja, Nomor 11 Tahun 2020, yang ditandatanganin oleh Joko Widodo, pada tanggal 2 November 2020, Lembaran Negara Republik Indonesia 2020-245, dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 6573, khusus mengenai peraturan hukum terhadap tanah Hak Milik dan Tanah Hak Pengelolaan, telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, yang ditandatangani oleh Joko Widodo Presiden Republik Indonesia pada tanggal 2 Februari 2021, Lembaran Negara Republik Indonesia 2021-28, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia 2021 Nomor 6630.

Relevan dengan konten sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian di atas, berikut ini akan dijelaskan mengenai data primer. Secara singkat, data primer tersebut artinya semua data yang diperoleh langsung dari orang pertama. Orang pertama yang dimaksudkan, adalah orang memberikan keterangan atas suatu permasalahan yang ditanyakan kepada responden atau orang yang memberikan keterangan. Data primer yang bersifat langsung itu diperoleh peneliti, promovendus dan penulis langsung di lapangan atau di lokasi penelitian. Data primer dimaksud cara memperolehnya harus melalui wawancara secara mendalam (*deep interview*). Alat yang digunakan, adalah dengan membuat pertanyaan sebagai bahan wawancara yang ditujukan kepada pihak yang diwawancarai. Daftar pertanyaan yang dimaksud, disusun berdasarkan beberapa konstruksi permasalahan yang akan diteliti. Dalam melakukan wawancara yang dimaksud, sifatnya harus objektif yaitu dengan menyebutkan secara jelas nama lengkap orang atau penjabat yang diwawancarai, tanpa menyebutkan gelar akademik. Kemudian harus disebutkan secara jelas materi muatan atas apa yang ditanyakan, disebutkan pula secara jelas dimana dan kapan waktu berlangsungnya wawancara dimaksud serta harus disebutkan pula secara terang benderang hasil wawancara yang merupakan jawaban dari pihak yang diwawancarai. Semua hasil jawaban tersebut yang diperoleh langsung dari orang pertama yang diwawancarai itulah merupakan data primer. Hasil jawaban yang merupakan data primer tersebut untuk selanjutnya harus dikonstruksikan dalam kalimat yang singkat dan padat, kemudian harus dianalisis dengan menggunakan pisau analisis yaitu berupa *grand theory*, *middle theory* dan *applied theory* yang telah ditetapkan sebelumnya dan berfungsi sebagai pisau analisis (*analysis knife*) untuk membedah semua konstruksi rumusan permasalahan yang diteliti.

Sehubungan dengan hal dimaksud, dalam hal ini dapat dijelaskan bahwa untuk menganalisis konstruksi permasalahan yang lingkupnya mempertanyakan tentang pemberlakuan peraturan hukum, bahwa data yang digunakan sebagai basis analisis masih bertumpu dan mengandalkan kepada data yang bersifat sekunder. Mengapa demikian?, karena untuk permasalahan terkait dengan peraturan hukum jenis/spesifikasi penelitiannya adalah bersifat penelitian hukum normatif (doktrinal). Oleh karenanya sekali ditegaskan bahwa data yang digunakan sebagai acuan untuk menganalisis permasalahan dimaksud harus sejalan dan *linear* dengan data yang digunakan untuk menganalisisnya yaitu data yang bersifat sekunder, yaitu semua data yang diperoleh melalui studi ke pustakaan (*library research*) yang meliputi semua bahan hukum, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang jenis dan macam-macamnya sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian di atas. Data sekunder dimaksud, juga berperan sebagai salah satu bahan sebagai dasar untuk menganalisis permasalahan yang diteliti. Agar hasil analisisnya berkualitas dan komprehensif dan objektif maka dalam melakukan pembahasan dan/atau analisis didalam bab pembahasan atas permasalahan pengaturan hukum dimaksud, juga harus diikuti dengan penggunaan pendekatan filsafat dan teori-teori hukum (H. Lili Rasjidi dan Liza Sonia Rasjidi, 2016). Dalam hal ini, khusus keberadaan *grand theory*, *middle theory* dan *applied theory* itu *adalah berfungsi* sebagai pisau analisis. Singkatnya, itulah sebenarnya eksistensi atas keberadaan teori- teori hukum tersebut (I Dewa Gede Atmadja dan I Nyoman Putu Budiartha, 2018). Untuk data primer berperan dalam hal melakukan analisis terhadap konstruksi permasalahan yang berkaitan dengan implementasi, faktor kendala/hambatan dan bentuk solusi yang ditawarkan oleh peneliti terhadap konstruksi permasalahan dimaksud. Dengan kata lain, bahwa untuk menganalisis konstruksi rumusan permasalahan yang berkaitan dengan implementasi, faktor kendala/hambatan dan solusi tersebut, maka data yang digunakan untuk melakukan analisis adalah data yang bersifat primer yang diperoleh langsung di lapangan, di lokasi penelitian yang diperoleh berdasarkan wawancara secara mendalam (*deep interview*). Untuk selanjutnya kedua permasalahan dimaksud juga harus diikuti dengan melakukan analisis yang menggunakan *middle theory* dan *applied theory* sebagai pisau analisis. Dengan kata lain, bahwa untuk menganalisis konstruksi rumusan permasalahan yang berkaitan dengan implementasi, faktor kendala/hambatan dan solusi tersebut, data yang digunakan untuk melakukan analisis pasti menggunakan data primer tersebut.

Berdasarkan dan relevan dengan hal-hal sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian di atas, dalam paragraf ini akan dijelaskan mengenai jenis/spesifikasi penelitian terkait dengan penulisan dalam buku ini. Dengan memperhatikan konstruksi judul dan beberapa variabel (Ronny Hanitijo Soemitro, 1988) sebagaimana sebelumnya telah dijelaskan penulis pada konten latar belakang, maka jenis penelitian/penulisan dalam buku ini sifatnya adalah penelitian hukum normatif, yang didukung dengan penelitian hukum yang bersifat sosiologis (empiris). Hal ini dapat dijelaskan, bahwa dari tiga konstruksi rumusan permasalahan yang dianalisis dalam buku ini sebagaimana ketiga rumusan permasalahan dimaksud telah dijelaskan pada bagian di atas, dari aspek metodologi tidak dapat hanya dianalisis dari sumber data yang bersifat data sekunder dan/atau hanya bertumpu, mengandalkan kepada jenis/spesifikasi penelitian/penulisan hukum normatif belaka. Jenis/spesifikasi penelitian hukum pada titik ini, barulah hanya membahas/menganalisis konstruksi permasalahannya yang pertama, yaitu bertanya tentang pengaturan hukum terkait dengan konstitutionalisme tanah Hak Milik di atas tanah Hak Pengelolaan. Untuk menganalisis dua konstruksi permasalahan berikutnya yaitu yang bertanya tentang implementasi, faktor kendala/hambatan dan solusi yang berkenaan dengan tanah Hak Milik di atas tanah Hak Pengelolaan, maka dalam prespektif metodologi, terutama bahan yang digunakan untuk menganalisis kedua permasalahan dimaksud haruslah bertumpu kepada data yang bersifat data primer. Oleh karenanya sekali lagi penulis menegaskan, bahwa yang berkenaan dengan jenis/spesifikasi penelitian/penulisan di dalam buku ini maka dalam prespektif metodologi, jenis/spesifikasi penelitian/penulisan adalah bergerak dan bertumpu serta bersifat kepada penelitian hukum normatif (doktrinal), yang harus didukung dengan penelitian hukum yang bersifat sosiologis (empiris). Makna yang terkandung atas penetapan jenis/spesifikasi penelitian/penulisan dimaksud adalah upaya mewujudkan sekaligus mempertanggungjawabkan kebenaran, sesuai dengan amanat hakikat ilmu (filsafat ilmu), yaitu dengan konteks mempertanggungjawabkan tiga elemen penting sebagai basis dasar untuk mempertanggungjawabkan nilai kebenaran yaitu berdasarkan aspek ontologi, epistemologi dan aksiologi sebagaimana yang telah dijelaskan penulis pada bagian di atas. Dalam bagian di bawah ini, untuk selanjutnya akan dijelaskan konten mengenai metode pendekatan. Konten ini masih berada dan merupakan bagian dari metodologi. Secara singkat dan padat, bahwa yang dimaksudkan dengan metode pendekatan adalah suatu cara

yang digunakan dalam peneliti dan/atau penulis guna memecahkan beberapa konstruksi permasalahan yang akan diteliti yang prosesnya harus mengikuti prosedur dan langkah-langkah yang benar dalam prespektif saintifik (Hasan Alwi, 2001). Dalam p ada itu metode pendekatan mempunyai makna sebagai dasar pijakan guna merumuskan argumentasi yang tepat dan benar dalam konteks melaksanakan pembahasan dan/atau analisis pada permasalahan yang diteliti dalam ranah dan bidang ilmu hukum metode pendekatan yang lazim digunakan yaitu: pendekatan berdasarkan peraturan perundang-undangan (*statute approach*); pendekatan kasus (*case approach*);, pendekatan historis (*historical approach*); pendekatan komperatif (*comperative approach*); dan pendekatan konseptual. Merujuk kepada pengertian dasar terhadap metode pendekatan tersebut, maka dalam melaksanakan analisis terhadap tiga permasalahan yang akan diteliti di dalam buku ini penulis menggunakan pendekatan berdasarkan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), yang mengandalkan basis data sekunder yang didukung dengan basis data yang bersifat primer. Dalam penerapan analisisnya, melalui pendekatan yang dimaksud, secara konkret pembahasanannya akan diintegrasikan dengan basis analisis secara *legal research* yang bertumpu kepada beberapa teori yang telah ditetapkan sebelumnya dalam buku ini yaitu terkait dengan dasar-dasar filsafat (Mas Soebagio dan Slamet Supriatna1992) dan terori hukum berupa *grand theory*, *middle theory*, dan *applied theory*. Hal ini dimaksudkan agar hasil pembahasan dan/atau analisis tersebut dapat memenuhi standar metodologi penelitian/penulisan yaitu dalam upaya mempertanggung jawabkan suatu kebenaran yang bertumpu kepada pertanggung jawaban dari aspek ontologi, epistemologi, dan aksiologi yang merupakan pertanggung jawaban kebenaran sebagaimana diamanatkan dalam prespektif hakikat ilmu.

Sejalan dengan penjelasan di atas, pada bagian berikut ini akan dijelaskan mengenai lokasi penelitian, populasi dan sample. Berkenaan dengan populasi penelitian sesuai dengan fakta yang ada di lapangan akan dilakukan penulis di Komplek Perumahan PT.Kurnia Djaya Asri, setempat dikenal dengan sebutan Komplek Perumahan KDA, yang terletak dan beralamat pada Kelurahan Belian, Kecamatan Batam Kota, Batam Center, Kota Batam, Provinsi Kepulauan Riau. Dasar pertimbangannya mengapa penulis memilih lokasi penelitian di lokasi tersebut, karena beberapa tahun yang telah berlalu pihak Kantor Pertanahan Kota Batam sudah sempat dan pernah menerbitkan Sertifikat Hak Milik atas sebagian Kaveling tanah dan

bangunan, hal mana telah terjadi di Blok Cendrawasih pada Komplek Perumahan PT.Kurnia Djaya Asri, setempat dikenal dengan sebutan Komplek Perumahan KDA, yang terletak dan beralamat pada Kelurahan Belian, Kecamatan Batam Kota, Batam Center, Kota Batam, Provinsi Kepulauan Riau. Terkait dengan hal ini bahwa keseluruhan hak atas tanah pada Komplek Perumahan KDA dimaksud adalah berasal dari tanah Hak Pengelolaan, yang semula terdaftar dan sebagai pemegang haknya adalah atas nama BP (Badan Pengusahaan) Batam yang disingkat dengan BP Batam. Untuk populasi dan sample, bahwa penulis memilih dan menggunakan yaitu dengan cara pendekatan *purposive sampling* menetapkan populasi di titik lokasi penelitian adalah beberapa orang yang telah menerima Sertipikat Tanah Hak Milik tersebut dan beberapa orang yang saat ini masih memegang Sertipikat Hak Guna Bangunan di Komplek Perumahan KDA tersebut. Justifikasi penerapan *purposive sampling* tersebut, pertimbangannya adalah karena adanya keterbatasan dalam beberapa aspek yaitu keterbatasan waktu yang tersedia, keterbatasan biaya, keterbatasan sarana dan prasarana lainnya yang berhubungan dengan penelitian dimaksud. Untuk selanjutnya dijelaskan populasi dan sample juga akan dilakukan wawancara oleh penulis yaitu di beberapa titik dan/atau bagian yaitu: -Kantor Wali Kota Batam; -Kantor Pertanahan Kota Batam; -Kantor Badan Pengusahaan (BP) Batam, disingkat BP Batam; dan -PT. Kurnia Djaya Asri berkedudukan di Batam sebagai *Developer* dan/atau pengembang atas Komplek Perumahan Djaya Asri di Batam Center, setempat dikenal dengan sebutan Komplek Perumahan KDA Batam Center.

Untuk selanjutnya dalam bagian ini akan dijelaskan yang berkaitan dengan alat pengumpulan data kemudian prosedur pengambilan dan pengumpulan data serta hal-hal yang berkenaan dengan analisis data. Untuk tindakan pengumpulan data, penulis memulainya dari pengumpulan data sekunder. Kegiatan pengambilan dan sekaligus pengumpulan data sekunder ini adalah dengan cara mengumpulkan semua data yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang diperoleh penulis melalui studi ke pustakaan (*library research*). Pengumpulan data berikutnya dilakukan penulis yaitu dengan cara melakukan wawancara di lokasi penelitian, yang ditujukan kepada populasi dan sampel terkait yaitu dengan melakukan wawancara secara mendalam (*deep interview*), hal ini bertujuan untuk mendapatkan data primer yaitu data yang langsung diperoleh dari orang pertama di titik lokasi penelitian. Terkait dengan analisis data penulis pada prinsipnya

menggunakan dengan cara *legal research*. Artinya melalui analisis dengan menggunakan *legal research* dimaksud, basis analisisnya adalah bertumpu kepada analisis data yang bersifat kualitatif. Artinya semua data sekunder dan data primer yang diperoleh tindakan analisisnya menggunakan basis analisis data yang bersifat kualitatif, bukan kuantitatif. Terkait dengan hal ini dapat dijelaskan bahwa semua data primer yang diperoleh dalam bentuk angka-angka (kuantitatif), pada prinsipnya akan dianalisis dan dikonversi kepada basis data yang bersifat kualitatif tentu dengan menggunakan pendekatan atau secara *legal research* sebagaimana yang telah disebutkan pada bagian di atas. Dengan perkataan lain, terutama dalam membuat konstruksi kesimpulan atas pembahasan dan/atau analisis terhadap ketiga permasalahan yang diteliti dalam buku ini, cara menganalisis datanya adalah dengan menggunakan pendekatan *legal research* dan kualitatif, yang secara teknis analisisnya bertumpu kepada pendekatan inti yaitu dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*).

Untuk selanjutnya, terutama dalam bagian akhir paragraf-paragraf dan/atau alinea yang menjelaskan tentang konten metodologi penelitian ini akan dijelaskan penulis yang berkenaan dengan penggunaan teori hukum (Theo Huijbers, 1982) sebagai pisau analisis (*analysis knife*) untuk digunakan penulis membahas terhadap ketiga permasalahan yang akan diteliti dan dituliskan di dalam buku ini. Dalam prespektif metodologi penelitian/penulisan bahwa keberadaan atau eksistensi atas penggunaan teori hukum dimaksud posisi dan kedudukannya merupakan salah satu bagian penting dan fundamental terutama dalam memenuhi unsur kaidah hakikat ilmu untuk mempertanggungjawabkan suatu kebenaran. Dengan perkataan lain, sesungguhnya fungsi atas penggunaan teori-teori hukum tersebut adalah merupakan dan digunakan sebagai pisau analisis untuk membedah dan/atau menganalisis terhadap konstruksi rumusan permasalahan yang akan diteliti/dituliskan. Beranjak atas fungsi teori hukum (H.Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi, 2001) dimaksud dan sekaligus diintegrasikan dengan beberapa variabel sebagaimana termaktub di dalam judul buku ini menurut pendapat penulis teori-teori hukum yang tepat untuk digunakan untuk menganalisis konstruksi rumusan permasalahan dimaksud yaitu: - untuk teori hukum yang bersifat teori yang besar (*grand theory*) akan digunakan teori hukum Jeremy Bentham yang terkenal dengan teori hukumnya, yaitu teori kebahagiaan (*utilitarianisme*). Dalam hal ini dapat dijelaskan bahwa *grand theory* dimaksud, adalah merupakan teori

besar/utama dan bersifat pokok dalam hal menganalisis konstruksi permasalahan yang akan diteliti. Teori hukum berikutnya yaitu sebagai teori tengah atau disebut juga dengan *middle theory*. Untuk middle teori ini, akan digunakan teori hukum positif, yang terkenal dari teori hukum John Austin. *Middle theory* dimaksud berfungsi sebagai basis analisis yaitu sebagai teori penghubung (tengah) yaitu untuk mengintegrasikan antara *grand theory* dengan *applied theory*. Dalam penerapannya *middle theory* ini akan dilapis atau didukung dengan penggunaan teori John Locke yang terkenal, dengan teori yang berpendangan bahwa rakyat sendiri yang harus menjadi pembuat hukum. Sebagai teori aplikasi, akan digunakan teori hukum Phillippe Nonet-Philip Selznick, yang terkenal dengan teori hukum responsif. Keberadaan *applied theory* ini berfungsi sebagai teori terapan dan/atau teori yang bersifat aplikasi untuk membedah dan/atau menganalisis dari konstruksi permasalahan yang diteliti.

D. Sumber Literatur (*Literature Review*)

Dalam bagian ini lebih lanjut akan dijelaskan berkaitan dengan konten sumber literatur (*literatur review*). Secara (Badudu-Zain, 20001) bahwa etimologi, yaitu suatu cabang ilmu linguistik yang mempelajari mengenai seluk beluk dan/atau asal-usul suatu kata, bahwa arti literatur dimaksud secara singkat diartikan adalah suatu kumpulan buku- buku/*text books* maupun makalah, dan jurnal dari hasil karya ilmiah secara saintifik dari seseorang peneliti dan/atau penulis. Dalam pada itu dapat dijelaskan, bahwa dari macam, bentuk dan jenisnya literatur tersebut dapat berbentuk dan terdiri dari laser desk; piringan hitam; rekaman; kaset; film dan beberapa informasi lainnya dalam bentuk karya ilmiah seseorang yang pada intinya dapat memberikan informasi dan/atau keterangan yang terkait dengan bidang ilmu pengetahuan tertentu yang telah dihasilkan seseorang peneliti dan/atau penulis. Dengan kata lain, bahwa pengertian literatur dimaksud adalah merupakan acuan, pedoman, dan rujukan yang jenis, macam dan bentuknya sebagaimana yang telah disebutkan pada bagian di atas, yaitu atas hasil karya ilmiah seseorang peneliti dan/atau penulis. Dalam pendekatan yang sifatnya praktis operasional bahwa melalui berbagai macam sumber literatur itu, kemudian dipakai oleh seseorang peneliti dan/atau penulis yang dipakainya sebagai pedoman dan/atau rujukan dalam melaksanakan sesuatu kegiatan penelitian/penulisan karya ilmiah, guna menghasilkan sesuatu hasil yang mengandung kebenaran dalam prespektif hakikat ilmu dan untuk selanjutnya atas hasil karya ilmiah

dari rangkaian proses penelitian dan/atau penulisan itu dapat memberikan manfaat (aksiologi) terutama dalam pendekatan filsafat ilmu (Muhammad Erwin,2016), yaitu bagi semua orang dalam semua aspek hidup dan kehidupan (Bernard Arief Sidharta, 2000). Kepentingan dan/atau makna lainnya atas keberadaan literatur tersebut dapat pula memberikan manfaat sebagai sumber informasi bagi para yang membutuhkannya, tentu dalam hal ini adalah pihak peneliti dan/atau penulis dan pihak-pihak lainnya yang membutuhkannya. Dengan demikian dan sejalan dengan hal-hal yang telah disebutkan di atas, bahwa literatur dimaksud bukanlah hanya berwujud dalam bentuk tulisan, namun bentuk, jenis dan macam-macamnya dapat berwujud dalam berbagai bentuk, seperti berwujud dalam bentuk hasil rekaman; *film*, *laserdisc*, piringan hitam, dan/atau benda lainnya yang pada intinya dapat memberikan berbagai macam informasi bagi yang membutuhkannya. Relevan dengan hal ini, dapat dikonklusikan bahwa literatur tersebut adalah merupakan semua bahan bacaan yang dapat memberikan manfaat dalam prespektif aksiologi bagi para kaum intelektual dan berbagai pihak lain yang membutuhkannya. Sehubungan dengan uraikan sebagaimana yang telah disajikan pada bagian di atas khususnya yang berkaitan dengan literatur, berikut ini akan dijelaskan secara khusus yaitu mengenai fungsi literatur dimaksud. Fungsi atas eksistensi dan/atau keberadaan literatur tersebut, yaitu memiliki fungsi antara lain: Memberikan informasi dan/atau keterangan yang sah, kuat dan objektif yang telah dihasilkan oleh seseorang peneliti/penulis yaitu dari hasil hipotesis atau dari hasil analisis yang telah dilakukan dari suatu rangkaian proses penelitian, yang pelaksanaanya telah memenuhi kriteria karya ilmiah sebagai ilmu pengetahuan dan konteks (Sudikno Mertokusumo, 2001) menemukan hukum dan ilmu pengertuan itu sendiri. Dapat memberikan kontribusi berupa bantuan bagi pemakaian, dalam hal ini peneliti, penulis dan pihak-pihak lain yang membutuhkannya dalam upaya mencari segala informasi dan/atau keterangan yang dibutuhkan; dan Memberikan bantuan sebagai *pembekal-up* dan/atau sebagai pelengkap bagi sesuatu informasi dan/atau keterangan yang dibutuhkan dalam melaksanakan suatu rangkaian proses penelitian/penulisan yang berhubungan dan karya ilmiah dalam berbagai ranah dan/atau cabang ilmu pengetahuan. Dalam pada itu dapat dijelaskan, terutama dari aspek penggunaannya secara praktik operasional bahwa atas keberadaan literatur itu paling tidak memiliki tiga tujuan utama terutama dari aspek penggunaannya terutama dalam dimensi (Soerjono Soekanto, 2017) sosiologi hukum

dalam hidup dan kehidupan manusia, yaitu: Berguna bagi semua pihak yang membutuhkannya dalam upaya untuk dan guna menemukan segala informasi dan/atau keterangan yang sedang dibutuhkan oleh seseorang; Memberikan penguatan informasi dan/atau keterangan atas hasil karya ilmiah seseorang melalui hipotesis dan analisis yang telah dibuat berdasarkan kaidah-kaidah yang benar dalam prespektif hakikat ilmu; dan Melalui literatur dimaksud berguna yaitu dalam upaya melengkapi atas segala infomasi dan/atau keterangan tambahan yang diperlukan oleh seorang peneliti/penulis dan atau pihak lain yang sedang membutuhkannya.

Masih terkait dengan konten literatur, dalam bagian berikut ini akan dijelaskan beberapa manfaat atas penggunaan dari literatur tersebut, sebagaimana lebih lanjut disebutkan pada bagian di bawah ini, yaitu antara lain: -Memberikan kontribusi manfaat yang signifikan dalam hal memberikan penjelasan secara langsung mengenai sesuatu permasalahan yang ingin diketahui oleh seseorang yang membutuhkannya. Hal ini dimaksudkan agar dapat menghapuskan segala keraguan khususnya berkaitan dengan menemukan hukum (Sudikno Mertokusumo dan Pitlo, 1993) dan mengenai definisi dan/atau arti dari suatu konten tertentu yang sedang diteliti; -Untuk meningkatkan kemampuan dan/atau keterampilan, terutama dalam konteks menggunakan segala sumber informasi dan/atau keterangan yang sifatnya mendasar/elementer terhadap suatu permasalahan yang sedang dilakukan penelitian; - Melalui literatur tersebut, tentu dalam pendekatan yang sifatnya praktis operasional dapat memberikan dukungan yang signifikan atas suatu kegiatan penelitian/penulisan yang sedang dikerjakan; -Memberikan bantuan bagi pengguna lainnya seperti para pustakawan dalam upaya mempercepat untuk menemukan segala informasi dan/atau keterangan yang dibutuhkan; -Pada aspek yang lain, bahwa melalui literatur tersebut dapat memberikan bantuan bagi seseorang guna mengetahui seluk beluk dan berbagai ragam kondisi dari sebuah negara maupun tempat-tempat lain di berbagai belahan dunia lainnya, termasuk pada suatu tempat dan/atau lokasi tertentu yang belum pernah dikunjungi oleh seseorang; dan -Melalui literatur tersebut dapat menambah pengetahuan bagi seseorang dalam hal memahami berbagai kosa kata yang sebelumnya tidak dan/atau belum diketahui oleh seseorang. Termasuk dalam hal ini melalui literatur dimaksud dapat memberikan pengetahuan yang luas bagi seseorang terutama dalam memahami informasi dasar atas sesuatu kosa kata, baik itu yang terkait dengan asal muasal kata, penyebutan/penulisan atas

istilah suatu kata, terkait dengan padanan kata, cara penggunaan kata, pengucapan, demikian juga mengenai lawan kata, termasuk sejarah dari suatu kata dan berbagai aspek lainnya mengenai suatu kata.

Berkenaan atas hal-hal yang telah diuraikan pada bagian di atas, berikut ini akan dilanjutkan penjelasan berkaitan dengan eksisten literatur dimaksud, terutama dalam prespektif macam dan jenis literatur berdasarkan penempatan dari sudut koleksi. Literatur, berdasarkan penempatan koleksinya terdiri dari dua kelompok, yang meliputi: a. Literatur sebagai koleksi umum. Hal ini dimaksudkan bahwa jenis literatur dalam kelompok koleksi umum, yaitu semua literatur yang terdiri dari buku-buku peruntukannya diarahkan bagi kalangan orang dewasa. Untuk literatur yang termasuk kelompok koleksi umum, lazimnya tatkala penempatan literatur dimaksud ditempatkan pada rak yang terbuka, maksudnya agar semua orang yang memerlukan literatur yang dimaksud mudah untuk mendapatkannya sebagai sumber bacaan bagi yang memerlukan. b. Dalam pada itu untuk kelompok kedua adalah literatur yang merupakan koleksi referensi . Untuk jenis literatur yang termasuk kelompok referensi, lazimnya jenis literatur ini sangat beragam, yaitu merupakan kumpulan beberapa informasi dan/atau keterangan guna menjawab terhadap semua hal atas pertanyaan yang dibutuhkan oleh para pihak yang berkepentingan. Termasuk dalam kelompok koleksi referensi, yaitu: Kamus; Ensiklopedia; Disertasi; Tesis; Buku Pedoman; Standar Operasional Prosedur (SOP); dan lain sebagainya. Termasuk juga dalam kelompok ini dapat mengarah kepada sumber segala informasi dan/atau keterangan, yang berupa: Katalog; *Bibliografi* dan lain sebagainya. Sejalan dengan uraian di atas, pada sisi lain pembagian kelompok literatur tersebut dapat dikelompokkan menurut tingkat keperluan dari prespektif analisis. Sumber literatur berdasarkan tingkat analisis, jenis dan macam literatur tersebut dibagi dalam tiga kelompok dan/atau bagian, satu daintaranya terdiri dari: a. Literatur yang bersifat primer. Literatur yang bersifat primer adalah merupakan kumpulan literatur hasil dari penelitian, hal mana terkait dengan isi hasil penelitian dimaksud memang sebelumnya belum pernah diterbitkan dan/atau dipublikasikan. Dalam hal ini dapat dijelaskan, bahwa jenis literatur primer ini lazimnya konten atau isinya adalah merupakan teori-teori atau merupakan gagasan/pemikiran yang baru dari berbagai bidang disiplin ilmu. Berkenaan dengan hal ini disajikan beberapa ciri yang sifatnya khusus yang melekat dalam kelompok literatur primer, sebagaimana diuraikan pada bagian di bawah ini.

Relevan dengan penjelasan di atas, berikut ini dijelaskan ciri-ciri yang bersifat khusus melekat dalam jenis literatur primer yaitu: - Kumpulan makalah termasuk kertas kerja yang telah diajukan oleh seseorang peneliti/penulis yang sebelumnya telah disampaikan dalam pertemuan yang bersifat ilmiah seperti seminar; konfrensi dan/atau pertemuan ilmiah lainnya; -Kumpulan karya ilmiah yang bersumber dari tangan pertama yang telah melakukan penelitian. Dalam hal ini hasil penelitian dimaksud sifatnya masih original. Original, yaitu belum pernah dilakukan perubahan dan/atau modifikasi; -Semua kumpulan karya tulis yang bersifat ilmiah yang kontennya dikhususkan untuk mendapatkan gelar akademik pada tingkat pendidikan tertentu pada suatu Universitas, yaitu seperti Tesis dan Disertasi; dan -Semua kumpulan yang terkait dengan bukti pendaftaraan dalam upaya mendapatkan hak cipta berupa HAKI (Hak Atas Kekayaan Intelektual) yang diajukan kepada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Qq Dirjen HAKI Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia untuk dapat diterapkan yaitu atas suatu hasil penelitian berupa penemuan teori-teori yang baru dalam berbagai disiplin bidang ilmu pengatahuan. Berkenaan dengan hal dimaksud yang termasuk kedalam kelompok jenis literatur primer yaitu: Tesis; Disertasi; Makalah; Jurnal; Laporan Penelitian; dan lain sebagainya. b. Literatur yang bersifat sekunder. Jenis literatur yang bersifat sekunder, adalah merupakan kumpulan literatur yang kontennya dibuat berdasarkan rujukan dan/atau pedoman serta mengutip dari hasil penelitian yang ada dalam literatur primer. Dalam pada itu dijelaskan bahwa jenis literatur sekunder ini, lazimnya konten hasil penelitian tersebut materi muatannya terdiri dari gagasan, pemikiran dan/atau teori yang sudah ada sebelumnya dari dimensi manusia sebagai makhluk sosial (Nurul Qamar dkk, 2016), dan psosisi jenis literatur sekunder tersebut pada prinsipnya tidak mengarah kepada temuan yang baru. Sejalan dengan hal ini, bahwa literatur jenis sekunder tersebut memiliki ciri-ciri yang bersifat khusus seperti: -Berupa sumbangan gagasan/pemikiran dan teori-teori dari para peneliti yang datangnya bukan dari tangan orang pertama sebagai penemu teori. -Kumpulan hasil penelitian yang merupakan suatu modifikasi yang bersumber dari literatur primer; -Pola penerbitannya dilakukan dengan cara yang lebih agresif dan informatif karena sudah didukung atas keberadaan dokumen lain yang terkait; dan -Dari aspek konten atau isinya adalah berupa informasi yang berhubungan dengan data primer yang penyajiannya disampaikan dengan bentuk dan sistematika yang lebih mudah untuk dipakai dan/atau diterapkan.

Masih seputar mengenai jenis literatur sekunder sebagaimana yang telah diuraikan pada bagian di atas, berikut ini akan disajikan beberapa contoh literatur sekunder. Termasuk dalam jenis literatur sekunder, lazimnya terdiri dari: - Indeksi; -Abstrak; -Majalah dan Surat Kabar serta berbagai jenis hasil karya ilmiah lainnya yang pada umumnya merupakan turunan dan/atau modifikasi dari literatur yang bersifat primer. Kemudian akan dijelaskan jenis literatur berikutnya yaitu c. Literatur yang bersifat Tersier. Untuk jenis literatur Tersier, secara singkat dapat diartikan adalah suatu literatur yang dari sudut konten dan/atau isinya adalah terdiri dari berbagai macam informasi dan/atau keterangan yang wujud dan bentuknya adalah merupakan petunjuk dalam upaya memperoleh literatur yang bersifat sekunder. Berkaitan dengan hal ini contoh jenis literatur Tersier seperti: - Almanak/Kalender; -Pedoman literatur; -*Bibliografi*; -Daftar penelitian; -Direktori; -Daftar buku; atau majalah; -Katalog induk majalah, daftar indeks dan abstrak. Untuk selanjutnya akan dijelaskan sumber literatur yang dikelompokkan menurut sifatnya. Literatur menurut sifatnya, dibagi menjadi tiga kelompok/bagian yaitu: a. Dokumen Tekstual. Termasuk dokumen tekstual adalah suatu literatur yang konten atau isinya sangat beragam dan bermacam-macam teks yang tertulis di dalamnya yang dibutuhkan bagi parah pihak yang berkepentingan. b. Dokumen Non Tekstual. Termasuk dalam jenis dokumen non tekstual adalah literatur yang konten atau isinya mengandung segala informasi dan/atau keterangan yang disajikan dalam bentuk lain dari teks yaitu seperti foto,gambar,suara,atau berbagai keterangan lainnya; dan c. Dokumen Campuran. Termasuk dalam kelompok dokumen campuran adalah suatu literatur yang konten atau isinya berupa gabungan antara literatur tekstual dengan literatur non tekstual. Dalam hal ini dapat dijelaskan, bahwa jenis yang merupakan dokumen campuran tersebut dari sudut proses pembuatannya dilakukan setelah diterbitkannya dokumen tekstual dan dokumen non tekstual.

Berdasarkan penjelasan di atas terkait dengan keterangan mengenai sumber literatur dimaksud, pada bagian berikut ini akan disajikan konklusi yang berkenaan dengan penggunaan dengan sumber literatur dalam upaya menuntaskan penulisan buku ini. Sumber literatur yang akan digunakan penulis untuk memproses penyelesaian atas penulisan buku ini, dapat ditegaskan sumber literatur yang akan digunakan sebagai rujukan dan/atau pedoman dalam melaksanakan penulisannya pada prinsipnya dibagi dalam dua kategori. Kategori pertama, terhadap sumber literatur yang digunakan

penulis adalah termasuk dalam bagian jenis dan macam data yang bersifat sekunder. Data sekunder tersebut dari sudut literatur yang akan digunakan sesuai dengan kaidah metodologi penelitian adalah semua bahan hukum yang termasuk di dalam kelompok data sekunder. Bahan hukum yang merupakan data sekunder, terdiri dari tiga bahan hukum, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Merupakan bahan hukum primer yang akan digunakan oleh penulis sebagai sumber literatur dengan konteks menyelesaikan penulisan buku ini, meliputi: -Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam hal ini dapat dijelaskan tidak semua ketentuan yang tercantum di dalam Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut diambil dan dipakai sebagai rujukan, hanya pasal-pasal tertentu saja tentu berhubungan dengan judul di dalam buku ini yang akan diambil/dipakai sebagai rujukan dan/atau pedoman dalam melaksanakan analisis terhadap tiga konstruksi permasalahan di dalam buku ini; -Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia (MPR RI).

Khusus mengenai Ketetapan MPR RI ini yang dijadikan rujukan oleh penulis secara khusus akan diambil dari ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (Roger W.Findley and Daniel A. Farber, 1996). Lebih lanjut dapat dijelaskan bahan hukum primer lainnya yang akan digunakan sebagai pedoman oleh penulis dalam konteks sebagai sumber literatur dalam upaya melakukan analisis terhadap tiga konstruksi rumusan permasalahan tersebut akan dimulai dari Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang diundangkan pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104, dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043; Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, Lembaran Negara 1961, Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2171-14; Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696; dan berbagai peraturan perundang- undangan yang terkait dengan tanah Hak Milik dan tanah Status Hak Pengelolaan. Dalam kaitan ini, lebih lanjut dijelaskan, bahwa dari hasil verifikasi yang dilakukan penulis, sesungguhnya produk peraturan perundang-undangan, khusus yang mengatur mengenai peraturan hukum berkaitan dengan pelaksanaan tanah Hak Milik, maupun tanah Hak Pengelolaan jumlah peraturan perundang- undangannya

terutama yang sifatnya organik/pelaksana atas hal dimaksud cukup banyak, satu diantaranya adalah: - Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Pengusahaan Tanah-Tanah Negara (LN.1953-14, TLN.362); -Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Pengusahaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan- Ketentuan tentang Kebijaksanaan Selanjutnya; -Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah; -Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pedoman Tindak Lanjut Pelaksanaan *Landreform* ; - Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberitan Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya; - Keputusan Presiden RI Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam; -Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977 tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah di Daerah Industri Pulau Batam. Dalam hal ini dapat dijelaskan, bahwa perkembangan terakhir yaitu pasca diundangkannya/ diberlakukannya atas Undang-Undang Cipta Kerja, Nomor 11 Tahun 2020, yang ditandatangani oleh Joko Widodo, pada tanggal 2 November 2020, Lembaran Negara Republik Indonesia 2020-245, dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 6573, khusus mengenai peraturan hukum terhadap tanah Hak Milik dan Tanah Hak Pengelolaan, telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, yang ditandatangani oleh Joko Widodo Presiden Republik Indonesia pada tanggal 2 Februari 2021, Lembaran Negara Republik Indonesia 2021-28, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia 2021 Nomor 6630.

Sehubungan dengan penjelasan di atas sumber literatur berikutnya yang akan digunakan oleh penulis sebagai pedoman untuk melakukan pembahasan dan/atau analisis terhadap tiga konstruksi rumusan permasalahan dimaksud adalah bersumber dari data primer. Sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, bahwa data primer dimaksud diperoleh penulis langsung dari lapangan yaitu di titik lokasi penelitian, yang sumber perolehannya berasal dari beberapa responden yang telah dilakukan wawancara secara mendalam (*deep interview*) oleh penulis. Terkait dengan hal ini juga dapat diutarakan bahwa data primer tersebut dari aspek pengertiannya adalah merupakan data berupa informasi dan/atau keterangan yang diperoleh secara langsung dari orang pertama yang diwawancarai. Substansi dan/atau materi muatan yang akan

dipertanyakan kepada orang yang diwawancara tersebut, pada prinsipnya materi yang akan dipertanyakan adalah dari tiga konstruksi rumusan permasalahan yang akan dianalisis. Atas hasil jawaban dari semua materi yang dipertanyakan oleh penulis kepada semua pihak yang diwawancara, hasil jawaban dimaksud kemudian akan dilakukan analisis secara tajam dan komprehensif dengan menggunakan basis analisis yang bersumber dan bertumpu dari data yang bersifat sekunder sebagai yang telah dijelaskan pada bagian di atas, dan untuk selanjutnya jawaban hasil wawancara tersebut secara serentak dan/atau paralel akan dilakukan juga analisis dengan menggunakan basis teori-teori hukum sebagai pisau analisis yang terdiri dari *grand theory*, *middle theory*, dan *applied theory*. Hal ini dimaksudkan agar dalam upaya untuk mengambil suatu kesimpulan atas analisis yang telah dilakukan tersebut dapat terwujud suatu hasil yang maksimal untuk menemukan kebenaran dan sekaligus mempertanggungjawabkan amanat dari aspek hakikat ilmu (filsafat ilmu), yaitu dengan konteks mempertanggung jawabkan tiga pilar penting dalam mempertanggung jawabkan nilai kebenaran dimaksud yang meliputi pertanggung jawaban dari aspek ontologi, epistemologi, dan aksiologi. □

II

PENGATURAN HUKUM KONSTITUTIONALISME TANAH HAK MILIK DI ATAS TANAH HAK PENGELOLAAN

Dalam Bab II buku ini, bahwa konten yang akan dibahas dan/atau dianalisis adalah berkenaan dengan pengaturan hukum konstitutionalisme tanah Hak Milik di atas tanah Hak Pengelolaan. Menelisik dari konstruksi rumusan permasalahan pertama yang akan dibahas dalam Bab II ini, ada beberapa variabel yang secara teoretis konseptual sebelumnya harus mendapat penjelasan dalam pendekatan yang konstruktif dan sistematis. Beberapa variabel yang perlu dijelaskan tersebut adalah berkaitan (Fred Harrison, 1983) dengan pengaturan hukum dalam prespektif konstitutionalisme. Variabel berikutnya yang juga dipandang perlu untuk dijelaskan adalah yang berkenaan dengan status tanah Hak milik di atas status tanah Hak Pengelolaan. Dalam konteks menganalisis konstruksi atas makna Hak Milik atas tanah acuan dasarnya adalah berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria, yang ditandatanganin oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia pada tanggal 24 September 1960, dan diundangkan pada tanggal yang sama sebagaimana telah diundangkan yang termaktub dalam Lembaran Negara 1960- 104, dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043, untuk selanjutnya Undang-Undang dimaksud lazimnya disingkat dengan UUPA. Pengaturan (A.P. Parlindungan, 1983) tanah dengan status hak milik sebagaimana yang telah ditegaskan di dalam UUPA tersebut, secara khusus norma pengaturan hukumnya diatur di dalam Pasal 20 ayat (1) yang menegaskan bahwa pengertian Hak Milik atas tanah adalah merupakan hak yang turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 UUPA yang dimaksud. Berkenaan dengan hal ini, bahwa pengaturan hukum yang berkaitan dengan tanah Hak Milik sebagaimana diatur di dalam Pasal 6 UUPA tersebut secara

konkrit dan eksplisit menegaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Berkenaan dengan hal yang telah diuraikan pada bagian di atas, terutama yang terkait dengan norma hukum mengenai status tanah Hak Milik itu (A.P. Parlindungan, 2001), dan agar dalam upaya menafsirkan mendapatkan pemahaman yang utuh dan komprehensif menurut pendapat penulis harus juga diintegrasikan dengan penjelasan resmi dan sah sebagaimana termaktub di dalam memori penjelasan UUPA dimaksud, yang menegaskan bahwa konstruksi mengenai tanah Hak Milik dalam pasal ini disebutkan sifat-sifat daripada Hak Milik yang membedakannya dengan hak-hak lainnya. Hak Milik adalah hak yang terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti, bahwa hak itu merupakan hak yang mutlak, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu-gugat sebagai hak *eigendom* menurut pengertian yang asli dulu. Sifat yang demikian akan terang bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak. Kata-kata terkuat dan terpenuh itu bermaksud untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain-lainnya, yaitu untuk menunjukkan, bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang hak miliklah ter (artinya paling) kuat dan terpenuh. Dalam pada itu tentu masih berkaitan atas pengertian tanah Hak Milik tersebut, dalam memahami makna dan artinya tidak dapat dipisahkan atas penjelasan dari norma hukum sebagaimana termaktub di dalam Pasal 6 UUPA tersebut. Terkait dengan hal ini di dalam memori penjelasan UUPA tersebut, terutama dalam hal menjelaskan norma hukum sebagaimana yang ditegaskan di dalam Pasal 6 UUPA, telah memberikan secara lugas, konkret dan nyata yang menegaskan bahwa tidak hanya Hak Milik tetapi semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial dan hal ini sesungguhnya telah diuraikan dalam penjelasan umum (II angka 4). Terkait hal ini menurut penulis konstruksi norma hukum yang mengatur tentang eksistensi status tanah Hak Milik sebagaimana yang telah di atur di dalam UUPA dimaksud sesungguhnya merupakan manivestasi atas nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945 sebagai Dasar Negara Republik Indonesia, pandangan hidup bangsa dan jiwa serta kepribadian bangsa dan Negara Indonesia (*philosophy of paradigm*).

Berkenaan dengan substansi mengenai status tanah Hak Milik sebagaimana yang telah diatur di dalam UUPA tersebut, menurut pendapat penulis dalam bagian ini sangat tepat untuk disimak kembali hal-hal yang bersifat fundamental dan paradigmatis sebagaimana yang telah dijelaskan di dalam memori penjelasan UUPA tersebut

yaitu yang tercantum di dalam penjelasan umum (II angka 4), yang menegaskan bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanah itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti bahwa kepentingan seorang akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). UUPA memperhatikan pula kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok: kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (Pasal 2 ayat (3)). Berhubung dengan fungsi sosialnya, maka adalah suatu hal yang sewajarnya bahwa tanah itu harus dipelihara baik-baik, agar bertambah kesuburnya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu (Pasal 15). Dalam melaksanakan ketentuan ini akan diperhatikan kepentingan pihak yang ekonomis lemah. Konklusi yang dapat disampaikan penulis terhadap hal ini bahwa dalam memberikan makna tentang eksistensi tanah dengan status hak milik Negara haruslah hadir untuk memberikan perlindungan dalam prespektif semantik (J.J.H.Brunngink alih basaha Arief Sidharta, 1999) yang utama kepada warga masyarakat yang tidak mampu dan/atau warga masyarakat yang berpenghasilan rendah (tingkat perekonomiannya lemah), yang bisanya di lapangan adalah masyarakat wong cilik (Idham, 2005).

Untuk selanjutnya dalam bagian ini akan diuraikan kembali variabel berikutnya yang terkait dengan status tanah Hak Pengelolaan. Seingat penulis hal-hal yang fundamental terkait dengan status tanah Hak Pengelolaan dimaksud sudah dijelaskan sebelumnya pada bagian latar belakang. Terkait dengan hal dimaksud dalam bagian ini akan dijelaskan kembali mengenai paradigma (Idham, 2005), keberadaan dan eksistensi dan status tanah Hak Pengelolaan tersebut. Sesungguhnya status tanah Hak Pengelolaan itu secara normatif adalah suatu hak atas tanah yang sama sekali tidak ada istilahnya di dalam UUPA. Dalam kenyataanya status tanah Hak

Pengelolaan itu terutama dalam konteks melaksanakan kebijakan pokok di bidang Agrariaan dan/atau bidang pertanahan di Indonesia ternyata di lapangan status tanah Hak Pengelolaan dimaksud kerap kali diterapkan oleh Pemerintah di luar jenis dan macam-macam hak atas tanah sebagaimana diatur dan ditetapkan di dalam Pasal 16 UUPA. Berkennaan dengan hal ini jika ditelisik mengenai dasar hukum atas adanya status tanah Hak Pengelolaan itu, sesungguhnya asal-muasalnya berpedoman pada Pasal 2 ayat (4) UUPA, yang menegaskan bahwa dari Hak Menguasai dari Negara (HMN) termaksud di dalam UUPA pelaksanannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swantantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan tentu tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, dan juga harus merujuk dan berpedoman kepada ketentuan-ketentuan yang diatur dan ditetapkan dalam peraturan Pemerintah. Berkennaan dengan hal ini jika ditelisik dari uraian ayat (4) dimaksud, memang ternyata ada kemungkinan untuk dibukanya dan/atau diterbitkan suatu hak yang baru dan namanya ketika itu belum diberikan nomenklatur penamaannya dan hak dimaksud adalah merupakan suatu delegasi pelaksanaan kebijakan pertanahan kepada daerah-daerah otonom dan masyarakat hukum adat. Beberapa konten yang sifatnya fundamental berkaitan dengan eksistensi mengenai tanah Hak Milik dan status tanah Hak Pengelolaan dimaksud lebih lanjut dijelaskan penulis sebagaimana tersebut pada bagian di bawah ini.

A. Paradigma Konstitusionalisme Tanah Hak Milik Berdasarkan Pancasila 1 Juni 1945 dan Konstitusi

Memperhatikan atas konstruksi frasa yang merupakan sub judul, huruf A yang akan dilakukan pembahasan dan/atau dianalisis dalam Bab II ini, yang konstruksi frasanya adalah Paradigma Konstitusionalisme Tanah Hak Milik Berdasarkan Pancasila 1 Juni 1945. Konstitusi ini, menurut pendapat penulis sangat penting untuk dianalisis sedemikian rupa guna mengantarkan beberapa sub pembahasan berikutnya sebagaimana tersebut di bawah ini. Dalam pada itu akan diartikan terlebih dahulu arti sesungguhnya mengenai paradigma konstitusionalisme tersebut. Kosa kata paradigma arti sesungguhnya adalah pola (Idham, 2010). Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Thomas S Khun pada tahun 1940-an. Kata paradigma dalam bahasa Latin dituliskan dengan *paradiegma*. Dalam bahasa Inggris kata paradigma tersebut dituliskan dengan *paradigm*. Paradigma yang artinya pola tersebut, harus mengandung dua unsur pengertian, yaitu: - sebagai totalitas konstelasi pemikiran (keyakinan,

nilai, persepsi, dan teknik yang dianut oleh akademisi maupun praktisi disiplin ilmu tertentu yang mempengaruhi cara pandang suatu realitas); dan -sebagai upaya manusia untuk memecahkan rahasia ilmu pengetahuan yang mampu menjungkirbalikkan terhadap semua asumsi maupun aturan-aturan yang telah ada sebelumnya. Kemudian lebih lanjut diartikan tentang kosa kata konstitutionalisme. Arti dan/atau makna konstitutionalisme adalah merupakan suatu konsep yang berisikan pemikiran dan/atau gagasan seseorang, yang memberikan penegasan bahwa kekuasaan yang diberikan kepada pemerintah yang sah harus dibatasi. Hal ini mengandung maksud agar semua aspek pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Negara dalam hal ini tentu oleh pemerintah yang sah tidak sewenang-wenang dan otoriter yang menindas kepentingan seluruh rakyat. Bagi bangsa dan Negara Indonesia ketentuan yang membatasi kesewenang-wenangan pemerintah dalam menjalankan kekuasannya tersebut secara paradigmatis konstitusional pengaturan norma hukumnya telah diatur dan ditetapkan sedemikian rupa yaitu di dalam konstitusi Negara bangsa Indonesia yaitu sebagaimana diatur secara eksplisit di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Atas dasar uraian di atas, maka dalam bagian ini sudah dapat disimpulkan dan/atau dikonklusikan mengenai arti paradigma konstitutionalisme bangsa dan Negara Indonesia, terutama terkait dengan keberadaan dan eksistensi mengenai status tanah Hak Milik berdasarkan Dasar Negara. Rumusannya adalah, bahwa dalam memberikan makna paradigma konstitusionalisme terhadap status tanah Hak Milik dimaksud, yaitu kepada pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan penyelenggaraan semua aspek kebijakan dan politik hukum agraria nasional, khususnya terkait dengan tanah (A.P. Parlindungan, 1990) status Hak Milik tersebut wajib mempedomani semua norma pengaturan hukum sebagaimana yang telah diatur dan ditegaskan secara konkrit dan nyata di dalam konstitusi bangsa dan Negara Republik Indonesia, yaitu berpedoman kepada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang disebut dengan istilah *constitutional of paradigm*. Bagian penting yang harus dipedomani dalam konteks memberi makna yang hakiki atas keberadaan status tanah Hak Milik tersebut, maka kepada pemerintah wajib untuk meneguhkan paham kedaulatan rakyat dan paham Negara hukum. Hal ini secara ekplisit dan terang benderang telah diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Konstruksi

norma hukum yang terkandung dalam pasal ini salah satu tujuan puncak yang harus diwujudkan secara paradigmatis konstitusional, bahwa pemerintah dalam menyelenggarakan semua aspek pelayanan publik harus mengumumkan terwujudnya dan sekaligus meneguhkan paham kedaulatan rakyat. Sejalan dengan hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang mengamanatkan bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum. Hal ini diamaksudkan secara paradigmatis konstitusional bahwa pemerintah dalam menyelenggarakan semua aspek pelayanan publik harus fokus dan memberikan prioritas secara berkelanjutan yaitu untuk meneguhkan paham Negara hukum.

1. Desain Konstruksi Paradigma Tanah Hak Milik Berdasarkan Pancasila 1 Juni 1945

Tiga kosa kata yang secara berutan tercantum dalam frasa tersebut di atas, yaitu mengenai desain konstruksi praradigma adalah merupakan kosa kata kunci di dalam untaian lengkap atas frasa tersebut yang dituliskan: Desain Konstruksi Paradigma Tanah Hak Milik Berdasarkan Pancasila 1 Juni 195, adalah sangat esensial untuk dijelaskan terlebih dahulu dalam bagian ini. Ketika menilisik kembali frasa desain konstruksi paradigma itu, muatan materi yang terkandung di dalamnya adalah sesuatu hal yang sangat fundamental dan/atau bersifat paradigmatis. Berkaitan dengan hal tersebut, tentu akan memunculkan pertanyaan yang sifatnya mendasar dan/atau elementer, yaitu desain konstruksi paradigma seperti apa yang dimaksudkan itu?. Kosa kata desain konstruksi tersebut menurut pendapat penulis mengandung sesuatu makna yang sangat mendasar, mendalam dan mengandung hal-hal yang berhubungan dengan ranah filsafat. Artinya kosa kata desain paradigma tersebut, menunjukkan dasar pemikiran yang terdalam atas sesuatu hal yang sifatnya prinsip. Secara singkat bahwa arti kata desain konstruksi, adalah dikandung maksud yaitu segala sesuatu yang berhubungan dengan rancang bangun atas pemikiran dan/atau gagasan. Pemikiran dan/atau gagasan itu, adalah yang merupakan sesuatu yang bernilai, mengandung makna kebenaran dan sekaligus merupakan sesuatu yang luhur dan suci keberadaannya. Terkait dengan hal ini mengandung makna yang sangat esensial sifatnya. Artinya bahwa pemikiran dan/atau gagasan yang bernilai itu serta memiliki makna yang benar-benar luhur dan suci sifatnya, dan beragam coraknya melalui budaya Bhinneka Tunggal Ika, dan hal ini merupakan adalah merupakan basis utama yang berasal dari jiwa dan kepribadian

seluruh rakyat dan masyarakat bangsa Indonesia, yang diyakini kebenarannya yang telah berlangsung sejak zaman dahulu kala sehingga mampu menjadi lokomotif utama yaitu sebagai energi kekuatan yang besar dan berkelanjutan untuk mengantarkan Indonesia merdeka 17 Agustus 1945.

Kembali kepada topik utama yang dianalisis pada bagian ini yaitu seperti apa (Iman Soetikno, 1994) desain konstruksi paradigma tanah hak milik berdasarkan Pancasila 1 Juni 1945?. Berkenaan dengan hal ini, untuk selanjutnya akan dijelaskan bagaimana desain konstruksi paradigma tersebut, tentu diintegrasikan dengan status dan keberadaan tanah Hak Milik dalam prespektif dan berdasarkan nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945. Oleh karena itu, sebelum melacak mengenai struktur dan konstruksi nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945 tersebut, akan disajikan terlebih dahulu keterangan yang terkait dengan konstruksi pemikiran atas usulan rumusan dan/atau konstruksi Pancasila yang disampaikan oleh Soekarno. Konstruksi pemikiran Pancasila tersebut, sesungguhnya pada tanggal 1 Juni 1945 pada saat itu Soekarno telah menyampaikan pidatonya selama 1 jam penuh dihadapan sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Pada saat itu inti pidato Soekarno tersebut agar dari kelompok Islam berkemauan untuk berkorban dan sekaligus berkompromi untuk membangun cita-cita Negara Islam yang hendak dicapai secara bersama. Dalam pada itu dijelaskan, bahwa pidato yang disampaikan oleh Soekarno tersebut durasi waktunya relatif panjang dan sangat memukau bagi semua hadirin pendengar dalam sidang BPUPKI dimaksud. Pidato Soekarno tersebut dikenal dengan judul lahirnya Pancasila, yang petikan dari pidato Soekarno dimaksud sebagaimana dikonstatir pada bagian di bawah ini.

"Saya minta, sodara Ki Bagoes Hadikoesoemo dan sodara - sodara Islam lain: maafkan saya memakai perkataan, "Kebangsaan" ini! Saya pun orang Islam. Tetapi saya meminta kepada sodara-sodara, janganlah sodara-sodara salah paham jikalau saya katakan bahwa dasar pertama buat Indonesia ialah dasar Kebangsaan. Itu bukan berarti suatu Kebangsaan dalam arti yang sempit, tetapi saya menghendaki satu *nationale staat*, seperti yang saya katakan dalam rapat di Taman Raden Saleh beberapa hari yang lalu. Satu *nationale staat* Indonesia bukan berarti *staat* yang sempit. Sebagai sodara Ki Bagoes Hadikoesoemo katakan kemarin, maka Tuan adalah orang Bangsa Indonesia, datuk-datuk Tuan, nenek moyang Tuan pun Bangsa Indonesia. Di atas satu Kebangsaan Indonesia, dalam arti

yang dimaksudkan oleh sodara Ki Bagoes Hadikoesoemo itulah, kita dasarkan Negara Indonesia".

Demikian konstruksi pemikiran dan gagasan Bung Karno yang sangat brilian dan mumpuni, terutama dalam merumuskan nilai-nilai Pancasila untuk Bangsa dan Negara Indonesia yang sangat beragam corak dan budayanya dalam ikatan Bhinneka Tunggal Ika. Konstruksi pemikiran Bung Karno dimaksud menurut pendapat penulis bagi Bangsa dan Negara Indonesia sudah benar dan tepat yaitu dengan mengutamakan nilai persatuan dan nilai-nilai kebangsaan. Hal ini bagi Bangsa dan Negara Indonesia yang sangat beragam corak jiwa dan kepribadian dari aspek hukum yang hidup di dalam tatanan kehidupan masyarakat memang secara faktual berbeda-beda dan bercorak ragam sifatnya, dan hal ini haruslah dipersatukan dalam satu paradigma nilai-nilai persatuan dan nilai kebangsaan untuk mewujudkan satu Negara dan Bangsa Indonesia.

Relevan dengan hal yang telah disebutkan pada bagian di atas untuk selanjutnya Soekarno memantik perhatian para tokoh Muslim sebagai anggota BPUPKI tersebut. Langkah lanjutannya dari pemikiran dan gagasannya tersebut, "Soekarno pun berupaya untuk mencoba menyakinkan para anggota BPUPKI yang Muslim, dikatakannya sekali lagi bahwa dirinya pun sesungguhnya adalah sebagai seorang pembela Islam. Dalam bagian berikutnya, Soekarno menyampaikan untuk pihak Islam, inilah tempat terbaik untuk memelihara agama. Kita, saya pun, adalah orang Islam- maaf beribu maaf, keislaman saya jauh belum sempurna-tetapi kalau sodara-sodara membuka saya punya dada, dan melihat saya punya hati, Tuan-tuan akan dapatit tidak lain tidak bukan hati saya Islam dan hati Islam Bung Karno ini, ingin membela Islam dalam mufakat, dalam permusyawaratan. Dengan cara mufakat, kita perbaiki segala hal juga keselamatan agama, yaitu dengan jalan pembicaraan dan permusyawaratan dalam Badan Perwakilan Rakyat". Dalam bagian ini, untuk selanjutnya Soekarno mengemukakan pendapatnya yaitu: "Ketika menjelaskan tentang prinsip musyawarah mufakat, Soekarno pun kembali menyinggung sentimen kaum Muslimin tentang pemilihan seorang Khalifa atau Amirul Mu'minin, sebutan untuk Kepala Negara dalam pandangan Islam. Dalam menanggapi gagasan dimaksud Soekarno mengatakan: "Tidaklah agama Islam mengatakan bahwa Kepala Negara, baik Khalif maupun Amirul Mu'minin harus dipilih oleh rakyat?. Tiap-tiap kita mengadakan Kepala Negara, kita pilih. Jikalau pada suatu hari Ki Bagoes Hadikoesoemo misalnya menjadi Kepala Negara Indonesia dan mangkat, meninggal dunia, jangan anaknya Ki

Bagoes Hadikoesoemo dengan sendirinya, dengan otomatis menjadi pengganti Ki Bagoes Hadikoesoemo. Maka oleh karena itu saya tidak mufakat kepada prinsip monarki". Berdasarkan konstruksi pikiran Soekarno sebagaimana yang telah dikonstatir dalam paragraf ini, menurut penulis sekali lagi menegaskan, bahwa pendapat Soekarno dimaksud untuk corak dan tipikal Bangsa dan Negara Indonesia yang akan dimerdekakan itu sudah sangat tepat, karena dalam pendekatan yang sifatnya paradigmatis konstitusional sesungguhnya itulah inti prinsip dasar untuk membangun dan mewujudkan Negara yang Demokratis dan sekaligus dalam upaya menuguhkan prinsip kedaulatan rakyat.

Masih berada dalam rajut konstruksi nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945 dalam bagian berikut ini akan diuraikan kembali gagasan dan pikiran Soekarno. Soekarno mengatakan terutama saat menjelaskan tentang prinsip Indonesia merdeka dengan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa. Dalam hal ini Sokerno justru mengatakan kewajiban kaum Muslimin untuk melaksanakan syari'at Islam ketika mengaku sebagai seorang Muslim, dan ber-Tuhan menurut ajaran Nabi Muhammad SAW. Dan lebih lanjut terkait dengan hal ini Soekarno mengatakan secara tegas dan lugas: "Prinsip Ketuhanan. Bukan saja Bangsa Indonesia ber-Tuhan, tetapi masing-masing orang Indonesia hendaknya ber-Tuhan. Tuhannya sendiri. Yang Kristen menyembah Tuhan menurut petunjuk Isa Al-Masih, yang belum ber-Tuhan menurut petunjuk Nabi Muhammad SAW, orang Buddha menjalankan ibadatnya menurut kitab-kitab yang ada padanya. Tetapi marilah kita semua ber-Tuhan. Hendaknya Negara Indonesia ialah Negara yang tiap-tiap orangnya dapat menyembah Tuhan dengan cara yang leluasa. Segenap rakyat hendaknya ber-Tuhan secara kebudayaan, yakni dengan tiada "egoisme agama". Dan hendaknya Negara Indonesia satu Negara yang ber-Tuhan". Terhadap konstruksi gagasan pemikiran Bung Kurni dimaksud, terkait dengan hal ini kembali penulis memberikan pendapatnya, bahwa pemikiran dan gagasan Soekarno tersebut sangat tepat dan materi muatan atas pemikiran gagasan tersebut mengandung makna yang sangat komprehensif. Hal ini dimaksudkan, terutama bagi Bangsa dan Negara Indonesia yang dari seluruh jumlah penduduk dan masyarakatnya dari aspek agama pada kenyataan empiris di lapangan adalah memang berbeda-beda, artinya sangat pluralis, heterogen dan tidak sama seluruhnya. Oleh karenanya melalui konstruksi atas gagasan serta pikiran Soekarno dimaksud sekali lagi menurut pendapat penulis muara terpenting yang akan diwujudkan adalah yang paling penting

bahwa seluruh masyarakat Bangsa dan Negara Indonesia berketuhanan yang dalam konteks melaksanakan keyakinannya diberikan kebebasan serta kemerdekaan yang hubungan vertikal dan tegak lurus hanya satu yaitu kepada Tuhan tentu sesuai dengan ajaran, dan keyakinan agamanya masing-masing tanpa intervensi dari pihak manapun juga.

Sehubungan dengan uraian sebagaimana yang telah disajikan pada bagian di atas, dan sebelum tiba waktunya untuk menyampaikan keterangan yang berkenaan konstruksi paradigma mengenai tanah dengan status Hak Milik sebagaimana lebih lanjut hal tersebut akan dijelaskan penulis pada bagian di bawah ini, maka terkait dengan konten ini, menurut hemat penulis sebelumnya akan disampaikan terlebih dahulu secara singkat dan padat berkenaan dengan catatan sejarah atas lahirnya Pancasila 1 Juni 1945 tersebut. Pada tahap awal, terutama dari aspek historis dan sejarah lahirnya Pancasila 1 Juni 1945 dimaksud, khusus mengenai prosesnya dimulai dalam konteks BPUPKI menyelenggarakan sidang sebanyak dua kali. Pelaksanaan sidang pertama dibuka secara resmi pada tanggal 29 Mei dan pada tanggal 31 Mei serta pada tanggal 1 Juni 1945. Pelaksanaan sidang dimaksud bertempat di gedung Cou Sangi In (sekarang gedung tersebut menjadi gedung Kementerian Luar Negeri). Dalam pelaksanaan sidang pertama dimaksud agendanya adalah "Menetapkan dasar Negara Pancasila", dan dalam pelaksanaannya membutuhkan waktu selama empat hari. Dalam sidang yang pertama ini, yang hadir sebanyak 32 orang anggota BPUPKI yang berbicara yaitu sebanyak 11 orang pada tanggal 29 Mei, kemudian 10 orang pada tanggal 30 Mei dan dilanjutkan sebanyak 6 orang pada tanggal 31 Mei, serta sebanyak 5 orang pada tanggal 1 Juni 1945. Dalam hal ini dapat disampaikan, bahwa pada tanggal 14 Juni 1945, Piagam Jakarta diterima oleh BPUPKI sebagai Pembukaan dan Rancangan Undang-Undang Dasar 1945. Kemudian pada tanggal 7 Agustus 1945 BPUPKI dibubarkan oleh Pemerintah Penduduk Jepang, dan sebagai gantinya Jepang membentuk Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) dan ditunjuklah Soekarno sebagai ketua dan sebagai wakilnya Mohammad Hatta.

Berkenaan dengan hal tersebut di atas pada awalnya susunan keanggotaan PPKI dimaksud sebanyak 21 orang yang terdiri dari: 12 orang dari Jawa, 3 orang dari Sumatera, 2 orang dari Sulawesi, 1 orang dari Kalimantan, 1 orang dari Nusa Tenggara, 1 orang dari Maluku, dan 1 orang dari golongan Tionghoa. dalam pada itu adalagi anggota tambahan, tanpa sepengetahuan Jepang yaitu sebanyak 6

orang dengan demikian totalnya sebanyak 27 orang. Mengenai susunan keanggotaan PPKI tersebut yaitu: Anang Abdul Hamidhan; Andi Pangeran Pettarani; Bendoro Pangeran Hario Poeroebojo; Bandoro Kanjeng Pangeran Ario Soerjohamijojo; Dr.G.S.SJ. Ratulangie; Dr. Kanjeng Raden Tumenggung Rajiman Wedyodiningrat; Dr. M.Amir; Drs.Mohammad Hatta; Drs Yap Tjwan Bing; Haji Abdoel Wahid Hasjim; Hadji Teuku Moehammad Hasan; Ir.Soekarno; Ki Bagoes Hadikoesoemo; Ki Hajar Dewantara; Mas Soetardjo Kartohadikoesoemo; Mr.Abdul Abbas; Mr. I. Gusti Ketut Pudja; Mr. Raden Ahmad Soebardjo; Mr.Raden Iwa Koesoema Soemantri; Mr. Raden Kasman Singodimedjo; Mr. Johannes Latuharhary; Mohammad Ibnu Sayuti Melik; Prof.Dr. Mr. Raden Soepomo; Raden Abdul Kadir; Raden Adipati Wirantakoesoema; Raden Otto Iskandardinata; dan Raden Pandji Soeroso. Terkait dengan hal ini, dan kembali kepada sidang BPUPKI pada tahap pertama, dalam berikut ini disampaikan beberapa tokoh atau anggota BPUPKI pada sidang pertama dari tanggal 29 Mei sampai dengan tanggal 1 Juni 1945 yang hadir dan sekaligus diberikan kesempatan untuk menyampaikan buah pikirannya tentang Dasar Negara, antara lain disebutkan:Muhammad Yamin; Soepomo; Mohammad Hatta; Ki Bagoes Hadikoesoemo; dan Soekarno. Berkenaan dengan uraian tersebut di atas, untuk selanjutnya pada bagian di bawah ini akan disajikan konstruksi atas pemikiran dan gagasan yang merupakan usulan dari para tokoh anggota BPUPKI dImaksud, yang konstruksi pemikirannya difokuskan untuk menyumbangkan pemikiran tentang Dasar Negara tersebut sebagaimana lebih lanjut dikonstatir dalam bagian di bawah ini.

a. Usulan kontruksi Pikiran Dari Muhammad Yamin Mengenai Pancasila

Konstruksi Pancasila sebagai Dasar Negara yaitu pada tanggal 29 Mei 1945, Muhammad Yamin telah menyampaikan pidatonya dan ditulis dalam sistematika yang terstruktur dan sistematis dengan menyebutkan judul Asas dan Dasar Negara Kebangsaan Republik Indonesia, yang pada intinya pokok pikiran Muhammad Yamin dimaksud, dikemukakannya dalam lima dasar, dengan susunan sebagai berikut: **a. Peri Kebangsaan**, oleh Muhammad Yamin diartikannya Negara Kebangsaan Indonesia yang sesuai dengan peradaban Bangsa Indonesia dan menurut susunan kekeluargaan disebutkannya adalah didasarkan pada Kebangsaan dan Ketuhanan; **b. Peri Kemanusiaan**, dimaksudkan oleh Muhammad Yamin bahwa yang diartikan kedaulatan rakyat Indonesia dan Indonesia merdeka

berdasarkan peri kemanusiaan yang universal. Dengan demikian, kemanusiaan ini mengandung arti humanisme dan internasionalisme semua bangsa. Untuk selanjutnya menurut Muhammad Yamin dasar kemanusiaan dimaksud adalah merupakan dasar universalisme dalam hukum internasional dan peraturan kesusastraan bagi segala Bangsa dan Negara merdeka. **c. Peri Ketuhanan**, dijelaskan oleh Muhammad Yamin bahwa Bangsa Indonesia yang akan bernegara merdeka itu ialah Bangsa yang berperadaban luhur, dan peradabannya itu mempunyai Tuhan Yang Maha Esa. Lebih lanjut dikatakannya bahwa Bangsa Indonesia insyaf, bahwa Negara kesejahteraan Indonesia merdeka ber-Ketuhanan, dan Tuhan akan melindungi Negara Indonesia merdeka. **d. Peri Kerakyatan**, menurut pendapat Muhammad Yamin dalam peri kerakyatan ini mengandung arti: (a) permusyawaratan yang sesuai dengan peradaban asli Indonesia dan surat Asyura ayat 38 dari Al-Quran; (b) kebijaksanaan yang dimaksud hikmat kebijaksanaan yang menjadi pimpinan kerakyatan Indonesia ialah rasionalisme yang sehat, karena telah melepaskan diri dari anarki, liberalisme, dan penjajahan. **e. Kesejahteraan Rakyat atau Keadilan Sosial**, Muhammad Yamin dalam pidatonya dalam hal ini tidak menyebut istilah Pancasila seperti halnya Soekarno, meskipun secara sistematis Muhammad Yamin menguraikan Pancasila terus silsilah itu satu persatu secara rinci dan panjang lebar. Terkait dengan hal ini, lagipula tidak ada catatan reaksi hadirin seperti terhadap pidato Soekarno, bahkan dalam menguraikan sila kesejahteraan Muhammad Yamin mendapat teguran ketua sidang yang pada saat itu penjelasan sudah diluar dari konteks Dasar Indonesia merdeka.

b. Konstruksi Usulan Pancasila Oleh Soepomo

Dalam hal ini dapat dijelaskan yaitu dua hari kemudian dari tanggal 29 Mei 1945 terkait dengan sidang tentang Dasar Indonesia merdeka oleh BPUPKI dilanjutkan kembali, dalam konteks ini Soepomo yang mendapat kesempatan pidato yaitu pada tanggal 31 Mei 1945, yang pada saat itu agenda yang akan dibicarakan adalah mengenai syarat-syarat mutlak dari suatu Negara yaitu "Bagaimana akan dasar-dasarnya Negara Indonesia merdeka". Lebih lanjut Soepomo menyebutkan bahwa syarat-syarat mutlak untuk mengadakan Negara dipandang dari sudut hukum yaitu dari sudut formeel (*jurisprudence*), yaitu harus ada daerah (*territory*), rakyat, dan harus ada pemerintah yang daulat (*souvereign*) menurut hukum internasional. Akan tetapi syarat mutlak ini tidak mengenai dasar kemerdekaan dari Negara dalam arti sosiologi dan arti politik. Dalam kaitan ini dikatakannya juga suatu syarat mutlak yang telah

dibicarakan dalam sidang ini ialah tentang pembelaan tanah air. Dalam bagian berikutnya Soepomo lalu menyebut pembelaan tanah air jadi syarat mutlak sebuah Negara merdeka. Merupakan syarat mutlak pertama, tentang daerah. "Pada dasarnya Indonesia, yang harus meliputi batas-batas Hindia Belanda". Akan tetapi jikalau, misalnya daerah Indonesia yang lain, umpamanya Negeri Melaka, Borneo Utara hendak ingin juga masuk lingkungan Indonesia, hal itu kami tidak keberatan. Sudah tentu itu bukan kita saja yang akan menentukan, akan tetapi juga pihak sodara-sodara yang di Malaka dan Borneo Utara. Aspek yang kedua, oleh Soepomo dipersoalkannya hubungan antara Negara dan Agama. Sedangkan aspek yang ketiga Soepomo mempertanyakan tentang Negara Indonesia merdeka itu apakah Republik atau Monarki.

Untuk selanjutnya dalam bagian pidato Soepomo dimaksud mengajukan konstruksi Dasar Negara yang dipakai untuk membangun Bangsa Indonesia yang diajukannya yaitu: **a. Persatuan**, menurut pemikiran Soepomo, bahwa Negara Jerman adalah nasionalis Sosialis. Negara itu berdasar atas aliran pikiran negara totaliter, yang disebutkannya dengan istilah *das Ganze der politischen Einheit des Volkes (integrate theory)*. Prinsip "Pimpinan" (*fuhrung*) sebagai *kembegriff* (*eintotaler führerstaat*) dan sebagai prinsip yang dipakainya juga ialah persamaan darah dan persamaan daerah (*blut and boden theory*) antara pimpinan dan rakyat. Dari aliran pikiran nasional sosialis ialah prinsip persatuan antara pimpinan dan rakyat dan prinsip persatuan dalam Negara seluruhnya cocok dengan aliran pikiran ketimuran. Dalam konteks ini lebih lanjut Soepomo mengatakan, bahwa meninjau Negara Asia adalah Negara Dai Nippon. Negara Dai Nippon berdasar atas persatuan lahir dan batin yang kekal antara Yang Maha Mulia Tenno Heika, negara dan rakyat Nippon seluruhnya. Tenno adalah pusat rohani dan seluruh rakyat. Negara atas dasar kekeluargaan. Keluarga Tenno yang dinamakan "Koshitu" ialah keluarga yang terutama. Dasar persatuan dan kekeluargaan ini sangat sesuai dengan pula dengan corak masyarakat Indonesia. **b. Kekeluargaan.** Dalam bagian berikutnya Soepomo berkata bahwa dalam suasana persatuan antara rakyat dan pemimpinya, antara golongan-golongan rakyat satu sama lain, segala golongan diliputi semangat gotong royong. Dan gotong royong tumbuh sebab adanya rasa kekeluargaan antara rakyat dan pemimpin. Oleh karena itu, dasar ini sangat cocok dengan sifat Bangsa Indonesia. **c. Keseimbangan Lahir dan Batin.** Dalam bagian ini menurut Soepomo, bahwa struktur sosial yang asli tidak lain ialah ciptaan

kebudayaan Indonesia, ialah buat aliran pemikiran atau semangat kebatinan Bangsa Indonesia. Dengan semangat kebatinan, struktur kerohanian dari Bangsa Indonesia bersifat dan bercita-cita persatuan hidup, persatuan kawulo gusti, yaitu persatuan antara dunia luar dan dunia batin, antara mikrokosmos dan makrokosmos, antara rakyat dengan pemimpin-pemimpinnya, segala-galanya ditujukan kepada keseimbangan lahir dan batin. Inilah ide totaliter, ide integralistik dari Bangsa Indonesia yang berwujud juga dalam susunan tata negaranya yang asli.

Masih berkaitan dengan gagasan dan pemikiran dari Soepomo tersebut yaitu dalam bagian berikut ini, yaitu: **d. Musyawarah**. Lebih lanjut Soepomo mengatakan bahwa kepala desa atau kepala rakyat wajib menyelenggarakan keinsafan keadilan rakyat, harus senantiasa memberi bentuk (*gestaltung*) kepada rasa keadilan dan cita-cita rakyat. Oleh karena itu, kepala rakyat "memegang adat" senantiasa memperhatikan segala gerak-gerik dalam masyarakatnya. Dan untuk maksud itu, senantiasa bermusyawarah dengan rakyatnya atau dengan kepala-kepala keluarga dalam desanya supaya pertalian batin antara pemimpin dan rakyat seluruhnya senantiasa terpelihara. Untuk selanjutnya dikatakan Soepomo bahwa dasar musyawarah ini sangat cocok untuk masyarakat Indonesia. **e. Keadilan Rakyat**. Dalam bagian keadilan rakyat ini, bahwa Soepomo berkata atas dasar totaliter dari negara kebangsaan yang bersatu dan atas dasar pengertian negara sebagai persatuan bangsa Indonesia yang tersusun atas sistem hukum yang bersifat integralistik tadi, dimana negara akan berwujud dan bertindak sebagai penyelenggara keinsafan keadilan rakyat seluruhnya maka kita akan dapat melaksanakan negara Indonesia yang bersatu dan adil, seperti sudah termuat dalam panca dharma, pasal 2, yang berbunyi, "Kita mendirikan Negara Indonesia, yang (makmur, bersatu, berdaulat) adil". Maka, negara hanya bisa adil, jika negara itu menyelenggarakan rasa keadilan rakyat dan menurut rakyat kepada cita-cita yang luhur, menurut aliran zaman. Oleh karena itu prinsip keadilan rakyat sangat penting untuk menjadi dasar negara Indonesia. Berkenaan dengan pidato Soepomo tersebut, pada saat itu tidak ada satupun hadirin yang hadir memberikan interupsi demikian juga dalam risalah sidang BPUPKI, serta semua hadirin yang hadir memberikan sambutan yang hangat dengan tepuk tangan dengan riuh bergemuruh dari para anggota sidang BPUPKI.

c. Usulan Pancasila Oleh Mohammad Hatta

Dalam bagian di bawah ini akan disajikan catatan keterangan usulan yang ketiga mengenai Pancasila itu disampaikan oleh Mohammad Hatta. Mohammad Hatta mengajukan pemikirannya lebih menitikberatkan pada Pancasila yaitu Persatuan di Indonesia. Lebih lanjut dikatanya bahwa negara persatuan di Indonesia hendaknya urusan negara dipisahkan dari urusan agama. Di Indonesia ada dua paham, ialah paham dari anggota-anggota ahli agama yang mengajurkan supaya Indonesia didirikan sebagai Negara Islam, dan paham negara persatuan nasional yang memisahkan urusan negara dan Islam; Dengan lain kata: Bukan negara Islam. Apa sebabnya di Indonesia bukan negara Islam?. Perkataan "negara Islam", lain artinya daripada perkataan "negara berdasar cita-cita luhur dari agama Islam", berbeda halnya dengan negara yang tersusun sebagai "negara Islam". Negara tidak bisa dipisahkan dari agama. Negara dan agama ialah satu, bersatu padu. Terhadap pendapat Mohammad Hatta sebagaimana disebutkan di atas disimpulkan bahwa negara Indonesia bukanlah negara Islam karena negara Islam itu sebuah negara yang tidak dapat dipisahkan dengan sistem hukum-hukum agama, politik, ekonomi, yang semuanya harus bersumber dan bersandar pada hukum Al-Quran dan Hadis sebagai pusat sumber hukum kehidupan manusia khususnya yang beragama Islam. Jadi, negara dan agama bersatu padu, negara yang tidak bisa dipisahkan dengan syari'at Islam (karena hukum syari'at Islam dianggap sebagai perintah Tuhan) untuk dijadikan landasan dasar bernegara, misalnya negara Mesir dan lain-lainnya. Dalam kaitan ini Mohammad Hatta menganjurkan dan mufakat dengan pendirian yang hendak mendirikan negara nasional yang bersatu dalam arti totaliter, yaitu Negara yang tidak mempersatukan diri dengan golongan yang terbesar akan tetapi yang akan mengatasi segala golongan dan akan mengindahkan dan menghormati keistimewaan segala golongan. Dengan demikian, urusan agama akan terpisah dari urusan negara. Dan dengan sendirinya, dalam negara nasional yang bersatu itu urusan agama akan diserahkan pada golongan agama yang bersangkutan. Usulan gagasan pemikiran Mohammad Hatta dimaksud yaitu tentang dasar negara disampaikannya dalam sidang BPUPKI pada tanggal 31 Mei 1945.

d. Usulan Pancasila Oleh Ki Bagoes Hadikoesoemo

Dalam bagian berikut ini akan disajikan uraian pemikiran atas usulan Pancasila oleh Ki Bagoes Hadikoesoemo, sebagai urutan 4.

Konstruksi usulan Ki Bagoes Hadikoesoemo tersebut disampaikan dalam sidang BPUPKI kedua yaitu pada tanggal 31 Mei 1945, hal ini ditemukan dalam catatan notulensi. Ki Bagoes Hadikoesoemo mengatakan, bahwa selama berpuluhan-puluhan tahun notulensi pidato Ki Bagoes Hadikoesoemo itu tidak pernah dimuat dalam dokumen resmi. Beberapa petikan pidato Ki Bagoes Hadikoesoemo dalam sidang BPUPKI tanggal 31 Mei 1945 tersebut adalah sebagai berikut: "Tuan-tuan dan sidang terhormat! Dalam negara kita, niscaya Tuan-tuan mengingatkan berdirinya satu pemerintahan yang adil dan bijaksana, berdasarkan budi pekerti yang luhur, bersendi permusyawaratan dan putusan rapat, serta luas berlebar dada tidak memaksa tentang agama. Kalau benar demikian, dirikanlah pemerintahan itu atas negara Islam, karena ajaran Islam mengandung kesampaianya sifat-sifat itu. "Dalam bagian ini Ki Bagoes Hadikoesoemo setelah mengutip ayat suci *Al-Quran* dalam surah *An-Nah* ayat 90, kemudian surat *An-Nisa* ayat 5, surah Ali-Imran ayat 158, surah *Asy-Syura* ayat 38 serta surah *Al-Baqarah* ayat 256, Ki Bagoes Hadikoesoemo kemudian melanjutkan lagi pidatonya: "Dengan ayat-ayat yang singkat ini, cukuplah kiranya sudah untuk mengetahui bahwa agama Islam itu cakap dan cukup serta pantas dan patut untuk menjadi sendi pemerintahan kebangsaan di negara kita Indonesia ini. Tetapi diantara Tuan-tuan ada juga orang-orang yang tidak setuju negara kita berdasarkan agama". Kemudian daripada itu di bagian akhir Ki Bagoes Hadikoesoemo mengatakan: "Oleh karena itu Tuan-tuan, saya sebagai seorang bangsa Indonesia tulen, bapak dan ibu saya bangsa Indonesia, nenek moyang saya pun bangsa Indonesia juga yang asli dan murni belum ada campurannya, dan sebagai Muslim yang mempunyai cita-cita Indonesia Raya dan Merdeka, maka supaya negara Indonesia merdeka itu dapat berdiri tegak dan teguh, kuat dan kokoh, saya mengharapkan akan berdirinya negara Indonesia itu berdasarkan agama Islam.

Untuk selanjutnya Ki Bagoes Hadikoesoemo mengatakan: Sebab itulah yang sesuai dengan keadaan jiwa rakyat yang terbanyak, sebagaimana yang sudah saya terangkan tadi. Janganlah hendaknya jiwa yang 99% dari rakyat itu diabaikan saja tidak dipedulikan. Saya khawatir apabila negara Indonesia tidak berdiri di atas agama Islam, kalau-kalau umat Islam yang terbanyak itu nanti bersifat pasif atau dingin tidak bersemangat: Sebagaimana yang dikhawatirkan juga oleh Tuan Kiai Sanusi tadi. Tetapi saya mengharapkan jangan sampai kejadian demikian. Tuan-tuan, sudah banyak pembicara berkata bahwa agama Islam itu memang tinggi dan suci. Sekarang bagaimana

kalau orang yang tidak mau diikat oleh agama yang sudah diakui tinggi suci, apakah kiranya akan mau diikat oleh pikiran yang rendah dan tidak suci?. Kalau jiwa manusia tidak mau bertunduk kepada agama perintah Allah, apakah kiranya akan suka bertunduk kepada perintah pikiran yang timbul dari hawa nafsu yang buruk?. Pikiran dan camkanlah Tuan-tuan". Atas dasar konstruksi pemikiran Ki Bagoes Hadikoesoemo yang telah disampaikannya dalam sidang BPUPKI dimaksud menurut penulis adalah merupakan buah pikiran yang sangat brillian dan bermuatan sangat filosofi dari aspek syari'at Islam. Dalam kaitan ini menurut hemat penulis bahwa gagasan atau pemikiran dari Ki Bagoes Hadikoesoemo dimaksud khususnya bagi bangsa dan negara Indonesia, meskipun mayoritas penduduk bangsa dan negara Indonesia beragama Islam, bahwa pemikiran dan/atau gagasan Ki Bagoes Hadikoesoemo tidak bisa dipaksakan untuk diberlakukan. Dasar pertimbangannya adalah bahwa struktur nilai-nilai kebudayaan sebagai jiwa kepribadian rakyat bagi bangsa dan negara Indonesia status keberadannya adalah sangat beragam. Oleh karenanya menurut hemat penulis dalam merumuskan konstruksi dasar negara sudah sangat tepat untuk difinalkan yaitu dengan Pancasila sebagai dasar negara.

e. Usulan Pancasila Oleh Soekarno 1 Juni 1945

Konstruksi usulan, gagasan dan pemikiran mengenai Pancasila yang disampaikan oleh Soekarno secara komprehensif usulan Pancasila yang dimaksud telah disampaikannya pada tanggal 1 Juni 1945, yang dalam pidatonya durasi selama satu jam penuh dihadapan sidang tokoh BPUPKI. Beberapa pokok pikiran dan gagasan yang disampaikan oleh Soekarno terkait dengan Pancasila dimaksud, beberapa bagian pokok telah disampaikan pokok penulis pada bagian di atas. Berkenaan dengan hal itu, dalam bagian ini disampaikan kembali beberapa konstruksi atas gagasan dan pikiran Soekarno tersebut akan disajikan berikutnya dalam bagian ini. Sesungguhnya bahwa Pancasila itu berasal dari Kristalisasi dari nilai-nilai yang sudah ada di Indonesia sejak zaman dahulu kala yang tercermin di dalam adat istiadat, agama dan kepercayaan serta kebudayaan. Nilai-nilai itu kemudian diambil intinya atau saripatinya untuk dirumuskan menjadi lima hal yang substansial dan sekaligus merupakan unsur-unsur dari Pancasila sesungguhnya nilai-nilai Pancasila mengandung nilai-nilai etika: "Etika Pancasila adalah filsafat moral dan filsafat kesusilaan yang berdasarkan atas kepribadian, ideologi, jiwa, dan pandangan hidup bangsa Indonesia. Etika Pancasila adalah merupakan etika yang berdasarkan atau berpedoman kepada norma-norma yang bersumber

dari ajaran Pancasila". Dengan demikian, Pancasila layak sebagai dasar-dasar dalam hidup berbangsa dan bernegara. Dalam konteks ini terutama terkait dengan pembentukan dan membangun sebuah negara dibutuhkan perumusan dasar-dasar negara, seperti yang telah disebutkan Soekarno pada salah satu subtansi pidatonya dihadapan sidang BPUPKI yang dinyatakannya: "Paduka Tuan Ketua setelah saya menguraikan dasar-dasar yang menurut hemat saya hendak dipakai untuk membangun Negara Indonesia maka saya hendak menguraikan konsekuensi dari teori negara tersebut terhadap pada soal-soal: (1) Perhubungan negara dan agama; (2) cara pembentukan pemerintahan; dan (3) kehidupan negara dan ekonomi.

Sejalan dengan apa yang diuraikan pada bagian di atas untuk selanjutnya menurut Soekarno negara yang berdasarkan persatuan akan sesuai dengan corak masyarakat Indonesia, akan tetapi Negara yang bersifat persatuan itu telah menjadi cita-cita pergerakan politik Indonesia pada zaman dahulu sampai sekarang. Untuk mewujudkan Indonesia merdeka maka harus mempersiapkan beberapa hal. Salah satu diantaranya adalah dasar ideologi oleh bangsa tersebut. Jika dasarnya belum dibangun maka bangsa itu terlihat rapuh. Oleh karena itulah dalam sidang BPUPKI tanggal 1 Juni 1945, Soekarno mengusulkan agar dasar negara Indonesia diberi nama Pancasila. Pada mulanya rumusan Pancasila yang diusulkan oleh Soekarno tersebut yang disampaikannya dalam pidato pada tanggal 1 Juni 1945 dalam sidang BPUPKI, tata urutannya adalah sebagai berikut: (1) Kebangsaan Indonesia; (2) Internasionalisme atau Peri Kemanusiaan; (3) Mufakat atau Demokrasi; (4) Kesejahteraan Sosial dan (5) Ketuhanan Yang Berkebudayaan. Berkennaan dengan hal ini untuk mengenang lahirnya Pancasila sebagai Dasar Negara Republik Indonesia, bahwa berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang hari lahir Pancasila, di dalam konsiderannya menegaskan: a. bahwa Pancasila sebagai dasar dan ideologi Negara Republik Indonesia harus diketahui asal-usulnya oleh Bangsa Indonesia dari waktu ke waktu dan dari generasi ke generasi, sehingga kelestarian dan kelanggengan Pancasila senantiasa diamalkan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara; b. bahwa Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kmerdekaan Indonesia yang dipimpin oleh dr. KRT Radjiman Wedyodiningrat telah menyelenggarakan sidang pertama pada tanggal 29 Mei sampai dengan 1 Juni 1945 dengan agenda sidang membahas tentang Dasar Negara Indonesia Merdeka; c. bahwa untuk pertama kalinya Pancasila sebagai dasar negara diperkenalkan oleh Ir. Soekarno, anggota Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan

Kemerdekaan Indonesia di depan sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 1 Juni 1945; d. bahwa sejak kelahirannya pada tanggal 1 Juni 1945, Pancasila mengalami perkembangan hingga menghasilkan naskah Piagam Jakarta pada tanggal 22 Juni 1945 oleh Panitia Sembilan dan disepakati menjadi rumusan final pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia. Lebih lanjut disampaikan dan dikonstatir konsiderans huruf e atas Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang hari lahir Pancasila tersebut menegaskan bahwa rumusan Pancasila sejak tanggal 1 Juni 1945 yang dipidatokan Ir. Soekarno, rumusan Piagam Jakarta tanggal 22 Juni 1945 hingga rumusan final tanggal 18 Agustus 1945 adalah satu kesatuan proses lahirnya Pancasila sebagai Dasar Negara; f. bahwa tanggal 18 Agustus telah ditetapkan sebagai Hari Konstitusi berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 18 Tahun 2008, sehingga untuk melengkapi sejarah ketatanegaraan Indonesia perlu ditetapkan hari lahir Pancasila. Oleh karenanya, di dalam diktum pertama atas Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang hari lahir Pancasila menetapkan tanggal 1 Juni 1945 sebagai Hari Lahir Pancasila, dan sekaligus di dalam diktum keduanya menetapkan tanggal 1 Juni merupakan Hari Libur Nasional. Dalam pada itu untuk selanjutnya menurut hemat penulis atas hasil konstruksi usulan gagasan pemikiran yang telah disampaikan oleh Soekarno berkenaan dengan Pancasila sebagai Dasar Negara, sesungguhnya, bahwa konstruksi semua nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila sebagaimana yang telah dikonstrusikan dalam usulan gagasan pemikiran Bung Karno pada tanggal 1 Juni 1945 sebagaimana yang telah disajikan keterangannya pada bagian di atas menurut pendapat penulis sudah sangat tepat dan benar bagi bangsa dan negara Indonesia yang sangat ber-Bhinneka Tunggal Ika yang mampu mewujudkan serta menuguhkan persatuan dan kesatuan bagi seluruh anak bangsa dan negara Indonesia. Konstruksi nilai-nilai dasar yang termaktub di dalam Pancasila 1 Juni 1945 rumusan pemikiran Soekarno tersebut, sejatinya merupakan resultante dan merupakan intisari dari keseluruhan pandangan hidup bangsa dan sekaligus merupakan jiwa serta kepribadian seluruh rakyat bangsa dan negara Indonesia.

Relevan dengan konten sebagaimana yang telah diuraikan pada bagian di atas, dalam paragraf dan/atau alinea terakhir dalam bagian ini, tentu sudah waktunya untuk memberikan catatan konklusi, khusus berkenaan dengan Desain Konstruksi Paradigma Tanah Hak Milik Berdasarkan Pancasila 1 Juni 1945 tersebut. Dalam pada itu

dijelaskan, bahwa kontruksi rumusan Pancasila 1 Juni 1945 tersebut dan dengan memperhatikan atas berapa hal yang telah disajikan pada bagian di atas, rumusan konstruksi Pancasila 1 Juni 1945 dimaksud adalah sebagaimana yang termaktub dan telah ditegaskan dalam aline keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan secara permanen dan eksplisit yaitu: " Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang berbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Masa Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indoensia. Dengan memperhatikan rumusan Pancasila sebagai Dasar Negara Republik Indonesia, sebagai pandangan hidup bangsa dan jiwa kepribadian bagi seluruh rakyat dan bangsa Indonesia, maka dapa disimpulkan dan/atau dikonklusikan bahwa pengaturan hukum berkenaan dengan desain konstruksi paradigma tanah Hak Milik, bahwa pemerintah dan Negara harus berkomitment secara utuh, permanen, tegas dan paripurna untuk mewujudkan dan/atau meneguhkan semua nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945 yang oleh penulis disebut dengan dan untuk meneguhkan nilai-nilai yang bersifat *philosophy of paradigm* bangsa dan Negara Indonesia, yaitu tidak lain adalah nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945 tersebut.

2. Paradigma Tanah Hak Milik Berdasarkan Konstitutionalisme

Pada konten dan/atau bagian ini, secara khusus akan diuraikan, dibahas dan/atau dianalisis adalah terkait dengan Paradigma Status tanah Hak Milik Berdasarkan Konstitutionalisme (Jimly Asshiddiqie,2010). Untuk itu, menurut hemat penulis ada baiknya akan diulas kembali makna dan/atau arti yang sesungguhnya atas kosa kata paradigma dimaksud. Frasa dan/atau Kosa kata paradigma (Idham, 2021) artinya sesungguhnya adalah "Pola", hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Thomas S Khun pada tahun 1940-an. Kata paradigma dalam bahasa Latin dituliskan dengan *paradigma*.

Dalam bahasa Inggris kata paradigma tersebut dituliskan dengan *paradigm*. Paradigma yang artinya "Pola" tersebut, harus mengandung dua unsur pengertian, yaitu: a. sebagai totalitas konstelasi pemikiran (keyakinan, nilai, persepsi, dan teknik yang dianut oleh akademisi maupun praktisi disiplin ilmu tertentu yang mempengaruhi cara pandang suatu realitas); dan berikutnya b. sebagai upaya manusia untuk memecahkan rahasia ilmu pengetahuan yang mampu menjungkirbalikkan terhadap semua asumsi maupun aturan-aturan yang telah ada sebelumnya. Kemudian lebih lanjut diartikan tentang kosa kata konstitutionalisme. Berkenaan dengan hal dimaksud, terutama ketika mengartikan paradigma yang berarti "Pola", yaitu pada titik unsur pengertian pertama, adalah beberapa elemen penting yang harus dipahami secara komprehensif. Elemen penting yang dimaksudkan terdiri dari empat elemen penting, yaitu: bahwa paradigma dalam perspektif sebagai totalitas konstelasi pemikiran, di dalamnya harus mengandung empat elemen penting yaitu: -harus ada suatu keyakinan; - harus mempunyai nilai; -harus memiliki persepsi; dan -harus ada teknik yang dianut oleh akademisi maupun praktisi disiplin ilmu tertentu yang mempengaruhi cara pandang terhadap suatu realitas. Hal tersebut dimaksudkan, bahwa tidak semua konstelasi pemikiran seseorang itu dapat dikatakan sebagai paradigma (Idham, 2016), jika di dalam konstelasi pemikiran seseorang itu tidak mengandung keyakinan dari pihak tertentu terhadap konstruksi pemikiran yang telah disampaikan oleh orang tertentu dimaksud.

Demikian juga halnya tidak semua konstelasi dari pemikiran seseorang itu dikatakan sebagai paradigma, jika dalam pemikiran tersebut tidak mengandung suatu nilai kebenaran. Konstruksi nilai kebenaran yang dimaksudkan harus memenuhi kriteria atas pertanggungjawaban hakikat ilmu dan/atau atau filsafat ilmu yaitu dalam konteks mempertanggungjawabkan suatu nilai kebenaran. Berkenaan hal dimaksud, ada tiga parameter yang fundamental untuk mempertanggungjawabkan nilai kebenaran dalam prespektif hakikat ilmu, yaitu dari aspek ontologi, epistemologi dan aksiologi. Arti ontologi adalah pertanggungjawaban tentang apa atas adanya sesuatu. Epistemologi adalah merupakan pertanggungjawaban mengenai proses terjadinya tentang sesuatu. Sedangkan aksiologi adalah pertanggungjawab mengenai aspek kemanfaatan mengenai adanya sesuatu. Dalam pada itu dapat dijelaskan, bahwa tidak semua sebagai totalis konstelasi pemikiran seseorang, jika di dalam konstelasi pemikiran tersebut tidak mengandung persepsi. Arti

persepsi adalah merupakan pendapat sementara, yang lazimnya disebut dengan hipotesis. Dalam prespektif saintifik, bahwa persepsi yang merupakan pendapat sementara tersebut harus dibuktikan kebenarannya. Elemen penting berikutnya dalam mengartikan kosa kata paradigma Pola itu dan termasuk di dalam unsur yang pertama, bahwa di dalam konstelasi pemikiran seseorang tersebut harus ada teknik yang dianut oleh akademisi maupun praktisi disiplin ilmu tertentu yang mempengaruhi cara pandang terhadap suatu realitas. Artinya tidak semua totalitas konstelasi pemikiran seseorang itu dikatakan sebagai paradigma, jika dalam pemikiran seseorang tersebut tidak ada dan/atau tidak mengandung teknik yang dianut oleh akademisi maupun praktisi disiplin ilmu tertentu yang mempengaruhi cara pandang suatu realitas.

Dalam pada itu, pada bagian berikut ini akan dijelaskan berkenaan dengan unsur kedua pengertian atas kosa kata paradigma yang artinya "Pola" tersebut. Sebagai konstruksi unsur kedua atas arti paradigma/Pola tersebut memberikan persyaratan, kriteria dan/atau parameter yaitu: sebagai upaya manusia untuk memecahkan rahasia ilmu pengetahuan yang mampu menjungkirbalikkan terhadap semua asumsi maupun aturan-aturan yang telah ada sebelumnya. Hal ini mengandung arti dan/atau makna, bahwa tidak semua konstruksi pemikiran seseorang itu dapat dikatakan sebagai paradigma, apabila atas hasil pemikiran seseorang itu sebagai upaya dapat dan/atau untuk memecahkan rahasia ilmu pengetahuan, yang mampu menjungkirbalikkan terhadap semua asumsi maupun aturan-aturan yang telah ada sebelumnya (Idham, 2019). Menurut pendapat penulis, bahwa parameter mengenai arti paradigma pada elemen unsur pengertian yang kedua ini, sangatlah tepat dan benar jika diintegrasikan dengan pilhan bangsa dan negara Indonesia atas pemberlakuan mengenai ketentuan politik hukum keagrarian/pertanahan nasional di Indonesia yaitu sudah final dan berlaku secara nasional dalam prespektif unifikasi hukum di Indonesia yaitu berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang ditandatanganin oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia pada tanggal 24 September 1960, dan diundangkan pada tanggal yang sama sebagaimana telah diundangkan yang termaktub dalam Lembaran Negara 1960-104, dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043, untuk selanjutnya Undang-Undang dimaksud lazimnya disingkat dengan UUPA, yang merujuk dan/atau berpedoman kepada pengertian paradigma pada titik unsur kedua tersebut, "telah mampu

dijungkirbalikkan", terdapat pemberlakuan peraturan perundang-undangan produk pemerintah Kolonial Belanda sebagaimana sebelumnya pada zaman penjajahan Belanda di Indonesia untuk pengaturan hukum pertanahan di negara jajahannya yaitu di Indonesia diberlakukan *Agrarische Wet Stb.1870-55*. Pada saat memberlakukan *Agrarische Wet Stb.1870-55* tersebut pemerintah Kolonial Belanda menerapkan paradigma *domein verklaring*, yang artinya tanah jajahan adalah milik Raja. Dengan kata lain, bahwa sejak diberlakukannya UUPA dimaksud, paradigma *domein verklaring* tersebut sudah dijungkirbalikkan dan/atau dihapuskan oleh paradigma berkonstitusionalisme yaitu berdasarkan nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945 tersebut.

Berkenaan dengan paradigma *domein verklaring sebagai* paradigma utama yang diberlakukan di dalam peraturan perundang-undangan produk Kolonial Belanda di bidang Agraria yang disebut dengan *Agrarische Wet Stb.1870-55* tersebut, adalah merupakan paradigma yang diutamakan oleh pemerintah Kolonial Belanda di tanah jajahannya di Indonesia, utamanya ketika melaksanakan (A.P. Parlindungan, 1991) politik hukum di bidang keagrarian di Indonesia. Sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian di atas, bahwa paradigma *domein verklaring* tersebut yang secara normatif artinya adalah bahwa tanah jajahan Belanda terutama di Indonesia pada saat itu adalah merupakan tanah milik Raja. Demikian luar biasa kejamnya pemerintah Kolonial Belanda pada zaman penjajahan tersebut , bahwa melalui paradigma *domein verklaring* dimaksud, telah mampu menguras dalam skala besar sumber daya keagrarian di Indonesia . Seiring dengan paradigma dimaksud, pada zaman penjajahan pemerintah Kolonial Belanda di Indonesia, Belanda juga membentuk suatu usaha dagang yang bernama V.O.C (*Vereenigde Oostindische Compagnie*). Usaha dagang V.O.C yang dimaksud, pada kenyatannya saat dan masa penjajahan tersebut telah mampu untuk mendapatkan semua barang dagangan berupa hasil pertanian dan perkebunan di Indonesia. Pada saat penjajahan tersebut, pemerintah Kolonial Belanda juga melaksanakan strategi yang sangat memilukan rakyat yaitu dengan menerapkan kerja paksa dan kerja rodi bagi para pekerja di semua sektor, kerja rodi tersebut istilahnya yaitu *Heerendiensten*. Sistem kerja rodi tersebut, secara paralel diikuti dengan penerapan strategi *cultuurstelsel*, yaitu penerapan sistem tanam paksa. Dari hasil strategi yang sangat membebani rakyat tersebut, pada saat itu pemerintah Kolonial Belanda juga mampu mengandalikan produk hasil pertanian dan perkebunan di Indonesia

berupa bahan rempah-rempah dan lain sebagainya, yang memberikan kontribusi pendapatan bagi Kerajaan Belanda. Strategi kerja rodi dan/atau pekerja paksa tersebut, jika dianalisis dengan pendekatan paradigmatis konstitusional sangat patut diduga telah terjadinya pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM). Hal ini dimaksudkan para pekerja di bidang pertanian dan perkebunan dan bidang lainnya pada saat Belanda menjajah di Indonesia melalui penerapan kerja paksa dan kerja rodi tersebut, diindikasikan telah terjadinya pemasungan hak kedaulatan rakyat, khususnya yang berkaitan dengan kemerdekaan berpendapat dan pemasungan kemerdekaan hak asasi manusia lainnya. Hal yang terakhir ini, tentu saja berdasarkan konstitusionalisme telah melanggar amanat atas ketentuan sebagaimana yang telah diatur dan ditegaskan di dalam Pasal 28A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Tentang Hak Asasi Manusia, yang menegaskan bahwa setiap orang berhak hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.

Kembali kepada sub judul yang dibahas dan/atau dianalisis dalam bagian ini, yang konsentrasi pembahasannya dengan topik konten yaitu Paradigma Tanah Hak Milik Berdasarkan Konstitusionalisme. Menelisik dari konten tersebut, paling tidak ada dua variabel fundamental yang dipandang perlu untuk dianalisis lebih lanjut, yaitu konten dan/atau variabel yang berkenaan dengan paradigma tanah Hak Milik, dan konten dan/atau variabel yang berkenaan dengan konstitusionalisme. Khusus mengenai konstruksi norma hukum mengenai status tanah Hak Milik, dalam konteks ini sebelumnya akan dilakukan dianalisis secara padat dan singkat merujuk kepada paradigma yang diterapkan oleh pemerintah Kolonial Belanda pada saat melakukan penjajahan di Indonesia. Judul Hak Milik mengenai tanah pada zaman pemerintahan Hindia Belanda terkenal dengan istilah *Eigendom*. Hak *Eigendom* adalah merupakan Hak Milik atas tanah dalam prespektif pengaturan tanah barat. Di samping hak *Eigendom* ini pada saat pemerintah Kolonial Belanda menjajah Indonesia ada hak barat lainnya yaitu Hak *Erfpacht*, Hak *Opstal*, dan Hak *Gebruik*. Hak *Erfpacht* adalah merupakan Hak Guna Usaha atau Hak Kebendaan untuk dan guna menikmati kegunaan tanah kepunyaan pihak lain. Dalam hal ini, bahwa pemegang Hak *Erfpacht* diperbolehkan untuk menggunakan kewenangannya sebagaimana yang terkandung dalam Hak *Eigendom* atas tanah. Dalam pada itu dijelaskan, bahwa Hak *Opstal* adalah merupakan hak menumpang karang, yaitu hak kebendaan untuk mempunyai gedung bangunan dan/atau tanaman di atas tanah kepunyaan orang lain.

Sedang Hak *Gebruik* adalah merupakan salah satu jenis dari Hak *Eigendom* terkait dengan hal ini yaitu setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang ditandatanganin oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia pada tanggal 24 September 1960, dan diundangkan pada tanggal yang sama sebagaimana telah diundangkan yang termaktub dalam Lembaran Negara 1960-104, dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043, bahwa hak-hak barat tersebut dikonversi dan dijadikan dengan Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan, yang lebih lanjut mengenai pemberlakuan hanya diberlakukan untuk sementara sisa waktu hak-hak tersebut dengan jangka waktu paling 20 tahun.

Relevan dengan substansi khusus mengenai status Hak Milik tanah barat yaitu Hak *Eigendom*, pada saat penjajahan Kolonial Belanda di Indonesia, terutama analisisnya diintegrasikan dengan penerapan paradigma *domein verklaring* yaitu tanah jajahan milik Raja, bahwa dengan penerapan paradigma *domein verklaring* tersebut, pada kenyataannya di lapangan sangat merampas hak-hak privat rakyat pribumi sebagai penduduk asli di Indonesia yang merenggut hak dasar rakyat secara privat khusus mengenai hak kepemilikan dan/atau kebendaan atas tanah di Indonesia. Terkait dengan hal ini secara padat dan singkat akan diuraikan mengenai penerapan *domein verklaring* sebagaimana diatur di dalam *Agrarisch Besluit juncto Koninklijk Besluit* yang disingkat dengan KB, diatur, ditetapkan dan diundangkan dalam Stb. 1870-118. Dalam Pasal 1 *Agrarisch Besluit* dimaksud telah dimuat suatu pertanyaan yang bersifat asas yang sangat fundamental dan penting pada saat pemerintah Kolonial Belanda menjajah di Indonesia terhadap pelaksanaan bagi perkembangan hukum tanah Adminstratif pemerintahan Hindia Belanda. Atas penerapan asas tersebut sangat patut dinilai sebagian kurang menghargai, dan menurut hemat penulis telah "merampas" dan menggerogoti hak-hak rakyat pribumi sebagai penduduk asli bangsa Indonesia atas Hak Tanah terutama yang bersumber pada hukum adat. Terkait dengan hal ini dikonstatir ketentuan Pasal 1 *Koninklijk Besluit* tersebut yang menyatakan:

"Behoudens opvolging van de tweede en derde bepaling der voormelde wet, blijft het beginsel gehandhaafd, dat alle grond, waarop niet door anderen regt van eigendom wordt bewezen, domein van de Staat is".

Jika diterjemahkan: "Dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan dalam Pasal 2 dan 3 Agrarische Wet, tetap dipertahankan asas, bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan

sebagai hak eigendomnya, adalah domein (milik) Negara". (Boedi Harsono, 1999).

Menyimak dari konstruksi Pasal 1 *Koninklijk Besluit* disingkat dengan KB sebagaimana yang konstruksi norma hukumnya disebutkan pada bagian di atas, secara terang benderang dan secara eksplisit bahwa paradigma mengenai Hak Milik tanah pada zaman penjajahan Kolonial Belanda di Indonesia sifatnya sangat mutlak dan otoriter bahwa hak atas tanah tersebut dimiliki dan/atau dipunyai secara mutlak oleh Negara (*domein van de Staat is*). Konstruksi paradigma tersebut, tentu sangat merugikan hak-hak rakyat, masyarakat dan penduduk pribumi di indonesia. Mengapa demikian?, jawabannya adalah bahwa Negara dalam hal penguasaan hak tanah pada saat penjajahan Kolonial Belanda di Indonesia, Negara dalam hal ini pemerintah Kolonial Belanda mempunyai hak memiliki (*domein*) atas hak tanah milik yang dikuasai dan merupakan hak-hak dasar rakyat atas tanah dimaksud dan termasuk juga merampas hak-hak tanah rakyat yang bersumber pada hukum adat. Dengan demikian konstruksi paradigma yang dilaksanakan oleh pemerintah jajahan tentu dalam hal ini Kolonial Belanda pada saat menjajah bangsa dan Negara Indonesia, yang sangat berlangsung lama yaitu lebih kurang selama 350 tahun dan/atau selama 3,5 abad lamanya. Melalui paradigma yang merampas dan sekaligus memperkosa hak-hak rakyat terutama atas tanah yang bersumber pada hukum adat, tentu paradigma dimaksud sangat patut diduga telah terjadinya pelanggaran yang berkaitan dengan Hak Asasi Manusia (HAM). Pantas saja, selama pemerintah Kolonial Belanda menjalankan aksi penjajahannya bagi bangsa dan Negara Indonesia, dengan keadaan dan kondisi seperti hal itu, yaitu dengan menerapkan paradigma *Domein Verklaring* yang artinya bahwa hak atas tanah pada negara jajahan adalah milik Raja, bagi Negara Belanda melalui penerapan paradigma tersebut dapat membangun Negaranya dalam rangka mewujudkan kemakmuran bagi rakyat dan masyarakatnya di Belanda. Bersamaan dengan hal itu, situasi dan keadaan yang dialami oleh bangsa Indonesia adalah sebaliknya, hal mana selama Belanda menjajah bangsa dan Negara Indonesia pada semua aspek kehidupan terjadi kemunduran dan terjadinya kemiskinan yang sangat berkepanjangan dan berkelanjutan. Bersamaan dengan keadaan demikian, pada saat ini belum dilaksanakan satu diantaranya adalah yang berhubungan dengan pendaftaran tanah (A.P.Parlindungan,1994) dalam konteks memberikan perlindungan aspek kepastian hukum atas hak tanah rakyat pribumi dan hak atas

tanah masyarakat hukum adat di Indonesia.

Sehubungan dengan hal yang telah disampaikan di atas, dalam bagian berikut ini akan disampaikan secara singkat dan padat khusus yang terkait dengan penerapan *Agrarisch Besluit* juncto *Koninklijk Besluit* yang disingkat dengan KB, diatur, ditetapkan dan diundangkan dalam Stb. 1870-118 produk Kolonial Belanda tersebut. Penerapan dan pelaksanaan *Agrarisch Besluit* tersebut ruang lingkup pemberlakuan hanya berlaku untuk daerah Jawa dan Madura. Terkait dengan hal ini sesuai yang telah dinyatakan dalam Pasal 1 *Agrarisch Besluit* tersebut, yang hal ini dikenal sebagai *Domein Verklaring*, semula hal ini juga berlaku untuk daerah Jawa dan Madura saja. Untuk perkembangan selanjutnya, pada kenyatannya *Domein Verklaring* dimaksud diberlakukan juga untuk daerah pemerintahan yang langsung dikuasai oleh Kolonial Belanda yaitu di luar Jawa dan Madura. Pemberlakuan atas perluasan lingkup wilayah dari *Domein Verklaring* tersebut pemberlakuan yaitu atas ditetapkan dan diundangkannya Stb. 1875-119a. Dalam pada itu dapat dijelaskan, bahwa selain pernyataan *domein verklaring* sebagaimana tercantum di dalam produk peraturan perundang-undangan *Agrarisch Besluit* dimaksud, telah dijumpai juga berupa pernyataan-pernyataan yang serupa untuk daerah-daerah tertentu, yaitu sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 dari berbagai peraturan tentang pemberian Hak *Erfpacht*, yang substansi arti dari Hak *Erfpacht* telah disampaikan pada bagian di atas. Berbagai peraturan tentang pemberian Hak *Erfpacht* yang dimaksudkan pemberlakuan yaitu berdasarkan beberapa peraturan perundang-undangan sebagaimana yang telah ditetapkan dan diundangkan di dalam Stb. 1875-194f, Stb. 1877-55, dan Stb. 1888-55. Terkait dengan hal ini, sebagaimana yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan Agraria pada zaman pemerintah Kolonial Belanda tersebut dikenal juga Pernyataan Domein yang umum (*Algemene Domein Verklaring*) dan Pernyataan Domein yang Khusus (*Speciale Domein Verklaring*). *Domein verklaring* yang bersifat umum itu sesungguhnya telah dinyatakan dalam Pasal 1 *Agrarisch Besluit*. Sedangkan untuk pernyataan Domein yang khusus tersebut pengaturannya tercantum di dalam ketiga peraturan mengenai Hak *Erfpacht* sebagaimana yang telah disebutkan pada bagian di atas. Dalam kaitan konten sebagaimana yang telah disebutkan pada bagian di atas, sesungguhnya terdapat perbedaan konstruksi rumusan antara yang pertama (*Domein* yang umum) dengan yang kedua (*Domein* yang khusus), dan mengenai rumusan pernyataan Domein yang khusus sebagaimana dimaksud, konstruksi

rumusannya yaitu:

"Alle woeste gronden in de Gouvernementenlanden op berhooren, voorzoover daarop door leden der inheemsche

bevolking geene aan het ontginningsrecht ontleende rechten worden uitgeoefend, tot het Staatsdomein. Over dit tot het Staatsdomein behorende gronden, berust behoudens het ontginningsrecht der bevolking, de beschikking uitsluitend bij het Gouvernement". (Boedi Harsono, 1999).

Jika diterjemahkan: "Semua tanah kosong dalam daerah pemerintahan langsung adalah *domein* Negara, kecuali yangdiusahakan oleh para penduduk asli dengan hak-hak yang bersumber pada hak membuka hutan.

Mengenai tanah-tanah Negara tersebut kewenangan untuk memutuskan pemberiannya kepada pihak lain hanya ada pada Pemerintah, tanpa mengurangi hak yang sudah dipunyai oleh penduduk untuk membukanya".

Terkait dengan hal tersebut di atas, bahwa maksud pernyataan itu, mengandung pengertian agar tidak ada keraguan, bahwa satunya Penguasa yang berwenang memberikan tanah-tanah yang dimaksudkan itu adalah ke pihak lain, adalah Pemerintah. Pada waktu itu, masa nya adalah terjadi pada saat pemerintah Kolonial Belanda menjajah bangsa dan Negara Indonesia, oleh karenanya kosa kata pemerintah yang dimaksudkan adalah pemerintah Kolonial Belanda yang menjajah bangsa dan Negara Indonesia. Berkennaan dengan hal ini sekali lagi terbukti bahwa penerapan atas paradigma yang dilaksanakan oleh pemerintah Kolonial Belanda dalam mengatur kebijakan keagrarian di tanah jajahannya yaitu kepada bangsa dan Negara Indonesia, terutama dalam pengaturan hukum mengenai status tanah Hak Milik sangat merugikan kepentingan (A.P. Parlindungan, 1981) rakyat pribumi sebagai penduduk Indonesia asli. Hal ini ditegaskan kembali melalui paradigma *Domein Verklaring* sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian di atas dalam penerapannya telah memberedel, menggorogoti, memasung, memenggal, dan memperkosa hak-hak rakyat terutama atas tanah yang bersumber pada hukum adat. Melalui paradigma *Domein Verklaring* dimaksud terbukti pemerintah Kolonial Belanda sejatinya sebagai pemilik dan/atau yang mempunyai hak atas tanah terhadap Negara jajahannya (*Domein*). Hak memiliki yang dimaksudkan dalam hal ini Negara yaitu pemerintah Kolonial Belanda bertindak sebagai pemilik yang bersifat mutlak.

Relevan dengan keterangan di atas, pada bagian berikut ini akan dijelaskan lebih lanjut yaitu melalui *Domein Verklaring* yang sejatinya telah menenggelamkan, memasung dan memperkosa hak-hak rakyat. Khusus mengenai hal ini, sebelumnya dijelaskan, bahwa menurut tafsiran Pemerintah Hindia Belanda yang dimaksudkan dengan "*Eigendom*" di dalam *Domein Verklaring* adalah selain hak *Eigendom* yang diatur dalam Pasal 570 KUH Perdata, hal mana juga apa yang dikenal sebagai hak *agrarisch eigendom* yang disebut dalam Pasal 15 IS ayat (7). Hak *agrarisch eigendom* ini sesungguhnya berasal dari Hak Milik adat yaitu atas permohonan pemiliknya melalui prosedur tertentu. Proses permohonan hak tersebut sesungguhnya diakui keberadaannya oleh pengadilan. Pengaturan hukumnya terkait dengan hal ini sebagaimana diatur dan telah ditetapkan dalam *Koninklijk Besluit Stb.1872-117* dan *Ordonansi Stb. 1873-38*. (Boedi Harsono, 1999). Dalam pada itu dijelaskan demikianlah menurut tafsiran resmi pemerintah Kolonial Belanda pada saat melakukan penjajahan terhadap bangsa dan Negara Indonesia, bahwa semua tanah yang tidak dapat dibuktikan oleh yang menguasainya, bahwa tanah yang bersangkutan dipunyai dengan hak *eigendom* atau hak *agrarisch eigendom* adalah merupakan tanah domein Negara. Terkait dengan hal ini lagi-lagi ditegaskan mengenai hak *eigendom* yang domein dan/atau sebagai pemiliknya adalah negara. Artinya dalam pengaturan hukumnya Negara, tentu dalam hal ini adalah pemerintah Kolonial Belanda yang menjajah bangsa dan Negara Indonesia itu masih tetap tampil sebagai pemilik dan/atau yang mempunyai hak kebendaan atas tanah-tanah rakyat utama tanah-tanah masyarakat komunal dan/atau tanah-tanah masyarakat hukum adat. Sehingga dengan pemberlakuan paradigma yang seperti itu, pada kenyataannya di lapangan pemerintah Kolonial Belanda melakukan pemenggalan, penenggelaman, perampasan dan pemerkosaan hak-hak tanah milik rakyat terutama tanah-tanah yang berasal dari tanah masyarakat hukum adat.

Berkenaan dengan hal tersebut di atas lebih lanjut dapat dijelaskan, bahwa memang demikianlah keadaan yang terjadi pada saat itu. Artinya pada saat pemerintah Kolonial Belanda dalam melakukan penjajahan bagi bangsa dan Negara Indonesia terutama dalam melaksanakan politik hukum mengenai keagrariaan di Indonesia (A.P. Parlindungan, 1984), maka pada saat itu menurut tafsiran resmi Kolonial Belanda bahwa terhadap semua tanah yang tidak dapat dibuktikan haknya oleh yang menguasainya, maka tanah yang bersangkutan dipunyai dengan hak *eigendom* atau *agrarisch*

eigendom adalah merupakan tanah *domein* Negara tentu dalam hal ini pada saat itu pada saat penjajahan adalah pemerintah Kolonial Belanda. Terkait dengan penerapan paradigma *agrarisch eigendom* dimaksud, telah mendapatkan kecaman yang sangat keras dari van Vollenhoven atas pelaksanaan dan praktik paradigma *agrarisch eigendom* dimaksud, karena secara praktik operasional di lapangan secara nyata dan konkret sangat merugikan rakyat terutama yang berkaitan dengan hak-hak tanah rakyat dan tanah masyarakat komunal, yaitu masyarakat hukum adat. Dalam hal ini, lebih lanjut van Vollenhoven juga sangat mengecam atas pemberlakukan *Domein Verklaring* yang dilaksanakan oleh pemerintah Kolonial Belanda dalam melaksanakan dan menyelenggarakan politik hukum keagrariaan di Indonesia. Terkait dengan hal ini, bahwa menurut van Vollenhoven, menurutnya masih ada tiga penafsiran dalam bentuk lain khusus mengenai tanah-tanah yang tercakup dalam lingkup penerapan *Domein Verklaring* tersebut, yaitu: -tanah *domein* Negara adalah yang bukan tanah hak *eigendom* sebagaimana yang diatur di dalam KUH Perdata; -tanah *domein* Negara adalah yang bukan tanah *eigendom*, hak *agrarisch eigendom* dan bukan pula tanah milik rakyat yang telah bebas dari lingkungan Hak Ulayat; dan - tanah *domein* Negara adalah yang bukan tanah hak *eigendom*, hak *agrarisch eigendom* dan bukan tanah milik rakyat, baik yang sudah maupun yang belum bebas dari kungkungan Hak Ulayat.

Masih relevan dengan hal-hal yang telah disebutkan pada bagian di atas, bahwa mereka yang mengemukakan tafsiran khususnya yang mempersempit luasnya ruang lingkup *Domein Verklaring* bertujuan untuk mewujudkan perlindungan bagi hak-hak rakyat pribumi dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sebagai yang telah diperintahkan oleh Pasal 2 dan 3 *Agrarisch Wet*. Dalam hal dapat disampaikan, seperti telah dimaklumi dari rumusan *Domein Verklaring* dalam Pasal 1 *Agrarisch Besluit*, bahwa kedua pasal itu disebut sebagai ketentuan yang telah dikurangi berlakunya dalam penerapan *Domein Verklaring*. Terkait dengan hal ini, terutama dalam praktik pelaksanaannya di lapangan, bahwa peraturan-peraturan perundang-undangan pertanahan pada saat penjajahan pemerintah Kolonial Belanda tersebut, yang berlaku pada kenyataannya di lapangan adalah berdasarkan tafsiran dari Pemerintah semata. Dalam hal ini dapat dijelaskan, bahwa dalam tafsiran Pemerintah Hindia Belanda untuk tanah-tanah yang dipunyai rakyat dengan hak milik adat, demikian juga tanah-tanah ulayat masyarakat-masyarakat hukum adat adalah tanah *domein* Negara. Artinya, bahwa Hak Milik adat

sebagai hak yang paling kuat dalam Hukum Tanah Adat tidak disamakan dengan Hak Milik dalam KUH Perdata yang disebut hak *eigendom*. Oleh karenanya tidak diakui sebagai hak milik atas tanah. Semula hanya dianggap sebagai hak memakai tanah *domein* Negara dan dalam perundang-undangan disebut *erfelijk individueel gebruiksrecht* (hak memaki individual yang turun temurun). Kemudian pemilik dianggap mempunyai kedudukan menguasai (*bezitter*) tanah *domein* Negara dan dalam perundang-undangan disebut istilah *Inlands bezitrecht*. Tetapi bagaimana pun adanya "hubungan hukum dengan tanah yang bersangkutan" diakui. (Boedi Harsono, 1999).

Berkenaan dengan hal dimaksud lebih lanjut dijelaskan, bahwa dalam prespektif pertanahan untuk tanah-tanah hak milik adat tersebut sebagai *onvrij lands domein* (tanah negara tidak bebas). Hal ini dimaksudkan dan mengandung arti bahwa Negara tidak bebas untuk memberikan tanah yang bersangkutan kepada pihak lain, karena dibebani hak rakyat. Dalam konteks ini, bahwa keberadaan tanah dimaksud terutama dalam peta pendaftaran kadaster, sekali lagi atas keberadaan tanah-tanah dimaksud dilukiskan dengan sebutan "*lands domein*", yaitu tanpa menyebutkan adanya hak rakyat yang diakui dan dilindungi oleh hukum. Masih terkait dengan hal ini, maka atas kenyataan yang ada, yaitu dengan melihat peta pendaftaran kadaster saja, orang sering keliru menafsirkan status hukum tanah yang bersangkutan, seakan-akan tidak ada hak rakyat yang membebaninya. Terkait dengan hal dimaksud, sesungguhnya jika adanya hak perseorangan masih diakui, maka tidak demikian halnya dengan hak ulayat masyarakat-masyarakat hukum adat. Hak ulayat yang menurut kenyataannya ada dan berlaku (dalam arti ketentuannya ditaati oleh para anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan) serta masih diperhatikan juga dalam putusan-putusan pengadilan, tidak mendapatkan pengakuan eksistensinya dalam rangka *Domein Verklaring*, sebagai suatu hubungan hukum yang harus dihormati. Dalam pada itu diuraikan, bahwa tanah-tanah ulayat digolongkan sebagai *vrij lands domein* (tanah negara bebas). Untuk hal ini, maka dalam hal pengambilan tanah milik rakyat harus melalui acara 133 IS, dengan pemberian ganti kerugian yang layak. Pengambilan tanah ulayat dalam praktik disertai pemberian sesuatu yang disebut dengan "*recognition*", sebagai pengakuan adanya hak masyarakat hukum adat yang bersangkutan atas tanah yang diambil.

Demikian, konstruksi paradigma mengenai Hak Milik diatur dan ditetapkan oleh pemerintah Kolonial Belanda pada saat menjajah Negara dan bangsa Indonesia, dengan menerapkan paradigma

Domein Verklaring di dalam politik hukum peraturan perundang-undangan bidang keagrariaan dan/atau pertanahan sebagaimana yang tercantum di dalam *Agrarisch Wet Stb.1870-55* dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya. Sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian di atas, bahwa yang dimaksud dengan *Domein Verklaring* yaitu tanah di Negara jajahan adalah merupakan tanah milik Raja Hindia Belanda. Melalui penerapan *Domein Verklaring* dimaksud pada intinya (A.P. Parlindungan, 1994) pemerintah Kolonial Belanda telah memenggal, menenggelamkan, dan memasung serta telah memperkosa hak-hak milik tanah rakyat, termasuk juga di dalam hal ini milik tanah-tanah masyarakat komunal yaitu tanah masyarakat adat. Masih berhubungan dengan pemenggalan, penenggelaman, pemasungan dan pemerkosaan hak-hak rakyat yang berkaitan dengan hak-hak tanah milik rakyat pribumi sebagai penduduk bangsa Indonesia asli, sejalan dengan hal itu pemerintah Kolonial Belanda juga menerapkan berbagai kebijakan dan strategi dalam melakukan penjajahan kepada bangsa dan Negara Indonesia, yaitu dengan menerapkan kerja rodi dan/atau kerja paksa (*Heerendiensten*) serta menerapkan sistem *cultuurstelsel* yaitu tanam paksa kepada berbagai tanaman yang produktif di bidang pertanian dan perkebunan. Paralel dengan hal ini, Kolonial Belanda juga menjalankan siasat buruk dan tamaknya yaitu dengan membentuk suatu perkumpulan dagang dengan nama V.O.C (*Vereenigde Oostindische Compagnie*), dengan maksud dan tujuan untuk mengkooptasi dan sekaligus memonopoli semua komoditi hasil pertanian dan perkebunan rakyat pribumi, yaitu berupa bahan rempah-rempah dan lainnya sebagainya, yang memaksa rakyat pribumi untuk menjual hasil komoditi pertanian dan perkebunan tersebut kepada Kolonial Belanda dengan harga penjualan yang tidak wajar dan sangat menyengsarakan bagi rakyat pribumi sebagai masyarakat dan penduduk bangsa Indonesia asli. Melalui arti atas kosa kata paradigma sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian di atas, bahwa paradigma *Domein Verklaring* Kolonial Belanda tersebut, bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang ditandatanganin oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia pada tanggal 24 September 1960, dan diundangkan pada tanggal yang sama sebagaimana telah diundangkan yang termaktub dalam Lembaran Negara 1960-104, dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043, yaitu dengan menerapkan "Paradigma Pancasila 1 Juni 1945" tersebut, telah mampu "dijungkirbalikkan" oleh bangsa dan Negara Indonesia.

Berkenaan dengan hal tersebut, bagi bangsa dan Negara Indonesia keberadaan tanggal 24 September 1960 itu adalah merupakan hari yang bersejarah dari rangkaian perjuangan panjang bangsa dan Negara Indonesia, dalam konteks untuk meraih makna kemerdekaan dari penjajah yaitu pemerintah Kolonial Belanda khususnya untuk bidang keagrariaan. Artinya dengan ditandatanganinya oleh Soekarno Presiden pertama Negara Republik Indonesia atas diundangkan dan diberlakukannya UUPA tersebut, hal itu adalah merupakan torehan tinta emas bagi bangsa dan Negara Indonesia merdeka. Hal itu juga sekaligus membuktikan kepada dunia, bahwa bangsa dan Negara Indonesia sejatinya telah meraih kemerdekaan berkenaan dengan pengaturan hukum dan/atau perundang-undangan di bidang keagrariaan. Sekaligus hal dimaksud, juga mengandung makna yang esensial, yaitu sebagai bukti perjuangan bangsa Indonesia yang merupakan "titik kulminasi kedua" atas perjuangan bangsa dan Negara Indonesia untuk keluar dari kukungkungan dan belenggu penjajah Kolonial Belanda di bidang keagrariaan dan/atau pertanahan. Sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian di atas, bahwa melalui paradigma *Domein Verklaring* tersebut sejatinya bangsa dan Negara Indonesia belumlah merdeka khususnya di bidang keagrariaan dan/atau pertanahan, walaupun bangsa dan Negara Indonesia telah meraih kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945. Dari rangkaian proses yang panjang yaitu sekitar lima belas tahun lamanya sejak Indonesia meraih kemerdekaan tersebut, barulah tepatnya pada tanggal 24 September 1960, sejatinya bangsa dan Negara Indonesia telah merdeka dari Hindia Belanda, pemerintah Kolonial Belanda di bidang keagrariaan dan/atau pertanahan, dan sejak hari dan tanggal tersebut sesungguhnya bangsa dan Negara Indonesia telah menghunjamkan dan/atau telah menjungkirbalikkan atas pemberlakukan paradigma *Domein Verklaring* produk Kolonial Belanda di keagrariaan/pertanahan tersebut, dan telah menggantikannya dengan paradigma Pancasila 1 Juni 1945 sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan yaitu berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang ditandatanganin oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia pada tanggal 24 September 1960, dan diundangkan pada tanggal yang sama sebagaimana telah diundangkan yang termaktub dalam Lembaran Negara 1960-104, dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 tersebut.

Berdasarkan kepada beberapa hal pokok sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian di atas, dan sekarang tibalah waktunya

untuk menjelaskan seperti apa konstruksi Paradigma Tanah Hak Milik Berdasarkan Konstitusionalisme bangsa dan Negara Indonesia itu?. Untuk menjelaskan tentang frasa ini dan sejalan dengan penjelasan tersebut di atas, menurut pendapat penulis khusus yang berkenaan dengan konstruksi paradigma Tanah Hak Milik Berdasarkan Konstitusionalisme bagi bangsa dan Negara Indonesia, pengaturan hukumnya (Idham, 2014) haruslah bertumpu dan berdasarkan kepada tiga elemen penting, dan mendasar secara paradigmatis, yaitu: a. Konstruksi paradigma pengaturan hukum atas Tanah Hak Milik tersebut, wajib tunduk dan patuh kepada amanat Pancasila 1 Juni 1945 yaitu sebagai Dasar Negara, Pandangan hidup Bangsa, dan jiwa serta kepribadian bangsa dan Negara Indonesia yang disebut dengan istilah "*philosophy of paradigm*". Paradigma ini sifatnya sudah permanen dan final dan tidak diperkenankan untuk diperdebatkan lagi, karena Pancasila sudah mampu memberikan jaminan dan garansi secara berkelanjutan (*sustainability*) untuk menjaga keutuhan bagi bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia dari Sabang sampai Merauke dan dari Miangas sampai Pulau Rote, yang struktur kehidupan sosial masyarakatnya sangat majemuk dan heterogen yang terikat kuat dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika, yaitu biarpun berbeada-beza tetapi tetap satu jua; b. Konstruksi paradigma pengaturan hukum atas Tanah Hak Milik tersebut, wajib tunduk dan patuh kepada amanat Konstitusi Bangsa dan Negara Indonesia, yaitu berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang disebut dengan (*constitutional of paradigm*), khususnya untuk meneguhkan terwujudnya paham kedaulatan rakyat sebagaimana telah diatur dan ditetapkan secara eksplisit di dalam Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan, bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar; dan c. Konstruksi paradigma pengaturan hukum atas Tanah Hak Milik tersebut, wajib tunduk dan patuh kepada Negara Indonesia adalah Negara hukum, yang disebut dengan (*yuridical of paradigm*). Hal ini dimaksudkan, bahwa Negara dan/atau pemerintah harus berkomitmen dengan penuh tanggung jawab dan berintegritas untuk meneguhkan paham Negara hukum, sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan secara tegas dan eksplisit di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan, bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Dalam upaya meneguhkan paham negara hukum tersebut harus diwujudkan secara konkret yaitu "prinsip dan ciri negara hukum". Prinsip Negara hukum, terdiri dari: *-supreme of law*, yaitu penjunjungan yang

tinggi terhadap tegak dan berlakunya hukum; *-equality before the law*, yaitu kesetaraan di hadapan hukum; dan *-due process of law*, yaitu hukum ditegakkan harus berdasarkan proses hukum yang benar. Sedangkan Ciri Negara hukum, terdiri dari: -Pelaksanaan Hak Asasi Manusia (HAM); -Pengadilan dan Hakim yang merdeka; dan - pelaksanaan asas legalitas.

3. Konstruksi Paradigma Tanah Hak Milik Dalam Prespektif Kebijakan Agraria di Indonesia

Konten, isi dan/atau substansi yang akan dijelaskan pada bagian ini sub judulnya adalah berkaitan dengan Konstruksi Paradigma Tanah Hak Milik Dalam Prespektif Kebijakan Agraria di Indonesia. Menurut hemat penulis, konstruksi paradigma yang akan dibahas dan/atau dianalisis tersebut sifatnya sudah mulai menuik dan mengerucut. Sifatnya sudah fokus mengarah kepada hal-hal yang bersifat praktis operasional, hanya saja ruang lingkup pembahasannya masih terbingkai dalam lingkup konten pengaturan hukum. Artinya, hal itu tentunya masih berkaitan dengan seperti apa dan bagaimana konstruksi paradigma Tanah Hak Milik yang pengaturan hukumnya di dalam menata sekaligus melaksanakan kebijakan keagrariaan di Indonesia. Namun sebelum masuk untuk menguraikan, membahas dan/atau menganalisis khusus mengenai konstruksi paradigma tanah hak milik yaitu analisisnya akan dititikberatkan kepada pelaksanaan kebijakan Agraria di Indonesia, untuk itu menurut hemat penulis dalam bagian ini akan disematkan untuk menjelaskan konstelasi, situasi dan keadaan proses pembentukan politik hukum agraria di Indonesia dalam spekturnya yang bersifat fundamental dan/atau yang bersifat paradigmatis. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya pada bagian di atas, sesungguhnya antara tahun 1945 sampai dengan tahun 1960, dapat disimpulkan bahwa belum ada pembentukan mengenai politik hukum agraria yang bersifat nasional di Indonesia. Dalam hal ini dapat disampaikan, walaupun Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945 sejatinya sudah menetapkan berlakunya "Undang-Undang Dasar Republik Indonesia". Berkenaan dengan hal ini, menurut Aturan Peralihan Pasal II, Undang-Undang Dasar tersebut, yaitu dengan menyebutkan "segala beban Negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. Walaupun demikian dalam segala bidang kehidupan Negara, falsafah yang menjadi dasar maupun tujuan yang ingin dicapai sudah berbeda, demikian pula dasar dan tujuan politik agraria. (Iman Soetikno, 1982).

Relevan dengan hal yang dimaksudkan pada bagian di atas, bahwa yang demikian ini jelas dapat dilihat dalam Peraturan Presiden No.2 (10 Oktober 1945-BRI Th.I No.1 hal.1) Pasal 1 yang dikeluarkan berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan, yang berbunyi: "Segala badan-badan Negara dan peraturan yang ada sampai berdirinya Negara Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar, masih berlaku asal saja tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar tersebut". Terkait dengan hal ini, bahwa kalimat tambahan "asal tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar tersebut" inilah yang sesungguhnya yang mengharuskan diubahnya politik agraria produk Kolonial Belanda, menjadi politik hukum agraria nasional bangsa dan Negara Indonesia. Dalam pada itu dapat dijelaskan, bahwa sebab dasar daripada politik hukum Kolonial Belanda adalah prinsip dagang, yaitu untuk mendapatkan hasil bumi/bahan mentah dengan harga yang serendah mungkin, untuk kemudian dijual dengan harga setinggi mungkin. Terkait dengan hal itu, tujuan tidak lain dari mencari keuntungan sebesar mungkin, bagi diri pribadi penguasa kolonial yang sesungguhnya mereka merangkap menjadi para pengusaha. Pada saat penjajahan Kolonial Belanda dengan segala bentuk dan kejadian yang bersifat kekerasan, permainan hukum, perbedaan hukum perintah yang halus dan lain sebagainya, penjajah dapat mengeruk keuntungan berjuta-juta Gulden, secara langsung dengan menerapkan strategi licik dan memilukan bagi rakyat pribumi sebagai masyarakat dan penduduk asli bangsa dan Negara Indonesia, kemudian memberikan gaji atau upah yang sangat tidak manusiawi, serta memeras pendapatan dari sektor pajak terutama dari kalangan swasta. Hal dimaksud dilakukan oleh penjajah Kolonial Belanda, karena pusat perhatiannya ialah untuk mendapat keuntungan yang sebesar-besarnya, maka perhatian terhadap nasib penduduk, sama sekali tidak pernah diperdulikan. Pada akhir-akhir masa penjajahan, yang pada saat itu terdesak pada situasi Internasional dan keadaan penduduk di daerah jajahannya (A.P.Parlindungan,1992) pada saat itu diadakan sedikit perbaikan. Sekalipun demikian, hak-hak istimewa yang diberikan kepada pengusaha-pengusaha pertanian dan perkebunan tetap saja dipertahankan oleh Kolonial Belanda.

Terkait dengan hal tersebut di atas, lebih lanjut dijelaskan bahwa sudah barang tentu dalam alam kemerdekaan, atas produk politik hukum kolonial tidak dapat lagi digunakan dan harus diganti dengan politik hukum agraria nasional yang menempatkan kesejahteraan rakyat dalam pusat perhatiannya. Sejalan dengan hal ini, bahwa dasar

dan tujuan politik hukum agraria nasional adalah sama dan sebangun dengan dasar dan tujuan perjuangan rakyat Indonesia seperti tersebut dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi: "Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial dst. Relevan

dengan hal ini, dapat disimpulkan, bahwa semua tindakan dan/atau rangkaian kebijakan keagrariaan yang akan dimobil dan/atau dibentuk haruslah mengacu, berpedoman dan berdasarkan kepada: a. memungkinkan terbentuknya suatu Pemerintah Negara Indonesia yang sanggup melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; b. memungkinkan terus majunya dan/atau meningkatnya kesejahteraan umum; c. memungkinkan naiknya taraf kehidupan bangsa; dan d. memungkinkan Negara Indonesia ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dengan demikian jelaslah tujuan politik hukum agraria nasional bukan keuntungan yang sebesar-besarnya bagi penguasa yang merangkap pengusaha. Dalam pada itu, bahwa prinsip yang dijadikan dasar bertindak bukanlah prinsip dagang, tetapi suatu prinsip yang lebih tinggi, suatu pandangan hidup yang luhur, yang terdiri dari lima sila sebagai satu kesatuan yang bulat dan utuh yang dinamakan Pancasila, yaitu: Ketuhanan Yang Maha Esa; Kemanusiaan yang adil dan beradab; Persatuan Indonesia; Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan; dan - Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sehubungan dengan hal yang dimaksudkan pada bagian di atas, sesungguhnya bukan hanya tindakan-tindakan dalam bidang agraria saja yang dasar dan tujuannya harus seperti yang diamanatkan di dalam Pancasila sebagai Dasar Negara Indonesia merdeka dan Konstitusi Negara yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut untuk menjadi acuan dan/atau pedoman dalam membentuk konstruksi politik hukum di berbagai hidup dan kehidupan bangsa dan Negara Indonesia, maka untuk bidang keagrariaan dan/atau pertanahan juga harus segera dirumuskan atau dibentuk khususnya mengenai konstruksi politik hukum di bidang keagrariaan, yang basis dan/atau dasar pembentukan politik hukumnya wajib mengacu dan/atau berpedoman

kepada Pancasila dan Konstitusi Negara yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut. Terkait dengan hal ini dapat dijelaskan, bahwa semua aspek hidup dan kehidupan yang harus diatur dan dirumuskan di dalam konstruksi politik hukum (Idham, 2012) kebijakan keagrariaan di Indonesia secara nasional, pada prinsipnya harus mengatur secara komprehensif dari semua aspek atau bidang hidup dan kehidupan anak bangsa dan Negara Indonesia. Semua aspek atau bidang hidup dan kehidupan anak bangsa dan Negara Indonesia itu adalah lazim disebut dengan "Sitem Kehidupan Nasional" yang disingkat dengan SISNAS. Ruang lingkup yang harus ada dan diatur di dalam Sisnas itu adalah meliputi bidang: -Idologi; -Politik; - Ekonomi; -Sosial Budaya; dan -Pertahanan dan Keamanan Nasional "(Ipoleksosbud Hankamnas)". Dengan perkataan lain, bahwa di dalam melaksanakan proses dan pembentukan konstruksi politik hukum agraria nasional tersebut, di dalamnya harus berisikan lengkap dari semua aspek atau bidang hidup dan kehidupan anak bangsa dan Negara Indonesia yang terdapat di dalam Sisnas tersebut, yaitu bidang: -Idologi; -Politik; -Ekonomi; - Sosial Budaya; dan -Pertahanan Keamanan Nasional "(Ipoleksosbud Hankamnas)". Sebagai postulat, dasar pijakan dan/atau basis terkait dengan proses dan pembentukan politik hukum agraria nasional untuk-dan guna menjalankan seluruh kebijakan keagrariaan di Indonesia, maka yang digunakan sebagai postulat, dasar pijak dan/atau basisnya adalah berdasarkan amanat dan perintah dari yang diamanatkan oleh Pancasila dan Konstitusi Negara yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut.

Terkait dengan substansi sebagaimana yang dimaksudkan pada bagian di atas, utamanya dalam melaksanakan proses dan pembentukan politik hukum agraria nasional bagi bangsa dan Negara Indonesia, posisi dan kedudukannya adalah sangat penting dan strategis. Khusus mengenai posisi dan kedudukannya itu terutama dari aspek penting dan strategis dimaksud, dapat dianalisis dari beberapa spektrum kepentingan yang sifatnya nasional. Analisis dari aspek kodrat, yaitu berupa rahmat dan anugrah yang telah diberikan Allah Subhanawata'ala-Tuhan Yang Maha Esa bahwa Indonesia sebagai "Negara Agraris dan Negara Maritim atau Negara Bahari" (Idham,2021). Kita sebagai rakyat, masyarakat dan bangsa Indonesia wajib beristiqfar, bertafaqur dan bersyukur wabil khusus kepada Subhanawata'ala-Tuhan Yang Maha Esa, bahwa Negara Indonesia yang posisi dan letaknya secara geografis adalah berada di lintasan Khatulistiwa. Indonesia sebagai Negara Khatulistiwa tentu sangat

strategis bagi Indonesia sebagai Negara Pertanian dan Maritim. Pada Negara yang dilintasi oleh Khatulistiwa seperti Indonesia, tentu untuk curah hujan memiliki potensi yang tinggi, udaranya hangat. Hal ini akan memberikan kontribusi yang sangat baik dan sekaligus membuat situasi dan keadaan ekosistem yang merupakan potensi berkelanjutan untuk mewujudkan fungsi kemampuan lingkungan hidup yang berkelanjutan. Artinya hal ini dapat terjadi, karena didukung dengan potensi hutan yang sangat subur yang didukung oleh keberadaan hutan hujan tropis, dan oleh karenanya secara empiris di lapangan akan terdapat hutan bakau yang sangat subur dan memiliki potensi sumber daya alam yang sangat menguntungkan, dan pada waktu yang bersamaan akan banyak terdapat *spesies*, baik itu *flora* maupun *fauna*. Seiring dengan keadaan itu, juga akan banyak terdapat berbagai jenis satwa endemik yang memiliki potensi dan nilai ekonomis yang tinggi, serta banyaknya teradapat trumbu karang yang sangat beragam jenisnya dan kaya bagi hidup dan kehidupan di laut. Sejalan dengan penjelasan pada bagian di atas, bahwa bagi Negara Indonesia yang merupakan lintasan khatulistiwa, paling tidak ada tiga manfaat yang akan didapatkan oleh bangsa dan Negara Indonesia, yaitu: -pada Negara yang dilintasi khatulistiwa, lazimnya hanya mempunyai dua musim yang sebanding, dan jarang mengalami kenaikan atau penurunan suhu dan kelembapan yang signifikan; - bagi Negara yang dilintasi khatulistiwa, keadaan dan kondisi tanahnya akan menjadi subur dan demikian juga isi sumber kekayaan lautnya sangat luar biasa banyaknya, karena memiliki beraneka ragam biota yang hidup dan berkehidupan di laut; dan -bagi negara yang dilintasi khatulistiwa, pada umumnya jarang terkena musibah bencana alam seperti badai atau topan karena siklus musimnya sangat teratur dengan siklus yang perjalanan dari waktu ke waktu terwujud secara berkelanjutan (*sustainability*).

Dengan menyimak dari hal-hal yang telah diuraikan pada bagian di atas, bahwa dari aspek kodrat tersebut, jelas untuk negara Indonesia memiliki potensi sumber kekayaan Nasional yang sangat luar biasa besarnya. Potensi sumber kekayaan nasional bangsa dan Negara Indonesia itu tentu atas berkat dan rahmat yang telah diberikan oleh Allah Subhanawata'ala-Tuhan Yang Maha Esa bahwa Indonesia sebagai "Negara Agraris dan Negara Maritim atau Negara Bahari". Pada kenyataannya eksisting di lapangan, memang potensi sumber kekayaan nasional itu secara signifikan berada pada titik dan lingkup yaitu di bidang pertanian dan perkebunan yang akan menghasilkan berbagai jenis produk bahan makanan bidang agro

industri. Demikian pula dengan, potensi sumber kekayaan nasional tersebut berasal dari zona atau bidang kelautan dan/atau maritim. Artinya dengan potensi sumber daya alam yang dimiliki oleh bangsa dan Negara Indonesia yang sangat luar biasa itu, sebagai negara Agraris dan Negara Maritim/bahari, maka sesungguhnya khusus mengenai bagaimana cara mendesain dan/atau membuat konstruksi paradigma politik hukum kebijakan keagrariaan, untuk wajib didesain yang dasar dan/atau postulat/basis pembentukannya tidak diperkenan untuk dilakukan secara parsial dan mengenai pendekatan yang akan dipergunakan, juga tidak diperkenankan dengan menggunakan kepada pendekatan yang sifat pasial dan/atau fragmatis. Model pendekatannya harus menggunakan pendekatan sistem (*system approach*). Artinya dengan menggunakan pendekatan sistem dimaksud, bahwa dalam konteks membuat dan/atau membentuk konstruksi paradigma politik hukum atas kebijakan keagrariaan di Indonesia itu, bahwa dari semua aspek sistem kehidupan anak bangsa yang telah dijelaskan pada bagian di atas adalah merupakan Sisnas (Idiologi, Politik, Ekonomi, Sosial Budaya dan Pertanahan Keamanan) terutama dari spektrum politik hukum agraria wajib dirumuskan sedemikian rupa, yang utuh, menyeluruh, komprehensif, sistematis dan holistik yang semuanya harus ter-anyam dan terintegrasi "dalam satu kumparan yang bulat dan terpadu di dalam suatu sistem". Hal ini sesuai dengan makna pendekatan sistem (M.Solly Lubis, 2002) yaitu suatu tindakan yang dikerjakan melalui prosedur-prosedur yang saling berhubungan antara yang satu dengan yang lainnya secara utuh dan terpadu dan tidak terpisahkan, untuk mengasilkan maksud dan tujuan yang ingin dicapai.

Dengan memperhatikan begitu luar biasanya potensi sumber daya alam bangsa dan Negara Indonesia, utamanya sebagai Negara agraris dan maritim, dan hal ini adalah merupakan potensi yang luar biasa besarnya untuk mempercepat pertumbuhan kekayaan Nasional, maka sekali lagi penulis menegaskan untuk-dan guna melaksanakan pembentukan konstruksi paradigma politik hukum agraria yang bersifat nasional tersebut, proses pembentukannya wajib merujuk, mengacu, berpedoman dan berdasarkan kepada tiga pilar sebagai pondasi permanen yaitu: -berdasarkan amanat Pancasila 1 Juni 1945, dimana Pancasila sebagai Dasar Negara, sebagai pandangan hidup bangsa, dan sebagai jiwa kepribadian bangsa dan Negara Indonesia (*philosophy of paradigm*); -berdasarkan kepada amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang disebut dengan (*constitutional of paradigm*), khususnya untuk meneguhkan

terwujudnya paham kedaulatan rakyat sebagaimana telah diatur dan ditetapkan secara eksplisit di dalam Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan, bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar; dan - berdasarkan kepada Negara Indonesia adalah Negara hukum, yang disebut dengan (*yuridical of paradigm*). Hal ini dimaksudkan, bahwa Negara dan/atau pemerintah harus berkomitmen dengan penuh tanggung jawab dan berintegritas untuk meneguhkan paham Negara hukum, sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan secara tegas dan eksplisit di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan, bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum. Dalam upaya meneguhkan paham Negara hukum tersebut harus diwujudkan secara konkret yaitu "prinsip dan ciri negara hukum". Prinsip Negara hukum, terdiri dari: *-supreme of law*, yaitu penjunjungan yang tinggi terhadap tegak dan berlakunya hukum; *-equality before the law*, yaitu kesetaraan di hadapan hukum; dan *-due process of law*, yaitu hukum ditegakkan harus berdasarkan proses hukum yang benar. Sedangkan Ciri Negara hukum, terdiri dari: -Pelaksanaan Hak Asasi Manusia (HAM); -Pengadilan dan Hakim yang merdeka; dan -pelaksanaan asas legalitas. Melalui konstruksi paradigma politik hukum yang demikian, diharapkan atas keberadaan konstruksi politik hukum untuk melaksanakan seluruh rangkaian kebijakan keagrariaan secara nasional di Indonesia, dapat mewujudkan dan/atau meneguhkan percepatan atas tercapainya citacita nasional, sebagai tujuan Indonesia medecka 17 Agustus 1945, yang hal ini secara permanen, konkret dan eksplisit telah ditegaskan di dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang pada intinya tujuan nasional kemerdekaan bangsa dan Negara Indonesia tersebut adalah untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia melalui Negara yang berkemakmuran dan berkesejahteraan (*welfare state*) secara lahir dan batin.

Relevan dengan substansi dan/atau konten sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian di atas, terkait dengan hal ini sangatlah konstruktif daripada pemikiran dan pendapat yang telah disampaikan oleh (A.P. Parlindungan, 1998), bahwa telah disebutkannya bahwa untuk mengetahui filosofi yang sudah disepakati dan dituangkan dalam UUPA, maka dapatlah kita baca dalam pendahuluan dari UUPA sebagai berikut: Menimbang: a. bahwa di dalam Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupan rakyatnya, termasuk perekonomiannya terutama masih bercorak agraris, bumi, air, ruang

angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur; b. bahwa hukum agraria yang masih berlaku sekarang ini sebagai tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendinya pemerintahan jajahan dan sebagian dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan negara di dalam menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini serta pembangunan semesta; c. bahwa hukum Agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, dengan berlakunya hukum adat disamping hukum agraria yang didasarkan atas hukum barat; dan d. bahwa bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak mungkin menjamin kepastian hukum. Kemudian, pada konsiderans menimbang dalam UUPA dimaksud, ditegaskan yaitu: a. bahwa berhubung dengan apa yang tersebut dalam pertimbangan-pertimbangan di atas perlu adanya Hukum Agraria Nasional, yang berdasar atas hukum adat tentang tanah, yang sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia, dengan tidak mengakibatkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama; b. bahwa hukum agraria nasional harus memberi kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air, ruang angkasa, sebagai yang dimaksud di atas dan harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria; c. bahwa hukum agraria nasional itu harus mewujudkan penjelmaan dari ke-Tuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial, sebagai asas kerohanian Negara dan cita-cita bangsa, seperti yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar.

Kemudian di dalam bagian konsiderans menimbang berikutnya, yaitu: d. bahwa hukum agraria itu harus pula merupakan pelaksanaan daripada Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ketentuan dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar dan Manifesto Politik Republik Indonesia, sebagai yang ditegaskan dalam Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960, yang Negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong; e. bahwa berhubung dengan segala sesuatu itu perlu diletakkan sendi-sendinya dan disusun ketentuan-ketentuan pokok baru dalam bentuk undang-undang agraria nasional di atas. Berkenaan dengan hal ini, lebih lanjut (A.P. Parlindungan, 1989) telah memberikan komentarnya, yang dapat dikonstatir sebagaimana tersebut pada bagian di bawah ini: a. pengakuan bahwa bumi, air, ruang angkasa dari bangsa Indonesia

adalah karunia dari Tuhan Yang Maha Esa dengan demikian kita mengakui bahwa keterkaitan kita sesuai dengan sila pertama dari Pancasila yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa merupakan sifat religiusnya bangsa Indonesia dan mengakui pemberian Tuhan kepada bangsa Indonesia. Dalam sejarah pertanahan di Indonesia sebagaimana dapat kita telusuri dari hukum adat di Aceh dijelaskan bahwa bumi ini adalah *Haqul Allah*, dan manakala dia sudah terkait kepada bangsa (Indonesia) kita sebut *Haqul Adam*. Hal ini juga tercermin pada nomor c dari pendapat tersebut; b. filosofi dan teori hukum Agraria penjajah tidak sesuai dengan cita-cita bangsa dan lebih banyak memberikan kesengsaraan kepada bangsa Indonesia dan tidak menjamin kepastian hukum; c. akibat dari apa yang tersebut di atas, maka timbulah dualisme dalam hukum pertanahan dan demikian pula tidak sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia; d. haruslah diciptakan suatu hukum Agraria yang sederhana dan menjamin kepastian hukum dan dimasukkannya unsur agama (Perwakafan) dalam sistem hukum Agraria Nasional tersebut; e. hukum agraria nasional tersebut yang mencakup seluruh tanah tumpah darah Indonesia, harus dapat memenuhi keperluan permintaan zaman; dan f. bahwa hukum agraria nasional itu, berdasarkan atas hukum adat tanah, yang bersifat nasional, bukan hukum adat yang bersifat kedaerahan.

Terkait dengan hal yang dimaksudkan pada bagian di atas, dalam bagian berikut ini akan dikonstatir oleh penulis terkait dengan konstruksi konsiderans di dalam UUPA tersebut, yaitu pada bagian Memutuskan, yaitu: "Dengan Mencabut": 1. *Agrarische wet* (S 1870-55) sebagai yang termuat dalam pasal 51 "Wet op de Staatsinrichting van Nederlandsch Indie" (*Staatsblad* 1925 No 447) dan ketentuan dalam ayat-ayat lainnya dari pasal itu; 2. a. "*Domeinverklaring*" tersebut dalam pasal 1 "*Agrarisch Besluit*" (*Staatsblad* 1870 No.118); b. "*Algemeen Domeinverklaring*" tersebut dalam *Staatsblad* 1875 No.119a; c. "*Domeinverklaring* untuk Sumatera" tersebut dalam pasal 1 dari *Staatsblad* 1874 No.94f; d. "*Domeinverklaring* untuk Keresidenan Menado tersebut dalam pasal 1 dari *Staatsblad* 1877 No.55; d. "*Domeinverklaring* untuk residentie Zuider en Ooster afdeling van Borneo" tersebut dalam pasal

1 *Staatsblad* 1888 No.58; 3. "*Koninlijk Besluit*" tanggal 16 April 1872 No.29 (*Staatsblad* No.117) dan peraturan pelaksanaannya; dan 4. Buku Ke-II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia sepanjang yang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai *hypotheek* yang masih berlaku pada mulai berlakunya undang-

undang ini. Sejalan dengan penjelasan sebagaimana yang telah disebutkan pada bagian di atas, maka sudah semakin jelas bahwa bangsa dan Negara Indonesia, terutama dalam prespektif politik hukum, sudah jelas meninggalkan dan sekaligus menenggelamkan dan/atau menjungkirbalikkan dalam spektrum yang bersifat paradigmatis tatanan dan konstruksi politik hukum yaitu seluruh ketentuan-ketentuan paradigma "*Domein Verkalaring*" di dalam peraturan perundang-undangan bidang keagrariaan produk Kolonial Belanda itu. Sekali lagi ditegaskan oleh penulis telah dijungkirbalikkan oleh paradigma politik hukum (M.Solly Lubis, 2000) Agraria Nasional bangsa dan Negara Indonesia, yaitu dengan berpedoman kepada Pancasila 1 Juni 1945, sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 tersebut.

Terkait dengan hal dimaksud, lebih lanjut dapat dijelaskan bahwa bangsa dan Negara Indonesia secara fokus dan konkret telah menghapuskan *domein verklaring* seperti tersebut. Khusus terkait dengan konten ini dan dengan merujuk kepada Penjelasan UUPA, karena hal ini adalah berdasarkan tujuan dan sendi-sendik pemerintahan kolonial, dan jika memperhatikan pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang secara konkret telah menyatakan: "bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Terkait dengan hal ini sekaligus dinyatakan bahwa "Negara dan bangsa Indonesia bukan sebagai pemilik" dari tanah-tanah di Indonesia tetapi hanya hak untuk menguasai, yaitu untuk melakukan pengurusan dan pengaturan atas tanah-tanah di Indonesia dengan mengingat bahwa Negara Indonesia sebagai organisasi kekuasaan yang tertinggi tentu dalam hal ini adalah pemerintahan yang sah, untuk diberikan kewenangan tertentu dalam mengatur dan menyelenggarakan peruntukan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebesar-besarnya hanya semata-mata untuk mewujudkan kemakmuran rakyat. Konstruksi norma hukum ini, untuk selanjutnya menjadi basis dan/atau dasar serta potulat dalam konteks merumuskan Pasal 1 Pasal 2 sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan

UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 dimaksud. Artinya dalam konstruksi pasal-pasal tersebut secara jelas dan terang benderang bahwa Negara yang diberikan mandat oleh konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hanya sebatas untuk menguasai atas tanah di Indonesia. Dengan kata lain, bahwa Negara dan/atau pemerintah hanya mempunyai hak dan wewenang sebatas mengatur (*beheren*) dalam konteks menyelenggarakan peruntukan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebesar-besarnya semata-mata untuk mewujudkan kemakmuran rakyat tersebut. Dengan kata lain, bahwa dalam hal melakukan proses pembentukan atas konstruksi paradigma kebijakan keagraarian nasional tersebut, maka kepada seluruh pemangku kepentingan sebagai *stakeholder* bangsa dan Negara Indonesia, wajib untuk tunduk dan patuh guna melaksanakan amanat konstitusionalisme, atau yang disebut dengan paradigma konstitusional (*constitutional of paradigm*).

Berdasarkan beberapa substansi yang bersifat paradigmatis dan/atau fundamental sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian di atas, maka sekarang sudah saatnya untuk memberikan suatu kesimpulan dan/atau konklusi yang berkenaan dengan seperti dan bagaimana sebenarnya Konstruksi Paradigma Tanah Hak Milik Dalam Prespektif Kebijakan Agraria di Indonesia?. Untuk dan guna memberikan jawaban yang konstruktif atas pertanyaan yang sifatnya mendasar dan fundamental itu, menurut penulis sebelumnya dipandang sangat patut secara saintifik untuk menjelaskan terlebih dahulu beberapa hal penting sebagaimana yang telah dibentangkan secara nyata dan konkrit yaitu di dalam "Penjelasan" atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043, ketikan menjelaskan mengenai konten "Dasar-dasar dari Hukum Agraria Nasional, (Eddy Ruchiyat, 1986) yang menegaskan: (1) Pertama-tama dasar kenasionalan itu diletakkan dalam Pasal 1 ayat (1), yang menyatakan, bahwa: "seluruh wilayah Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia" dan Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi, bahwa: "seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha

Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan alam Nasional". Ini berarti bahwa bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dari para pemiliknya saja. Demikian pula tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli daerah atau pulau yang bersangkutan saja. Dengan pengertian yang demikian maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah Negara.

Adapun hubungan antara bangsa dan bumi, air serta ruang angkasa Indonesia itu adalah hubungan yang bersifat abadi (Pasal 1 ayat 3). Ini berarti bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air serta ruang angkasa Indonesia itu masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun tidak satu kekuasan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut. Dengan demikian maka biarpun sekarang ini daerah Irian Barat, yang merupakan bagian dari bumi, air dan ruang angkasa Indonesia berada di bawah kekuasaan penjajah, atas dasar ketentuan pasal ini bagian tersebut menurut hukum tetap merupakan bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia juga. Adapun hubungan antara bangsa dan bumi, air serta ruang angkasa tersebut di atas tidak berarti, bahwa hak milik perseorangan atas (sebagian dari) dari bumi tidak dimungkinkan lagi. Di atas telah dikemukakan, bahwa hubungan itu adalah semacam hubungan hak ulayat, jadi bukan berarti hubungan milik. Dalam rangka hak ulayat dikenal adanya hal milik perseorangan. Kiranya dapat ditegaskan bahwa dalam hukum agraria yang baru (Effendi Perangin, 1986) dikenal pula hak milik yang dapat dipunyai seseorang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain atas bagian dari bumi Indonesia (Pasal 4 jo Pasal 20). Dalam pada itu hanya permukaan bumi saja, yaitu yang disebut tanah, yang dapat dihaki oleh seseorang. Selain hak milik sebagai hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, diadakan pula hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, dan hak-hak lainnya yang akan ditetapkan dengan undang-undang lain (Pasal 4 jo Pasal 16). Bagaimana kedudukan hak-hak tersebut dalam hubungannya dengan hak bangsa (dan Negara) itu akan diuraikan dalam bagian nomor 2 di bawah ini.

Berkenaan dengan hal yang disebutkan pada bagian di atas, maka dalam bagian di bawah ini kemudian disebutkan di dalam bagian ke 2, yang menegaskan bahwa: (2) "Asas *Domein*" yang dipergunakan sebagai dasar daripada perundang-undangan agraria yang berasal dari pemerintah jajahan tidak dikenal dalam hukum agraria yang baru. Asas *Domein* adalah bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat Indonesia dan asas daripada Negara yang merdeka dan modern. Berhubung dengan ini asas tersebut, yang dipertegas dalam berbagai "pernyataan *domein*", yaitu misalnya dalam Pasal 1 *Agrarisch Besluit* (1870-118), S.1875-119a, S.1874-94f, S.1877-55 dan S.1888-58 ditinggalkan dan pernyataan- pernyataan *domein* itu dicabut kembali (Sudargo Gautama, 1990). Undang-undang Pokok Agraria berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak perlu dan tidaklah pula pada tempatnya, bahwa bangsa Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak sebagai selaku Badan Penguasa. Dari sudut inilah harus dilihat arti ketentuan dalam Pasal ayat (1) yang menyatakan, bahwa "Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara". Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut di atas perkataan "dikuasai" dalam pasal ini bukanlah berarti "dimiliki", akan tetapi adalah pengertian, yang memberi wewenang kepada Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia itu, untuk pada tingkatan yang tertinggi: a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya; b. menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu; dan c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas pada bagian di bawah ini kemudian dilanjutkan, bahwa segala sesuatunya dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur (Pasal 2 ayat 2 dan 3). Adapun kekuasaan Negara yang dimaksudkan itu mengenai semua bumi, air dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak. Kekuasaan Negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa Negara memberi kekuasaan kepada yang

mempunyainya untuk menggunakan haknya, sampai disitulah batas kekuasaan Negara tersebut. Adapun ini hak-hak itu serta pembatasan-pembatasannya dinyatakan dalam Pasal 4 dan pasal-pasal berikutnya serta pasal-pasal dalam Bab II. Kekuasaan Negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luasa dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan-badan hukum dengan sesuatu hak yang menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Pengguna (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (Pasal 2 ayat 4). Dalam pada itu kekuasaan Negara atas tanah-tanah ini pun sedikit atau banyak dibatasi pula oleh hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, sepanjang menurut kenyataannya hak ulayat itu masih ada, hal mana akan diuraikan lebih lanjut dalam nomor 3 di bawah ini. (3) Bertalian dengan hubungan antara bangsa dan bumi serta air dan kekuasaan Negara sebagai yang disebut dalam Pasal 1 dan 2 maka dalam Pasal 3 diadakan ketentuan mengenai hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, yang dimaksud akan mendudukkan hak itu pada tempat yang sewajarnya di dalam alam bernegara dewasa ini. Pasal 3 itu menentukan, bahwa: "Pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa hingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Ketentuan ini pertama-tama berpangkal pada pengakuan adanya hak ulayat itu dalam hukum agraria yang baru. Sebagaimana diketahui biarpun menurut kenyataannya (A.P. Parlindungan, 1994) hak ulayat itu ada dan berlaku serta diperhatikan pula di dalam keputusan-keputusan hakim, belum pernah hak tersebut diakui secara resmi di dalam undang-undang, dengan akibat bahwa di dalam melaksanakan peraturan-peraturan agraria hak ulayat itu pada zaman penjajahan dulu sering kali diabaikan. Berhubung dengan disebutkannya hak ulayat di dalam Undang-Undang Pokok Agraria, yang pada hakikatnya berarti pula pengakuan hak itu akan diperhatikan, sepanjang hak tersebut menurut kenyataannya memang masih ada pada masyarakat hukum yang bersangkutan. Misalnya di

dalam pemberian sesuatu hak atas tanah (umpamanya hak guna usaha) masyarakat hukum yang bersangkutan sebelumnya akan didengar pendapatnya dan akan diberi "*recognition*", yang memang ia berhak menerimanya selaku pemegang hak ulayat itu. Tetapi sebaliknya tidaklah dapat dibenarkan, jika berdasarkan hak ulayat itu masyarakat hukum itu menghalang-halangi pemberian hak guna usaha itu, sedangkan pemberian hak tersebut di daerah itu sungguh perlu untuk kepentingan yang lebih luas. Demikian pula tidaklah dapat dibenarkan jika sesuatu masyarakat hukum berdasarkan hak ulayatnya, menolak begitu saja dibukanya hutan secara besar-besaran dan teratur untuk melaksanakan proyek-proyek yang besar dalam rangka pelaksanaan rencana menambah hasil bahan makanan dan pemindahan penduduk. Pengalaman menunjukkan pula, bahwa pembangunan di daerah-daerah itu sendiri sering kali terlambat karena mendapat kesukaran mengenai hak ulayat. Inilah yang merupakan pangkal pikiran kedua daripada ketentuan dari Pasal 3 tersebut di atas. Kepentingan sesuatu masyarakat hukum harus tunduk pada kepentingan nasional dan Negara yang lebih luas dan hak ulayatnya pun pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan yang lebih luas itu. Tidaklah dapat dibenarkan, jika di dalam alam bernegara dewasa ini sesuatu masyarakat hukum masih mempertahankan isi dan pelaksanaan hak ulayatnya secara mutlak, seakan-akan ia terlepas dari pada hubungannya dengan masyarakat-masyarakat hukum dan daerah-daerah lainnya di dalam lingkungan Negara sebagai kesatuan. Sikap yang demikian terang bertentangan dengan asas pokok yang tercantum dalam Pasal 2 dan dalam praktiknya pun akan membawa akibat terhambatnya usaha-usaha besar untuk mencapai kemakmuran rakyat seluruhnya.

Berdasarkan beberapa substansi yang bersifat pokok, fundamental dan paradigmatis sebagaimana yang telah disajikan pada bagian di atas, sekarang ini tiba-tiba waktunya untuk menyajikan suatu keterangan yang mengenai kesimpulan dan/atau konklusi mengenai konstruksi paradigma tanah Hak Milik dalam perspektif kebijakan Agraria di Indonesia?. Terkait dengan hal ini, dan untuk memberikan jawaban secara konstruktif dalam pendekatan saintifik, bahwa sebagai dasar hukum dan/atau postulat atas basis, berkenaan konstruksi paradigma tanah Hak Milik dalam prespektif pelaksanaan kebijakan Agraria di Indonesia, secara paradigmatis landasan hukumnya masih tetap bertumpu dan perpedoman yaitu kepada: a. Konstruksi paradigma dasar pengaturan hukum atas Tanah Hak Milik tersebut, wajib tunduk dan patuh kepada amanat Pancasila 1 Juni 1945 yaitu

sebagai Dasar Negara, Pandangan hidup Bangsa, dan jiwa serta kepribadian bangsa dan Negara Indonesia yang disebut dengan "*philosophy of paradigm*". Paradigma ini sifatnya sudah permanen dan final dan tidak diperkenankan untuk diperdebatkan lagi, karena Pancasila sudah mampu memberikan jaminan dan garansi secara berkelanjutan (*sustainable*) untuk menjaga keutuhan bagi bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia dari Sabang sampai Merauke dan dari Miangas sampai Pulau Rote, yang struktur kehidupan sosial masyarakatnya sangat majemuk, pluralis dan heterogen yang terikat kuat dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika, yaitu biarpun berbeda-beda tetapi tetap satu jua; b. Konstruksi paradigma dasar pengaturan hukum atas Tanah Hak Milik tersebut, wajib tunduk dan patuh kepada amanat Konstitusi Bangsa dan Negara Indonesia, yaitu berdasarkan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang disebut dengan (*constitutional of paradigm*), khususnya untuk meneguhkan terwujudnya paham kedaulatan rakyat sebagaimana telah diatur dan ditetapkan secara eksplisit di dalam Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan, bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang- Undang Dasar; dan c. Konstruksi paradigma dasar pengaturan hukum atas Tanah Hak Milik tersebut, wajib tunduk dan patuh kepada Negara Indonesia adalah Negara hukum, yang disebut dengan (*yuridical of paradigm*). Hal ini dimaksudkan, bahwa Negara dan/atau pemerintah harus berkomitmen dengan penuh tanggung jawab dan berintegritas untuk meneguhkan paham Negara hukum, sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan secara tegas dan ekplisit di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan, bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum.

Dalam upaya meneguhkan paham negara hukum tersebut harus diwujudkan secara konkrit yaitu "prinsip dan ciri negara hukum". Prinsip Negara hukum, terdiri dari: *-supreme of law*, yaitu penjunjungan yang tinggi terhadap tegak dan berlakunya hukum; *-equality before the law*, yaitu kesetaraan di hadapan hukum; dan *-due process of law*, yaitu hukum ditegakkan harus berdasarkan proses hukum yang benar. Sedangkan Ciri Negara hukum, terdiri dari: - Pelaksanaan Hak Asasi Manusia (HAM); -Pengadilan dan Hakim yang merdeka; dan -Pelaksanaan atas legalitas. Berkenaan dengan keberadaan tanah dengan status hak milik ini, dan dikaitkan analisisnya dalam pendekatan yang sifatnya praktik operasional, bahwa hal itu juga telah dijelaskan dan dikonstatir sedemikian rupa sebagaimana yang telah dijelaskan secara konkrit dan ekplisit yaitu di

dalam "Penjelasan II", yaitu atas diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 tersebut, yang menyebutkan, bahwa dalam rangka hak ulayat dikenal adanya "Hak Milik" yang dapat dipunyai seseorang (Y.W. Sunindhia dan Ninik Widiyanti, 1988). Terkait dengan hal ini, kiranya dapat ditegaskan bahwa dalam hukum agraria yaitu menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 dimaksud, bahwa dikenal pula hak milik yang dapat dipunyai seseorang , baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain atas bagian dari bumi Indonesia, yaitu sebagaimana yang dimaksud pengaturan hukumnya dalam Pasal 4 *juncto* Pasal 20 UUPA tersebut.

4. Pengertian Tanah Hak Milik Dalam Prespektif UUPA

Dalam bagian dan/atau konten sebagaimana termaksud dalam sub judul di atas, sebelumnya sudah dijelaskan sedemikian rupa khusus yang berkenaan dengan mengenai konstruksi paradigma tanah Hak Milik dalam perspektif kebijakan Agraria di Indonesia, maka untuk selanjutnya dalam bagian ini, lebih lanjut akan dijelaskan mengenai pengertian Tanah Hak Milik Dalam Prespektif UUPA. Sebagai dasar rujukan dan/atau pedomannya, adalah tetap berdasarkan kepada ketentuan sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 dimaksud. Berdasarkan frasa yang termaktub dalam konten yang akan dibahas dan/atau dianalisis dalam bagian ini, maka dalam konteks melaksanakan analisisnya secara berututan akan dilakukan pembahasan terlebih dahulu, yaitu berkenaan dengan pengertian Hak Milik. Terkait dengan hal ini, tentu yang digunakan sebagai dasar dan/atau rujukan dalam mengartikan Hak Milik tersebut rujukan dan/atau pedomannya adalah berdasarkan ketentuan sebagaimana yang dimaksudkan dalam UUPA tersebut. Sebagai landasan dan/atau

dasar hukum untuk memberikan batasan dan/atau pengertian atas Tanah Hak Milik tersebut, menurut pendapat penulis yang dijadikan rujukan dan/atau pedoman, secara paradigmatis filosofis (*philosophy of paradigm*) adalah merujuk dan berpedoman serta berdasarkan nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945 sebagai Dasar Negara, sebagai pandangan hidup bangsa dan sesebagai jiwa serta kepribadian bangsa. Khusus mengenai esensi dan keberadaan Pancasila 1 Juni 1945 tersebut sedemikian rupa telah dijelaskan penulis dalam bagian di atas. Kemudian berikutnya yang menjadi landasan dan/atau dasar hukum terhadap keberadaan Tanah Hak Milik tersebut, tentu secara paradigmatis konstitusional (*constitutional of paradigm*) adalah merujuk dan berdasarkan ketentuan sebagaimana yang telah diamanatkan di dalam Konstitusi Negara yaitu Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Elemen berikutnya, yaitu sebagai landasan dan/atau dasar hukum mengenai Tanah Hak Milik tersebut, terutama dalam pendekatan paradigmatis secara yuridis (*juridical of paradigm*), adalah merujuk dan berdasarkan kepada prinsip utama bahwa Indonesia adalah Negara hukum.

Dalam pada itu dapat diberikan penjelasan tambahan, bahwa terkait dengan nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945 adalah merupakan salah satu landasan hukum dalam pengaturan hukum mengenai tanah hak milik tersebut, menurut pendapat penulis, sejatinya hal ini adalah merupakan bentuk pertanggung jawaban puncak oleh Negara kepada seluruh rakyat dan bangsa Indonesia atas arti dan makna yang hakiki atas kemerdekaan bangsa dan Negara Indonesia yang diproklamirkan pada tanggal 17 Agustus 1945 tersebut. Mengapa dikatakan demikian?, karena untuk mewujudkan kemerdekaan bangsa dan Negara Indonesia itu, adalah merupakan perjuangan bersama, secara gotong royong yang telah dipersembahkan oleh seluruh rakyat bangsa Indonesia. Artinya untuk memperjuangkan dan merebut kemerdekaan bangsa dan Negara Indonesia itu bukanlah dilakukan oleh orang per orang dan/atau oleh kelompok tertentu saja. Dengan kata lain, bahwa pemberian Tanah Hak milik kepada seluruh rakyat dan bangsa Indonesia, terutama dalam pendekatan hakikat ilmu yaitu dari aspek aksiologi dan/atau kemanfaatan, hal itu sesungguhnya adalah merupakan hak kebendaan (*bezit*), yang seharusnya merupakan hak milik dan kepunyaan bagi seluruh rakyat dan/atau bangsa Indonesia yaitu terhadap bagian tanah dan/atau dari bumi Indonesia vide Pasal 4 dan Pasal 20 sebagaimana diatur dan telah ditegaskan di dalam Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang

ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 dimaksud. Dengan kata lain, bahwa Negara terutama dalam konteks pemberian Hak Milik kepada seluruh rakyat dan bangsa Indonesia atas sebagian bumi bangsa dan Negara Indonesia itu, maka "Negara harus hadir", dalam hidup dan kehidupan rakyat, hal ini tentu sesuai dengan amanat dan perintah berdasarkan Pancasila 1 Juni 1945 yaitu sebagai Dasar Negara, sebagai pandangan hidup bangsa dan sebagai jiwa serta kepribadian bangsa dan Negara Indonesia (*philosophy of paradigm*).

Berkaitan dengan apa yang telah diuraikan pada bagian di atas, untuk selanjutnya akan dijelaskan lebih lanjut landasan dan/atau dasar hukum atas tanah Hak Milik dimaksud. Salah satu dasar hukum yang dijadikan acuan dan/atau pedoman adalah merujuk dan berdasarkan kepada amanat dan perintah Konstitusi Negara yaitu Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (*constitutional of paradigm*). Dalam prespektif ini, analisisnya adalah salah satu norma hukum yang telah diamanatkan secara tegas di dalam Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (*constitutional of paradigm*) tersebut, bahwa Negara dalam melaksanakan semua aspek kehidupan berbangsa dan bernegara yaitu dalam konteks Sisnas yaitu Sitem Kehidupan Nasional, yang di dalamnya meliputi: Idiologi, Politik, Ekonomi, Sosial dan Budaya serta Pertahanan Keamanan Nasional (Ipoleksosbud Hankamnas) harus mengejawantahkan dan sekaligus "meneguhkan prinsip dan/atau paham kedaulatan rakyat", sebagaimana yang telah diatur dan ditegaskan secara nyata, konkret dan eksplisit yaitu di dalam Pasal 1 ayat (2) Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (*constitutional of paradigm*) tersebut, yang menegaskan bahwa: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Artinya, bahwa Negara dan/atau Pemerintah dalam hal ini, terutama dalam konteks pemberian dan/atau penerbitan sertifikat (Tanda Bukti Hak) atas tanah Hak Milik kepada rakyat, warga masyarakat dan atau penduduk/bangsa Indonesia, tentu yang memenuhi persyaratan untuk itu, terhadap sebagian bumi di Negara Indonesia vide Pasal 4 dan Pasal 20 sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 dimaksud. Sejalan dengan

dengan hal tersebut, juga merupakan landasan hukum dalam perspektif paradigma konstitusional (*constitutional of paradigm*) tersebut, yaitu dalam hal hadirnya Negara untuk memperjuangkan, membela dan melindungi seluruh rakyat yang berhubungan dengan Hak Asasi Manusia (HAM) terkait dengan tanah Hak Milik itu adalah sesuai dengan amanat dan perintah Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang diatur dan ditetapkan di dalam Pasal 28A yang menegaskan, bahwa: "Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya". Terkait dengan hal ini juga berhubungan dengan amanat dan perintah Pasal 28G Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan, bahwa: "Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi". Relevan dengan hal ini, di dalam Pasal 28H ayat (4) Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga telah mengatur secara eksplisit, nyata dan terang benderang dan menegaskan, bahwa: "Setiap orang berhak mempunyai hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun".

Masih relevan dengan hal tersebut di atas, yaitu terkait dengan landasan hukum dan/atau dasar hukum dalam konteks tanah Hak Milik yaitu berdasarkan pendekatan yang sifatnya paradigmatis berdasarkan prinsip Indonesia adalah Negara hukum (*juridical of paradigm*), maka kepada Negara dan/atau Pemerintah terutama ketika melaksanakan Sistem Kehidupan Nasional, yang di dalamnya meliputi: Idiologi, Politik, Ekonomi, Sosial dan Budaya serta Pertahanan Keamanan Nasional (Ipoleksosbud Hankamnas) harus mengejawantahkan dan sekaligus "meneguhkan prinsip dan/atau paham Indonesia adalah Negara hukum", sebagaimana yang telah diatur dan ditegaskan secara nyata, konkrit dan eksplisit yaitu di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (*constitutional of paradigm*) tersebut, yang menegaskan bahwa: "Negara Indonesia adalah negara hukum". Artinya, bahwa Negara (L.J. van Apeldoorn, 2001) memang seharusnya harus hadir dalam konteks memberikan status tanah Hak Milik itu kepada seluruh rakyat dan bangsa Indonesia, yaitu terhadap sebagian bumi Negara Indonesia sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan di dalam Pasal 4 juncto Pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan

UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 tersebut. Dalam pengejawantahannya bahwa Negara dan/atau pemerintah harus pula mempedomani dan berpatokan serta berdasarkan dan sekaligus mewujudkan secara konkret yaitu "prinsip dan ciri negara hukum". Prinsip Negara hukum, terdiri dari: *-supreme of law*, yaitu penjunjungan yang tinggi terhadap tegak dan berlakunya hukum; *-equality before the law*, yaitu kesetaraan di hadapan hukum; dan *-due process of law*, yaitu hukum ditegakkan harus berdasarkan proses hukum yang benar. Sedangkan Ciri Negara hukum, terdiri dari: *- Pelaksanaan Hak Asasi Manusia (HAM); -Pengadilan dan Hakim yang merdeka; dan -Pelaksanaan atas legalitas*. Berkenaan dengan hal ini, sesungguhnya keberadaan norma hukum sebagaimana yang diatur dan ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 seperti dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan, karena dua kata terakhir di dalam rumusan Pasal 1 ayat (2) tersebut menyebutkan dengan frasa menurut Undang-Undang Dasar. Dengan perkataan lain, bahwa pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat tersebut, haruslah dilaksanakan menurut dan berdasarkan amanat dan ketentuan sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimaksud.

Sebelum menjelaskan lebih lanjut khusus mengenai pengertian tanah Hak Milik dalam prespektif UUPA tersebut, menurut hemat penulis dipandang patut dan tepat untuk mengkonstatir aspek historis terkait dengan tanah Hak Milik yang analisisnya tentu masih dalam prespektif UUPA dimaksud dan seberapa perlu diintegrasikan dengan ketentuan hukum Barat yaitu peraturan perundang-undangan keagrariaan produk pemerintah jajahan yaitu Kolonial Belanda sebagaimana dahulu tercantum di dalam *Agrarisch Wet Stb.1870-55*. Untuk hal ini dapat disampaikan beberapa hal yang sifatnya fundamental, bahwa dahulu hak milik dalam pengertian Hukum Barat adalah bersifat mutlak, yaitu hal ini sesuai dengan paham mereka anut paham individualisme. Dalam pelaksanaannya kepentingan individu sangat menonjol dan/atau dominan sekali. Artinya, bahwa individu diberi kekuasaan bebas dan hak yang penuh terhadap miliknya. Hak milik tersebut, tidak dapat diganggu gugat. Akibat adanya ketentuan demikian (Eddy Ruchiyat, 1986), maka Pemerintah tidak dapat bertindak terhadap milik seseorang, meskipun hal itu perlu untuk kepentingan umum. Sebagai contoh dari kemutlakan hak

milik ini dibuktikan dengan adanya *Arrest* 14 Maret 1904, yaitu *Lantaarnpaal Arrest*, sehingga perbuatan Kotapraja yang waktu itu memerintahkan penyediaan kira-kira satu meter persegi tanah dari seorang pemilik tanah untuk menancapkan tiang lentera bagi penerangan umum, oleh Hakim dianggap bertentangan dengan undang-undang, karena membatasi hak milik perseorangan. Konsepsi hak milik semacam ini pada zaman sekarang tentunya sudah tidak dapat diterima lagi. Hak milik atas tanah dalam pengertian sekarang, sebagaimana tercantum dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA, adalah sebagai: "Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6". Berkennaan dengan konstruksi rumusan Pasal 6 yang dimaksudkan adalah berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 tersebut.

Masih sejalan dengan uraian sebagaimana yang disebutkan pada bagian di atas, lebih lanjut dijelaskan bahwa menurut ketentuan yang diatur dan ditetapkan di dalam rumusan Pasal 6 UUPA tersebut ditegaskan semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Kemudian dijelaskan, bahwa kosa kata "terkuat dan terpenuh" tersebut, dalam hal ini tidak berarti bahwa hak milik atas tanah itu adalah merupakan hak yang mutlak, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu-gugat. Hal ini dimaksudkan untuk membedakannya dengan hak-hak atas tanah yang lainnya yang dimiliki oleh individu dan/atau perseorangan. Dengan perkataan lain, bahwa hak milik yang merupakan hak yang paling kuat dan yang paling penuh diantara semua hak-hak atas tanah lainnya. Namun dalam bagian ini dapat dijelaskan, bahwa individu dan/atau perseorangan itu tetap mempunyai hak untuk menuntut kembali di tangan siapa pun benda dan/atau tanah tersebut berada. Seseorang yang mempunyai hak milik atas tanah pada intinya dapat berbuat apa saja sekehendak hatinya atas tanah hak miliknya tersebut, dengan suatu syarat dan ketentuan asal saja tindakan dan/atau perbuatannya itu tidak bertentangan dengan undang-undang dan/atau melanggar hak dan kepentingan orang lain. Dalam hal ini, harus diingat harus mengutamakan adanya kepentingan umum, sebagaimana yang telah dipersyaratkan dikonstruksikan dan rumusankan dalam Pasal 6 sebagaimana diatur dan ditetapkan secara nyata, konkret dan jelas yaitu di dalam Undang- Undang Nomor 5

Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 dimaksud. Terkait dengan hal ini, menurut pendapat penulis bahwa substansi dan/atau isi yang telah diatur dalam Pasal 6 UUPA tersebut sangat tepat sekali, terutama jika diintegrasikan dengan amanat dan ketentuan mengenai Hak Asasi Manusia (HAM) sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan dalam Pasal 28J Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan, bahwa: "Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara". Sejalan dengan hal ini juga telah diatur yaitu di dalam Pasal 28H ayat (4) Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga telah mengatur secara eksplisit, yang menegaskan, bahwa: "Setiap orang berhak mempunyai hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun."

Masih berkaitan dengan substansi yang di atas, bahwa sesungguhnya bangsa dan Negara Indonesia sejatinya adalah menganut faham, bahwa hak milik mempunyai fungsi sosial. Makna dan arati bahwa hak milik itu mempunyai fungsi sosial tersebut, pada intinya keberadaan hak milik tanah yang dipunyai oleh seseorang itu, sesungguhnya tidak diperkenankan untuk dipergunakan hanya semata-mata untuk memenuhi kepentingan individu, pribadi dan/atau perseorangan, akan tetap paradigma yang ditetapkan di dalam UUPA tersebut sejatinya adalah untuk kepentingan rakyat, masyarakat, bangsa dan Negara dalam spektrum yang luas dan/atau semata-mata untuk kepentingan umum. Atau dengan perkataan lain, bahwa hak milik atas tanah dimaksud harus memberikan kontribusi untuk-dan guna kepentingan kemasyarakatan dan dalam pelaksanaannya tentu dengan memperhatikan dan sekaligus memberikan berbagai hak bagi kepentingan masyarakat secara umum. Khusus mengenai ini, sudah sangat tepat konstruksi norma hukum sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan di dalam Pasal 28J Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan, bahwa: "Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara". Artinya setiap orang dan/atau individu warga masyarakat Indonesia yang mempunyai tanah dengan status hak milik, dalam melaksanakan haknya itu sifatnya tidak mutlak secara permanen, manakala pada waktu tertentu Negara dan/atau pemerintah yaitu dalam konteks

melaksanakan pelayanan publik demi untuk kepentingan umum dan memerlukan tanah hak milik itu untuk melaksanakan program pembangunan. Dalam kaitan hal itu, (Vilhelm Aubert, 1977) terutama untuk mewujudkan bahwa semua hak atas tanah mempunyai "fungsi sosial", maka kepada warga masyarakat yang mempunyai tanah hak milik tersebut, harus rela untuk melepaskan hak kepemilikan tanahnya. Tentu dalam konteks hal dimaksud, kepada Negara dan/atau Pemerintah, harus memberikan ganti untung kepada pihak pemilik hak tanah dengan status hak milik dimaksud.

Sehubungan dengan hal yang disebutkan pada bagian di atas, bahwa sekalipun sebidang tanah menjadi hak milik seseorang dan/atau individu atas perseorangan, namun karena hak milik itu dipandang berada di atas Hak Ulayat Negara, maka dalam batas-batas tertentu (misalnya untuk keperluan pembangunan jalan raya), tetapi bukan untuk pendirian/pembangunan hotel, *casino* dan lain-lain, dalam hal ini Negara tetap berhak untuk menentukan penggunaan tanah hak milik tersebut, sesuai dengan pola pembangunan dan ketentuan hukum mengenai tata guna tanah secara nasional maupun regional. Terkait dengan hal ini sekali ditegaskan, bahwa pendirian hak milik adalah mempunyai fungsi sosial, hal ini didasarkan kepada pemikiran, bahwa hak milik atas tanah tersebut pada intinya perlu dibatasi dengan fungsi sosial, yaitu dalam rangka mencegah penggunaan hak milik yang tidak sesuai dengan fungsi dan tujuannya. Berkenaan dengan hal ini, tentu sebagai dasar hukum dan/atau basis serta postulat hukumnya adalah berdasarkan amanat dan perintah sebagaimana yang telah diatur dan ditegaskan di dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan, bahwa: "Bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Relevan dengan hal ini, jika nanti pada saatnya Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pertanahan akan diproses pembentukannya (*law making process*), yaitu antara Presiden Republik Indonesia bersama-wama Wakil Rakyat yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI), maka sangat patut untuk diatur mengenai suatu norma hukum bersifat asas khususnya terkait dengan beban pembuktian, terutama yang terkait dengan keberadaan dan/atau eksistensi tanah hak milik tersebut, yaitu: "Tiap hak milik dianggap bebas dari segala beban pembuktian, sedang orang yang mengaku mempunyai suatu hak atas tanah itu harus memberikan pembuktianya". Dalam kaitannya dijelaskan, bahwa apabila undang-undang tentang hak milik atas tanah selesai

dibentuk, maka tidak akan diperbolehkan lagi pemilik tanah secara *originer*, tanpa izin Pemerintah yang diberikan sebelumnya (Samuel P. Huntington, 2002), seperti halnya dengan pembukaan tanah menurut hukum adat atau pemilikan tanah timbul, akan tetapi semua pemilikan tanah akan bersifat pemilikan tanah secara sekunder (*derivatief afgeleid*).

Relevan dengan hal yang telah disebutkan pada bagian di atas, bahwa kehadiran Negara sangat diperlukan tentu diintegrasikan dengan upaya memberikan perlindungan dan sekaligus membela rakyat dan seluruh masyarakat terutama masyarakat yang tinggal di Perdesaan yang sebagian besar mata pencahariannya sangat tergantung dari usaha pertanian, perkebunan dan perikan. Untuk itu sekali lagi Negara harus hadir secara konkret dalam hidup dan kehidupan rakyat di perdesaan untuk memberikan perlindungan yang terkait dengan tanah Hak Milik tersebut. Untuk hal ini, menurut hemat penulis Negara harus fokus secara *bekelanjutan (sustainability)* untuk melaksanakan program *landreform*. Berkennaan dengan Landreform ini sejatinya dasar hukum pelaksanaannya dalam prespektif undang-undang yang sifatnya organik adalah merujuk dan berdasarkan amanat dan ketentuan sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan yaitu berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 tersebut. Terkait dengan hal ini, dan bilamana (Abdurrahman, 1983), undang-undang UUPA tersebut akan menemukan beberapa pasal yang berkenaan dengan pelaksanaan landreform yaitu: a. Pasal 7 yang menentukan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan; b. Pasal 13 ayat (2) menyebutkan bahwa Pemerintah mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria dan organisasi-organisasi dan perseorangan yang bersifat monopoli swasta; c. Pasal 14 yang mengatur kewajiban Pemerintah untuk mengadakan rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa baik di tingkat pusat maupun daerah; dan d. Pasal 17 yang menentukan: (1) Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan minimum tanah yang boleh dipunyai dengan suatu hak sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 16 UUPA oleh suatu keluarga dan/atau Badan Hukum; (2) Penetapan batas

maksimum termasuk dalam ayat (1) pasal ini dilakukan dengan peraturan perundang-undangan di dalam waktu yang singkat; (3) Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termasuk dalam ayat (2) pasal ini diambil oleh Pemerintah dengan ganti rugi, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah; dan (4) Tercapainya batas maksimum termasuk dalam ayat (1) pasal ini yang akan ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan dilaksanakan secara berangsur-angsur.

Menyimak dan menelisik dari hal-hal yang telah disajikan pada bagian di atas, sesungguhnya apa yang disebutkan itu hanyalah merupakan ketentuan yang bersifat pokok yang memberikan arah pengaturan hukumnya secara garis besarnya saja. Pasal dari ketentuan tersebut masih menunjukkan pada perlunya suatu peraturan pelaksana, baik berupa undang-undang maupun Peraturan Pemerintah. Sejalan dengan hal ini, yaitu untuk keperluan tersebut telah dikeluarkan berbagai peraturan pelaksanaan yang bertujuan untuk melaksanakan prinsip-prinsip *landreform* yang sudah digariskan di dalam UUPA. Beberapa Peraturan pelaksanaan dimaksud antara lain adalah: (1) Undang-Undang No.38 Prp. Tahun 1960, LN. Tahun 1960 No.120 (TLN No.2058) tentang Penguasaan dan Penetapan luas tanah untuk tanaman-tanaman tertentu. Undang-Undang ini pada mulanya dikeluarkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, akan tetapi dengan Undang-Undang No.1 Tahun 1961, telah disahkan menjadi Undang-Undang. Kemudian dalam Tahun 1964 telah disempurnakan dengan Undang-Undang No.20 Tahun 1964 (LN.1964 No.188; (2) Undang-Undang No.56 Prp. Tahun 1960, LN 1960 No.174 (TLN.2117) tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Undang-Undang ini pada mulanya dikeluarkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, akan tetapi dengan Undang-Undang No.1 Tahun 1961, telah disahkan menjadi Undang-Undang; (3) Undang-Undang No.6 Tahun 1964, tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.5 Tahun 1963 tentang Surat Hutang *Landreform* (LN 1963 No.63) Menjadi Undang-Undang; (4) Peraturan Pemerintah No.224 Tahun 1961, LN 1961 No.280 (TLN 2322) tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian; (5) Keputusan Menteri Agraria tanggal 31 Desember 1960 No.SK.978/KA/1960 tentang Penegasan Luas Maksimum Tanah Pertanian; (6) Keputusan Presiden tanggal 5 April 1961 No.131/1961 yang kemudian diubah dan diperbaiki dengan Keputusan Presiden tanggal 6 September 1961 No.509/1961 dan

Keputusan Presiden tanggal 17 Oktober 1964 No.263 tentang Organisasi Penyelenggaraan *Landreform*; dan (7) Insturksi Menteri Dalam Negeri tanggal 18 September 1973 No.21 Tahun 1973 tentang Larangan Penguasaan Tanah Melampaui Batas.

Sehubungan dengan substansi yang telah diuraikan pada bagian di atas, khusus mengenai keberadaan tanah hak milik tersebut, menurut hemat penulis sesungguhnya realisasinya yang paling nyata dibutuhkan oleh rakyat dan masyarakat di Indonesia adalah terutama rakyat warga masyarakat yang tinggal di wilayah perdesaan, namun termasuk juga sangat dibutuhkan bagi rakyat dan masyarakat yang berpenghasilan menengah ke bawah yaitu rakyat dan masyarakat yang tinggal di perkotaan pada daerah-daerah pinggiran, dan/atau masyarakat yang perkotaan yang bertempat tinggal di suatu (Andi Hamzah dkk, 2000) kawasan Komplek Perumahan yang berskala menengah ke bawah. Dalam kaitan ini, menurut pendapat penulis bahwa program *landreform* dimaksud, adalah salah satu kebijakan yang sangat membumi, dan sekaligus merupakan salah satu faktor penting untuk mempercepat terwujudnya cita-cita nasional anak bangsa dan Negara Indonesia sebagaimana yang telah diamanatkan di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya sebagaimana yang termaktub dalam alinea keempat dan mengenai hal ini sebelumnya telah dijelaskan oleh penulis pada bagian di atas dalam buku ini. Dahulu, yaitu sejak tahun 1960 program *landreform* tersebut dilaksanakan yaitu berdasarkan Prp.56 Tahun 1961, bahwa program *landreform* ini sudah disalah tafsirkan oleh sebagian kalangan warga masyarakat bangsa Indonesia, yang beranggapan bahwa *Landreform* tersebut adalah merupakan konsep daripada Partai Komunis Indonesia (PKI), sehingga dalam pelaksanaan program *landreform* itu pada kenyataannya di lapangan berjalan tersendat-sendat dan/atau belum dilaksanakan secara berkelanjutan. Untuk itu, dalam bagian dijelaskan oleh penulis, bahwa pelaksanaan *landreform* itu bagi bangsa dan Negara Indonesia bukanlah merupakan konsep dan pemikiran dari PKI. Program *landreform* itu, sesungguhnya adalah merupakan revolusi nasional sesuai dengan paradigma politik hukum agraria nasional sebagaimana yang telah diamanatkan di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 tersebut.

Masih berkenaan dengan pelaksanaan *landreform* dimaksud, bahwa dalam pelaksanaanya dalam dimensi politik hukum yaitu pada tahun 1966, pada saat ini telah diterbitkan suatu keputusan politik tentang pelaksanaan *landreform* di Indonesia. Keputusan politik sekaligus merupakan politik hukum bangsa dan Negara Indonesia, pada saat itu telah diterbitkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Sementara Republik Indonesia (MPRS-RI), yaitu dalam Sidang Umumnya yang ke-IV Tahun 1966, yang telah memerintahkan di dalam diktum Pasal 31 agar pelaksanaan transmigrasi diperhebat dan penyelesaian *landreform/landuse* dipercepat. Dalam pada itu dapat disampaikan, memang Negara-negara Komunis seperti Sovyet Uni dan Republik Rakyat China, pernah juga menyelenggarakan *landreform* tersebut, akan tetapi masih banyak lagi negara-negara lainnya juga menyelenggarakan *landreform*, yaitu seperti: India, Pakistan, RPA, Irak, Iran. Untuk itu terkait dengan penyelenggaraan *landreform* tersebut sesungguhnya diarahkan kepada Negara-negara yang sedang berkembang. Mengenai hal ini, memang sangat dianjurkan oleh PBB, yang menegaskan:

"agrarian conditions which persisted in many under-developed countries and territories constituted a barrier to their economic development, because such conditions reduced agricultural productivity and were a major cause of low standards of living for the populations of those countries dan territories". "The General Assembly then stated its conviction that immediate steps should be taken to study the extent to which existing agrarian conditions hamper the economic devlopment of under-developed countries and adopted certain recommendations of action by governments".

Terkait dengan hal ini, atas keadaan sosial ekonomi dan kependudukan di negara-negara berkembanglah yang mendorong diadakannya *landreform* untuk membangun ekonomi negerinya, yang telah menderita akibat kesalahan dalam sistem pemilikan tanah di negara-negara tersebut. Oleh karena itu Majelis Umum PBB telah beketetapan hati untuk mempelajari pengaruh keadaan sistem agraria yang berlaku yang merintangi pembangunan ekonomi di negara-negara berkembang dan menerapkan pertunjuk-petunjuk tertentu dari Pemerintah yang bersangkutan.

Relevan dengan uraian sebagaimana yang telah disajikan pada bagian di atas, bahwa bukti lainnya bahwa *landreform* (A.P.Parlindungan, 1990) adalah bukan monopoli komunis atau bertujuan untuk memberi landasan bagi pembentukan masyarakat komunis, adalah motif atau pertimbangan yang menggerakkan

Jenderal Mac-Arthur untuk memerintahkan pelaksanaan *landreform* di Jepang, yang pada prinsipnya hampir sama dengan *landreform* di Indonesia. Terkait dengan hal ini, maka jelaslah bahwa program *landreform* di Jepang pada asasnya tidaklah berbeda dengan yang diselenggarakan di Indonesia. Berlainan benar dengan *landreform* di Sovyet Uni yang dinyatakan di dalam *Decree on Land* Tahun 1917. Kalau di Jepang dan Indonesia kepada bekas pemilik tanah diberikan ganti kerugian, maka di Sovyet Uni "*all land was en over to the working people for use free of charge*". Kalau di Indonesia dan Jepang tanah-tanah yang diambil oleh Pemerintah diretribusikan kepada para petani penggarap dengan hak milik dengan memungut uang pemasukan, maka di Sovyet Uni berbeda sama sekali, karena: "*It abolished private ownership of land for good and transferred all land to the ownership of the state*". Tanah tidak diredistribusikan kepada para petani penggarap dengan hak milik, tetapi diusahakan secara kolektif atau sebagai perusahaan Negara. *Landreform* Indonesia justru bertujuan memperluas pemilikan tanah para petani kecil, petani penggarap dan buruh tani. Kalau *landreform* di Sovyet Uni menghapuskan hak milik perorangan atas tanah, UUPA tetap mengakui hak milik itu. Dengan dalih menuntut pelaksanaan *landreform* secara konsekuensi PKI dengan BTI-nya dalam masa proloognya G-30 S melancarkan "aksi-aksi sepihak"-nya, yang justru mengakibatkan bentrokan-bentrokan fisik dan sengketa-sengketa di mana-mana yang menghambat pelaksanaan *landreform*. Dan memang PKI tidak menghendaki *landreform* menurut konsepsi nasional yang tercantum di dalam berbagai undang-undang yang ada, akan tetapi berusaha memaksakan konsepsinya, yang sudah barang tentu mendapat tantangan dari golongan-golongan lain. (Eddy Ruchiyat, 1983).

Dalam pada itu, menurut hemat penulis bahwa *landreform* yang dilaksanakan di Indonesia adalah merupakan pertanggungjawaban yang sangat esensial, yaitu dalam hubungannya dengan rahmat dan karunia yang telah diberikan oleh Allah Subhanawata'ala-Tuhan Yang Maha Esa bahwa Indonesia sebagai "Negara Agraris dan Negara Maritim atau Negara Bahari". Dalam kaitan ini, sudah seharusnya dan seyogiyanyalah bangsa dan Negara Indonesia untuk segera bergegas melaksanakan tindakan yang bersifat konkret, nyata secara empiris di lapangan untuk hadir memberikan perlindungan dan membela kepada rakyat dan masyarakat yang tinggal di Perdesaan yang pada umumnya strata sosial kehidupan ekonominya sebagian besar masih lemah, karena mata pencarian penduduk di perdesaan itu

utamanya adalah sebagai petani, pekebun, dan nelayan. Oleh karenanya sekali lagi dalam konteks mempertanggungjawabkan paradigma atas perlindungan status tanah hak milik yang dipunyai oleh rakyat, termasuk terhadap tanah masyarakat hukum adat, maka Negara dan/atau Pemerintah untuk segera hadir dalam hidup dan kehidupan rakyat. Paradigma politik hukum khusus mengenai pelaksanaan terhadap pemberian tanah dengan status hak milik tersebut, yaitu: -pertanggung jawaban dalam spektrum yang bersifat filosofis (*philosophy of paradigm*) adalah merupakan pertanggung jawaban nilai Pancasila 1 Juni 1945; -pertanggung jawaban dalam dimensi paradigma berdasarkan konstitusional (*constitutional of paradigm*), yaitu merupakan pertanggungjawaban oleh Negara dan/atau Pemerintah utamanya dalam konteks melaksanakan semua kebijakan publik dalam lingkup Sitem Kehidupan Nasional/Sisnas, yang terdiri dari: Idiologi, Politik, Ekonomi, Sosial Budaya, dan Pertahanan serta Keamanan Nasional (Ipoleksosbud Hankamnas) yaitu harus merujuk dan berdasarkan kepada amanat dan perintah Konstitusi Negara yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu untuk meneguhkan paham kedaulatan rakyat, sebagaimana yang telah diamanatkan di dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan, bahwa: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar; dan -pertanggung jawaban dalam dimensi bahwa Indonesia adalah Negara hukum (*yuridical of paradigm*). Hal ini sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (3) yang menegaskan, bahwa: "Negara Indonesia adalah Negara hukum". Guna-dan untuk meneguhkan paham negara hukum tersebut harus diwujudkan secara konkret yaitu "prinsip dan ciri negara hukum". Prinsip Negara hukum, terdiri dari: *-supreme of law*, yaitu penjunungan yang tinggi terhadap tegak dan berlakunya hukum; *-equality before the law*, yaitu kesetaraan di hadapan hukum; dan *-due process of law*, yaitu hukum ditegakkan harus berdasarkan proses hukum yang benar. Sedangkan Ciri Negara hukum, terdiri dari: -Pelaksanaan Hak Asasi Manusia (HAM); -Pengadilan dan Hakim yang merdeka; dan -Pelaksanaan asas legalitas.

5. Dasar Terjadinya Hak Milik Atas Tanah

Berdasarkan atas beberapa substansi yang sudah diuraikan pada bagian di atas, khususnya ketika menjelaskan tentang pengertian dan eksistensi daripada Hak Milik, dan ditambah beberapa uraian yang bersifat fundamental atas keberadaan dan/atau eksistensi hak milik

tersebut, maka dalam bagian di bawah ini untuk selanjutnya akan dijelaskan mengenai dasar terjadinya Hak Milik atas tanah dimaksud. Dalam bagian pertama, guna membahas tentang konten sebagaimana tersebut di atas, akan dijelaskan terlebih dahulu ha-hal yang bersifat normatif, teoretis konseptual sebagaimana yang telah diamanatkan di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 tersebut. Dalam pada itu dijelaskan menurut hemat penulis, sebelum menjelaskan secara detail mengenai dasar terjadinya hak milik atas tanah, ada baiknya akan dijelaskan kembali, mengenai sistematika pengaturan tentang hak milik dimaksud sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan di dalam UUPA tersebut. Dalam pendekatan sistematika, bahwa pengaturan mengenai hak milik di dalam UUPA tersebut, pengaturan hukumnya terdapat di Bagian III dengan *title* Hak Milik. Secara berurutan susunan pasal-pasalnya tersusun mulai Pasal 20 sampai dengan Pasal 27, dengan demikian dari sisi jumlah pasal ada sebanyak 7 pasal. Untuk lebih lengkap, dalam bagian ini akan dikonstatir kembali mengenai pengertian dan/atau arti hak milik tersebut. Arti Hak Milik, secara limitatif dan eksplisit pengaturan hukumnya ditetapkan di dalam Pasal 20 UUPA, yang menegaskan, bahwa: (1) Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6; (2) Hak Milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Berkenaan dengan keberadaan hak milik sebagaimana yang diatur dan ditetapkan di dalam Pasal 20 UUPA tersebut, menurut hemat penulis dalam bagian ini akan dirilis kembali hal-hal yang bersifat fundamental atas dikonstruksikannya mengenai hak milik di dalam Pasal 20 UUPA dimaksud. Sehubungan dengan hal ini, dapat dijelaskan kembali bahwa Hak Milik adalah merupakan hak atas tanah yang terkuat dan terpenuh yang memberi wewenang kepada yang mempunyai untuk dalam batas-batas yang didasarkan atas ketentuan undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya serta hukum yang tidak tertulis mempergunakan tanah itu menurut kehendaknya serta memungut hasilnya, asal saja tidak melanggar hak-hak orang lain. Istilah (A.P. Parlindungan, 1983) "ter" pada Pasal 20 UUPA dan Pasal 12 Rencana UUPA/1958 sama dan diartikan bukan yang mutlak tetapi (paling) dan terpenuh diantara hak-hak yang lain.

Tetapi setidaknya hak milik ini berasal dari tanah hak milik (dan sejenis) yang bertakluk kepada hukum adat dan tanah-tanah yang berasal dari hukum *BW* maupun berdasarkan ketetapan yang baru. Apakah ajaran "*misbruik van eigendomsrecht*" (penyalahgunaan pemakaian hak *eigendom*) yang merupakan suatu "*uitholling*" (pengosongan) daripada *eigendomsrecht* masih tetap berlaku pada Pasal 22 UUPA tersebut. Lebih-lebih lagi kata-kata "serta hukum yang tidak tertulis" yang menurut penjelasan rencana UUPA/1958 untuk menyesuaikannya dengan jurisprudensi mengenai hak *eigendom* sampai hari ini belum diperoleh jurisprudensi peradilan kita. Dalam hal ini tentunya kita teringat kepada keputusan HR di Negeri Belanda yang pada pokoknya menegaskan pada "*zonderredelijk belang*" (tanpa sesuatu kepentingan yang masuk akal) maupun kepada putusan *standaardarrest* 31 Januari 1919 dan perkembangan-perkembangan lebih lanjut daripada *arrest* tersebut, "bahwa pemakaian sesuatu hak dapat saja menimbulkan penyalah-gunaan hak", sungguh pun secara tak langsung tercantum dalam Pasal 6 UUPA yaitu semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Oleh karena belum ada jurisprudensi mengenai fungsi sosial hak atas tanah, maka diharapkan adanya perkembangan kelak ke arah suatu pengertian yang umum, bahwa setidak-tidaknya ketentuan daripada jurisprudensi *standaard* 31 Januari 1919 yang berprinsip bahwa *zonder redelijk belang* akan lebih lanjut berkembang. Bahwa dalam pemakaian haknya itu harus memperhatikan kepentingan masyarakat dan lebih dipertegas oleh fungsi sosial daripada hak tersebut yaitu manakala tanah itu tidak dipergunakan oleh pemiliknya, ia harus memperkenankan orang lain mengusahakannya terutama untuk usaha-usaha pertanian.

Dalam pada itu dapat dijelaskan, bahwa dengan merujuk, berdasarkan dan berpedoman kepada isi dan konten Pasal 20 UUPA dimaksud yang menjelaskan tentang pengertian Hak Milik, yang disebutkan Hak Milik adalah suatu hak atas tanah yang turut temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai oleh orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 UUPA tersebut, mengandung arti dan makna juga bahwa hak milik dimaksud adalah salah satu jenis dan macam hak tanah yang paling sempurna, apabila dibandingkan dengan jenis dan macam-macam hak tanah lainnya sebagaimana yang diatur dan yang telah ditetapkan di dalam Pasal 16 UUPA tersebut. Frasa terkuat dan terpenuh serta yang paling sempurna di sini tidaklah berarti pemilik selaku pemegang atas hak tanah dimaksud kewenangannya bertindak adalah tidak mutlak, tetapi

dibatasi yaitu dengan mengingat dan mengindahkan bahwa hak atas milik itu juga harus berfungsi sosial. Hak milik menurut UUPA adalah hak milik yang mempunyai fungsi sosial sebagaimana yang telah diatur secara tegas, nyata dan ekplisit di dalam Pasal 6 UUPA, yang menegaskan bahwa: "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, dengan demikian konstruksi norma hukum sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 6 UUPA ini, mengandung arti: a. hak milik atas tanah tersebut di samping hanya memberikan manfaat bagi pemiliknya, harus diusahakan pula agar sedapat mungkin dapat bermanfaat pula bagi orang lain atau kepentingan umum, bila keadaan memang memerlukan. Contoh: Pemilik suatu pekarangan harus memperbolehkan tetangganya atau orang lain melalui pekarangannya bila memang tidak ada jalan lain yang dapat dilalui selain harus terpaksa melintasi pekarangan tersebut; b. penggunaan hak milik tersebut tidak boleh mengganggu ketertiban dan kepentingan umum. Contoh: pemilik sebuah rumah atau pekarangan dilarang mengotorkan ruang-ruang tinggal, pekarangan, gang-gang, jembatan, tembusan, got, selokan, gudang-gudang dan lubang-lubang yang bukan menjadi tempat pembuangan kotoran serta dilarang pula mengumpulkan atau menyimpan segala sesuatu yang telah busuk atau berbau (Pasal 195 Peraturan Bangunan Jakarta). Maksud larangan ini tentunya agar tetangga yang berdekatan tidak terganggu oleh adanya bau busuk atau hawa kotor apapun juga. Demikian juga halnya bagi siapa saja (umum) yang melewati rumah atau pekarangan tersebut.

Masih berhubungan dengan hal tersebut di atas yaitu tentang keberdaan dan eksistensi tanah dengan status hak milik, yang analisisnya diintegrasikan dengan fungsi sosial sebagaimana yang diamanatkan dan ditegaskan dalam Pasal 6 UUPA dimaksud. Hal yang dimaksudkan bahwa sejatinya semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, sesungguhnya hal ini sudah sejalan dengan konstruksi norma hukum yang sifatnya paradigmatis (*philosophy of paradigm*) sebagaimana yang dimanatkan dalam nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945 yaitu sebagai Dasar Negara dan bangsa Indonesia, sebagai pandangan hidup bangsa dan sebagai jiwa serta kepribadian bangsa dan Negara Indonesia. Untuk itu dalam kaitan ini bahwa hakikat (Purnadi Purbacaraka dan A. Ridwan Halim, 1983) hak milik menurut UUPA adalah demikian, karena UUPA sebagai hukum agraria nasional telah dijiwai dan dilandasi oleh Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa, yang menempatkan kehidupan manusia dalam taraf keserasian antara dimensi individual dengan dimensi sosialnya.

Dengan demikian, maka hal ini tentu saja berarti bahwa di Indonesia pemenuhan kepentingan individu dan kepentingan sosial sama-sama dijamin dan dilindungi penuh oleh hukum dalam taraf keserasian pula. Akibatnya hak milik sebagai suatu lembaga yang merupakan kepentingan individual seseorang atau satu pihak, memang dilindungi oleh hukum (proteksi hukum) tetapi di samping itu tentu saja tetap dibatasi pula (restriksi hukum) sampai pada batas-batas kelayakan dan kewajaran tertentu. Berkenaan dengan hal ini, menurut pendapat penulis bahwa hak milik atas tanah yang dimiliki seseorang itu dalam penggunaanya dibatasi dengan kepentingan sosial, juga sudah senafas dan sebangun dan/atau sudah sejalan dengan ketentuan yang sifatnya mendasar dan paradigmatis yaitu sebagaimana yang telah diatur dan ditegaskan dalam Pasal 28J Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan, bahwa: "Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara". Dengan kata lain, bahwa dalam pelaksanaanya terhadap hak atas tanah yang statusnya hak milik yang dipunyai oleh seseorang itu, penggunaannya tidaklah mutlak hanya semata-mata untuk kepentingan pribadinya saja, akan tetapi dalam konteks penggunaannya harus pula memperhatikan aspek dan/atau dimensi kepentingan yang bersifat umum dalam menjalani hidup dan kehidupan dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Sehubungan dengan hal-hal yang telah diuraikan pada bagian di atas, yaitu sebelum menguraikan lebih jauh mengenai dasar hukum terjadinya hak milik atas tanah, menurut hemat penulis ada baiknya untuk menelisik mengenai hak milik tersebut dan dianyamkan analisisnya dengan hak komunal. Hak milik itu (Eddy Ruchiyat, 1994) dapat dipandang sebagai hak benda tanah, hak mana memberikan kekuasaan kepada yang memegang untuk memperoleh (merasakan) hasil sepenuhnya dari tanah itu dan untuk mempergunakan tanah itu seolah-olah sebagai *eigenaar*, dengan memperhatikan peraturan-peraturan Hukum Adat setempat dan peraturan-peraturan dan Pemerintah. Oleh C. van Vollenhoven menerangkan dengan tegas dalam bukunya *De Indonesier en zijn grond* (orang Indonesia dan tanahnya), muka 5 dan seterusnya antara lain, bahwa hak milik itu adalah suatu hak *eigendom* Timur (*Oosters eigendomsrecht*), yang walaupun tidak berdasar B.W. mengandung banyak inti (*essentialia*) yang sama dengan hak *eigendom* menurut hukumnya perdata B.W. Orang yang mempunyai hak milik dapat bertindak menurut kehendaknya sendiri, asal saja tidak melanggar Hukum Adat setempat

dan tidak melampaui batas-batas yang diadakan oleh Pemerintah. Ia berkuasa menjual tanahnya, menggadaikan, memberikan sebagai hadiah kepada orang lain dan jika ia meninggal dunia maka tanah itu menjadi hak warisnya. Hak milik itu dahulu disebut dalam bahasa asing *Indonesisch bezitsrecht*, hal mana sering kali dapat menyesatkan orang, sebab hak milik itu tidak sama atau tidak ada hubungannya dengan hak bezit (Pasal 529 B.W.), sebab hak *bezit* hanya menunjukkan hubungan yang nyata, yang kelihatan saja (*feitelijke verhouding*), dan tidak mengenai hubungan hukum (*rechtsverhouding*).

Berkenaan dengan hal tersebut di atas, lebih lanjut dijelaskan bahwa mengenai hak milik tidak boleh diadakan perbedaan antara *possessoir* dan *petitoir* menurut Pasal 529 dan 570 B.W., sebab dalam hak milik yang dikemukakan atau yang terpenting bukan hubungan yang sewajarnya menurut kenyataan (keadaan) akan tetapi justru pertalian hukum antara pemegang hak milik dan tanahnya itulah yang menjadi pokok. Dalam Peraturan Pemerintah dahulu perkataan-perkataan yang dipakai ialah *erfelijk individueel gebruiksrecht* (S.1872-117), perkataan-perkataan mana adalah kurang tepat. Perkataan *erfelijk* kurang tepat apabila yang mempunyai hak itu Desa, yang tidak dapat mati, perkataan *gebruiksrecht* dapat membingungkan orang, karena hak gogol atau pekulen yang hanya mempunyai izin untuk mengerjakan tanah itu, sedang hak miliknya ada pada Deasa, juga dinamakan *gebruiksrecht*. Isi dari hak milik yang kita maksudkan di atas, dapat ditegaskan sebagai berikut. Hak milik adalah hak yang memberikan kekuasaan sepenuhnya untuk bertindak atas tanah, dengan pembatasan-pembatasan sebagai berikut: a. Hak itu dibatasi dengan peraturan dari Pemerintah Pusat, umpama S.1875-179 tentang larangan menjual tanah, dan S.1906-83 tentang Ordonnansi Desa (*Ind. Gemeenteordonnantie*); b. Hak ulayat dari Desa yang sekedar masih meliputi hak milik, harus diindahkan; c. Kepentingan-kepentingan dari orang-orang lain yang mempunyai hak-hak tanah tersebut harus dihormati, dari sebab itu maka hak-hak *erfdienstbaarheid* atau *servituum* menurut hukum Romania yang berdasar perseorangan (*individualistisch*) dalam Hukum Adat tidak dikenal; d. Peraturan-peraturan menurut Hukum Adat yang ternyata masih berlaku, harus diperhatikan misalnya kewajiban untuk mengizinkan hewan-hewan dari orang lain masuk tanah itu, selama tanah itu tidak ditanami dan tidak dipagari. Kemudian yang dapat memegang hak milik ialah: a. perseorangan (individu); b. persekutuan hukum, misalnya Desa di Jawa, Bali dan Lombok, marga di Sumatera,

perseroan dagang Indonesia N.V. Indonesia dan sebagainya; c. familie atau keluarga sedarah, seperti di Minangkabau dan Menado.

Masih relevan dengan hal yang telah disebutkan pada bagian di atas, untuk selanjutnya dijelaskan bahwa menurut pendirian Pemerintah hak milik dibagi dalam dua bagian: a. Hak milik perseorangan yang turun-temurun, atau dengan singkat hak milik (*erfelijk individueel bezit*); b. Hak milik communal, atau dengan singkat hak communal (*communaal bezit*). Perbedaan antara hak milik perseorangan dan hak milik communal menurut pendapat Pemerintah dahulu hanya terletak dalam pemegang hak saja, sebab isinya pun sama. Apabila yang memegang hak milik itu perseorangan, maka hak itu disebut hak milik perseorangan yang turun-temurun, sedang jika yang memegang hak itu persekutuan hukum seperti Desa dan sebagainya, maka hak itu dinamakan hak milik communal. Hak milik communal dibagi lagi atas dua bagian yaitu: a. Hak milik communal dengan bagian-bagian yang tetap (*communaal bezit met vaste aandelen*); b. Hak milik communal dengan bagian-bagian yang pada waktu-waktu tertentu berganti-ganti (*communaal bezit met periodiek verwisselende aandelen*). Dalam hal ini haruslah diingat, bahwa disuatu Desa yang sawah-sawah atau ladang-ladangnya menjadi hak milik communal, maka pekarangan perumahan adalah senantiasa menjadi hak milik perseorangan. Tentang hak milik communal ada beberapa pendapat yaitu: a. Hak communal adalah hak milik dari para gogol bersama-sama, yaitu dari mereka yang mengerjakan tanah itu. Inilah pendirian Pemerintah pada mula-mulanya, hal mana ternyata dari alasan-alasan (S.1885-102); b. Hak milik communal adalah hak milik dari Desa sebagai badan hukum. Inilah pendirian Pemerintah yang kemudian dan antara lain ternyata dari Pasal 10 *Ordonansi Desa* (S.1906-83); c. Residen F.A.E. Laceulle yang kira-kira dalam tahun 1930 diberi tugas oleh Pemerintah untuk menyelidiki otonomi Desa di Jawa dan Madura, berpendapat bahwa tanah communal itu menurut pendapat Rakyat sesungguhnya harus dipandang sebagai tanah dari Desa sebagai persekutuan hukum adat, (badan hukum Indonesia). Akan tetapi hak tanah dari Desa itu dalam hal ini bukanlah hak milik (*Ind. bezitsrecht*), yang dapat dilepaskan kepada perseorangan. Hak orang-orang gogol atas tanah communal adalah hak pakai (*gebruiksrecht*); d. Pendapat yang sekarang dianut ialah bahwa tanah communal itu buka tanah milik Desa, tetapi tanah dari mereka yang memakainya, meskipun masih terbelakang keras dalam hak ulayat.

Terkait dengan hal tersebut di atas, kemudian dijelaskan bahwa sebagian orang berpendapat, bahwa hak milik communal yang

berganti-ganti dibagikan kepada penduduk Desa, adalah bentuk yang mula-mulanya ada di Indonesia, sebab bentuk ini adalah sesuai dengan keadaan yang masih sedehana, yang masih bersifat gotong royong. Dalam hal ini van Vollenhoven berpendirian, bahwa hak communal yang berganti-ganti dibagikan kepada penduduk, itu timbul dari tekanan dan penyesatan. Memang dari penyelidikan hak-hak agrari dari penduduk Indonesia yang diadakan mulai tahun 1867, ternyata, bahwa hak milik communal itu tidak berakar dalam adat dahulu. Tanah-tanah dengan hak milik perseorangan menjadi hak communal itu terjadi pada waktu *V.O.C* (Kompeni) mengadakan monopoli dan kerja paksa, pada waktu Pemerintahan Inggris yang mengadakan pajak bumi (*landrente*), dan pada khususnya hak communal itu mulai berkembang ketika di tanah air kita diadakan *cultuurstelsel* atau tanam paksa oleh Van den Bosch. Terkait dengan penerapan *cultuurstelsel* tersebut, adalah merupakan kekejaman Kolonial Belanda ketika menjajah bangsa dan Negara Indonesia. Cultuurstelsel artinya adalah sistem tanam paksa yang diterapkan oleh Kolonial Belanda. Kebijakan yang keji dan kejam itu dikeluarkan oleh Kolonial Hindia Belanda di Indonesia melalui Gubernur Jenderal Johannesvan Den Bosch (1830-1833). Kembali disampaikan penulis, bahwa pemberlakuan sistem tanam paksa (*cultuurstelsel*) dimaksud adalah merupakan periode yang sangat keji, dan kelam dalam sejarah bangsa dan Negara Indonesia semasa dalam penjajahan oleh Kolonial Belanda. Melalui sistem tanam paksa (*cultuurstelsel*) tersebut, bahwa setiap Desa diwajibkan untuk menyisihkan sebesar 20 % tanahnya untuk ditanami komoditas ekspor yang jenis tanaman ekspor dimaksud ditentukan sepihak oleh Kolonial Belanda, yaitu seperti Kopi, Teh, Tebu dan Nila. Tujuan sistem tanam paksa itu semata-mata untuk kepentingan Kolonial Belanda, sedangkan bagi rakyat pribumi yang merupakan penduduk asli bangsa Indonesia semakin sengsara hidup dan kehidupannya. Sistem tanam paksa (*cultuurstelsel*) ini adalah strategi dan cara licik, dan kejam dari Kolonial Belanda yaitu dengan maksud dapat menguras habis dan mengeksploitasi sumber daya alam bangsa dan Negara Indonesia. *Cultuurstelsel* tersebut dikeluarkan intinya adalah kebijakan sistem sewa tanah (*landrente*) yang diberlakukan pada masa Gubernur Jenderal Thomass Stamford Raffles (1811-1816) yang pada saat itu gagal memenuhi kebutuhan ekspor. Pada prinsipnya, bahwa tujuan *cultuurstelsel* adalah untuk mengatasi krisis keuangan Belanda. Akhirnya sistem *cultuurstelsel* itu dihentikan, karena mendapat protes keras dari berbagai kalangan, yang pada saat itu kenyataannya telah banyak terjadi

penyelewengan di lapangan. Terkait dengan penerapan sistem tanam paksa (*cultuurstelsel*) tersebut, menurut pendapat penulis hal itu adalah merupakan pelanggaran Hak Asasi Manusia, terutama bagi saudara-saudara kita rakyat pribumi sebagai penduduk asli bangsa dan Negara Indonesia.

Setelah dijelaskan sedemikian rupa, atas beberapa hal bersifat pokok dari hak milik atas tanah tersebut, maka dalam bagian di bawah ini akan dijelaskan konten inti yaitu terkait dengan Dasar terjadinya Hak milik dimaksud. Sebelum menjelaskan mengenai (G.Kartasapoetra dkk, 1986) dasar hukum terjadinya hak milik tersebut, menurut hemat penulis sebaiknya dijelaskan terlebih dahulu tentang siapa-siapa saja yang diperkenankan untuk mendapatkan hak milik tersebut. Mengenai hal ini pengaturan hukumnya adalah diatur dan ditetapkan dalam Pasal 21 UUPA yang menegaskan bahwa: (1) Hanya Warga Negara Indoenesia dapat mempunyai hak milik; (2) Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya; (3) Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-Undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau pencampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga Negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung; (4) Selama seseorang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat 3 pasal ini. Kemudian dari pada itu pada bagian sekarang ini akan dijelaskan mengenai "dasar hukum" terjadinya Hak Miliki tersebut. Secara normatif dan yuridis formal bahwa dasar hukum terjadinya Hak Milik adalah berdasarkan Pasal 22 UUPA yang menegaskan, bahwa:

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

Dalam pada itu, sekaligus akan dijelaskan mengenai peralihan dan pendaftaran atas tanah hak milik. Ketentuan mengenai hal ini sudah diatur dan ditetapkan dalam Pasal 23 UUPA yang menegaskan, bahwa: (1) Hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19; (2) Pendaftaran termaksud dalam ayat 1 merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut. Dalam Pasal 24 UUPA tersebut, diatur dan ditetapkan bahwa: "Penggunaan tanah milik oleh bukan pemiliknya dibatasi dan diatur dengan peraturan perundangan. Untuk Pasal 25 UUPA mengatur dan menetapkan mengenai: "Hak milik dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan". Dalam Pasal 26 UUPA tersebut diatur dan ditetapkan, yaitu: (1) Jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah; (2) Setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warganegara yang disamping kewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termasuk dalam pasal 21 ayat 2, adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali. Pada bagian terakhir dalam konten ini akan dijelaskan mengenai hapusnya hak milik atas tanah tersebut. Hal ini telah diatur dan ditetapkan sedemikian rupa yaitu di dalam Pasal 27 UUPA yang menegaskan: Hak Milik hapus bila: a. tanahnya jatuh kepada Negara: 1. karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18; 2. karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya; 3. karena ditelantarkan; 4. karena ketentuan pasal 21 ayat 3 dan 26 ayat 2. dan b. tanahnya musnah.

Khusus terkait dengan ketentuan sebagaimana yang dimaksud di dalam Pasal 21 UUPA yang menegaskan bahwa: Hanya Warna Negara Indonesia dapat mempunyai hak milik; (2) Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya; (3) Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-Undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau

pencampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga Negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebuthapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung; (4) Selama seseorang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat 3 pasal ini. Untuk selanjutnya, menurut hemat penulis, dalam bagian di bawah ini akan dijelaskan beberapa hal yang sifatnya fundamental yaitu terkait dengan: 1. Prinsip Nasionalitas; 2. Penyerahan Sukarela Oleh Pemiliknya; 3. Dihentikan Sebelum Jangka Waktu Berakhir; dan 4. Karena Ketentuan Konversi; dan 5. Karena Ditelantarkan. Terkait dengan prinsip Nasionalitas, dalam hal pemberian hak atas tanah dengan status hak milik, adalah merupakan substansi yang sangat penting dan fundamental sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan dalam UUPA. Pengaturan mengenai prinsip Nasionalitas di dalam UUPA tersebut dapat diperhatikan yaitu sebagaimana termaktub di dalam Pasal 21 ayat (3), Pasal 30 ayat (2), dan Pasal 36 ayat (2), dan hal itu intinya adalah merupakan penjabaran dan/atau derivasi dari Pasal 9 UUPA, yang menegaskan: "Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan 2".

Berkenaan dengan hal yang dimaksudkan pada bagian di atas, dalam bagian ini akan dikonstatir amanat dan ketentuan Pasal 21 ayat (2) UUPA, yang sesungguhnya ketentuan pokok yang perlu diperhatikan adalah substansi yang telah diamanatkan dalam Pasal 21 ayat 3 dan 4, yang menyatakan: (3) Orang asing yang sesudah berlakunya Undang- Undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau pencampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga Negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebuthapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung; (4) Selama

seseorang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat 3 pasal ini. Berkenaan dengan hal dimaksud, dalam pelaksanaannya terkait dengan amanat Pasal 30 ayat (2) UUPA, yang menyatakan bahwa: Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna usaha dan tidak memenuhi syarat-syarat sebagai yang disebut dalam ayat 1 pasal ini (Warga Negara Indonesia /Badan Hukum Indonesia) dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna bangunan, jika ia tidak memenuhi syarat-syarat tersebut. Dengan demikian dapat (A.P. Parlindungan, 2001) kita lihat bahwa apa yang diperintahkan oleh Pasal 21 ayat 1, (1) Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik, atau Pasal 30 ayat 1 (yang dapat mempunyai Hak Guna Usaha ialah: a. Warga Negara Indonesia; b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia), ataupun pada Pasal 36 ayat 1 (yang dapat mempunyai Hak Guna Bangunan ialah: a. Warga Negara Indonesia; b. Badan hukum Indonesia yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia), tidak dapat ditolerir ataupun ada kemungkinan dispensasi.

Masih relevan dengan bagian yang telah disebutkan di atas (G.Kartasapoetra,1991), bahwa khusus Hak Milik disebutkan bahwa badan hukum yang boleh dan/atau diperkenankan mempunyai Hak Milik (Pasal 21 ayat 2) akan ditetapkan oleh Pemerintah dengan suatu ketentuan peraturan maka oleh Pemerintah ditetapkanlah badan-badan hukum yang dapat mempunyai Hak Milik dengan syarat-syarat. Untuk hal ini, oleh Pemerintah maka ditetapkan secara khusus badan-badan hukum mana saja yang boleh mempunyai hak tanah dengan status Hak Milik. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963, yaitu: a. bank-bank yang didirikan oleh Negara. (dalam hal ini tentunya tidak termasuk bank-bank yang modalnya sebagian dari Pemerintah ataupun badan perbankan daerah, yaitu yang didirikan oleh Pemerintah Daerah); b. perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 79/1958; c. badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Agama; dan d. badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Sosial. Disamping itu, oleh P.P. 38/1963 juga ditunjuk badan hukum yang boleh mempunyai Hak Milik ialah: a. IMA (*Indonesische Maatschappy op Aandeelen* (S.1939-570) dan

menurut ketentuan Pasal 1 ayat 2 yang boleh sebagai peserta, atau pemegang sahamnya hanyalah penduduk pribumi saja; b. *Indonesische verenigingen* (S.1939-570, jo 717) dimana anggotanya hanyalah penduduk pribumi saja. Badan-badan keagamaan yang ingin mempunyai Hak Milik harus ditunjuk oleh Menteri Agraria, tentu sekarang adalah Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia dan dengan rekomendasi dari Menteri Agama. Pada bagian di bawah ini ada beberapa organisasi keagamaan yang telah memperoleh hak itu, yaitu: a. Gereja Protestan di Indonesia bagian Barat, SK 22/DDA.69; b. Gereja Roma Khatolik, SK 1/DDAT/Agr/67; c. Perserikatan Muhammadiyah, SK 14/DDA/1972; d. Gereja Pantekosta di Indonesia, SK 3/DDA/1972; dan Gereja HKBP, SK Menteri Pertanian dan Agraria tanggal 9 Januari 1963, No.SK/V/Ka/63.

Berkenaan dengan substansi prinsip Nasionalitas sebagaimana yang dimaksudkan pada bagian di atas, kembali ditegaskan yaitu khususnya terhadap Hak Milik pada Pasal 27 ayat 4 UUPA yang menyebutkan Hak Milik hapus karena ketentuan Pasal 21 ayat 3 dan 26 ayat 2 UUPA; juga, pada Pasal 34 ayat g menyebutkan "ketentuan dalam Pasal 30 ayat 2 UUPA", atas tanah Hak Guna Usaha dan Pasal 40 ayat g UUPA menyebutkan berakhirnya Hak Guna Bangunan, "karena ketentuan dalam Pasal 36 ayat 2 UUPA". Ketentuan prinsip Nasionalitas pada Hak Pakai dan Hak Sewa untuk Bangunan yang tersebut pada Pasal 42 dan 45 UUPA menyebutkan bahwa selain dapat diberikan hak-hak tersebut kepada warga negara Indonesia, juga dapat diberikan kepada orang asing yang berkedudukan di Indonesia, dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dan badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia. Dengan demikian orang asing yang kemudian bukan lagi penduduk Indonesia maka mereka tidak lagi berhak untuk mempunyai tanah dengan status Hak Pakai atau Hak Sewa tersebut. Hal ini dapat kita baca dari logika yang dikembangkan oleh Pasal 41-45 UUPA tersebut. Atas tanah yang gugur haknya itu menurut ketentuan-ketentuan yang ada maka Hak atas tanah itu menjadi tanah yang kembali dikuasai oleh Negara, tentunya tidak ada kewajiban dari Pemerintah untuk memberikan ganti rugi kepada yang bersangkutan, karena sudah diberikan kesempatan untuk mengalihkan haknya itu kepada pihak ketiga dan tentunya masalah imbalannya, apakah itu dinamakan harga tanah/bangunan ataupun bentuk imbalan lainnya sudah harus selesai dalam jangka waktu ketika terjadinya peristiwa di mana yang

bersangkutan sudah tidak boleh lagi mempunyai hak yaitu hak atas tanah seperti tersebut di atas.

Terkait dengan hal tersebut di atas, oleh karena ini adalah merupakan ketetapan undang-undang dalam hal ini UUPA, maka mereka yang bersangkutan tidak ada hak juga untuk menuntut di Pengadilan Negeri untuk mendapatkan dispensasi ataupun penundaan pelaksanaan atas ancaman tersebut. Hal ini adalah merupakan masalah administratif belaka dan segala sesuatunya terserah kepada Instansi yang bertanggung jawab dalam hal ini dimaksudkan adalah Kementeria Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Ketentuan prinsip Nasionalitas ini sangatlah ketat sekali sehingga sesuai surat Edaran dari Direktorat Pendaftaran Tanah tanggal 2 Nopember 1965 No.7850/65 yang ditujukan kepada Kepala Kantor Pendaftaran Tanah di Bukittinggi dan disiarkan meluas dinyatakan bahwa jika seorang wanita warga negara Indonesia itu kawin dengan warga negara asing terjadilah percampuran harta. Sehingga berlakulah ketentuan Pasal 21 ayat 3, yaitu keharusan melepaskan haknya kepada warga negara Indonesia dalam tempo 1 tahun, oleh karena tanah itu diperlakukan sebagai dimiliki oleh orang asing (tidak dibedakan lagi mana yang menjadi bagian warga negara dan orang asing) kecuali dapat dibuktikan, bahwa: a. dia tidak meninggalkan kewarganegaraan; dan b. bahwa dia telah kawin di luar percampuran harta, dan harus dibuktikan dengan suatu akta otentik tentang adanya syarat-syarat perkawinan tersebut. Hal yang sama berlaku mutatis mutandis terhadap pemegang Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan, dan juga jika isterinya orang asing. Demikian pula Pasal 21 UUPA ayat 4 menyatakan: "Selama seorang di samping kewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarga negaraan Asing, maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak Hak Milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) pasal ini. Penyelesaian dwi kewarga negaraan antara Sunaryo-Chou En Lau telah menempatkan sejumlah orang keturunan China yang terlahir di Indonesia dan dianggap oleh perjanjian KMB sebagai warga negara Indonesia kembali dalam posisi yang tidak menguntungkan, akibat dari politik *ius sanguinis* yang dianut oleh R.R.C dan *ius soli* yang dianut oleh pemerintah Republik Indonesia.

Kemudian lebih lanjut akan dijelaskan bagian kedua, yaitu karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya. Terkait dengan konten ini, yaitu berdasarkan ketentuan sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 27 UUPA ayat a.2 menyebutkan karena penyerahan

dengan sukarela oleh pemiliknya, demikian pula pada Pasal 34 ayat c UUPA menyebutkan: dilepaskan oleh pemegang haknya waktunya berakhir. Jadi disini kita melihat, karena Hak Guna Usaha itu mempunyai jangka waktu tertentu, yaitu antara 25-35 tahun dengan perpanjangan 25 tahun, maka sebelum berakhir jangka waktunya yang ditetapkan yang bersangkutan mengembalikan Hak Guna Usaha itu kepada Pemerintah. Hal yang sama kita lihat pada Pasal 40 ayat c, yang menyebutkan dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir. Sedangkan Hak Pakai dan Hak Sewa tidak disebutkan tentang tata cara berakhirnya hak tersebut. Namun oleh karena hak-hak itu juga terbatas, maka tentunya hal semacam itu dapat ditafsirkan sama seperti hak-hak tanah yang sifatnya terbatas *right to use* nya. Kemudian masih terkait dengan hal ini, yaitu apakah berkahirnya hak karena diserahkan atau dikembalikan tersebut dengan sukarela harus dinyatakan sepihak saja oleh yang bersangkutan, dalam hal ini menurut pendapat (A.P. Parlindungan, 2001) memang harus dengan pernyataan tertulis, dan tidak mempergunakan suatu bentuk tertentu, artinya bebas apakah dengan surat di bawah tangan ataupun dengan suatu akta Notariel, dan jika milik dari suatu badan hukum pernyataan dari rapat umum para pemegang saham/sero yang tertulis dalam suatu berita acara rapat yang membahasnya.

Bagian berikut yang akan dijelaskan adalah terkait dengan dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir, karena sesuatu syarat tidak dipenuhi. Terkait dengan hal ini, terutama dalam pemberian hak atas tanah dengan status Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan dicantumkan syarat-syarat tentang pemberian hak tersebut ataupun karena sesuatu perjanjian pendirian Hak Guna Bangunan di atas Hak Milik dan jika syarat-syarat dimaksud tersebut syarat yang membatalkan, maka dengan dilanggarnya syarat tersebut maka berakhirlah hak itu sungguhpun jangka waktunya belum berakhir. Tentang pelanggaran syarat ini, maka pemberi hak tersebut itu dapat menegur pihak yang melanggar tersebut dan baik dengan teguran lebih dahulu ataupun langsung menyatakan hak itu telah berakhir. Untuk selanjutnya akan dijelaskan hal-hal yang berkaitan yaitu karena ketentuan Konversi. Sebagaimana yang sudah dibicarakan pada bagian di atas, bahwa tanah di Indonesia menganut prinsip Nasionalitas. Terkait dengan hal ini, dan sesuai dengan ketentuan Konversi, maka orang-orang asing yang pada tanggal 24 September 1960 ada memiliki tanah menurut ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (B.W.) dalam tempo satu tahun harus sudah

memindahkan haknya itu kepada warga negara Indonesia dan jika mereka lalai melakukannya itu, maka tanahnya itu menjadi tanah yang kembali dikuasai Negara. Mengenai hal ini sudah diperjelas oleh ketentuan Konversi Pasal I, III, IV, V, VI UUPA. Orang asing penduduk Indonesia, untuk tapak perumahannya dapat mengajukan permohonan untuk memperoleh Hak Pakai. Bagian yang terakhir yang akan dijelaskan adalah karena ditelantarkan. Mengenai ditelantarkan ini, oleh UUPA sangatlah prinsipil sekali dalam ketentuan-ketentuan yang lebih lanjut akan diuraikan pada bagian di bawah ini. Dalam Pasal 27 ayat a.3, atas tanah Hak Milik, Pasal 34 ayat c, atas Hak Guna Usaha, Pasal 40 ayat c, menyebutkan diterlantarkan tanah-tanah tersebut, tetapi terhadap hak pakai kelihatannya tidak ada ketentuan tentang berakhirnya hak tanahnya karena diterlantarkan, namun jika kita mengambil suatu analogi terhadap tiga hak terdahulu, maka seyogianya juga atas Haka Pakai ini ada ketentuan mengenai berakhirnya haknya dan salah satu tentunya hak itu diterlantarkan.

Terkait dengan pengaturan hukum khusus mengenai larangan tanah tersebut diterlantarkan, banyak sudah instruksi dan edaran-edaran untuk meniadakan tanah terlantar ini karena fungsionalitasnya tidak berjalan. Dalam hal ini, pihak Pemerintah pusatlah yang berhak menyatakan sesuatu bidang tanah dalam keadaan terlantar. Salah satunya adalah berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No.88 1973 tentang "Penguasaan tanah-tanah perkebunan terlantar dan/atau diterlantarkan di daerah Provinsi Jawa Barat, dan jika kita membaca pada menimbang a. dikatakan bahwa dengan membiarkan tanah-tanah perkebunan dalam keadaan terlantar atau diterlantarkan dimana pemegang haknya/pengusahanya tidak mempergunakan/menggunakan sebagaimana mestinya, adalah merupakan pelanggaran terhadap fungsi hak atas tanah itu sendiri, yaitu bahwa setiap hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, di samping merupakan kelalaian daripada pengusaha/pemegang hak yang tidak mengindahkan kewajiban dalam mengusahakan perkebunannya secara baik dan layak. Kemudian di dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut di atas menurut (A.P. Perlindungan, 2001) sebagai koreksi dari Keputusan Gubernur Kepala Daerah Jawa Barat tanggal 17 Januari 1973, No.12/A-1/2/SK/1973 yang menguasai tanah-tanah perkebunan terlantar di Jawa Barat, dan memberikan surat keputusan sendiri seperti tersebut di atas, penguasaan oleh Gubernur Kepala Daerah Jawa Barat tersebut berlangsung hanya sampai tanggal 17 Januari 1974 dan kemudian panitia yang dibentuk oleh Keputusan Gubernur Jawa Barat harus mengajukan usul-usul pertimbangannya

kepada Menteri Dalam Negeri mengenai peruntukan terhadap tanah-tanah perkebunan termasuk.

B. Paradigma Pengaturan Hukum Tanah Hak Milik di Atas Tanah Hak Pengelolaan

Konstruksi frasa yang lebih lanjut akan dianalisis dan/atau dibahas dalam konten ini adalah berkenaan dengan paradigma pengaturan hukum tanah Hak Milik di atas tanah Hak Pengelolaan (A.P. Parlindungan, 1989). Memperhatikan hal dimaksud, paling tidak ada dua variabel pokok menurut hemat penulis perlu dilakukan analisis. Dua variabel pokok itu adalah terkait dengan paradigma pengaturan hukum tanah Hak Milik, dan kemudian variabel mengenai hak atas tanah dengan status Hak Milik dapat diberikan dan/atau diterbitkan di atas tanah status Hak Pengelolaan. Khusus mengenai arti kosa kata paradigma seingat penulis sebelum telah dijelaskan pada bagian di atas. Beranjak dari konstruksi atas arti paradigma itu, intinya sejak tanggal 24 september 1960, yaitu ketika bangsa dan Negara Indonesia telah melahirkan dan memberlakukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043, maka paradigma *Domein Verklaring* milik pemerintah Kolonial Belanda vide *Agrarisch Wet Stb.1870-55*, sudah "dijungkirbalikkan" oleh paradigma nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945, yaitu sebagai Dasar Negara Republik Indonesia merdeka, sebagai pandangan hidup bangsa dan sebagai jiwa serta kepribadian bangsa dan Negara Indonesia. Dalam tataran yang sifatnya paradigmatis, hal itu disebut dengan *philosophy of paradigm*. Dengan kata lain, bahwa melalui Pancasila 1 Juni 1945 itulah, merupakan basis dasar, postulat dan sekaligus sebagai konstruksi paradigma yang paling hakiki atas pengaturan hukum mengenai status tanah Hak Milik di Indonesia. Kemudian masih berada untuk menjelaskan kembali secara singkat dan padat, bahwa konstruksi paradigma mengenai pengaturan hukum atas keberadaan dan eksistensi hak atas tanah dengan status Hak Milik di Indonesia itu, sesungguhnya dapat disimpulkan harus merujuk dan berdasarkan serta berpedoman kepada amanat Konstitusi Negara yaitu berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang disebut dengan *constitutional of paradigm* (Idham, 2014).

Masih sejalan dengan penjelasan di atas, terutama konstruksi paradigma pengaturan hukum mengenai hak atas tanah status Hak

Milik dengan prespektif paradigmatis konstitusional (*constitutional of paradigm*) tersebut, terutama dalam konteks pertanggung jawaban pelayanan publik dan/atau dalam hal pelaksanaan sistem manajemen pemerintahan, sejatinya adalah merupakan pertanggungjawaban terhadap pemenuhan dan sekaligus untuk meneguhkan paham kedaulatan rakyat. Sistem manajemen pemerintahan yang merupakan lingkup pelayanan publik itu sejatinya adalah sistem kehidupan nasional yang lazimnya disingkat dengan SISNAS, meliputi bidang: Idiologi, Politik, Ekonomi, Sosial Budaya dan Pertanahan Keamanan (Ipoleksosbud Hankamnas) yang pelaksanaan harus mengutamakan (Solly Lubis, 2000) kepada pendekatan sistem dan pendekatan kepada dimensi manajemen yang strategis, komprehensif dan holistik. Mengenai hal ini, sesungguhnya sudah diamanatkan dan/atau diperintahkan secara afirmatif di dalam rumusan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, yang justru telah mereduksi paham kedaulatan rakyat itu menjadi paham kedaulatan : "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Dalam kaitan ini dapat dijelaskan, bahwa perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (2) atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca dilakukannya perubahan itu, dimaksudkan (Buku Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2010) untuk mengoptimalkan dan meneguhkan paham kedaulatan rakyat yang dianut Negara Indonesia karena pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak lagi dijalankan sepenuhnya oleh sebuah lembaga Negara, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat yaitu MPR, tetapi melalui cara-cara dan oleh berbagai lembaga yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Rumusan baru itu justru merupakan penjabaran langsung paham kedaulatan rakyat yang secara tegas dinyatakan pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, aline IV. Padahal rumusan sebelum perubahan, kedaulatan Negara, suatu paham yang hanya lazim dianut oleh Negara yang masih menerapkan paham totalitarian dan/atau otoritarian.

Relevan dengan penjelasan sebagaimana yang disebutkan pada bagian di atas, dan khususnya terkait dengan paradigma pengaturan hukum tentang hak atas tanah dengan status Hak Milik (Harun Al Rashid, 1986), bahwa mengenai hal tersebut harus merujuk, berpedoman dan berdasarkan bahwa Negara Indonesia adalah

Negara hukum vide Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa: " Negara Indonesia adalah Negara hukum", hal ini disebut secara paradigmatis adalah dengan istilah *juridical of paradigm*. Terkait dengan hal ini dapat dijelaskan, bahwa ketentuan ini bersasal dari (Buku Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2010), bahwa Penjelasan Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang "diangkat" ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara hukum yang dimaksudkan adalah adalah Negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan, dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan (akuntabel). Masuknya rumusan itu ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan salah satu contoh pelaksanaan kesepakatan dasar dalam melakukan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni kesepakatan untuk memasukkan hal-hal yang normatif yang ada dalam Penjelasan ke dalam pasal-pasal. Masuknya ketentuan mengenai Indonesia adalah negara hukum (dalam Penjelasan rumusan lengkapnya adalah "negara yang berdasar atas hukum") ke dalam pasal dimaksudkan untuk memperteguh paham bahwa Indonesia adalah Negara hukum, baik dalam penyelenggaraan negara maupun kehidupan berbangsa dan bermasyarakat.

Terkait dengan hal tersebut, bahwa secara umum, dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum, kita melihat bekerjanya tiga prinsip dasar, yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*). Dalam penjabaran selanjutnya, pada setiap negara hukum akan terlibat ciri-ciri adanya: (1) jaminan perlindungan hak asasi manusia; (2) kekuasaan kehakiman atau peradilan yang merdeka; dan (3) legalitas dalam arti hukum, yaitu baik pemerintah/negara maupun warga negara dalam bertindak harus berdasar dan melalui hukum. Di dalam literatur memang dikenal juga ciri lain sebagai varian di dalam negara hukum, yakni adanya peradilan tata usaha negara atau peradilan tata usaha negara (*Administratief rechtsspraak*). Namun ciri ini tidak selalu ada di negara hukum karena amat bergantung pada tradisi yang melatarbelakangnya. Ciri itu biasanya ada di negara hukum dengan latar belakang tradisi Eropa Kontinental dengan menggunakan istilah

rechtsstaat. Khusus pada negara *rechtsstaat* pelembagaan peradilan dibedakan dengan adanya peradilan khusus administrasi negara karena pihak yang menjadi sebagai subjek hukum berbeda kedudukannya yakni pemerintah/pejabat tata usaha negara melawan warga negara sebagai perseorangan atau badan hukum privat. Namun di negara hukum yang berlatar belakang tradisi *Anglo Saxon* yang negara hukumnya menggunakan istilah *the rule of law* peradilan khusus tata negara pada umumnya tidak dikenal sebab pandangan dasarnya semua orang (pejabat atau bukan) berkedudukan sama di depan hukum.

Masih relevan dengan hal yang dimaksudkan pada bagian di atas, bahwa meskipun tidak sepenuhnya menganut paham negara hukum dari Eropa Kontinental, karena warisan hukum Belanda, Indonesia menerima dan melembagakan adanya peradilan tata usaha negara di dalam sistem peradilannya. Sementara itu penggunaan istilah *rechtsstaat* dihapus dari Undang-Undang Dasar kita sejalan dengan peniadaan unsur "Penjelasan" setelah Undang-Undang Dasar kita itu dilakukan empat kali perubahan. Istilah resmi yang dipakai sekarang, seperti yang dimuat dalam Pasal 1 ayat (3), adalah "negara hukum" yang bisa menyerap substansi *rechtsstaat* dari tradisi *Anglo Saxon* (*the rule of law*) di dalam Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terlihat dari bunyi Pasal 27 ayat (1) yang menegaskan bahwa "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya." Konsekwensi ketentuan ini adalah bahwa setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara dan penduduk (warga negara dan orang asing) harus berdasarkan dan sesuai dengan hukum. Ketentuan itu sekaligus dimaksudkan untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh alat negara maupun oleh penduduk. Paham negara hukum sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) terkait erat dengan negara kesejahteraan (*welfare state*) atau paham negara hukum materiil sesuai dengan bunyi Pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pelaksanaan paham negara hukum materiil akan mendukung dan mempercepat terwujudnya negara kesejahteraan di Indonesia. Singkatnya, sebagaimana juga telah dijelaskan pada konten sebelumnya, bahwa berkenaan dengan konstruksi paradigma pengaturan hukum hak atas tanah, utamanya status tanah Hak Milik, secara paradigmatis filosofis harus tundak dan berdasarkan kepada amanat dan perintah nilai-nilai Pancasila 1 Juni

1945 (*philosophy of paradigm*), secara paradigmatis konstitusional (*constitutional of paradigm*) harus tunduk dan berpedoman serta meneguhkan paham kedaulatan rakyat yaitu atas amanat dan perintah Konstitusi Negara berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (vide Pasal 1 ayat 2), dan secara paradigmatis yang bersifat yuridis (*yuridical of paradigm*) harus tunduk dan patuh kepada amanat bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, dan sekaligus harus fokus dan berkomitmen untuk meneguhkan Indonesia adalah negara hukum (vide Pasal 1 ayat 3).

1. Konstruksi Paradigma Pengaturan Hukum Tanah Hak Pengelolaan

Dalam bagian ini, konten selanjutnya yang akan dibahas dan/atau dianalisis adalah berkenan dengan konstruksi paradigma pengaturan hukum hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan. Terkait dengan konten tersebut, menurut hemat penulis dalam bagian awal akan dijelaskan terlebih dahulu khusus mengenai eksistensi dan keberadaan hukum tanah sebagai suatu sistem. Hal ini dimaksudkan, bahwa konten pengaturan hukum yang berkaitan dengan hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan itu adalah merupakan bagian dan/atau atau sub sistem dari hukum tanah dimaksud, terutama dari dimensi hukumnya. Relevan dengan hal ini, bahwa sesungguhnya keberadaan hukum tanah terebut bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya. Ia hanya (Boedi Harsono, 1999) mengatur salah satu aspek yuridisnya yang disebut dengan hak-hak penguasaan tanah. Ketentuan-ketentuan yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah dapat disusun menjadi kesatuan yang merupakan satu sistem yang disebut dengan hukum tanah. Ketentuan-ketentuan hukum tanah itupun dapat dipelajari dengan menggunakan suatu sistematika yang khas dan masuk akal. Adalah senada apa yang dikatakan oleh Nathaniel Lichfield, bagi seorang sarjana hukum tanah merupakan sesuatu yang nyata, yaitu berupa permukaan fisik bumi serta apa yang ada di atasnya buatan manusia, yang disebut "*fixtures*". Biarpun demikian perhatiannya lebih tertarik pada pemilikan dan penguasaan tanah serta perkembangannya. Objek perhatian hukumnya bukan tanahnya, melainkan hak-hak dan kewajiban-kewajiban berkenaan dengan tanah yang dimiliki dan dikuasai dalam berbagai bentuknya, melalui kerangka hukum dan institusionalnya, pemindahannya serta pengawasannya oleh masyarakat. Masih relevan dengan hal yang dimaksud, dalam bagian ini akan dibahas apa yang disebut dengan

tanah dan hak-hak penguasaan atas tanah, untuk menunjukkan, bahwa benar hukum tanah merupakan suatu sistem dan sebagai cabang hukum yang mandiri berhak mempunyai tempat sendiri dalam tata hukum Nasional.

Sehubungan dengan hal yang baru saja telah dijelaskan pada bagian di atas, menurut hemat penulis untuk selanjutnya dalam bagian di bawah ini akan dijelaskan terlebih dahulu yang terkait dengan apa sebenarnya arti dan/atau pengertian atas tanah dimaksud?. Sebutan tanah dalam bahasa kita dapat dipakai dalam berbagai arti. Maka dalam penggunaannya perlu diberi batasan, agar diketahui dalam arti apa istilah tersebut digunakan. Dalam Hukum Tanah, kata sebutan "tanah" dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA. Dalam Pasal 4 UUPA dinyatakan, bahwa Atas dasar Hak Menguasai dari Negara, maka ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut dengan tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang. Dengan demikian jelaslah, bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi (ayat 1). Sedang hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA, adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan. Diberikannya dan dipunyainya tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna, jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja. Untuk keperluan apa pun tidak biasa tidak, pasti diperlukan juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya. Oleh karena itu dalam ayat (2) dinyatakan, bahwa hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan, yang disebut "tanah", tetapi juga tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya. Dengan demikian maka yang dipunyai dengan hak atas tanah itu adalah tanahnya, dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi. Tetapi wewenang menggunakan yang bersumber pada hak tersebut diperluas hingga meliputi juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah dan air serta ruang yang ada di atasnya.

Tubuh bumi dan air serta ruang yang dimaksudkan itu bukan kepunyaan pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Ia hanya diperbolehkan menggunakan. Dan itu pun ada batasnya seperti yang dinyatakan Pasal 4 ayat dengan kata-kata: sekedar diperlukan

untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut undang-undang ini (yaitu UUPA) dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi. Sedalam berapa tubuh bumi itu boleh digunakan dan setinggi berapa ruang yang ada di atasnya boleh digunakan, ditentukan oleh tujuan penggunaannya, dalam batas-batas kewajaran, perhitungan teknis kemampuan tubuh bumiya sendiri, kemampuan pemegang haknya serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Penggunaan tubuh bumi itu harus ada hubungannya langsung dengan gedung yang dibangun di atas tanah bersangkutan. Misalnya untuk pemancangan tiang-tiang pondasi, untuk *basement*, ruang parkir dan lain-lain keperluang yang langsung berhubungan dengan pembangunan dan penggunaan gedung yang dibangun. Terkait dengan hal ini dapat disampaikan, bahwa menurut (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1994), bahwa arti tanah adalah: 1. permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali; keadaan bumi di suatu tempat; 3. permukaan bumi yang diberi batas; dan 4. bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal dan sebagainya). Berkennaan dengan pengertian tanah ini, bahwa tanah asal katanya dalam bahasa Yunani adalah *pedon*, bahasa latin *solum*. Arti tanah adalah bagian dari kerak bumi yang tersusun dari mineral dan bahan organik. Tanah sangat vital peranannya bagi semua orang dalam menjalankan hidup dan penghidupannya. Tanah sangat berguna untuk mendukung kehidupan tumbuhan dengan menyediakan hara dan air, yang sekaligus berfungsi sebagai penopang akar. Struktur tanah yang berongga-rongga juga menjadi tempat yang baik bagi akar untuk bernafas dan tumbuh berkembang. Tanah juga menjadi habitat hidup berbagai mikroorganisme, dan bagi sebagian besar hewan darat, keberadaan tanah menjadi lahan dan/atau tempat hidup dan bergerak dalam upaya menjalankan hidup dan kehidupannya.

Masih relevan dengan substansi yang telah disajikan pada bagian di atas, dalam bagian berikut ini untuk selanjutnya akan dijelaskan hal yang terkait dengan kekayaan alam yang ada dan terdapat dalam tubuh bumi, air dan ruang angkasa. Acuan dan/atau sebagai patokan yang akan digunakan untuk menjelaskan mengenai konten tersebut masih tetap merujuk dan mengaju kepada semua ketentuan yang telah diatur dan/atau ditetapkan dalam UUPA. Menurut (Boedi Harsono, 1999) UUPA hak atas tanah juga tidak meliputi pemilikan kekayaan alam yang terkandung di dalam tubuh bumi di bawahnya. Dinyatakan dalam Pasal 8 , bahwa pengambilan kekayaan alam yang

terkandung di dalam bumi, air dan ruang angkasa perlu diatur. Dalam Penjelasan Pasal 8 disebutkan: karena....hak-hak atas tanah itu hanya memberi hak atas permukaan bumi, maka wewenang-wewenang yang bersumber daripadanya tidaklah mengenai kekayaan-kekayaan alam yang terkandung dalam tubuh bumi, air dan ruang angkasa. Oleh karena itu maka pengambilan kekayaan yang dimaksudkan itu memerlukan pengaturan tersendiri. Ketentuan ini merupakan pangkal bagi perundang-undangan pertambangan dan lain-lainnya. Maka pengambilan kekayaan alam yang berupa bahan-bahan galian yang telah disinggung di atas, memerlukan adanya hak tersendiri, yaitu Kuasa Pertambangan yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Pertambangan. Pengambilan tanah yang berupa tubuh bumi dan air untuk keperluan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah yang dihaki diperbolehkan. Tetapi kalau tanah dan air itu diambil atau diolah untuk dijual, diperlukan hak atau izin khusus menurut Undang-Undang Pertambangan dan Undang-Undang Pengairan (UU 11/1967 dan UU 11/1974). Juga pengambilan dan penggunaan kekayaan alam yang terkandung di dalam ruang angkasa memerlukan hak khusus yang disebut dengan Hak Guna Ruang Angkasa (Pasal 48 UUPA).

Lebih lanjut dalam bagian di bawah ini akan dijelaskan substansi yang terkait dengan bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah. Relevan dengan hal tersebut, utamanya dalam hukum tanah negara-negara yang menggunakan apa yang disebut dengan "*Asas Accessie*" atau "*Asas Perlekatan*", bangunan dan tanaman yang ada di atas dan merupakan satu kesatuan dengan tanah, merupakan "bagian" dari tanah yang bersangkutan. Maka hak atas tanah dengan sendirinya, karena hukum, meliputi juga pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah yang dihaki, kecuali kalau ada kesepakatan lain dengan pihak yang membangun atau yang menanamnya (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Pasal 500 dan 571). Perbuatan hukum mengenai tanah dengan sendirinya, karena hukum meliputi juga tanaman dan bangunan yang ada di atasnya. Umumnya bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah adalah milik yang empunya tanah. Tetapi hukum tanah kita menggunakan asas Hukum Adat yang disebut dengan asas pemisahan *horizontal* (dalam bahasa Belanda disebut : "*horizontale scheiding*"). Bangunan dan tanaman bukan merupakan bagian dari tanah. Maka hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya. Perbuatan hukum mengenai tanah tidak dengan sendirinya meliputi bangunan dan tanaman milik yang empunya tanah

yang ada di atasnya. Jika perbuatan hukum yang dimaksudkan meliputi juga bangunan dan tanamannya, maka hal itu secara tegas harus dinyatakan dalam akta yang membuktikan dilakukannya perbuatan hukum yang bersangkutan. Perbuatan yang dilakukan bisa meliputi tanahnya saja. Atau hanya meliputi bangunan dan/atau tanamannya saja, yang kemudian dibongkar ("*adol bedol*") atau tetap berada di atas tanah yang bersangkutan ("*adol ngebreg*"). Perbuatan hukumnya pun bisa juga meliputi tanah berikut bangunan dan/atau tanaman keras yang ada di atasnya, dalam hal mana apa yang dimaksudkan itu wajib secara tegas dinyatakan. Kemudian yang berkaitan dengan tanah, khususnya berdasarkan Pasal 4 ayat (4), menegaskan bahwa: Hak Tanggungan dapat juga dibebankan pada hak atas tanah berikut bangunan, tanaman, dan hasil karya yang telah ada atau akan ada yang merupakan satu kesatuan dengan tanah tersebut dan, yang pembebanannya dengan tegas dinyatakan di dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan yang bersangkutan.

Sebelum masuk kepada inti substansi yang akan dibahas dan/atau dianalisis dalam bagian ini, dan setelah disampaikannya beberapa hal pokok, fundametal dan paradigmatis yang berhubungan dengan konstruksi paradigma mengenai pengaturan hukum atas tanah dengan status Hak Pengelolaan tersebut, maka dalam bagian berikut ini akan disajikan beberapa penjelasan yang secara substansial masih terkait dengan hak atas tanah dengan status hak pengelolaan sebagaimana yang dimaksud. Terkait dengan hal ini, dan dengan tetap merujuk secara normatif terhadap segala ketentuan yang sudah diatur dan ditetap di dalam UUPA tersebut, maka dalam bagian ini akan disajikan keterangan yang ada hubungannya dengan hak pengelolaan. Selain kepada Pemerintah Daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat, pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan Negara tersebut dapat juga dilakukan kepada apa yang disebut Badan- Badan Otorita, perusahaan-perusahaan Negara dan perusahaan-perusahaan Daerah, dengan pemberian penguasaan tanah-tanah tertentu dengan apa yang dikenal dengan sebutan "Hak Pengelolaan". Mengenai hak pengelolaan ini, pertama kali disebut dan diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang "Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-ketentuan tentang Kebijaksanaan Selanjutnya" juncto Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966 tentang "Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan" dan dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang "Penguasaan Tanah-tanah Negara". Dalam hal ini dijelaskan, yaitu dalam menegaskan

pelaksanaan konversi hak-hak penguasaan atau "*beheer*" yang ada pada Departemen-Departemen, tentu sekarang berdasarkan nomenklatur yang ada, bahwa Departemen tersebut penyebutan dan penulisannya sekarang yaitu dengan sebutan "Kementerian" dan daerah-daerah Swatantra berdasarkan Peraturan Pemerintah tersebut. Ketentuan Hak Pengelolaan dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tentang "Ketentuan-Ketentuan mengenai Penyediaan dan Pemberian Hak untuk keperluan perusahaan" juncto Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang "Tatacara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak atas bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya".

Adanya Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional kita tidak disebut di dalam UUPA, tetapi tersirat dalam Penjelasan Umum, bahwa: Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas, Negara dapat memberikan tanah yang demikian (yang dimaksudkan adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lain) kepada seseorang atau badan-badan dengan sesuatu hak , Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam "pengelolaan" kepada suatu Badan Pengusaha (Departemen, Jawatan, atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (Pasal 2 ayat 4). Kemudian eksistensi Hak Pengelolaan tersebut mendapat pengukuhan oleh Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang "Rumah Susun" (Pasal 7 dan Penjelasannya). Lebih lanjut dijelaskan, bahwa menurut Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tersebut Hak Pengelolaan memberi wewenang untuk: a. merencakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan; b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya; c. menyerahkan bagian-bagian daripada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang "Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah", sesuai dengan peraturan perundangan agraria yang berlaku.

Hak Pengelolaan dalam sistematika hak-hak penguasaan atas tanah tidak dimaksudkan dalam golongan hak-hak atas tanah. Pemegang Hak Pengelolaan memang mempunyai kewenangan untuk

menggunakan tanah yang dihaki bagi keperluan usahanya. Tetapi itu bukan tujuan pemberian hak tersebut kepadanya. Tujuan utamanya adalah, bahwa tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak-pihak lain yang memerlukan. Dalam penyediaan dan pemberian tanah itu pemegang haknya diberikan kewenangan untuk melakukan kegiatan yang merupakan sebagian dari kewenangan Negara, yang diatur dalam Pasal 2. Sehubungan dengan itu Hak Pengelolaan pada hakikatnya bukan hak atas tanah, melainkan merupakan "gempilan" Hak Menguasai dari Negara. Lihat Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 40 Tahun 1996 Pasal 1, menegaskan bahwa: "Hak Pengelolaan adalah Hak Menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Hal itu jelas tampak dari kewenangan yang disebut dalam huruf a dan c di atas. Sebagai contoh Hak Pengelolaan itu misalnya telah diberikan kepada *Industrial Estate* Rungkut di Surabaya, dan kepada Perum Perumnas dan Otorita Pulau Batam. Hak Pengelolaan yang sesungguhnya merupakan "gempilan" dari Hak Menguasai Negara (HMN) atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Artinya dalam hal ini, bahwa kepada pemegang Hak Pengelolaan itu diberikan kewenangan untuk melakukan kegiatan yang merupakan sebagian dari kewenangan Negara. Hal ini telah diatur dan ditegaskan di dalam Pasal 2 ayat (2) huruf a UUPA. Dengan perkataan lain, bahwa dalam pendekatan yang praktis operasional, bahwa dalam melaksanakan dan/atau menunaikan Hak Pengelolaan itu secara empiris di lapangan, khusus kepada pemegang haknya hanya diberikan kewenangan sebatas hanya mewakili daripada Negara yaitu untuk melaksanakan sebagian dari kewenangan Negara terkait dengan Hak Menguasai Negara (HMN) sebagaimana yang telah diamanatkan dan diatur secara tegas di dalam Pasal 2 ayat (2) huruf a yaitu berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 tersebut.

Berkenaan dengan hal yang telah dijelaskan pada bagian di atas, bahwa sesungguhnya keterbatasan kewenangan mengenai Hak Pengelolaan tersebut, untuk selanjutnya secara terang benderang terlihat sebagaimana yang diatur dalam ditetapkan secara konkret yaitu dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1997 dan juga terlihat dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (3) huruf f Undang-

Undang Nomor 21 Tahun 1997 yang menegaskan bahwa kewenangan Hak Pengelolaan adalah untuk merencanakan peruntukan atas penggunaan tanah, menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dan/atau bekerja sama dengan pihak ketiga. Hak Pengelolaan sesungguhnya tidak dapat dialihkan dan juga tidak dapat dijaminkan dan/atau sebagai *collateral*. Dengan demikian Hak Pengelolaan yang merupakan "gempilan" dari Hak Menguasai Negara (HMN) atas tanah, sejatinya adalah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kekuasaan Negara atas tanah. Dalam pada itu dijelaskan bahwa Hak Pengelolaan sesungguhnya posisinya adalah berkedudukan sebagai suatu bentuk pelimpahan pelaksanaan atas sebagian kewenangan dari Hak Menguasai Negara (HMN) atas tanah yang diberikan kepada Departemen, Lembaga- Lembaga Pemerintahan Negara, Daerah Otonom, serta Badan Hukum-Badan Hukum yang ditunjuk dan ditetapkan oleh Pemerintah. Kembali mengenai Hak Pengelolaan itu sebagaimana yang telah diatur dan tetapkan di dalam Pasal 2 ayat (4) yaitu berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 dimaksud, sejatinya Hak Pengelolaan dalam prespektif Hukum Tanah Nasional secara konkrit tidak disebut dan bukan merupakan jenis dan macam-macam hak atas tanah di Indonesia sebagaimana yang diatur dalam ditetapkan dalam Pasal 16 UUPA. Namun mengenai keberadaan dan/atau eksistensi Hak Pengelolaan itu memang secara tersirat di dalam bentuk *statement* dan/atau pernyataan sebagaimana yang disebutkan dalam Penjelasan Umum angka II.2 atas UUPA tersebut. Dalam tataran praktis dan/atau organik sifatnya bahwa keberadaan dan penerapan tentang Hak Pengelolaan dimaksud pengaturan hukumnya hanya diatur oleh peraturan perundang-undangan yaitu masih sebatas dalam Peraturan Menteri dan Peraturan Pemerintah, artinya belum diatur dan ditetapkan dalam bentuk Undang-Undang.

Oleh karena pengaturan hukum khusus mengenai Hak Pengelolaan itu belum diatur dan ditetapkan dalam bentuk Undang-Undang, maka dalam prespektif untuk meneguhkan paham bahwa Indonesia adalah Negara hukum, atas hal dimaksud ke depannya harus segera dilakukan proses pembentukan peraturan perundang-undangan (*law making process*) yaitu dalam bentuk Undang-Undang.

Menurut hemat penulis memang sudah seharusnya mengenai pelaksanaan Hak Pengelolaan tersebut harus diatur dan ditetapkan dengan Undang-Undang. Mengapa harus demikian?. Jawabannya adalah karena dalam hal melaksanakan perihal Hak Pengelolaan itu, pastilah menyentuh dan sekaligus berhubungan dengan (Maria S.W. Sumardjono, 2001) kepentingan privat dan kepentingan publik dari seluruh rakyat, warga masyarakat bangsa dan Negara Indonesia. Mengenai hal ini, sejalan dengan substansi yang telah dijelaskan sebelumnya oleh penulis pada bagian di atas, utamanya terkait dengan upaya untuk meneguhkan paham Negara hukum di Indonesia, yaitu sesuai dengan amanat dan perintah Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan, bahwa: "Negara Indonesia adalah negara hukum". Terkait dengan hal ini, bahwa secara umum, dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum, kita melihat bekerjanya tiga prinsip dasar, yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*). Dalam penjabaran selanjutnya, pada setiap negara hukum akan terlibat ciri-ciri adanya: (1) jaminan perlindungan hak asasi manusia; (2) kekuasaan kehakiman atau peradilan yang merdeka; dan (3) legalitas dalam arti hukum, yaitu baik pemerintah/negara maupun warga negara dalam bertindak harus berdasar dan melalui hukum. Di dalam literatur memang dikenal juga ciri lain sebagai varian di dalam negara hukum, yakni adanya peradilan tata usaha negara atau peradilan tata usaha negara (*Administratief rechtsspraak*). Namun ciri ini tidak selalu ada di negara hukum karena amat bergantung pada tradisi yang melatarbelakanginya. Ciri itu biasanya ada di negara hukum dengan latar belakang tradisi Eropa Kontinental dengan menggunakan istilah *rechtsstaat*. Khusus pada negara *rechtsstaat* pelembagaan peradilan dibedakan dengan adanya peradilan khusus administrasi negara karena pihak yang menjadi sebagai subjek hukum berbeda kedudukannya yakni pemerintah/pejabat tata usaha negara melawan warga negara sebagai perseorangan atau badan hukum privat. Namun di negara hukum yang berlatar belakang tradisi *Anglo Saxon* yang negara hukumnya menggunakan istilah *the rule of law* peradilan khusus tata negara pada umumnya tidak dikenal sebab pandangan dasarnya semua orang (pejabat atau bukan) berkedudukan sama di depan hukum.

Relevan dengan penjelasan sebagaimana yang telah disebutkan pada bagian di atas, bahwa mengenai Hak Pengelolaan dimaksud

harus diatur dan ditetapkan dengan Undang-Undang, hal ini sudah sejalan untuk memberikan dan sekaligus meneguhkan bahwa Indonesia adalah Negara hukum. Berkaitan dengan hal ini, bahwa Negara dan/atau Pemerintah, terutama dalam konteks melaksanakan seluruh kebijakan publik dalam dimensi Sistem Kehidupan Nasional yang disingkat dengan SISNAS yang meliputi bidang: Idiologi, Politik, Ekonomi, Sosial Budaya, dan Pertahanan Kemanan Nasional (Ipoleksosbud Hankamnas) tentu tidak terkecuali dalam hal melaksanakan kebijakan publik yang berkaitan dengan Hak Pengelolaan, karena Hak Pengelolaan sejatinya adalah merupakan bagian dan/atau sub sistem dari Sitem Kehidupan Nasional bagi bangsa dan Negara Indonesia. Khusus mengenai pengaturan hukum mengenai Hak Pengelolaan dimaksud seharusnya diatur dan ditetapkan dalam dan/atau dengan Undang-Undang. Mengenai hal ini rujukannya adalah dalam konteks meneguhkan paham Negara hukum dan termasuk untuk meneguhkan prinsip dan ciri Negara hukum. Prinsip Negara hukum meliputi, tiga elemen dasar, yaitu: supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*). Sedangkan ciri Negara hukum meliputi tiga elemen dasar, yaitu: -jaminan perlindungan hak asasi manusia; -kekuasaan kehakiman atau peradilan yang merdeka; dan -legalitas dalam arti hukum, yaitu baik pemerintah/negara maupun warga negara dalam bertindak harus berdasar dan melalui hukum. Oleh karenanya mewujudkan dan sekaligus meneguhkan Indonesia adalah Negara hukum, bahwa dalam melaksanakan SISNAS tersebut harus merujuk dan berpedoman kepada sumber hukum positif sebagai *hieraki* perundang-undangan di Indonesia. Hal ini sesuai dengan amanat dan perintah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan *juncto* Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menegaskan bahwa sumber hukum positif di Negara Indonesia, sesuai dengan amanat dan ketentuan dalam Pasal 7 ayat (1) dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut, bahwa hierakinya ditetapkan: -Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; - Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia; -Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ; -Peraturan Pemerintah; -Peraturan Presiden; - Peraturan Daerah Provinsi; dan -Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Mengenai kekuatan hukumnya sudah ditegaskan pula dalam Pasal 7 ayat (2) nya yang menegaskan, bahwa kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan *hierarki* sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) pasal ini.

Masih relevan dan terkait dengan substansi mengenai Hak Pengelolaan tersebut, lebih lanjut akan dijelaskan pada bagian di bawah ini, bahwa bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan tersebut dapat diberikan kepada pihak lain dengan "Hak Milik, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai". Pemberiannya dilakukan oleh Pejabat Badan Pertanahan Nasional, dan sekarang disebut dengan nomenklatur Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia yang berwenang, tentu atas usul pemegang Hak Pengelolaan yang bersangkutan. Sebagaimana halnya dengan tanah Negara, selama dibebani hak-hak atas tanah tersebut Hak Pengelolaan yang bersangkutan tetap berlangsung. Setelah jangka waktu Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang dibebankan itu berakhir, menurut Pasal 10 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya, menegaskan bahwa: "Setelah jangka waktu Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan kepada pihak ketiga sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 2 dan pasal 7 berakhir, maka tanah yang bersangkutan kembali ke dalam penguasaan sepenuhnya dari pemegang hak pengelolaan yang bersangkutan". Masih relevan dengan Hak Pengelolaan ini, untuk selanjutnya dalam paragraf/aline ini akan dijelaskan hal-hal yang berkenaan dengan kewajiban pendaftaran atas Hak Pengelolaan dimaksud. Hak Pengelolaan harus didaftarkan dan diterbitkan sertifikat. Sertifikat adalah merupakan Tanda Bukti Hak atas diterbitkannya Hak Pengelolaan tersebut, tetapi dari sudut status hukumnya bahwa sertifikat yang merupakan tanda bukti hak dimaksud, masih sebatas dan merupakan "gempilan" dari Hak Menguasai Negara (HMN). Oleh karena sertifikat Hak Pengelolaan atas tanah itu sejatinya merupakan gempilan daripada Hak Menguasai Negara (HMN), maka dalam konstruksi hukum positip sertifikat dimaksud "tidak dapat dipindah tangankan". Hal ini dalam konteks pertanggungjawaban atas pelaksanaan Undang-Undang Hak Tanggungan sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Beda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah yang lazimnya disingkat dengan UUHT, yang ditandatangani dan diundangkan pada tanggal 9 April 1996, LN.1996-

No.42, dan TL-No.3632, maka sertipikat atas tanah Hak Pengelolaan tersebut "tidak dapat dijadikan jaminan utang", karena tidak memenuhi syarat-syarat untuk dijadikan jaminan (*collateral*). Dengan perkataan lain, di dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang UUHT tersebut, bahwa Hak Pengelolaan tidak ditunjuk sebagai "objek Hak Tanggungan".

Berkenaan dengan status hak atas tanah Hak Pengelolaan dimaksud, terutama dalam konsteks Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan yang lazimnya disingkat dengan BPHTB, terhadap hal ini sangat menarik catatan yang telah disampaikan oleh (Beodi Harsono, 1999) yang disebutkannya: Dalam Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang konsteks Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (LN.44-1997) Hak Pengelolaan dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun disebut sebagai hak atas tanah. Dari uraian di atas jelas kiranya hal tersebut merupakan kekhilafan dari pembuat Undang-Undang. Padahal dalam Penjelasan Pasal tersebut sendiri isi Hak Pengelolaan tersebut dirumuskan sama dengan rumusan dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 di atas, yaitu sebagai Hak Menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya. Kiranya jelas, bahwa Hak Menguasai dari Negara yang diatur dalam Pasal 2 UUPA, sebagai kewenangan dalam bidang hukum publik, "bukan" merupakan kewenangan yang ada pada pemegang hak atas tanah yang berada dalam bidang hukum perdata. Dalam penjelasan tersebut ada tambahan isi Hak Pengelolaan, bahwa pemegang haknya dapat bekerjasama dengan pihak ketiga, tanpa diberi penjelasan apa yang dimaksudkan dengan tambahan itu. Dalam hubungannya dengan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang biarpun isinya meliputi sebagian tertentu dari hak atas tanah yang merupakan tanah bersama, juga bukan hak atas tanah. Hak pemilikan atas Satuan Rumah Susun itu disebut dengan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang lazimnya disingkat dengan HMSRS, yang bersifat perorangan dan terpisah. Selain pemilikan atas SRS tertentu, HMSRS yang bersangkutan meliputi hak pemilikan bersama atas apa yang ada di atas disebut "bagian-bersama", "tanah- bersama", dan "benda-bersama". Semuanya merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan pemilikan SRS yang bersangkutan.

Dalam pada itu dijelaskan, bahwa ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa hukum Tanah Nasional meninggalkan asas pemisahan *horizontal*, dan mengantinya dengan asas *accessie* yang digunakan dalam Hukum Barat. Justru sebaliknya merupakan penerapan asas

Hukum Adat pada fenomena modern. Dalam hukum adat berlaku asas, bahwa dibangunnya sebuah rumah oleh seorang warga masyarakat hukum adat di atas tanah Hak Ulayat yang merupakan tanah-bersama , membuat tanah di atas mana bangunan tersebut berdiri menjadi hak pribadi pemilik rumah yang bersangkutan. Demikian juga apabila seseorang anggota masyarakat hukum adat memberikan suatu tanda pemilikan pada pohon tertentu di hutan, yang semula belum ada pemiliknya, maka bukan hanya pohon itu menjadi miliknya, melainkan juga bagian tanah di bawah naungan dedaunan pohon tersebut menjadi hak pribadinya. Sebagai warga masyarakat hukumnya ia memang berhak untuk dengan izin Kepala Adatnya membangun rumah di atas tanah-bersama tersebut. Demikian juga untuk memberi tanda pemilikan pada pohon yang berada dalam wilayah tanah ulayatnya. Asas ini memperoleh penerapannya dalam pemilikan satuan rumah susun, dengan ketentuan dalam Undang-Undang Rumah Susun, bahwa Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun karena hukum meliputi juga pemilikan bersama atas apa yang disebut "bagian-bersama", "tanah-bersama", dan "benda-benda bersama". Ketentuan hukum yang berasal dari Hukum Adat tersebut sudah barang tentu tidak dapat diterapkan pada kasus pembangunan rumah oleh orang-orang yang menduduki tanah tanpa hak atau tanpa izin yang berhak. Rumah yang dibangun dan tanaman yang ditanam menurut ketentuan hukum yang berasal dari Hukum Adat memang milik yang membangun dan yang menanam, tetapi penguasaan dan penggunaan tanahnya tetap melanggar hukum (*Illegal*). Dalam Hukum Adat, ada asas hukum yang dalam bahasa Belanda diungkapkan dengan kata-kata: "*Wie zaait, die maait*" (barang siapa menebar benihnya, dia berhak untuk menuainya).

Berdasarkan kepada beberapa substansi sebagaimana yang telah diuraikan pada bagian di atas, maka sekarang ini tibalah saatnya untuk merumuskan dan/atau memberikan keterangan berupa kesimpulan/konklusi khusus yang berkenaan dengan konten yang dibahas dalam bagian ini, yaitu terkait dengan Konstruksi Paradigma Pengaturan Hukum Tanah Hak Pengelolaan tersebut. Sejalan dengan apa yang telah disajikan pada bagian di atas, yang sesungguhnya atas keberadaan dan/atau eksistensi atas tanah dengan status Hak Pengelolaan itu adalah bersumber daripada Hak Menguasai Negara (HMN) sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan secara nyata, konkret dan ekplisit dalam Pasal 2 ayat (2) dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh

Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 maka dalam konsteks mendesain konstruksi paradigma pengaturan hukumnya haruslah merujukan dan berpedoman kepada amanat "konstitutionalisme". Sebagai acuan dan/atau rujukan Konstruksi Paradigma Pengaturan Hukum Tanah Hak Pengelolaan haruslah berdasarkan: Dalam tataran yang sifatnya paradigmatis, pengaturan hukum mengenai Hak Pengelolaan itu harus berpedoman kepada hal yang fundamental yaitu berdasarkan nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945 (*philosophy of paradigm*). Dengan kata lain, bahwa melalui Pancasila 1 Juni 1945 itulah, merupakan basis dasar, postulat dan sekaligus sebagai konstruksi paradigma yang paling hakiki (Idham, 2017) atas pengaturan hukum Hak Pengelolaan tersebut. Kemudian masih berada untuk menjelaskan kembali secara singkat dan padat, bahwa konstruksi paradigma mengenai pengaturan hukum atas keberadaan dan eksistensi hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan, sesungguhnya dapat disimpulkan harus merujuk dan berdasarkan serta berpedoman kepada amanat Konstitusi Negara yaitu berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang disebut dengan *constitutional of paradigm*.

Masih sejalan dengan penjelasan di atas, terutama konstruksi paradigma pengaturan hukum mengenai hak atas tanah status Hak Pengelolaan dengan prespektif paradigmatis konstitusional (*constitutional of paradigm*) tersebut, terutama dalam konteks pertanggungjawaban pelayanan publik dan/atau dalam hal pelaksanaan sistem manajemen pemerintahan, sejatinya adalah merupakan pertanggung jawaban terhadap pemenuhan dan sekaligus untuk meneguhkan "paham kedaulatan rakyat". Sistem manajemen pemerintahan yang merupakan lingkup pelayanan publik itu sejatinya adalah sistem kehidupan nasional yang lazimnya disingkat dengan Sisnas, meliputi bidang: Idiologi, Politik, Ekonomi, Sosial Budaya dan Pertanahan Keamanan (Ipoleksosbud Hankamnas) yang pelaksanaan harus mengutamakan (Solly Lubis, 2000) kepada pendekatan sistem dan pendekatan kepada dimensi manajemen yang strategis, komprehensif dan holistik. Mengenai hal ini, sesungguhnya sudah diamanatkan dan/atau diperintahkan secara *afirmatif* di dalam rumusan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Dalam kaitan ini dapat dijelaskan, bahwa perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (2) atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 pasca dilakukannya perubahan itu, dimaksudkan (Buku Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2010) untuk mengoptimalkan dan meneguhkan paham kedaulatan rakyat yang dianut Negara Indonesia karena pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak lagi dijalankan sepenuhnya oleh sebuah lembaga Negara, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat yaitu MPR, tetapi melalui cara-cara dan oleh berbagai lembaga yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Rumusan baru itu justru merupakan penjabaran langsung paham kedaulatan rakyat yang secara tegas dinyatakan pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, aline IV. Padahal rumusan sebelum perubahan, kedaulatan rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, yang justru telah mereduksi paham kedaulatan rakyat itu menjadi paham kedaulatan Negara, suatu paham yang hanya lazim dianut oleh Negara yang masih menerapkan paham totalitarien dan/atau otoritarian.

Relevan dengan penjelasan sebagaimana yang disebutkan pada bagian di atas, dan khususnya terkait dengan paradigma pengaturan hukum tentang hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan, bahwa mengenai hal tersebut harus merujuk, berpedoman dan berdasarkan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum vide Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa: " Negara Indonesia adalah negara hukum", hal ini disebut secara paradigmatis adalah dengan istilah *juridical of paradigm*. Terkait dengan hal ini dapat dijelaskan, bahwa ketentuan ini bersasal dari (Buku Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2010) Penjelasan Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang "diangkat" ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara hukum yang dimaksudkan adalah adalah Negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan, dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan (akuntabel). Masuknya rumusan itu ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan salah satu contoh pelaksanaan kesepakatan dasar dalam melakukan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni kesepakatan untuk memasukkan hal-hal yang normatif yang ada di dalam Penjelasan ke dalam pasal-pasal.

Masuknya ketentuan mengenai Indonesia adalah negara hukum (dalam Penjelasan rumusan lengkapnya adalah "negara yang berdasar atas hukum") ke dalam pasal dimaksudkan untuk memperteguh pahan bahwa Indonesia adalah Negara hukum, baik dalam penyelenggaraan negara maupun kehidupan berbangsa dan bermasyarakat. Terkait dengan hal tersebut, bahwa secara umum, dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum, kita melihat bekerjanya tiga prinsip dasar, yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*). Dalam penjabaran selanjutnya, pada setiap negara hukum akan terlibat ciri-ciri adanya: (1) jaminan perlindungan hak asasi manusia; (2) kekuasaan kehakiman atau peradilan yang merdeka; dan (3) legalitas dalam arti hukum, yaitu baik pemerintah/negara maupun warga negara dalam bertindak harus berdasar dan melalui hukum.

2. Aspek Historis Tanah Hak Pengelolaan di Indonesia

Dalam bagian dan/atau konten di bawah ini, lebih lanjut akan dibahas dan/atau dianalisis hal-hal yang terkait dengan Aspek Historis Tanah Hak Pengelolaan di Indonesia. Menurut hemat penulis konten dimaksud sangat patut untuk dianalisis sedemikian rupa dalam bagian ini, karena sesuai dengan urai di atas, sesungguhnya *title* hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan tersebut, terutama dalam khasanah Hukum Agraria Nasional di Indonesia yaitu berdasarkan sebagaimana yang telah diamanatkan di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043, khususnya Pasal 16 ayat (1) yang mengatur tentang jenis dan macam-macam hak tanah di Indonesia, sekali ditegaskan bahwa sebutan nama dan/atau *title* Hak Pengelolaan tersebut sama sekali tidak diatur. Dari dimensi dan/atau asepke historis, bahwa sejarah hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan itu, dibagi dalam beberapa priode dan/atau dekade, terutama dalam pendekatan yang sifatnya empris, praktik operasional di Lapangan. Periode historis mengenai hak atas tanah dengan sebutan Hak Pengelolaan tersebut, dalam kencah pelaksanaan politik hukum agraria di Indonesia di bagai dalam beberapa tahap dan/atau periodesasi, yaitu:

a. Kurun Waktu Dari Tahun 1870 Sampai Dengan Tahun 1945

Pada tahun 1870 sampai dengan Tahun 1945, bahwa bangsa dan Negara Indonesia masih sebagai Negara jajahan pemerintahan Kolonial Belanda. Dalam periode ini, bangsa dan Negara Indonesia masih terbelenggu dan belum merdeka berkenaan dengan pelaksanaan politik hukum di bidang keagrariaan dan/atau pertanahan. Pada saat penjajahan tersebut Belanda menerapkan paradigma politik hukum di bidang keagrariaan, yang mengakibatkan seluruh rakyat, masyarakat dan bangsa Indonesia yang utamanya sebagai petani dan nelayan, situasi dan kondisi hidup dan kehidupannya sangat sengsara, miskin dan papa serta sangat terbelakang dari sosio kultural kehidupannya. Situasi dan keadaan yang menjadikan rakyat, masyarakat warga pribumi sebagai penduduk bangsa dan Negara Indonesia asli bisa terjadi seperti tersebut, salah satu faktor penyebabnya yang dominan, karena Kolonial Belanda menerapkan paradigma layaknya seperti "drakula" di bidang keagrariaan di tanah jajahannya yaitu kepada bangsa dan Negra Indonesia, dengan menerapkan paradigma politik hukum yang disebut dengan *domeinverklaring*. Secara singkat *Domein Verklaring*, artinya adalah bahwa tanah jajahan adalah milik Raja Belanda, atau lazimnya *Domein Verklaring* itu disebut juga dengan pernyataan kepemilikan. Dalam konteks ini, sangat menari atas pendapat yang telah dikemukakan (Arie Sukanti Hutagalung dan Oloan Sitorus, 2011), dikatakannya sesuai prinsip *domeinverklaring* (pernyataan kepemilikan) yang dianut Pemerintahan Hindia Belanda, sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 *Agrarische Besluit*, maka semua tanah yang bebas sama sekali dari hak-hak seseorang (baik berdasarkan atas Hukum Adat maupun Hukum Barat) dianggap menjadi *vrij landsdomein* (tanah negara bebas), yakni yang dimiliki dan dikuasai oleh Negara. Menurut hemat penulis pada saat itu Kolonial Belanda pada kenyataannya di lapangan dalam menerapkan *domeinverklaring* tersebut bukan "dikuasai" atas semua hak-hak atas tanah yang dimaksudkan, tetapi secara empiris di lapangan Kolonial Belanda telah bertindak melampaui batas, layaknya sebagai "drakula" yaitu dengan memperkosa hak-hak tanah rakyat dan tanah masyarakat adat, yaitu dengan memilikinya secara faktual dan memberhagus hak kepemilikan dan/atau hak kebendaan rakyat atas tanah-tanah rakyat dan tanah-tanah masyarakat adat.

Dalam pada itu dapat dijelaskan, bahwa pada pemerintahan Kolonial Belanda atau lazimnya disebut juga Hindia Belanda, dengan

title penguasaan tanah-tanah *vrij landsdomein* tersebut pada kenyataannya saat itu belum diatur dan ditetapkan secara tegas. Oleh karena itu, pengaturan hukum mengenai *vrij landsdomein* tunduk pada Peraturan Pemerintah tentang Penguasaan "Benda-benda Tidak Bergerak, Gedung-gedung, dan lain-lain Bangunan Milik Negara, sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan dalam *Staatsblad* 1911 No.110 sebagaimana terakhir yang telah diubah dengan *Staatsblad* 1940 No.430. Untuk selanjutnya disebutkan bahwa di dalam PP itu untuk benda-benda milik Negara yang tidak bergerak tentu dalam hal ini adalah termasuk tanah, dianggap dianggap ada di bawah penguasaan Departemen, yang anggaran belanjanya membiayai pemeliharaannya. Terkait dengan hal ini, timbul pertanyaan?, bagaimana terhadap penguasaan tanah Negara yang pada kenyataannya tidak secara nyata diperlihara oleh suatu Departemen?. Berkennaan dengan hal ini, tentu di tengah keterbatasan aturan tersebut, Pemerintah Hindia Belanda mempunyai sikap dan pendirian yaitu: a. tanah *vrij landsdomein* karena pembebasan dari Hak Milik Indonesia oleh suatu departemen, dianggap ada di bawah penguasaan departemen tersebut; dan b. tanah *vrij landsdomein* yang penguasaannya tidak nyata-nyata diserahkan kepada departemen tertentu, dianggap ada di bawah penguasaan Departemen Dalam Negeri (*Departement van Binnenlands Bestuur*).

Berkennaan dengan hal yang telah disebutkan pada bagian di atas, dan sejalan dengan hal-hal yang telah disampaikan oleh (Arie Sukanti Hutagalung dan Oloan Sitorus, 2011) dikatakannya, bahwa dengan sikap Pemerintah seperti itu maka semua bidang tanah Negara yang sudah masuk dalam penguasaan sesuatu departemen. Atas dasar penguasaan seperti itulah, maka setiap departemen dapat berkewajiban menggunakan tanah yang dikuasainya itu menurut peruntukannya. Bagi *Departement Binnenlands Bestuur*, selain kewajiban itu, juga mempunyai kewajiban khusus untuk menjaga agar tidak terjadi pelanggaran hak-hak Negara atas "domeinnya". Sekali lagi, kewajiban-kewajiban departemen di atas bukanlah sesuatu yang secara tegas dibebankan oleh *Staatsblad* 1911 No.11 tersebut pada waktu itu, melainkan hanya berdasarkan suatu rasionalitas bahwa setiap penguasaan mendukung kewajiban-kewajiban. Berkennaan dengan keadaan ini, menurut pendapat penulis, terlihat sekali secara jelas, nyata dan terang benderang, bahwa memang Kolonial Belanda pada saat itu memang tampil sebagai "drakula" dalam menerapkan pernyataan kepemilikan tanah dengan jargon politik hukumnya itu melalui *Domein Verklaring* sebagaimana yang

diatur dalam Pasal 1 *Agrarische Besluit* dimaksud. Terkait dengan periode ini yaitu atas penerapan Hak Pengelolaan itu, menarik juga untuk disimak dan sekaligus dikonstatir pendapat (A.P. Parlindungan, 1989) terutama dalam memulai untuk menjelaskan khusus mengenai sejarah Hak Pengelolaan, yang disebutkannya, bahwa sangatlah unik sekali nama dari Hak Pengelolaan itu tidak dari semula bernama Hak Pengelolaan tetapi mengambil dari terjemahan bahasa Belanda *Beheersrecht*, maka pada waktu itu diterjemahkan dengan Hak Penguasaan dan lama sekali istilah ini dipergunakan. Terkait dengan pendapat sebagaimana yang dikemukakan oleh A.P. Parlindungan tersebut, menurut hemat penulis memang benar dan sangat konstruktif.

Sehubungan dengan hal yang dimaksudkan pada bagian di atas, khususnya pada bagian paragraf dan/atau alinea terakhir di atas paragraf ini, atas situasi dan kondisi seperti itu, artinya mengapa sedari awal dalam mendudukan dan melakukan konstruksi norma hukum, yaitu dalam dalam konteks menentukan jenis dan macam-macam hak atas tanah di Indonesia vide Pasal 16 UUPA tidak sekalian dituntaskan tentang penetapan untuk penamaan Hak Pengelolaan tersebut. Sehingga dengan demikian dalam konstruksi hukum positif, terutama dalam hal melaksanakan sistem politik hukum agraria nasional, memunculkan berbagai implikasi yang kurang baik yaitu dalam upaya mewujudkan percepatan tercapainya cita-cita nasional sebagaimana yang telah diamanatkan secara paradigmatis konstitusional (*constitutional of paradigm*) dalam aline keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sejalan dengan penjelasan sebagaimana yang dimaksudkan pada bagian di atas, utamanya ketika ditelisik seperti apa penerapan mengenai Hak Pengelolaan itu pada periode mulai tahun 1870 sampai dengan tahun 1945, menurut pendapat penulis, pihak Pemerintah Kolonial Belanda pada saat itu memiliki sikap yang arogan, sewenang-wenang dan menunjukkan sikap yang kabur, tidak realistik, dan tidak jelas dalam hal menerapkan Hak Pengelolaan tersebut. Bahkan pada saat itu pihak Pemerintah Kolonial Belanda dalam melaksanakan politik hukum dan kebijakan di bidang keagrariaan dan/atau pertanahan dengan paradigm *domeinverklaring* melalui *Agrarische Besluit* tersebut sama sekali penerapan Hak Pengelolaan itu tidak ada dan/atau tidak kelihatan, karena Kolonial Belanda lebih mengutamakan untuk menjalankan politik hukumnya melalui pernyataan kepemilikan hak atas tanah lewat *domeinverklaring* tersebut, yang sesungguhnya Kolonial Belanda dalam menjalankan

aksinya di bidang pertanahan telah membredel, menenggelamkan bahkan memperkosa hak-hak tanah milik rakyat pribumi dan tanah-tanah rakyat masyarakat hukum adat bangsa dan Negara Indonesia.

b. Kurun Waktu Dari Tahun 1945 Sampai Dengan Tahun 1960

Pada kurun waktu ini, yaitu periode tahun 1945 sampai dengan Tahun 1960, bagi sejarah perjuangan bangsa dan Negara Indonesia adalah merupakan masa-masa sulit. Artinya pada masa itu situasi dan kondisi mengenai Sistem Kehidupan Nasional, yang lazimnya disingkat dengan SISNAS, yang meliputi bidang: Idiologi, Politik, Ekonomi, Sosial Budaya, dan Pertanahan Keamanan (Ipoleksosbud Hankamnas) dalam semua tatanan hidup dan kehidupan anak bangsa dan Negara Indonesia masih mengalami "guncangan paradigma" ("*shock of paradigm*"). Khusus yang terkait dengan hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan, seperti apa keadaannya pada saat itu (kurun waktu 1945-1960), tentu dalam perkembangannya sangat terpengaruh atas situasi dan kondisi suasana kehidupan politik pada masa itu. Terkait dengan hal ini, sangat menarik dan konstruktif atas pendapat sebagaimana yang telah dikemukakan (Arie Sukanti Hutagalung dan Oloan Sitorus, 2011) disebutkannya, bahwa untuk mencegah terjadinya kevakuman hukum di Indonesia, maka Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur ketentuan peralihan mengenai eksistensi dari suatu aturan yang berasal dari Pemerintahan Kolonial, yang intinya bahwa semua aturan dan lembaga hukum yang ada, masih dinyatakan tetap berlaku sebelum ditetapkan aturan dan lembaga hukum yang baru. Kiranya ketentuan transisional yang demikian adalah wajar, namun dengan tetap berpegang pada prinsip dasar bahwa pemaknaan dan pelakasanaan aturan dan lembaga hukum kolonial itu harus dilakukan dalam konteks Negara yang sudah merdeka dan berdaulat. Dengan jalan pemikiran seperti inilah dilakukan penerapan *Staatsblad* 1911 No.110 di Indonesia yang pada saat itu sejatinya bangsa dan Negara Indonesia sudah merdeka dan berdaulat secara sah sebagai suatu Negara.

Relevan dan selaras dengan prinsip dasar sebagaimana yang dimaksudkan pada bagian di atas, maka tanah Negara yang sudah dalam penguasaan Instansi Pemerintah tertentu, menjadi tanah dan/atau aset Instansi Pemerintah tersebut, sedangkan yang belum diserahkan dalam penguasaan instansi tertentu manjadi "dalam penguasaan" Departemen Dalam Negeri sebagai Instansi yang juga pada saat itu bertanggung jawab di bidang keagrariaan/pertanahan.

Sebagaimana diketahui bahwa Departemen Dalam Negeri pada saat zaman Pemerintahan Hindia Belanda (*Departement van Binnenlands Bestuur*, yang pada waktu itu disingkat dengan Dept.BB) adalah meliputi jabatan Kepolisian, Transmigrasi, dan Agraria. Sampai pada waktu ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara, bahwa otoritas di bidang pertanahan dan/atau di bidang keagrariaan tetap berada pada Departemen Dalam Negeri. Terkait dengan hal ini, dan paralel dengan hal yang telah disebutkan pada bagian di atas, terutama sebagaimana yang tercantum dalam Penjelasan Umum dari Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tersebut, bahwa latar belakang atas ditetapkannya Peraturan Pemerintah dimaksud adalah akibat ketidaktertiban penguasaan dan penggunaan tanah-tanah yang dikuasai oleh instansi pemerintah pada masa pendudukan Jepang.

Berkenaan dengan hal dimaksud, terutama untuk mendukung kelancaran usaha-usaha peperangan, maka berbagai jawatan dari pemerintahan pendudukan Jepang diberi keleluasan penuh untuk mengatur kepentingannya masing-masing. Akibatnya, jawatan-jawatan itu bertindak sendiri dengan mengabaikan peraturan-peraturan yang ada, sehingga banyak tanah-tanah negara yang: a. dipergunakan menyimpang dari tujuan yang ditentukan semula; b. dialihkan dari suatu jawatan ke jawatan lainnya, tanpa melalui acara penerimaan dan penyerahan yang resmi; c. terlantar karena tidak dibutuhkan oleh jawatan yang mengusainya; dan d. dibeli dari penduduk tanpa memperhatikan aturan, sehingga tidak diketahui jawatan manakah yang mengusainya. Dalam pada itu, tindakan berbagai jawatan yang tidak dilakukan berdasarkan garis kebijakan yang seragam itu akan mengakibatkan kesimpangsiuran penguasaan tanah negara pada umumnya. Karut marut itu tidak dapat lagi diselesaikan hanya berpedoman pada Peraturan Pemerintah sebagaimana yang diatur dan ditetapkan dalam Staatsblad 1911 No.110. Dalam hal ini, tegasnya dibutuhkan peraturan baru secara tegas dan khusus digunakan untuk mengatasi kesimpangsiuran penguasaan tanah negara. Oleh karena Staatsblad 1911 No.110 merupakan produk hukum yang berbentuk Peraturan Pemerintah, maka produk hukum yang dimaksudkan itu juga haruslah dalam bentuk Peraturan Pemerintah. Dalam hal ini dapat disampaikan bahwa produk hukum tersebut adalah Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara.

Relevan dengan hal yang sudah diuraikan pada bagian di atas, dalam paragraf ini akan diuraikan secara fokus mengenai keberadaan dan eksistensi atas pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 8

Tahun 1953 dimaksud. Dalam pendekatan substansi, bahwa pengaturan hukum sebagaimana termaktub dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tersebut, sesungguhnya adalah untuk menghapus adanya keraguan mengenai hak-hak penguasaan atas berbagai tanah Negara, agar dapat memperlancar dan menjamin pelaksanaan penguasaan tanah-tanah guna mendatangkan manfaat bagi Negara dan masyarakat. Melihat permasalahan yang dihadapi pada waktu itu, maka yang pertama-tama dipandang perlu untuk dilakukan adalah meletakkan pengawasan atas tanah-tanah negara itu di dalam satu tangan, yakni Menteri Dalam Negeri. Pada waktu itu, Menteri Dalam Negerilah yang bertanggungjawab dalam urusan tanah. Hal ini adalah merupakan warisan zaman Hindia Belanda. Sejarah mencatat bahwa urusan agraria tetap berada di lingkungan Departemen (Kementerian) Dalam Negeri berlangsung sampai dengan Tahun 1955, yakni saat dibentuknya Kementerian Agraria. Terkait dengan hal ini disampaikan, bahwa dari Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tersebut, bahwa penetapannya memang secara sengaja (khusus dengan tegas) ingin mengatur tentang penguasaan tanah negara, dalam hal ini lebih banyak difokuskan pada pengawasan penggunaannya. Hal yang perlu mendapatkan catatan adalah bahwa penguasaan tanah negara dalam hal ini masih dibangun di atas konsep *domein*, yakni bahwa hubungan antara tanah dengan negara adalah hubungan pemilikan yang berdimensi privat. Lalu, berdasarkan prinsip *domeinverklaring* (pernyataan *domein*), maka semua tanah yang tidak dibuktikan sebagai pemilik seseorang (baik berdasarkan Hukum Adat atau Hukum Barat), maka tanah itu dipandang sebagai tanah Negara bebas (*vrij landsdomein*). Tanah Negara bebas (*vrij landsdomein*) yang penguasaannya tidak secara nyata diserahkan kepada suatu Departemen itulah yang berada di bawah pengawasan Departemen Dalam Negeri sebagai otoritas keagrariaan dan/atau pertanahan pada waktu itu.

Relevan dan sejalan dengan beberapa hal sebagaimana yang telah disampaikan pada bagian di atas, bahwa seyogianya artinya setelah bangsa dan Negara Indonesia merdeka menjadi bangsa yang berdaulat, keberadaan dan/atau eksistensi Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tersebut, konstruksi norma hukumnya harus sudah dibangun di atas dasar Konstitusi bangsa dan Negara Indonesia, yaitu harus merujuk dan berdasarkan kepada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, artinya secara paradigmatis harus berdasarkan Konstitusi Negara yaitu berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

(*constitutional of paradigm*). Mengenai hal ini, sejatinya disusun berdasarkan amanat dan ketentuan sebagaimana yang telah diatur dan ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Terkait dengan hal ini, berdasarkan rumusan norma hukum sebagaimana yang diamanat di dalam Pasal 33 ayat (3) tersebut, sudah tegas dikatakan bahwa hubungan anatara Negara dengan tanah adalah hubungan penguasaan, artinya bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi "dikuasai" oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Dalam konteks ini Negara dilarang dan/atau tidak diperkenankan untuk memilik dan/atau sebagai empunya atas tanah tersebut. Tegasnya hubungan itu dalam Hukum Agraria Nasional dikonstruksikan sebagai Hak Menguasai Negara (HMN). Dengan demikian, sejatinya tidak ada lagi istilah *landsdomein* ("tanah milik Negara"), *vrij landsdomein* (tanah Negara tidak bebas). Terkait dengan hal ini, yaitu dalam prespektif HMN, sesungguhnya semua tanah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah merupakan objek/lingkungan hukum bagi berlakunya HMN, yaitu dengan suatu ketentuan bahwa terhadap tanah-tanah yang belum dilekatinya hak atas tanah tersebut, dinamakan dan/atau disebut tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, yang lazimnya hal ini disebut juga dengan istilah tanah Negara.

c. Kurun Waktu Dari Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 1965

Dalam bagian ini akan dijelaskan seperti apa pengaturan pelaksanaan hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan itu yaitu pada periode Tahun 1960 sampai dengan Tahun 1965. Pada periode ini, utamanya pada Tahun 1960, tepatnya pada tanggal 24 September 1960, adalah merupakan hari yang bersejarah bagi bangsa dan Negara Indonesia. Bangsa dan Negara Indonesia telah memperoleh kemerdekaan yang sesungguhnya khususnya di bidang keagrariaan dan/atau pertanahan. Pada hari yang bersejarah itu, adalah merupakan titik kulminasi kedua bagi bangsa Indonesia dalam upaya memperjuangkan kemerdekaannya. Titik kulminasi pertama atas rangkaian panjang dari perjuangan anak bangsa dan Negara Indonesia adalah dengan diproklamirkannya kemerdekaan bangsa dan Negara Indonesia sebagai bangsa dan Negara yang berdaulat. Kembali kepada hari bersejarah tanggal 24 September 1960 itu, bahwa bangsa dan Negara Indonesia telah berhasil dan merdeka

"menjungkirbalikkan" paradigma politik hukum milik Kolonial Belanda di bidang keagrarian/pertanahan yang sangat keji dan kejam, yang namanya *domeinverklaring* sebagaimana tercantum di dalam *"Agrarisch wet, Staatsblad 1870-55*. Paradigma *domeinverklaring* dimaksud telah dipenggal, dihunjamkan, dibenamkan dan dijungkirbalikan oleh "paradigma Pancasila 1 Juni 1945", sebagai Dasar Negara Republik Indonesia, sebagai pandangan hidup bangsa, dan sekaligus sebagai jiwa serta kepribadian bangsa dan Negara Indonesia, dan juga sekaligus sebagai dasar politik hukum Nasional bangsa dan Negara Indonesia di bidang keagrariaan dan/atau pertanahan. Penjungkirbalikan atas paradigma politik hukum kolonial Belanda itu, setelah dilakukannya proses pembentukan hukum (*law making process*) melalui perjuangan yang panjang, berat dan berliku selama 15 tahun lama sejak Indonesia merdeka lahirnya "Paradigma Dasar Politik Hukum Agraria Nasional" sebagaimana yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 tersebut.

Dengan berpedoman kepada paradigma politik hukum Agraria Nasional sebagaimana yang diamanatkan dalam UUPA dimaksud, tegasnya bahwa konstruksi paradigma politik hukum dalam melaksanakan Hak Pengelolaan di Indonesia itu, postulatnya harus merujuk dan berdasarkan kepada amanat yang telah diatur dan ditegaskan dalam UUPA sebagaimana termaktub dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2). Terkait dengan hal ini sebagai penjabaran dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, untuk itu UUPA secara fokus, kokoh dan orisinal serta autentik merumuskan isi, sifat dan konstruksi dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimaksud, yang merupakan kewenangan yang bersifat publik. Artinya, dalam hal ini UUPA telah memilih dan mengambil sikap yang berbeda dan sangat paradigmatis dengan hukum tanah yang semata-mata bersifat administratif sebagaimana yang diatur oleh Kolonial Belanda di dalam *Agrarisch Wet 1870-55* yaitu berdasar *domeinverklaring* yang sangat memiskinkan dan menyengsaraikan, bahkan memperkosa hak tanah rakyat pribumi sebagai penduduk asli Indonesia maupun hak tanah rakyat masyarakat Adat. Dalam hal ini, bahwa ketegasan UUPA, khusus mengenai hubungan antara negara dengan tanah ini tentu yang berdimensi dengan pengaturan hak atas tanah dengan status

Hak Pengelolaan, sesungguhnya hal ini telah disebutkan secara nyata dan terang yaitu di dalam Penjelasan Umum II UUPA tersebut, yang pada intinya menyatakan: "Undang-Undang Pokok Agraria berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar tidak perlu dan tidaklah pula pada tempatnya, bahwa bangsa Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa".

Relevan dengan hal tersebut di atas, bahwa dari sudut inilah harus dilihat arti ketentuan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA tersebut yang menyatakan: "Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara". Tentu, sesuai dengan pangkal pendirian tersebut di atas kosa kata dan/atau perkataan "dikuasai" dalam pasal ini bukanlah berarti "dimiliki", akan tetapi pengertiannya adalah semata-mata hanya memberi kewenangan kepada Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh bangsa Indonesia itu, untuk pada tingkatan yang tertinggi, melaksanakan: a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya; b. menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa; dan c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Terkait dengan hal ini, sekali lagi ditegaskan bahwa hubungan penguasaan negara dengan tanah yang besifat publik itulah yang dalam Hukum Agraria Nasional disebut Hak Menguasai Negara (HMN). Lebih lanjut ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA telah dinyatakan: "Hak Menguasai Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Kemudian lanjut dijelaskan, bahwa salah satu bentuk pemberian Hak Pengelolaan, jika di dalam PP Nomor 8 Tahun 1953 menggunakan istilah "penyerahan penguasaan tanah Negara" kepada suatu Kementerian atau Jawatan atau daerah Swatantra, hal itu karena didasarkan pada suatu konsep bahwa hubungan antara negara dengan tanah masih merupakan hubungan pemilikan (*domein*). Sedangkan UUPA menggunakan ungkapan "pelaksanaannya dapat dikuasakan", karena berpangkal tolak dari pemikiran dan/atau konsep

serta paradigma bahwa hubungan antara negara dengan tanah adalah hubungan penguasaan dalam spektrum dan/atau konstruksi serta berkharakter "publik" yang disebut sebagai Hak Menguasai Negara (HMN). Pelaksanaan Hak Menguasai Negara (HMN) inilah yang sebagian dikuasakan atau didelegasikan kepada daerah Swatantra dan masyarakat hukum Adat. Terkait dengan hal ini, bahwa persamaan dari keduanya adalah bahwa pelaksanaan bagian dari Hak Menguasai Negara (HMN) itu hanya dapat didelegasikan kepada badan hukum publik, yakni Instansi Pemerintah Pusat (Kementerian/Jawatan), Daerah Swatantara/Daerah Otonom, dan Masyarakat Hukum Adat. Dalam hal ini dapat dijelaskan, bahwa dalam tataran sumber hukum positif yaitu dalam prespektif *hierarki* peraturan perundang-undangan, sesungguhnya keberadaan UUPA tersebut adalah lebih tinggi dari PP Nomor 8 Tahun 1953 tersebut, maka dengan demikian posisi PP No.8 Tahun 1953 itu adalah menjadi salah satu aturan pelaksanaan dari Pasal 2 ayat (4) UUPA. Hal ini tentu mengandung konsekwensi yuridis, artinya segala ketentuan yang diatur dalam PP No.8 Tahun 1953 tersebut yang tidak selaras dan tidak sesuai dengan ketentuan dan semangat serta paradigma politik hukum yang ditetapkan dalam UUPA, maka secara mutatis dan mutandis tidak berlaku. Dengan kata lain, ketentuan dan semangat yang di dalam UUPA lah yang berlaku. Dalam konteks hal dimaksud, maka berkaitan dengan pengaturan "pengelolaan tanah Negara", sangat terlihat nyata, jelas dan konkret bahwa langkah hukum yang dilakukan oleh UUPA adalah dalam upaya melakukan penguatan sekaligus penataan hukum yaitu merupakan embrio untuk mewujudkan lembaga hukum Hak Pengelolaan.

Ketentuan, semangat dan paradigma politik hukum yang ditancapkan dan terdapat di dalam UUPA, dapat dikategorikan sebagai upaya untuk melakukan penguatan penataan Hak Pengelolaan tersebut, secara garis besar dan pokok-pokoknya yaitu sebagai berikut: a. hubungan negara dengan tanah adalah dalam bentuk penguasaan yang bersifat publik yang disebut dengan istilah Hak Menguasai Negara (HMN), oleh karena dalam hal ini Negara diposisikan sebagai badan penguasa; b. kemungkinan terjadinya lembaga hukum baru yang disebut HPL adalah dalam rangka pelaksanaan sebagian HMN yang didelegasikan atau dikuasakan kepada Instansi Pemerintah lainnya baik di Pusat maupun di Daerah; c. sifat publik dari HMN harus terwujud dalam isi kewenangan HPL, sehingga kalaupun di dalam kewenangan HPL juga terkandung kewenangan bersifat keperdataan itu adalah pelengkap yang hanya

dibolehkan dalam konteks kewenangan publik, sehingga keberadaan sifat privat itu tidak akan mengubah karakter dari HPL sebagai lembaga hukum yang berisi kewenangan yang bersifat publik; dan d. tujuan pemberian HPL bagi subjek hukum tertentu harus tetap dalam rangka peningkatan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, tidak berhenti pada pencapaian tujuan subjek Hak Pengelolaan (HPL) tersebut. Relevan dengan hal ini, sangat tepat, bernalas dan objektif atas pendapat dan pemikiran yang telah dikemukakan (Arie Sukanti Hutagalung dan Oloan Sitorus, 2011) yang telah mengkonstatir pendapat dan pemikiran dari A.P. Parlindungan, Guru Besar Hukum Agraria, Fakultas Hukum Sumatera Utara (USU) dan beliau juga adalah guru dan Dosen penulis, terkait dengan substansi HPL tersebut A.P. Parlindungan mengatakan pendapatnya: "HPL ini jelaslah suatu hak yang oleh UUPA telah lupa untuk diatur dalam perundang-undangan Agraria (UUPA), demikian pula dalam ketentuan konversi hal ini terlupa juga ditentukan menjadi hak apa?, sedangkan lembaga yang sejenis ini sudah ada sebelum berlakunya UUPA, yang ada pada pemerintah daerah atau lembaga-lembaga pemerintahan seperti pelabuhan- pelabuhan". Dalam pada itu, lebih lanjut Guru Besar Hukum Agraria yang kritis itu menyarankan agar pengaturan HPL dituangkan dalam Undang-Undang, sehingga akan memantapkan sistemnya dan lebih tegas sesuai dengan tuntutan kemajuan dan pembangunan nasional. Usul itu dikemukakan karena beliau memprediksi pada waktu itu (1989) akan sangat banyak Instansi yang akan diberikan HPL dan akan banyak pula hak-hak yang timbul dari HPL itu sendiri.

d. Kurun Waktu Dari Tahun 1965 Sampai Dengan Tahun 1996

Pengaturan Hak Pengelolaan (HPL) atas tanah, dalam kurun dan/atau periode tersebut yakni dari Tahun 1965 sampai dengan Tahun 1996 diasumsikan pengaturan hukumnya cendrung telah terjadinya pergeseran ke arah karakter yang bersifat privat. Terkait dengan hal tersebut, sesuai dengan hal yang telah disampaikan oleh (Arie Sukanti Hutagalung dan Oloan Sitorus, 2011), secara asumtif, dapat dikatakan bahwa karakter privat dari HPL untuk pertama kali timbul sejak HPL itu diwajibkan untuk didaftar, pertama kali ditentukan oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) Nomor 1 Tahun 1966. Terkait dengan hal dimaksudkan, akhirnya praktis pendaftaran tanah kita pun mengenal bahwa hak-hak atas tanah yang didaftar meliputi: HM, HGU, HGB, HP, dan HPL. Dalam administrasi pertanahan, akhirnya keberadaan dan/atau eksistensi HPL itu

disejajarkan dengan hak-hak atas tanah lainnya. Dalam hal ini, Boedi Harsono menegaskan, HPL didaftar dan diterbitkan sertipikat sebagai tanda bukti haknya, tetapi sebagai "gempilan" HMN tidak dapat dipindah tanggalkan. Berkenaan dengan hal dimaksud, yaitu selain karena diwajibkan untuk didaftarkan, ternyata nuansa privat HPL juga disebabkan oleh kenyataan bahwa berbagai aturan perundang-undangan mensejajarkan HPL dengan hak atas tanah. Dalam hal ini Maria S.W. Sumardjono menemukan aturan-aturan tersebut sebagai berikut:

1. Permendagri Nomor 1 Tahun 1967 diubah dengan Permendagri Nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah. Dalam Pasal 12 PMDN No.6 Tahun 1972 tersebut, mengenai wewenang Mendagri membuat keputusan mengenai pemberian, perpanjangan/pembaharuan, menerima pelepasan, izin pemindahan hak serta pembatalan, HPL dimasukkan menjadi satu kelompok dengan Hak Milik (HM), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai (HP) dan Hak Guna Usaha (HGU);
2. Permendagri No.5 Tahun 1973 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah. Penyebutan HPL sejajar dengan HM, HGU, HGB, dan HP tercantum dalam Pasal 1 angka 1. Lebih lanjut tentang HPL disebutkan dalam Pasal 28 yang mendefinisikan HPL "sebagai hak atas tanah Negara" seperti dimaksudkan oleh PMA No.9 Tahun 1965. Penyamaan HPL dengan hak atas tanah lainnya disebut juga dalam Pasal 30 dan 31;
3. Permendagri No.5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan. Penyebutan HPL sejajar dengan HGU, HGB, dan HP terdapat dalam Pasal 2.
4. Undang-Undang No.16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun. Undang-Undang ini meneguhkan kedudukan HPL sebagai hak atas tanah. Hal ini dapat dibaca pada Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) yang menyebutkan:
 - a. Rumah susun hanya dapat dibangun di atas tanah HM, HGB, HP, atas tanah Negara atau HPL sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; .
 - b. Penyelenggara pembangunan yang membangun rumah susun di atas tanah yang dikuasai dengan HPL, wajib menyelesaikan status HGB di atas HPL tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berkenaan dengan hal dimaksud, bahwa walaupun administrasi pendaftaran tanah dan beberapa aturan perundang- undangan pertanahan menselaraskan HPL dengan hak atas tanah, namun HPL tetaplah sesuatu hak yang berkarakter publik sebagai pelaksanaan sebagian dari HMN kepada subjek hak tertentu yang biasanya juga adalah hukum publik. Dalam hal ini Boedi Harsono mengatakan bahwa HPL dalam sistematika hak-hak penguasaan atas tanah tidak dimasukkan dalam golongan hak-hak atas tanah. Pemegang HPL memang mempunyai kewenangan untuk menggunakan tanah yang dihaki bagi keperluan usahanya. Tetapi itu bukan tujuan pemberian hak tersebut kepadanya. Tujuan utamanya adalah, bahwa tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak-pihak lain yang memerlukan. Dalam penyediaan dan pemberian tanah itu pemegang haknya diberi kewenangan untuk melakukan kegiatan yang merupakan sebagian dari kewenangan Negara, yang diatur dalam Pasal 2 UUPA. Sehubungan dengan itu, HPL pada hakikatnya bukan hak atas tanah, melainkan "gempilan" dari HMN.

e. Kurun Waktu Dari Tahun 1996 Sampai Dengan Saat ini/Sekarang

Pada bagian awal untuk menjelaskan tetang Hak Pengelolaan khusus dalam periode Tahun 1996 sampai dengan sekarang, dapat dikonklusikan arah kebijakan yang di laksanakan oleh Negara dan/atau Pemerintah sudah kembali dan/atau cendrung ke arah yang bersifat dan/atau berkarakter publik. Hal ini dimaksudkan, bahwa segala kesimpangsiuran atas pemahaman mengenai HPL tentu dengan berbagai implikasinya sudah mulai dikoreksi yaiatu sejak Tahun 1996. Hal ini ditandai dengan diterbitkan dan diberlakukannya Peraturan Pemerintah No.40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah. Terkait dengan hal ini dapat disimak dan/atau dilihat dalam konstruksi Pasal 1 angka 2 yang telah merumuskan pengertian dan/atau defenisi daripada HPL tersebut yang menegaskan: "Hak Menguasai Negara (HMN) yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya". Dari konstruksi rumusan pasal dimaksud jelas telah meluruskan pengertian dan/atau defenisi atas HPL dalam peraturan sebelumnya, yang mengatakan bahwa HPL adalah hak atas tanah Negara yang mempunyai kewenangan lebih kurang seperti isi kewenangan HMN (Pasal 28 PMDN No.5 Tahun 1973). Dalam pada itu isi Pasal 1 angka 2 PP No.40 Tahun 1996 menyatakan bahwa HPL adalah HMN yang diketahui semata-mata berisi kewenangan publik

sebagaimana dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA.

Lebih lanjut dalam hal ini dijelaskan, bahwa pemegang HPL hanya melaksanakan sebagian dari isi HMN yang dilimpahkan kepadanya. Dalam pada itulah dikatakan HPL merupakan "gempilan", yaitu istilah dari Boedi Harsono, atau "bagian" dari HMN. Dalam hal ini, bahwa nuasa publik dari HPL terlihat semakin jelas ketika akan dilakukan pemberian hak atas tanah dalam hal ini HGB dan HP di atas HPL dilakukan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri (sekarang tentunya Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia) atau pejabat yang ditunjuk atas usul pemegang HPL. Terkait dengan ini, lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan HPL, juga menunjukkan sikapnya terhadap sifat publik dari HPL. Hal itu, ternyata dan jelas diatur dalam Pasal 1 angka 14 Peraturan Menteri tersebut juga mengatakan bahwa HPL adalah Hak Menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Untuk memperoleh HGB atau HP di atas HPL, pemohon harus memperoleh penunjukan berupa perizinan penggunaan tanah dari pemegang HPL (Pasal 4 ayat 2). Konsisten dengan karakter publik HPL, maka subjek hukum yang dimungkinkan untuk memperoleh HPL juga seyogiyanya adalah benar-benar yang secara sempurna merupakan badan hukum publik. Dalam hal ini, kenyataannya Pasal 67 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.9 Tahun 1999 menentukan bahwa yang dapat menjadi pemegang HPL adalah: (1) Instansi Pemerintah, termasuk Pemerintah Daerah; (2) Badan Usaha Milik Negara; (3) Badan Usaha Milik Daerah; (4) PT.Pesero; (5) Badan Otorita; (6) Badan-Badan hukum lainnya yang ditunjuk oleh Pemerintah.

Dalam hal ini sangat konstruktif atas pemikiran dan pendapat serta pendirian (Arie Sukanti Hutagalung dan Oloan Sitorus, 2011) tersebut mengatakan: bahwa (politik hukum dimasa mendatang) subjek HPL sebaiknya adalah badan hukum publik yang memang tugas dan fungsinya adalah untuk melayani kepentingan publik, bukan yang melakukan kegiatan yang bersifat komersial. Berkenaan dengan hal ini, jika karakter publik dari HPL semakin dikuatkan, maka seharusnya pula hal itu berimplikasi terhadap tujuan akhir dari pemberian HPL yakni untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sikap dasar mengenai tujuan akhir ini penting untuk mendasari penataan HPL di masa depan, sehingga hakikatnya sebagai "gempilan" atau "bagian" dari HMN konsisten dalam implementasinya.

Sebagai contoh penyelesaian status tanah Kampung Tua di Pulau Batam, yang akhirnya disertipikatkan melalui kegiatan Prona dan Proda. Sesungguhnya terkait dengan hal ini, bahwa terlaksananya pensertifikatan untuk tanah Kampung Tua khususnya di Kota Batam, pelaksanaanya secara signifikan baru dilaksanakan Pemerintah di Era Pemerintahan Presiden Joko Widodo, yang mulai dilaksanakan secara fokus dan berkelanjutan mulai tahun 2018 yang lalu, melalui program strategis Nasional yang disebut dengan Pendaftaran Tanah Sistematik Lengkap yang lazimnya disingkat dengan PTSL. Khusus mengenai upaya untuk mensemtipikatkan tanah Kampung Tua, sejatinya oleh (Idham,2014) telah menulis buku yang berjudul "Analisis Kritis Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Milik Masyarakat Adat Untuk Meneguhkan Kepastian Hukum dan Peningkatan Ekonomi Kerakyatan". Kembali dalam hal ini dijelaskan, bahwa berdasarkan Keppres No.41 Tahun 1973 dan Kemendagri No.43 Tahun 1977, seluruh areal tanah di atas Pulau Batam dan pulau-pulau lain di sekitarnya diberikan HPL kepada Otorita Batam. Jika ada tanah-tanah masyarakat yang masih dikuasai/digarap atau dimiliki dengan hak tertentu hanya diberi pilihan untuk menerima ganti kerugian. Dalam hal ini, bagi yang tidak mau menerima ganti kerugian, lalu berusaha mengajukan permohonan hak atas tanah kepada Otoritas pertanahan, ternyata ditolak. Berkennaan dengan sikap dan kepedulian dari Negara/ Pemerintah saat ini yang sedang dan telah melaksanakan Pendaftaran Tanah di Kampung Tua Kota Batam melalui PTSL tersebut, dalam hal ini penulis memberikan apresiasi yang baik dan positif, karena melalui tindakan yang populis dan humanis tersebut paradigma Pancasila 1 Juni 1945 yang merupakan basis dan postulat paradigma yang ditancapkan dalam UUPA dimaksud dapat diwujudkan, yaitu dalam upaya mempercepat tercapainya ciata-cita nasional anak bangsa dan Indonesia merdeka sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Pembukaan yaitu pada alinea keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu guna dan untuk mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia di bawah Negara Indonesia yang berkemakmuran dan berkeadilan lahir dan batin, demi untuk mewujudkan Negara Indonesia yang berkesajahteraan (*welfare state*).

3. Pengertian Tanah Hak Pengelolaan

Untuk Saat ini tibalah waktunya menjelaskan mengenai substansi terkait dengan tanah dengan status Hak Pengelolaan. Seingat penulis, mengenai defenisi dan/atau pengertian atas tanah dengan status Hak

Pengelolaan terebut dalam berbagai titik pembahasan sebelumnya sudah ada juga disinggung penulis, berkenaan untuk menjelaskan arti daripada apa yang sebenarnya yang dimaksud dengan tanah yang berstatus Hak Pengelolaan tersebut. Terkait dengan konstruksi atas pengertian tanah dengan status Hak Pengelolaan tersebut, agar mendukung artinya yang benar dan konstruktif yaitu dengan merujuk dan berpedoman kepada nafas, dan hal-hal yang bersifat paradigmatis, untuk itu menurut hemat penulis sangat patut secara saintifik dilakukan penelusuran sedemikian rupa, khusus mengenai dasar, basis dan/atau postulat yang digunakan sebagai pedoman dalam konteks memberikan rumusan atas konstruksi pengertian tanah dengan status Hak Pengelolaan dimaksud. Berdasarkan dengan merujuk kepada maksud dan tujuan yang sudah ditancapkan di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043, maka secara nyata dan konkret kita dapat menarik batasan yang merupakan parameter penting dan fundamental dalam konteks memberikan pengertian terhadap tanah dengan status Hak Pengelolaan tersebut (A.P.Parlindungan, 1994). Terkait dengan hal tersebut di atas, maka pada bagian awal guna memberikan arti dan/atau batasan terhadap pengertian Tanah Hak Pengelolaan itu, sekali lagi penulis menegaskan sebelumnya harus dilakukan verifikasi dan/atau pemeriksaan sedemikian rupa, dengan pendekatan yang paradigmatis, ajek, konstruktif dan saintifik sebagaimana lebih lanjut hal-hal yang berkenaan dengan itu akan diuraikan pada bagian di bawah ini.

Relevan dengan hal yang dimaksudkan pada bagian di atas, dalam bagian ini, untuk itu akan disampaikan terlebih dahulu mengenai tujuan atas dibentuk dan diundang-undangkannya UUPA dimaksud. Untuk melihat seperti apa sebenarnya konstruksi tujuan utama dan/atau yang pokok atas UUPA tersebut, maka sumbernya secara normatif, tentu dalam prespektif data yang bersifat sekunder, untuk itu penulis akan mengkonstatir dari Penjelasan Umum atas diterbitkan dan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 tersebut, sebagaimana yang tercantum dalam bagian A Penjelasan

Umum, angka 1 yang menyatakan, bahwa: " Di dalam Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupan rakyatnya termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraris, bumi, air dan ruang angkasa sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagai yang kita cita-citakan. Dalam pada itu hukum agraria yang berlaku sekarang ini, yang seharusnya merupakan salah satu alat yang penting untuk membangun masyarakat yang adil tersebut ternyata bahkan sebaliknya, dalam banyak hal justru merupakan penghambat daripada tercapainya cita-cita di atas. Hal itu disebabkan terutama: a. karena hukum agraria yang berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendinya dari pemerintah jajahan, dan sebagian lainnya lagi dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan Negara di dalam melaksanakan pembangunan semesta dalam rangka menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini; b. karena sebagai akibat dari politik hukum pemerintahan jajahan itu hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme yaitu dengan berlakunya peraturan-peraturan dari hukum ada disamping peraturan-peraturan dari dan yang didasarkan atas hukum barat, hal mana selain menimbulkan pelbagai masalah antar golongan yang serba sulit, juga tidak sesuai dengan cita-cita persatuan bangsa; c. karena bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum.

Berhubung dengan itu maka perlu adanya hukum agararia baru yang nasional, yang akan mengganti hukum yang berlaku sekarang ini, yang tidak lagi bersifat dualisme, yang sederhana dan yang menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia. Hukum agraria yang baru ini harus memberi kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksudkan di atas dan harus sesuai pula dengan kepentingan rakyat dan Negara serta memenuhi keperluannya menurut permintaan zaman dalam segal soal agraria. Lain dari itu hukum agraria nasional harus harus mewujudkan penjelmaan daripada asas kerohanian Negara dan cita-cita Bangsa, yaitu Ke-Tuhanan Yang Masa Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial serta khususnya harus merupakan pelaksanaan daripada ketentuan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar daripada haluan Negara yang tercantum di dalam Manifesto Politik Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1959 dan ditegaskan di dalam Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960. Berhubung dengan segala sesuatu itu maka hukum yang baru tersebut sendi-sendinya dan ketentuan-ketentuan pokoknya perlu disusun

di dalam bentuk Undang-Undang, yang akan merupakan dasar bagi penyusunan peraturan-peraturan lainnya. Sungguhpun Undang-undang itu formil tiada bedanya dengan undang-undang lainnya, yaitu suatu peraturan yang dibuat oleh pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi mengingat akan sifatnya sebagai peraturan dasar bagi hukum agraria yang baru, maka yang dimuat di dalamnya hanyalah asas-asas serta soal-soal pokok dalam garis besarnya saja dan oleh karenanya disebut Undang-Undang Pokok Agraria.

Adapun pelaksanaannya akan diatur di dalam berbagai Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan peraturan perundangan lainnya. Demikian maka pada pokoknya tujuan Undang-Undang Pokok Agraria ialah: a. meletakkan dasar-dasar penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur; b. meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan; dan c. meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. Demikian konstruksi dan struktur kalimat yang merupakan nukilan terdalam dari pikiran, jiwa dan perasaan kalbu anak bangsa dalam merumuskan proses pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 tersebut sebagai dasar pijak dan postulat paradigma politik hukum nasional agraria bagi bangsa dan Negara terutama dalam konteks melaksanakan segala bentuk peraturan perundang-undang berikutnya di bidang keagrariaan/pertanahan, tentu di dalam ini tidak terkecuali mengenai tanah dengan status Hak Pengelolaan. Relevan dengan hal yang dimaksud, dan paralel dengan hal itu, dalam kesempatan ini juga akan dikonstatir substansi mengenai "Dasar-dasar dari Hukum Agraria Nasional" sebagaimana sudah dituliskan secara tegas di dalam Penjelasan atas UUPA dimaksud, yang dituliskan dalam bagian II, yang untuk selanjutnya narasi kalimatnya akan dituliskan pada bagian di bawah ini. Hal ini dimaksudkan penulis, agar nantinya ketika merumus konstruksi atas pengertian tanah dengan status Hak Pengelolaan itu lebih jelas dan benar yaitu berdasarkan ketentuan konstitutionalisme dan/atau peraturan perundang-undangan.

Sehubungan dengan hal yang telah disampaikan pada bagian di atas, berikut ini akan disajikan konstruksi mengenai dasar-dasar dari hukum agraria nasional itu, yang secara tegas disebutkan: (1) Pertama-tama dasar kenasionalan itu diletakkan dalam Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan bahwa: "Seluruh wilayah Indonesia adalah adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia" dan Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi bahwa "Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Ini berarti bahwa bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dari pemiliknya saja. Demikian pula tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulau yang bersangkutan saja. Dengan pengertian yang demikian maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah Negara. Adapun hubungan antara bangsa dan bumi, air serta ruang angkasa Indonesia itu adalah hubungan yang bersifat abadi (Pasal 1 ayat 3). Ini berarti bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai rakyat Indonesia masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimana pun tidak sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut. Dengan demikian maka biarpun sekarang ini daerah Irian Barat, yang merupakan bagian dari bumi, air dan ruang angkasa Indonesia berada di bawah kekuasaan penjajah, atas dasar ketentuan pasal ini bagian tersebut menurut hukum tetap merupakan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia juga.

Adapun hubungan antara bangsa dan bumi, air dan ruang angkasa tersebut di atas tidak berarti bahwa hak milik perseorangan atas bagian (sebagian dari) bumi tidak dimungkinkan lagi. Di atas telah dikemukakan bahwa hubungan itu adalah semacam hubungan hak ulayat, jadi bukan berarti hubungan milik. Dalam rangka hak ulayat dikenal adanya hak milik perseorangan. Kiranya dapat ditegaskan bahwa dalam hukum agraria yang baru dikenal pula hak milik yang dapat dipunyai seseorang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain atas bagian dari bumi Indonesia (Pasal 4 jo Pasal 20).

Dalam pada itu hanya permukaan bumi saja, yang disebut tanah yang dapat dihaki oleh seseorang. Selain hak milik sebagai hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh juga dapat dipunyai orang atas tanah, diadakan pula hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa dan hak-hak lainnya yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang lain (Pasal 4 jo Pasal 16). Bagaimana hubungan hak-hak tersebut dalam hubungannya dengan hak bangsa (dan Negara) itu akan diuraikan dalam nomor 2 di bawah ini. (2) "Asas *domein*" yang dipergunakan sebagai dasar daripada perundang- undangan yang berasal dari pemerintah jajahan tidak dikenal dalam hukum agraria yang baru. Asas *domein* adalah bertengangan dengan keadaan hukum rakyat Indonesia dan asas daripada Negara yang merdeka dan modern. Berhubung dengan ini, maka asas tersebut yang dipertegas dalam berbagai "pernyataan *domein*", yaitu misalnya Pasal 1 *Agrarisch Besluit* (S.1870-118), S.1875-119a, S.1874-94f, S.1877-55, dan S.1883-58 ditinggalkan dan pernyataan-pernyataan *domein* itu dicabut kembali.

Undang-Undang Pokok Agraria berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar tidak perlu dan tidaklah pula pada tempatnya, bahwa bangsa Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa. Dari sudut inilah harus dilihat arti ketentuan dalam pasal-pasal ayat (1) yang menyatakan, bahwa "Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara". Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut di atas perkataan "dikuasai" dalam pasal ini bukanlah berarti "dimiliki" akan tetapi adalah pengertian, yang memberi wewenang kepada Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia, untuk pada tingkatan yang tertinggi: a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya; b. menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu; dan c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Segala sesuatunya dengan tujuan: untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur Pasal 2 ayat (2) dan (3). Adapun kekuasaan Negara yang dimaksudkan itu mengenai semua bumi, air dan ruang angkas, jadi baik yang sudah dihaki maupun yang tidak. Kekuasaan Negara

mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan suatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa Negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyainya untuk menggunakan haknya, sampai di situlah batas kekuasaan negara tersebut. Adapun isi hak-hak berikut pembatasan-pembatasannya dinyatakan dalam Pasal 4 dan pasal-pasal berikutnya serta pasal-pasal dalam Bab II. Kekuasaan Negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Pengguna (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (pasal 2 ayat 4). Dalam pada itu kekuasaan Negara atas tanah-tanah itu pun sedikit banyak dibatasi pula oleh hak ulayat dan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, sepanjang menurut kenyataan hak ulayat itu masih ada, hal mana akan diuraikan lebih lanjut dalam nomor 3 di bawah ini.

(3) Bertalian dengan hubungan antara bangsa dan bumi serta air dan kekuasaan Negara sebagai yang disebut dalam Pasal 1 dan 2 di dalam Pasal 3 diadakan ketentuan mengenai hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, yang dimaksud akan mendudukkan hak itu pada tempat yang sewajarnya di dalam alam bernegara dewasa ini. Pasal 3 itu menentukan bahwa: "Pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi. Ketentuan ini pertama-tama berpangkal pada pengakuan adanya hak ulayat itu ada dan berlaku serta diperhatikan pula di dalam keputusan-keputusan hakim, belum pernah hak tersebut diakui secara resmi dalam Undang-undang, dengan akibat bahwa di dalam melaksanakan peraturan-peraturan hak ulayat itu pada zaman penjajahan dahulu seringkali diabaikan. Berhubung dengan persetujuan hak ulayat di dalam Undang-undang Pokok Agraria, yang pada hakikatnya berarti pula pengakuan hak itu, maka pada dasarnya hak ulayat itu akan diperhatikan, sepanjang hak tersebut menurut kenyataannya memang masih ada pada masyarakat

hukum yang bersangkutan. Misalnya di dalam pemberian sesuatu hak atas tanah (umpamanya hak guna usaha) masyarakat hukum yang bersangkutan sebelumnya akan didengar pendapatnya dan akan diberi "*recognitie*", yang memang ia berhak menerimanya selaku pemegang hak ulayat itu.

Tetapi sebaliknya tidaklah dapat dibenarkan, jika berdasarkan hak ulayat itu masyarakat hukum berdasarkan hak ulatnya, misalnya menolak begitu saja dibukanya hutan secara besar-besaran dan teratur untuk melaksanakan proyek-proyek yang besar dalam rangka pelaksanaan rencana menambah hasil makanan dan pemindahan penduduk. Pengalaman menunjukkan pula, bahwa pembangunan daerah-daerah itu sendiri sering kali terlambat karena mendapatkan kesukaran mengenai hak ulayat. Inilah yang merupakan pangkal pikiran kedua daripada ketentuan daripada Pasal 3 tersebut di atas. Kepentingan sesuatu masyarakat hukum harus tunduk kepada kepentingan nasional dan Negara yang lebih luas itu. Tidaklah dapat dibenarkan, jika di dalam alam bernegara dewasa ini suatu masyarakat hukum masih mempertahankan isi dan pelaksanaan hak ulayatnya secara mutlak, seakan-akan ia terlepas dari hubungannya dengan masyarakat-masyarakat hukum dan daerah-daerah lainnya di dalam lingkungan Negara sebagai kesatuan. Sikap yang demikian terang bertentangan dengan asas pokok yang tercantum dalam Pasal 2 dalam praktiknya pun akan membawa akibat terlambatnya usaha-usaha besar untuk mencapai kemakmuran rakyat seluruhnya. Tetapi sebagaimana yang telah dijelaskan dari uraian di atas, ini tidak berarti bahwa kepentingan masyarakat hukum yang bersangkutan tidak akan diperhatikan sama sekali.

(4) Dasar yang keempat diletakkan dalam Pasal 6, yaitu bahwa: "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial". Ini berarti, bahwa hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang tidaklah dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat) Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling

mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok: kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (Pasal 2 ayat 3). Berhubung dengan fungsi sosialnya, maka adalah suatu hal yang sewajarnya bahwa tanah itu harus dipelihara baik-baik, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah itu tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu (Pasal 15). Dalam melaksanakan ketentuan ini akan diperhatikan kepentingan pihak yang ekonomis lemah.

(5) Sesuai dengan asas kebangsaan tersebut dalam Pasal 1 maka menurut Pasal 9 jo Pasal 21 ayat (1) hanya warga negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Hak milik tidak dapat dipunyai oleh orang asing dan pemindahan hak milik kepada orang asing dilarang (Pasal 26 ayat 2). Orang-orang asing dapat mempunyai tanah dengan hak pakai yang luasnya terbatas. Demikian juga pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik (Pasal 21 ayat 2). Adapun pertimbangannya untuk (pada dasarnya) melarang badan-badan hukum mempunyai hak milik atas tanah, ialah karena badan hukum tidak perlu mempunyai hak milik tetapi cukup hak-hak lainnya asal saja ada jaminan-jaminan yang cukup bagi ketentuan-ketentuannya yang khusus (hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai menurut Pasal 28, 35 dan 41). Dengan demikian dapat dicegah usaha-usaha yang bermaksud menghindari ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang dipunyai dengan hak milik (Pasal 17). Meskipun pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi mengingat akan keperluan masyarakat yang sangat erat hubungannya dengan paham keagamaan, sosial dan hubungan perekonomian, maka diadakanlah suatu "*escape-clouse*" yang memungkinkan badan-badan hukum tertentu mempunyai hak milik. Dengan adanya "*escape-clouse*" ini maka cukuplah nanti bila ada keperluan akan hak milik bagi sesuatu atau sesuatu macam badan hukum diberikan dispensasi oleh Pemerintah, dengan jalan menunjuk badan hukum tersebut sebagai badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah (Pasal 21 ayat 2). Badan-badan hukum yang bergerak dalam lapangan sosial dan keagamaan ditunjuk dalam Pasal 49 sebagai badan-badan yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi sepanjang tanahnya dipergunakan untuk usahanya dalam bidang sosial dan keagamaan itu. Dalam hal-hal yang

tidak langsung berhubungan dengan bidang itu mereka dianggap sebagai badan hukum biasa.

(6) Kemudian dalam hubungan dengan asas kebangsaan tersebut di atas ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2), bahwa "Tiap-tiap warga negara Indonesia baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu atas tanah serta untuk mendapat manfaat dalam hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya". Dalam pada itu perlu diadakan perlindungan bagi golongan warga negara yang lemah terhadap sesama warga negara yang kuat kedudukan ekonominya. Maka di dalam Pasal 26 ayat (1) ditentukan, bahwa: "Jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah". Ketentuan inilah yang akan merupakan alat untuk melindungi golongan-golongan yang lemah yang dimaksudkan itu. Dalam hubungan itu dapat ditunjuk pula pada ketentuan-ketentuan yang dimuat dalam Pasal 11 ayat (1), yang bermaksud mencegah terjadinya penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas dalam bidang-bidang usaha agraria, hak mana bertentangan dengan asas keadilan sosial yang berperikemanusiaan. Segala usaha bersama dalam lapangan agraria harus berdasarkan atas kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional (Pasal 12 ayat 1) dan Pemerintah berkewajiban untuk mencegah adanya organisasi dan usaha-usaha perseorangan dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli swasta (Pasal 13 ayat 2). Bukan saja usaha swasta, tetapi juga usaha-usaha pemerintah yang bersifat monopoli harus dicegah jangan sampai merugikan rakyat banyak. Oleh karena itu usaha-usaha pemerintahan yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan undang-undang (Pasal 13 ayat 3).

(7) Dalam Pasal 10 ayat (1) dan (2) dirumuskan suatu asas yang pada dewasa ini sedang menjadi dasar daripada perubahan-perubahan dalam struktur pertanahan hampir di seluruh dunia, yaitu negara-negara yang telah/sedang menyelenggarakan apa yang disebut "*landreform*" atau "*agrarian reform*" yaitu, bahwa "Tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri". Agar semboyan ini dapat diwujudkan perlu diadakan ketentuan- ketentuan lainnya. Misalnya perlu ada ketentuan tentang batas minimum luas tanah yang harus dimiliki oleh orang tani, supaya ia mendapat penghasilan yang cukup untuk hidup layak bagi diri sendiri dan keluarganya (Pasal 13 jo Pasal 17). Pula perlu ada ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang boleh

dipunyai dengan hak milik (Pasal 17), agar dicegah tertumpuknya tanah ditangan golongan-golongan yang tertentu saja. Dalam hubungan ini Pasal 7 membuat suatu asas penting, yaitu bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan karena hal yang demikian itu adalah merugikan kepentingan umum. Akibatnya ketentuan itu perlu dibarengi pula dengan pemberian kredit, bibit dan bantuan-bantuan lainnya dengan syarat-syarat yang ringan, sehingga pemiliknya tidak akan terpaksa bekerja dalam lapangan lain, dengan menyerahkan penggunaan tanahnya kepada orang lain.

Dalam pada itu mengingat susunan masyarakat pertanian kita sebagai sekarang ini kiranya sementara waktu yang akan datang masih perlu dibuka kemungkinan adanya penggunaan tanah pertanian oleh orang-orang yang bukan pemiliknya, misalnya secara sewa, bagi hasil, gadai dan lain sebagainya. Tetapi segala sesuatu harus diselenggarakan menurut ketentuan-ketentuan undang-undang dan pertaturan-peraturan lainnya, yaitu untuk mencegah hubungan-hubungan hukum yang bersifat penindasan si lemah oleh si kuat (Pasal 24, 41 dan 53). Begitulah misalnya pemakaian tanah atas dasar sewa, perjanjian bagi hasil, gadai dan lain sebagainya tidak boleh diserahkan pada persetujuan pihak-pihak yang berkepentingan sendiri atas dasar "freefight", akan tetapi penguasa akan memberi ketentuan-ketentuan tentang cara dan syaratnya, agar dapat memenuhi pertimbangan keadilan dan dicegah cara-cara pemerasan ("*exploitation de l'homme par l'homme*"). Sebagai misal dapat dikemukakan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang "Perjanjian Bagi Hasil" (LN 1960-2). Ketentuan Pasal 10 ayat (1) tersebut adalah suatu asas, yang pelaksanaannya masih memerlukan pengaturan lebih lanjut (ayat 2). Dalam keadaan susunan masyarakat kita sebagai sekarang ini maka peraturan pelaksanaan itu nanti kiranya masih perlu membuka kemungkinan diadakannya dispensasi. Misalnya seorang pegawai negeri yang untuk persediaan hari tuanya mempunyai tanah satu dua hektar dan berhubung dengan pekerjaannya tidak mungkin dapat mengusahakannya sendiri kiranya harus dimungkinkan untuk terus memiliki tanah tersebut. Selama ini tanah boleh diserahkan kepada orang lain untuk diusahakan dengan perjanjian sewa, bagi hasil dan lain sebagainya. Tetapi setalah ia tidak bekerja lagi, misalnya setelah pensiun, tanah itu harus diusahakan sendiri secara aktif (ayat 3).

(8) Akhirnya untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan Negara tersebut di atas dalam bidang agraria, perlu adanya suatu rencana ("*planning*") mengenai peruntukan,

penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk pelbagai kepentingan hidup rakyat dan Negara: Rencana Umum (*"national planning"*) yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian dirinci menjadi rencana khusus (*"regional planning"*) dari tiap-tiap daerah (Pasal 14). Dengan adanya *planning* itu maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpimpin dan teratur hingga dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi Negara dan rakyat. Demikianlah, secara lengkap sudah dikonstatir sedemikian rupa subtansi dari Penjelasan Umum yang termuat di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 tersebut, yang dalam pendekatan paradigma politik hukum, bahwa semua hal yang bersifat fundamental tersebut sesungguhnya adalah merupakan jangkar, pilar dan pondasi dalam memberikan pengertian atas tanah dengan status Hak Pengelolaan. Dengan merujuk dan berdasarkan kepada amanat ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) dan ayat (4) UUPA yang pada intinya mengatur mengenai Hak Menguasai Negara (HMN) tersebut, dan direlasikan dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang telah ada sebelumnya mengatur mengenai Hak Pengelolaan, serta kemudian diintegrasikan dengan upaya pembangunan hukum melalui program *"omnibus law"*, *vide* Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja LN.2020 No.245, TLN No.6573, maka yang dimaksud dengan arti dan/atau "pengertian Hak Pengelolaan" itu adalah bagian dari Hak Menguasai Negara yang sebagian kewenangannya dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan. Konstruksi pengertian Hak Pengelolaan tersebut, terakhir telah didefinisikan yaitu berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6630, secara jelas, nyata dan konkret bahwa defenisi/pengertian Hak Pengelolaan itu disebutkan dalam Pasal 1 angka 3, yaitu: "Hak Pengelolaan adalah Hak Menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan".

4. Sumber Hukum dan Proses Terbitnya Hak Pengelolaan

Dengan memperhatikan konstruksi frasa yang akan dibahas dan/atau dianalisis dalam konten ini, yaitu mengenai sumber hukum

dan proses terbitnya Hak Pengelolaan itu, paling tidak ada dua aspek mendasar yang akan dilakukan pembahasan. Dua aspek yang mendasar itu adalah yang berkenaan dengan sumber hukum ata s tanah dengan *title* Hak Pengelolaan dan seperti apa serta bagaimana proses berkenaan dengan terbitnya Hak Pengelolaan dimaksud. Mengenai sumber hukum atas penerbitan Hak Pengelolaan tersebut, semampu penulis sesungguhnya hal itu telah diuraikan dalam bagian sebelumnya. Namun dalam bagian ini, seberapa perlu akan diuraikan lebih lanjut yaitu mengenai sumber hukum atas diterbitkannya hak Pengelolaan tersebut. Relevan dengan hal telah penulis jelaskan pada bagian di atas, jika ditelisik dengan menggunakan pendekatan yang sifatnya paradigmatis, maka berkaitan dengan sumber hukum Hak Pengelolaan itu bersumber dari tiga pondasi utama. Tiga pondasi utama sebagai dasar hukum hak pengelolaan itu, sesungguhnya sekaligus berfungsi sebagai pilar dan jangkar untuk memandu agar hak pengelolaan itu dapat dilaksanakan oleh Negara dan/atau pemerintah yang tujuan utama (*the main purpose*) dapat mempercepat terwujudnya maksud dan tujuan pokok sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 tersebut. Keberadaan dan/atau eksistensi UUPA itu, dalam relasinya dengan keberadaan/eksistensi Hak Pengelolaan tersebut, sejatinya UUPA dimaksud terutama dalam tataran praktik operasional dan/atau empiris di lapangan kedudukan dan fungsinya adalah sebagai kompas dan/atau pedoman, agar atas pelaksanaan hak pengelolaan itu tegak lurus, dan tidak berbelok arah dalam mewujudkan cita-cita nasional anak bangsa dan Negara Republik Indonesia, sebagaimana yang telah diamanatkan dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu untuk mewujudkan Negara Indonesia yang adil dan makmur, berdaulat, bersatu, bermartabat lahir batin dan Negara yang berkesejateraan (*welfare state*).

Berdasarkan hal yang dimaksudkan pada bagian di atas, sesungguhnya ketika dipertanyakan mengenai sumber hukum Hak Pengelolaan itu, dan sejalan dengan hal yang telah disampaikan penulis dalam paragraf/alinea pertama dalam bagian ini, maka sumber hukumnya secara paradigmatis (Idham, 2018), terdiri tiga pondasi utama, yaitu: **A.** bersumber dari paradigma filosofis

(*philosophy of paradigm*), yaitu nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945 sebagai Dasar Negara Republik Indonesia, sebagai pandangan hidup bangsa, sebagai jiwa dan kepribadian bangsa dan Negara Indonesia. Pondasi yang pertama ini yaitu sebagai sumber hukum atas keberadaan dan eksistensi Hak Pengelolaan harus bersumber dan berdasarkan nilai-nilai Pancasila 1 Juni 145 itu, juga sama dan sebangun/*linear* dengan sumber dan/atau landasan hukum ketika UUPA tersebut dibentuk dan dilahirkan yaitu sebagai postulat paradigma politik hukum Hukum Agraria Nasional dalam wadah Negara Republik Indonesia. Berkennen dengan hal ini sangat menarik atas pendapat dan pemikiran yang telah dikemukakan oleh (Iman Soetiknyo, 1982) yang disebutkan beliau: "Telah dikatakan di muka bahwa dari Pancasila harus diambil pedoman-pedoman yang kemudian harus menjadi pegangan dalam menyusun hukum Agraria, yang lebih lanjut dikemukannya: Kecuali itu, Negara Republik Indonesia mempunyai Pancasila sebagai dasar falsafah negara. Pancasila kecuali merupakan dasar kerohanian, juga merupakan tujuan Negara kita. Pancasila ini merupakan asas hukum agraria kita yang khusus. Dari Pancasila itu harus diambil pedoman-pedoman yang kemudian harus menjadi pegangan dalam menyusun hukum agraria. Pedoman bagi hukum agraria berdasarkan Pancasila dalam hakikatnya oleh Notonagoro dirumuskan: a. Berdasarkan sila Ketuhanan Yang Maha Esa, bagi masyarakat Indonesia, hubungan antara manusia dengan tanah mempunyai sifat kodrat, dalam arti tidak dapat dihilangkan oleh siapapun; b. Sila Kemanusian yang adil dan beradab memungkinkan didapatnya pedoman bahwa hubungan manusia Indonesia dengan tanah mempunyai sifat privat dan kolektif sebagai dwitunggal; c. Dari Sila Persatuan Indonesia dapat dirumuskan pedoman bahwa: (1) hanya orang Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan tanah di daerah Indonesia; (2) dengan menghubungkan sila ini dengan sila Kemanusiaan yang adil dan beradab yang mempunyai unsur makhluk sosial yang bersifat Internasional, maka orang asingpun diberi kekuasaan atas tanah di Indonesia, sejauh itu dibutuhkan dan tidak merugikan orang Indonesia. Jadi pemberian tanah pada orang asing itu menurut kepentingan Negara dan bangsa Indonesia; d. Menurut Sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dapat diambil pedoman bahwa tiap-tiap orang Indonesia mempunyai hak dan kekuasaan sama atas tanah; e. Berdasarkan Sila Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, maka tiap-tiap orang Indonesia mempunyai hak dan kesempatan sama

untuk menerima bagian dari manfaat tanah menurut kepentingan hak hidupnya bagi dirinya sendiri dan keluarganya. Hak hidup manusia ada dua macam: (1) untuk mempertahankan jenis; (2) untuk mempertahankan individu. Jadi pedoman ini tidak mengenai hak atas tanah, tetapi mengenai hasil tanah. Dalam pada itu, Lebih lanjut (Iman Soetiknyo, 1982) mengatakan pedoman-pedoman tersebut singkatnya adalah sebagai berikut: (1) bahwa hubungan manusia Indonesia dengan tanah di wilayah Indonesia bersifat kodrat; (2) bahwa hubungan dengan tanah itu mempunyai sifat privat dan kolektif; (3) bahwa hanya orang Indonesia lah yang mempunyai hubungan yang terkuat dengan tanah di Indonesia, dengan tetap memberikan kesempatan pada orang asing untuk mempunyai hubungan dengan tanah; (4) bahwa setiap orang Indonesia mempunyai hak dan kesempatan sama untuk mempunyai hubungan dengan tanah; (5) bahwa setiap orang Indonesia mempunyai hak dan kesempatan sama untuk menikmati hasil bumi Indonesia. **B.** Sebagai pondasi sumber hukum yang kedua, harus berdasarkan paradigma konstitusional (*constitutional of paradigm*). Sebagai sumber hukum dalam pengaturan mengenai Hak Pengelolaan itu, haruslah merujuk, berpedoman kepada amanat dan perintah Konstitusi bangsa dan Negara Indonesia Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam konteks ini dalam hal melaksanakan rangkaian kebijakan politik hukum nasional agraria di Indonesia khususnya dalam hal hak pengelolaan itu, kepada Negara dan/atau Pemerintah harus bertekad untuk meneguhkan paham kedaulatan rakyat sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan, bahwa: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Untuk meneguhkan paham kedaulatan rakyat dimaksud dalam pelaksanaannya harus mengedepankan beberapa prinsip: - perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM); - demokratisasi; - *check's and balances* (saling mengawasi dan mengimbangi); - Kebebasan berpendapat/kebebasan pers; dan - Indonesia sebagai Negara hukum. Hal ini dimaksudkan, melalui sumber hukum yang bersifat paradigmatis konstitusional (*constitutional of paradigm*) dimaksud, diharapkan pengejawantahan Hak Pengelolaan itu, harus tegak lurus dan berintegritas untuk dilaksanakan dengan pedoman yang utama haruslah berdasarkan amanat dan perintah Konstitusi Negara yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam hal ini dijelaskan

kembali, bahwa sesungguhnya jangkauan Negara, tentu dalam hal ini Pemerintah Pusat, utamanya untuk menunaikan dan menyelenggarakan Hak Menguasai Negara (HMN) dimaksud secara empiris di lapangan jangkauannya sangat terbatas, oleh karena itu dalam pelaksanaanya HMN dimaksud "didelegasikan" dan/atau "dikuasakan" kepada Badan Penguasa (Departemen, tentu sekerang Kementerian, Jawatan atau daerah Swatantra. Hal yang penting diingat, bahwa atas pelaksanaan Hak Pengelolaan tersebut jangan sempat terjadi pengabaian terhadap upaya untuk "meneguhkan paham kedaulatan rakyat" sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Konstitusi Negara Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 *vide* Pasal 1 ayat (2) tersebut. **C.** Pondasi sumber ketiga Hak Pengelolaan, harus berdasarkan paradigma yuridis (*juridical of paradigm*) yaitu sesuai dengan amanat Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa: "Negara Indonesia adalah negara hukum. Berkenaan dengan hal ini dapat dijelaskan, bahwa ketentuan ini bersasal dari (Buku Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sesuai dengan U rutan Bab, Pasal dan Ayat, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2010). Dalam hal ini disebutkan, bahwa Penjelasan Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang "diangkat" ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara hukum yang dimaksudkan adalah adalah Negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan, dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan (akuntabel). Masuknya rumusan itu ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan salah satu contoh pelaksanaan kesepakatan dasar dalam melakukan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni kesepakatan untuk memasukkan hal-hal yang normatif yang ada di dalam Penjelasan ke dalam pasal-pasal. Masuknya ketentuan mengenai Indonesia adalah negara hukum (dalam Penjelasan rumusan lengkapnya adalah "negara yang berdasar atas hukum") ke dalam pasal dimaksudkan untuk memperteguh pahan bahwa Indonesia adalah Negara hukum, baik dalam penyelenggaraan negara maupun kehidupan berbangsa dan bermasyarakat. Terkait dengan hal tersebut, bahwa secara umum, dalam setiap Negara yang menganut paham negara hukum, kita melihat bekerjanya tiga prinsip dasar, yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara

yang tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*). Dalam penjabaran selanjutnya, pada setiap negara hukum akan terlibat ciri-ciri adanya: (1) jaminan perlindungan hak asasi manusia; (2) kekuasaan kehakiman atau peradilan yang merdeka; dan (3) legalitas dalam arti hukum, yaitu baik pemerintah/negara maupun warga negara dalam bertindak harus berdasar dan melalui hukum.

Berkaitan dengan hal yang telah disajikan uraiannya sebagaimana yang dimaksudkan pada bagian di atas, khusus mengenai sumber hukum mengenai Hak Pengelolaan tersebut terutama dalam pendekatan yang sifatnya sebagai dasar pelaksanaanya, dari hasil studi lirretatur ke pustakaan (*library research*) tentu dalam prespektif data sekunder pada kenyataannya di lapangan, dari sisi jumlahnya ada ditemukan beberapa peraturan perundang-undangan yang semuanya belum ada yang berbentuk dalam Undang-undang. Beberapa sumber hukum dalam konteks pelaksanaan Hak Pengelolaan di Indonesia tersebut, satu diantaranya dapat dirincikan, yaitu: -setelah sumber hukum yang sifatnya paradigmatis sebagaimana yang telah diuraikan di atas, tentu berada pada urutan pertama (sifatnya organik) adalah UUPA tersebut; - Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953; -Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1973; -Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972; -Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 -Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977; -Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 ; -Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977; -Edaran No.DHK/58/15 tanggal 14 Desember 1965; -Edaran No.Ba 8/180/8/72 tanggal 9 Agustus 1972; -Edaran No.593/3418/Agr tanggal 31 Agustus 1982; -Edaran No.593/3354/Agr tanggal 31 Agustus 1982; - Peraturan-peraturan Agraria Untuk Kepulauan Riau S.1923 No.253 jo 1924 No.595 dan 1926 No.392; -Petunjuk Pelaksana (Juklak) Mengenai Penyerahan Bagian-bagian Areal tanah di Pulau Batam Kepada Pihak Ketiga No.033/Um-Kpts/III/86 tanggal 27 Maret 1986; -Surat Keputusan Badan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam, SK 104/Um/Kpts/IX/86 tanggal 24 September 1986; -Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1983 tentang Pembentukan Kotamadya Batam di Wilayah Provinsi Daerah Tingkat I Riau; -Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1984 tentang Hubungan Kerja Antara Kotamadya Batam dengan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam; - Keputusan Menteri Dalam Negeri Perhubungan No.14/Tahun 1982/KM 70/A1 101/PHB 1982; -Keputusan Menteri Dalam Negeri SK MDN 2/HPL/Da/1972; -

Keputusan Menteri Dalam Negeri SK MDN 4/HPL/DA/1974; - Keputusan Menteri Dalam Negeri SK MDN 48/HPL/DA/1981.

Masih berkaitan dengan sumber hukum, yang menjadi dasar pelaksanaan Hak Pengelolaan tersebut, berikut ini akan disampaikan produk peraturan perundang-undangannya. Peraturan perundang-undangan tersebut, adalah merupakan peraturan perundangan yang terkini, berkenaan dengan pelaksanaan Hak Pengelolaan secara empiris di lapangan. Peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum mengenai Hak Pengelolaan yang dimaksudkan adalah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6630. Terkait dengan hal ini dapat dijelaskan, bahwa dalam PP tersebut telah diberikan pengertian mengenai Hak Pengelolaan itu, sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 1 angka 3, bahwa Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan". Relevan dengan hal dimaksud, dalam bagian ini akan dikonstatir bagian Penjelasan atas diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6630 tersebut, yaitu: "Dalam bagian Umum, disebutkan, bahwa Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Negara mempunyai tanggung jawab untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Saat ini bangsa Indonesia sedang mengejar ketertinggalan dengan negara-negara di dunia dalam hal pertumbuhan ekonomi. Salah satu yang sangat mempengaruhi pertumbuhan ekonomi adalah tingkat investasi masih cukup rendah di Indonesia. Dampak yang dirasakan dan dikhawatirkan akan mempengaruhi Indonesia dalam jangka menengah ke depan adalah meningkatnya angka pengangguran sehingga Indonesia tidak bisa lepas dari bahaya *middle income trap*.

Masih berhubungan dengan Penjelasan Umum atas Peraturan Pemerintah tersebut, lebih lanjut disebutkan bahwa Pemerintah memberikan respon dengan cepat dan tepat dalam memformulasi kebijakan dalam pelayanan dan pengembangan kesejahteraan sosial.

Dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, diharapkan dapat menjadi stimulus terhadap perubahan struktur ekonomi yang mampu menggerakkan semua sektor, untuk mendorong pertumbuhan ekonomi mencapai 5,7% (lima koma tujuh persen) sampai dengan 6,0% (enam koma nol persen) melalui penciptaan lapangan kerja, peningkatan investasi dan peningkatan produktivitas. Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja ini akan menjadi kebijakan strategis nasional yang akan mengatur secara rinci pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Secara menyeluruh, arahan kebijakan dalam penguatan Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, pemberian hak pada Ruang Atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah, termasuk percepatan Pendaftaran Tanah berbasis elektronik adalah untuk mengatasi berbagai hambatan dan tantangan birokrasi dan regulasi yang menghambat pertumbuhan ekonomi dan bisnis di Indonesia.

Dalam pada itu disebutkan, bahwa Peraturan Pemerintah ini menyatukan (*omnibus law*), mengharmonisasikan, mensinkronkan, memperbarui, dan mencabut ketentuan yang sudah tidak relevan berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia, serta beberapa pengaturan mengenai penguatan Hak Pengelolaan juga akan memperbarui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara. Selain itu, Peraturan Pemerintah ini juga akan mengatur kebijakan baru terkait pemberian hak pada Ruang Atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah. Tujuannya adalah mengatasi masalah keterbatasan ketersediaan lahan bagi pembangunan perkotaan, efisiensi penggunaan lahan yang ada, serta pengembangan bangunan secara vertikal termasuk pengembangan infrastruktur di atas/bawah tanah (contoh: mass *rapid transit*, fasilitas penyebrangan, dan pusat perbelanjaan bawah tanah). Berkenna dengan hal dimaksud, penulis memberikan analisis dengan catatan yaitu: a. bahwa postulat dan/atau basis sebagai dasar hukum diterbitkannya Peraturan Pemerintah tersebut, masih konsisten dan ajek, yaitu dengan merujuk dan berdasarkan kepada ketentuan yang bersifat paradigmatis filosofis (*philosophy of paradigm*) yaitu

berdasarkan Pancasila dan secara paradigmatis konstitusional (*constitutional of paradigm*) yaitu berdasarkan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. bahwa karakter dari Peraturan Pemerintah dimaksud, masih mengutamakan kepada karakter yang bersifat publik; c. bahwa pendekatan proses pembentukan Peraturan Pemerintah dimaksud, yaitu melakukan regulasi dengan menggunakan pendekatan penyatuan, penggabungan dalam satu peraturan perundangan yang lebih terintegrasi (*omnibus law*), yaitu untuk mengharmonisasikan, mensinkronkan, memperbarui, dan mencabut ketentuan yang sudah tidak relevan berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja; d. bahwa Peraturan Pemerintah dimaksud dibentuk untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan bisnis, dalam rangka mewujudkan peningkatan investasi dan peningkatan produktivitas, yang diharapkan akan terjadinya pengurangan tingkat kemiskinan dan pengangguran di Indonesia; dan d. bahwa dalam Peraturan Pemerintah tersebut sudah dikonstruksikan suatu hak baru yang diberi nama "Ruang Atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah"; dan e. bahwa dalam Peraturan Pemerintah tersebut melakukan terobosan tentang percepatan layanan birokrasi utamanya terkait dengan pelaksanaan "Pendaftaran Tanah" dengan menerapkan media digital/online dan/atau media elektronik.

Berdasarkan tema dan/atau judul yang dianalisis dalam bagian ini yaitu berkaitan dengan bagaimana sesungguhnya proses terbitnya Hak Pengelolaan itu?. Terkait dengan hal ini, menurut hemat penulis sebagai basis dan/atau dasar hukum yang digunakan dalam konteks melaksanakan seluruh rangkaian proses atas penerbitan Hak Pengelolaan dimaksud, tentu sebagai dasar utama yang digunakan dalam pelaksanaannya haruslah merujuk dan berdasarkan kepada amanat dan ketentuan yang sifatnya paradigmatis. Hal ini sudah dijelaskan oleh penulis pada bagian di atas. Ada tiga pondasi dan/atau jangakar serta pilar yang harus dipedomani ketentuan yang bersifat paradigmatis, yaitu: -harus berdasarkan amanat dan perintah Pancasila 1 Juni 1945 (*philosophy of paradigm*); -harus berdasarkan amanat dan perintah konstitusi Negara yaitu berdasarkan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (*constitutional of paradigm*); dan -harus berdasarkan amanat dan perintah bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum (*juridical of paradigm*). Dalam pendekatan yang sifat praktis operasional dan/atau empiris yaitu seperti apa dan bagaimana caranya perihal terbitnya Hak Pengelolaan itu, tentu untuk menjelaskan mengenai hal ini, beberapa

rujukan dapat dipedomana dari berbagai peraturan perundang-undangan yang telah diterbitkan sebelumnya yang berhubungan dengan Hak Pengelolaan dimaksud. Dalam hal ini dijelaskan kembali, bahwa produk peraturan perundang-undangan tersebut dalam kenyataannya sudah cukup banyak diterbitkan sebelumnya. Mengenai rincian beberapa produk peraturan perundang-undangan tersebut, pada bagian di atas dalam membahas konten ini sudah disajikan oleh penulis. Masih berhubungan dengan proses penerbitan Hak Pengelolaan itu, jika ditelisik lebih komprehensif yaitu ketentuan sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 8 Tahun 1953 tersebut, sesungguhnya dalam pendeketan penamaan/nomenklatur Hak Pengelolaan itu, sebelumnya dinamakan dengan Hak Pengusaan. Mengenai Hak Pengusaan inilah yang tercantum di dalam PP Nomor 8 Tahun 1953 tersebut, yang pada intinya berisikan: a. merencanakan, peruntukkan, penggunaan tanah tersebut; b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya; dan c. menerima uang pemasukan/ ganti rugi dan/atau uang wajib tahunan.

Relevan dengan penjelasan di atas sangat menarik dan konstruktif atas pemikiran dan pendapat (A.P.Parlindungan, 1994), yang dinyatakannya, bahwa tekad pemerintah pada waktu itu akan merubah peraturan-peraturan tentang pertanahan sehingga terjadi status *quo* dalam penerbitan hak-hak *eigendom* yang baru (sebelumberlakunya UUPA kita masih dikuasai oleh rezim (B.W.), namun ternyata perkembangan perkotaan, pemerintahan Kota memerlukan tanah-tanah untuk pelaksanaan tugasnya, demikian pula banyak terjadi penyimpangan-penyimpangan dari tanah-tanah yang dibeli oleh rakyat untuk keperluan pemerintah, termasuk juga terjadi tanah-tanah yang termasuk Hak Pengusaan dari Pemerintah daerah itu kadangkala dijual/ditukar begitu saja tanpa jelas proses yang seharusnya dilakukan sehingga oleh pemerintah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tersebut. Untuk selanjutnya dalam bagian di bawah ini akan dijelaskan proses penerbitan Hak Pengelolaan tersebut. Atas sekian banyak peraturan perundang-undangan yang telah diterbitkan sebelumnya utamanya yang berhubungan dengan penerbitan Hak Pengelolaan dimaksud, maka menurut hemat penulis dalam bagian ini akan dikonstatir dari dua peraturan perundangan-undangan yang telah ada sebagaimana yang dimaksud, yaitu: **a.** berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965. Pada intinya menurut ketentuan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tersebut, pada saat itu penamaan Hak

Pengelolaan belum muncul, penamaannya diberi *title* dengan Konversi Hak Penguasan Atas Tanah Negara. Menurut pendapat (A.P. Parlindungan, 1994) disebutkannya bahwa oleh karena telah berlakunya UUPA maka dengan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 ditetapkan pelaksanaan Konversi Hak Penguasan Atas Tanah Negara dan ketentuan-ketentuan kebijaksanaan selanjutnya; **b.** berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953. Berkennaan dengan penerbitan Hak Pengelolaan itu, pada prinsipnya diatur dan ditetapkan dalam Pasal 1 yang dinyatakan Hak Penguasaan adalah yang dipergunakan untuk keperluan sendiri dari Departemen-departemen, Direktorat-direktorat dan daerah Swatantra dikonversi menjadi Hak Pakai. Untuk selanjutnya pada Pasal 2 ditetapkan bahwa selain untuk Instansi sendiri tanah tersebut juga dimaksudkan untuk dapat diberikan dengan suatu hak kepada pihak ketiga, maka Hak Penguasaan itu dikonversi menjadi Hak Pengelolaan dan berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan Instansi yang bersangkutan. Berkennaan dengan hal yang dimaksudkan pada bagian di atas, berikut ini akan dikonstatir bagaimana dan seperti apa terkait dengan proses penerbitan Hak Pengelolaan dimaksud, yaitu sebagaimana yang dinyatakan: **c.** Proses Hak Pengelolaan untuk Pelabuhan. Mengenai substansi ini, penulis mengkonstatir pendapat sebagaimana yang telah dijelaskan oleh (A.P. Parlindungan, 1994), yang disebutkannya, bahwa sebagai implementasi dari peraturan-peraturan mengenai Hak Pengelolaan sebagaimana PP 8/1953 jo PMA 9/1965 dan jo PMA No.1 Tahun 1966 diterbitkan Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Perhubungan tentang Penyediaan dan Penggunaan tanah untuk keperluan Pelabuhan No.1991 Tahun 19699/SK. 83/0/1969 tertanggal 27 Desember 1969. Hak Pengelolaan ini diberikan dalam lingkungan kerja dan tempat berlabuh bagi kapal-kapal dan kenderaan lain untuk menyelenggarakan bongkar muat berang, hewan dan manusia. Pada Pasal 4 dinyatakan, dinyatakan, "tanah-tanah yang terletak dalam lingkungan kerja pelabuhan diserahkan dengan Hak Pengelolaan kepada Departemen Perhubungan. Hak Pengelolaan tersebut pada ayat (1) Pasal ini wajib didaftarkan pada Kantor Pendaftaran Tanah yang bersangkutan menurut peraturan yang berlaku. Pasal 5 menyebutkan tentang wewenang Hak Pengelolaan itu meliputi: a. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah-tanah yang bersangkutan dengan memperhatikan rencana tata guna tanah yang dimaksud dalam Pasal 2; b. menggunakan tanah-tanah itu untuk keperluan pelaksanaan tugas instansi yang mengurus pelabuhan yang bersangkutan; dan c.

memberikan tanah-tanah itu dengan Hak Pakai termasuk dalam Pasal 41 s/d 43 Undang-Undang Pokok Agraria kepada pihak ketiga yang memerlukannya menurut ketentuan dalam Pasal 6. Menteri Perhubungan dapat menunjuk pejabat-pejabat lain untuk menjalankan wewenang yang dimaksud (Hak Pengelolaan) tersebut. Pasal 6 menyatakan: (1) Pemberian Hak Pakai itu tersebut pada Pasal 5 ayat (1) dilakukan oleh pejabat yang dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) atas nama Menteri Perhubungan; (2) Hak Pakai yang diberikan menurut ketentuan tersebut pada ayat 1 pasal ini wajib diaftarkan kepada Kantor Pendaftaran Tanah yang bersangkutan menurut Peraturan yang berlaku untuk memperoleh Sertifikatnya; dan (3) Uang pemasukan yang dipungut itu untuk memberikan Hak Pakai tersebut pada ayat 1 pasal ini ditetapkan oleh pejabat tersebut pada ayat 2 pasal 5 dan wajib dibayar kepada instansi yang oleh Menteri Perhubungan ditugaskan untuk menyelenggarakan pengelolaan tanah-tanah yang bersangkutan.

Dalam pada itu, Pasal 7 ayat kedua menyatakan bahwa pemberian hak atas tanah serta izin untuk mendirikan bangunan-bangunan di dalam kepentingan pelabuhan diselenggarakan oleh instansi Departemen Dalam Negeri/Direktorat Jenderal Agraria serta daerah yang bersangkutan berdasarkan rencana tata guna tanah dan *planalogi* bangunan tersebut yang dibuat oleh Departemen Perhubungan dengan mengindahkan pertimbangan dari instansi pelabuhan yang ditunjuk oleh Menteri Perhubungan. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 pada Pasal 12 telah dengan tegas menyatakan bahwa Menteri Dalam Negeri memberikan keputusan mengenai permohonan, pemberian, perbandingan/pembaharuan, menerima pelepasan, izin pemindahan serta pembatalan antara lain Hak Pengelolaan dan sebagainya. Lanjut disebutkan, bahwa pentingnya PMDN 6/1972 ini dalam pelaksanaan dari pemberian hak-hak yang timbul dari Hak Pengelolaan sebagai pelaksanaannya, sehingga setiap perjanjian yang dibuat antara seseorang dengan pemegang Hak Pengelolaan untuk pemberian sesuatu hak atas tanah menurut UUPA, harus melalui tata cara yang diatur olehnya, seperti sampai dengan 2.000m² merupakan wewenang dari Gubernur Kepala Daerah Tingkat I (sekarang Gubernur Daerah Provinsi) dan atas 2.000m² tetap merupakan wewenang dari Menteri Dalam Negeri (sekarang Ka.Kanwil BPN dan Kepala BPN, sekarang Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia). Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan-ketentuan mengenai

tata cara pemberian hak atas tanah, maka pada Pasal 28 dinyatakan sebagai berikut: Hak Pengelolaan adalah hak atas tanah Negara seperti yang dimaksud dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 yang memberi wewenang kepada pemegang hak untuk:

- a. merencakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
- b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugas-tugasnya;
- c. menyerahkan bagian-bagian dari tanah itu kepada pihak ketiga dengan Hak Pakai yang berjangka waktu 6 tahun;
- d. menerima uang pemasukan dan/atau uang wajib tahunan.

Pasal 29, menyatakan bahwa Hak Pengelolaan dapat diberikan kepada:

- a. Departemen dan Jawatan-jawatan Pemerintah;
- b. Badan-badan hukum yang ditunjuk Pemerintah.

Masih berhubungan dengan hal tersebut di atas, lebih lanjut dapat dijelaskan, juga PMDN 5/1973 menyangkutkan mekanisme memperoleh hak atas tanah kepada PMDN 6/1972. Terkait dengan hal ini, lebih lanjut (A.P.Parlindungan, 1994) mengatakan, namun PMDN 5 Tahun 1973 telah membuat suatu kekeliruan dalam penetapannya, yaitu masih saja menghubungkan dengan dengan PMA 9 Tahun 1965, yang sebenarnya lebih tetap dengan PMDN 6 Tahun 1972, dan terutama tentang pemberian Hak Pakai kepada pihak ketiga disebutkan 6 tahun sedangkan PMDN 6/1972 tersebut telah menetapkan Hak Pakai itu adalah untuk 10 tahun, tersebut dalam Pasal 28 dan 29. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tentang ketentuan-ketentuan mengenai penyediaan dan pemberian tanah untuk keperluan perusahaan. Pasal 2 menyatakan, dengan mengingat bidang usaha, keperluan dan persyaratannya yang ditentukan dalam peraturan perundangan yang bersangkutan kepada perusahaan dapat diberikan dengan sesuatu hak tanah Negara sebagai berikut: Jika perusahaannya berbentuk badan hukum: Hak Pengelolaan, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Kembali dalam hal ini (A.P.Parlindungan, 1994) memberikan catatan: Hak Pengelolaan hanya diberikan untuk badan-badan otonom, lembaga pemerintah, dan badan hukum milik pemerintah, ataupun perusahaan-perusahaan pemerintah. Pasal 3 menyatakan, sebagai berikut: Dengan mengubah seperlunya ketentuan dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang "Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas tanah Negara dan ketentuan-ketentuan tentang kebijaksanaan selanjutnya", Hak Pengelolaan sebagai yang dimaksudkan dalam Pasal 2 ayat 1 huruf a berisikan wewenang untuk:

- a. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
- b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan

pelaksanaan tugasnya; dan c. menyerahkan bagian-bagian daripada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah-tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat yang berwenang menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang "Pelimpahan wewenang pemberian Hak atas Tanah" sesuai dengan peraturan perundangan agraria yang berlaku.

Kemudian lebih lanjut dijelaskan mengenai proses penerbitan Hak Pengelolaan, yaitu: d. Sebagaimana yang diatur dan ditetapkan dalam Surat Keputusan Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 28/SK/BKPM/IX/1974, tanggal 12 September 1974, menegaskan, bahwa pada lampiran VI surat keputusan tersebut di atas maka diulangi lagi ketentuan daripada Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974, dengan luas yang sama, yang juga dapat diterbitkan dari Hak Pengelolaannya Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Untuk selanjutnya akan dijelaskan pada bagian e. Dalam bagian ini akan dijelaskan perihal terbitkan Hak Pengelolaan tersebut, yaitu berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977. PMDN ini ditetapkan pada tanggal 17 Februari 1977. Oleh Pemerintah ditetapkan PMDN 1/1977 yang mengatur tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak atas bagian- bagian tanah Hak Pengelolaan serta pendaftarnya. Pada Pasal 1 dijelaskan arti dari Hak Pengelolaan itu, yaitu: a. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan; b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya; dan c. menyerahkan bagian-bagian daripada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangan, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat- pejabat yang berwenang, sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Pada bagian akhir untuk menjelaskan mengenai proses penerbitan Hak Pengelolaan sebagaimana yang dimaksudkan, dalam hal ini penulis akan merujuk dan berpedoman kepada Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6630. Bab mengenai

Hak Pengelolaan di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 itu pengaturannya adalah pada BAB III berjudul Hak Pengelolaan. Pada Bagian kesatu diatur mengenai Tanah Yang Dapat Diberikan Dengan Hak Pengelolaan. Dalam Pasal 4 menyatakan, bahwa Hak Pengelolaan dapat berasal dari Tanah Negara dan Tanah Ulayat. Dalam Pada itu, terutama pada Pasal 5 dijelaskan mengenai subjek Hak Pengelolaan. Pasal 5 ayat (1) menyatakan: Hak Pengelolaan yang berasal dari Tanah Negara diberikan kepada: a. Instansi Pemerintah; b. Pemerintah Daerah; c. Badan Usaha milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah; e. Badan Bank Tanah; atau f. Badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat. Kemudian dalam Pasal 5 ayat (2) disebutkan Hak Pengelolaan yang berasal dari Tanah Ulayat ditetapkan kepada masyarakat hukum adat. Terkait dengan hal ini, lebih lanjut diatur di dalam Pasal 6, yang menyatakan, dalam beberapa ayat, yaitu: (1) Hak Pengelolaan di atas Tanah Negara diberikan sepanjang tugas pokok dan fungsi langsung berhubungan dengan pengelolaan tanah; (2) Instansi Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf a yang tugas pokok dan fungsinya tidak langsung berhubungan dengan pengelolaan Tanah dapat diberikan Hak Pengelolaan setelah mendapat persetujuan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan; (3) Badan Usaha milik negara/badan usaha milik daerah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf c meliputi juga anak perusahaan yang dimiliki oleh badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah berdasarkan penyertaan modal negara pada badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah; (4) Badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat sebagaimana yang dimaksud dalam asal 5 huruf f merupakan badan hukum yang mendapat penugasan khusus yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden. Masih relevan dengan hal yang disebutkan pada bagian di atas, lebih lanjut dalam Pasal 7 diatur mengenai Pemanfaatan Tanah Hak Pengelolaan, yang menyatakan: (1) Pemegang Hak Pengelolaan diberikan kewenangan untuk: a. menyusun rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan Tanah sesuai rencana tata ruang; b. menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian Tanah Hak Pengelolaan untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak lain; dan c. menentukan tarif dan/atau uang wajib tahunan dari pihak lain sesuai dengan perjanjian. Kemudian di dalam Pasal 7 ayat (2), diatur dan ditetapkan, yaitu: Rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan Tanah sesuai dengan rencana tata ruang sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) huruf a merupakan rencana induk yang

disusun oleh pemegang Hak Pengelolaan. Dalam pada itu, khususnya di dalam Pasal 8, dinyatakan: (1) Hak Pengelolaan yang penggunaan dan pemanfaatan seluruh atau sebagian tanahnya untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak lain sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b dapat diberikan Hak Tanah berupa hak guna usaha, hak guna bagunan dan/atau hak pakai di atas Hak Pengelolaan sesuai dengan sifat dan fungsinya, kepada: a. pemegang Hak Pengelolaan sepanjang diatur dalam Peraturan Pemerintah; atau b. pihak lain, apabila tanah Hak Pengelolaan dikerjasamakan dengan perjanjian pemanfaatan Tanah. Kemudian dalam Pasal 8 ayat (2), dinyatakan: Perjanjian pemanfaatan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b paling sedikit memuat: a. identitas para pihak; b. letak, batas, dan luas Tanah; c. jenis penggunaan, pemanfaatan Tanah, dan/atau bangunan yang akan didirikan; d. ketentuan mengenai jenis hak, jangka waktu, perpanjangan, pembaruan, peralihan, pembebanan, perubahan, dan/atau hapus/batalnya hak yang diberikan di atas Tanah Hak Pengelolaan, dan ketentuan pemilikan Tanah dan bangunan setelah berakhirnya Hak Atas Tanah; e. besaran tarif dan/atau uang wajib tahunan dan tata cara pembayarannya, dan f. persyaratan dan ketentuan yang mengikat para pihak, pelaksanaan pembangunan, denda atas wanprestasi termasuk klausul sanksi, dan pembatalan/pemutusan perjanjian. Khusus mengenai terjadinya Hak Pengelolaan itu diatur dan ditetapkan dalam Pasal 10, yang menyatakan: (1) Hak Pengelolaan yang berasal dari Tanah Negara atau Tanah Ulayat ditetapkan dengan keputusan Menteri; dan (2) Keputusan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dapat dibuat secara elektronik.

5. Pengaturan Hukum Tanah Hak Milik di Atas Hak Pengelolaan Dalam Prespektif Kebijakan Agraria

Pada bagian akhir, konten yang akan dibahas dalam Bab II buku ini, adalah terkait dengan konstruksi pengaturan hukum Tanah Hak Milik di atas Hak Pengelolaan dalam prespektif kebijakan Agraria. Untuk membahas dan atau menganalisis sebagai acuan dan/atau dasar rujuan yang akan digunakan sebagai dasar dalam melaksanakan pembahasannya adalah dengan tetap menggunakan dasar pijakan yaitu berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043.

Guna-dan untuk melaksanakan pembahasan dan/atau analisis terhadap konten dimaksud, tentu postulat dan basis analisisnya tetap merujuk dan berpedoman kepada sandaran hukum positif (Idham, 2015), berupa segala perangkat peraturan dan perundang-undangan yang terkait, dan tentu pula dengan mengedepankan segala ketentuan yang bersifat paradigmatis. Ketentuan yang bersifat paradigmatis yang dimaksudkan adalah harus merujuk dan berdasarkan kepada amanat: -Merujuk dan/atau berdasarkan kepada amanat dan perintah nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945. Landasan dan/atau konstruksi Pancasila 1 Juni 1945 yang merupakan landasan hukum yang bersifat filosofis (*philosophy of paradigm*) tersebut, yang kedudukannya sangat strategis dan permanen, terutama dalam konteks penerbitan tanah dengan stratus hak milik di atas tanah yang berstatus hak pengelolaan tidak dapat ditawar-tawar lagi dan/atau tidak dapat disimpangi, diabaikan dan diingkari oleh Negara dan/atau pemerintah dalam melaksanakan seluruh rangkaian kebijakan dan politik hukum agraria nasional di Indonesia. Mengapa demikian?, jawaban singkat dan padatnya bahwa posisi Pancasila 1 Juni 1945 itu posisinya sudah final dan tidak terbantahkan lagi yaitu sebagai Dasar Negara Republik Indonesia, sebagai pandangan hidup bangsa dan Negara Indonesia dan sekaligus sebagai jiwa dan kepribadian bagi seluruh anak bangsa dan Negara Republik Indonesia. -sebagai basis dan/atau pondasi kedua, menurut hemat penulis bahwa penerbitan hak milik atas tanah di atas tanah yang status hak pengelolaan itu secara paradigmatis konstitusional sejatinya dapat diterbitkan oleh Negara dan/atau Pemerintah. Rujukan, landasan, pedomannya tentu secara paradigmatis konstitusional (*constitutional of paradigm*) adalah merujuk dan berdasarkan kepada amanat dan perintah konstitusi Negara yaitu apa yang sudah diamanatkan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Terkait dengan penjelasan di atas, lebih lanjut dapat d jelaskan bahwa seharusnya penerbitan hak milik atas tanah terutama di atas tanah yang berstatus hak pengelolaan itu dapat dilaksanakan oleh Negara dan/atau Pemerintah yang landasan hukum secara paradigmatis konstitusional (*constitutional of paradigm*) yang merujuk dan/atau berdasarkan kepada amanat dan perintah konstitusi Negara, yang diamanatkan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tentu sejalan dengan hal ini kepada Negara dan/atau Pemerintah harus bertanggung jawab untuk menunaikan tugas pokok dan kewajibannya, yaitu: a. meneguhkan paham kedaulatan rakyat. Hal ini sejalan dengan apa yang telah diamanatkan dan/atau diinstruksikan secara konkret dan eksplisit yang tercantum

dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan, bahwa: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Untuk meneguhkan paham kedaulatan rakyat dimaksud dalam pelaksanaannya harus mengedepankan beberapa prinsip: - perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM); -demokratisasi; - *check's and balances* (saling mengawasi dan mengimbangi); -Kebebasan berpendapat/kebebasan pers; dan -Indonesia sebagai Negara hukum. Hal ini dimaksudkan, melalui sumber hukum yang bersifat paradigmatis konstitusional (*constitutional of paradigm*) dimaksud, diharapkan pengejawantahan Hak Pengelolaan itu, harus tegak lurus dan berintegritas untuk dilaksanakan dengan pedoman yang utama haruslah berdasarkan amanat dan perintah Konstitusi Negara yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam hal ini dijelaskan kembali, bahwa sesungguhnya jangkauan Negara, tentu dalam hal ini Pemerintah Pusat, utamanya untuk menunaikan dan menyelenggarakan Hak Menguasai Negara (HMN) tentu termasuk pemberian Hak Milik di atas tanah yang berstatus Hak Pengelolaan dimaksud secara empiris di lapangan jangkauannya sangat terbatas, oleh karena itu dalam pelaksanaannya HMN dimaksud "didelegasikan" dan/atau "dikuasakan" kepada Badan Pengguna (Departemen, tentu sekerang Kementerian, Jawatan atau daerah Swatantra). Hal yang penting diingat, bahwa atas pelaksanaan Hak Pengelolaan tersebut jangan sempat terjadi pengabaian terhadap upaya untuk "meneguhkan paham kedaulatan rakyat" sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Konstitusi Negara Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 *vide* Pasal 1 ayat (2) tersebut. Dengan kata lain secara paradigmatis konstitusional (*constitutional of paradigm*), Negara dan/atau Pemerintah tidak dapat menampik dan/atau menghindar untuk memberikan/menerbitkan hak atas tanah dengan status Hak Milik di atas tanah Hak Pengelolaan. Singkatnya sejatinya inilah pertanggung jawaban Negara dan/atau Pemerintah dalam spektrum pertanggungjawaban dalam prespektif "Konstitusionalisme".

Berikutnya, tentu masih berhubungan dengan penjelasan di atas, bahwa Negara dan/atau Pemerintah juga harus mempunyai tugas pokok, kewajiban dan pertanggungjawabannya, utamanya untuk dapat memberikan/menerbitkan atas tanah dengan status Hak Milik di atas tanah yang berstatus Hak Pengelolaan, yaitu guna-dan untuk secara paradigmatis yuridis (*yuridical of paradigm*) dalam upaya mempertanggungjawabkan bahwa Negara Indonesia adalah Negara

hukum. Mengenai hal ini adalah sudah final dan permanen sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan, bahwa: "Negara Indonesia adalah negara hukum". Berkenaan dengan hal ini terutama bagi Indonesia adalah negara hukum, maka Negara dan/atau Pemerintah sejatinya dapat memberikan/menerbitkan Hak Milik di atas tanah yang berstatus Hak Pengelolaan tersebut. Terkait dengan hal ini dapat dijelaskan, bahwa ketentuan ini bersasal dari (Buku Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2010). Dalam hal ini disebutkan, bahwa Penjelasan Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang "diangkat" ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara hukum yang dimaksudkan adalah adalah Negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan, dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan (akuntabel). Masuknya rumusan itu ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan salah satu contoh pelaksanaan kesepakatan dasar dalam melakukan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni kesepakatan untuk memasukkan hal-hal yang normatif yang ada di dalam Penjelasan ke dalam pasal-pasal. Masuknya ketentuan mengenai Indonesia adalah negara hukum (dalam Penjelasan rumusan lengkapnya adalah "negara yang berdasar atas hukum") ke dalam pasal dimaksudkan untuk memperteguh pahan bahwa Indonesia adalah Negara hukum, baik dalam penyelenggaraan negara maupun kehidupan berbangsa dan bermasyarakat. Terkait dengan hal tersebut, bahwa secara umum, dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum, kita melihat bekerjanya tiga prinsip dasar, yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*). Dalam penjabaran selanjutnya, pada setiap negara hukum akan terlibat ciri-ciri adanya: (1) jaminan perlindungan hak asasi manusia; (2) kekuasaan kehakiman atau peradilan yang merdeka; dan (3) legalitas dalam arti hukum, yaitu baik pemerintah/negara maupun warga negara dalam bertindak harus berdasar dan melalui hukum. Dengan kata lain, berdasarkan amanat Konstitusional vide Pasal 1 ayat (3) di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, sesungguhnya Negara dan/atau Pemerintah dapat

memberikan/menerbitkan Hak Milik atas tanah di atas tanah yang berstatus Hak Pengelolaan dimaksud.

Berikutnya pada bagian di bawah ini akan dijelaskan, mengenai pondasi dan/atau dasar pengaturan hukum atas tanah hak milik di atas tanah hak pengelolaan, yang analisisnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang bersifat organik. Suatu peraturan perundang-undangan yang bersifat organik yaitu suatu produk atas peraturan perundang- undangan yang proses pembentukan dan kelahirannya (*law making process*) merupakan yang diperintahkan oleh Undang- Undang Dasar, tentu bagi bangsa dan Negara Indonesia adalah yang dipertintahkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan juga diperintahkan oleh segala Undang-Undang yang terkait dengan substansi peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk itu harus sesuai dengan isi perintah dan/atau mandat dari undang- undang yang ada di atasnya. Singkatnya bahwa peraturan perundang-undangan yang berisifat organik itu adalah merupakan peraturan perundang-undangan pada tingkat pelaksana. Dengan kata lain, terutama dalam pendekatan *legal drafting*, bahwa yang dimaksud dengan Undang-Undang organik adalah Undang-Undang yang subtansinya dan/atau materi muatannya adalah merupakan penjabaran langsung dari yang didelegasikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang organik sesungguhnya adalah suatu peraturan perundang-undangan yang melaksanakan semua hal yang diperintahkan oleh Undang-Undang yang berada di atasnya secara *hierarki* peraturan perundang-undangan vide Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembentukan Undang-Undang, jo Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas tentang Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pedoman Pembentukan Undang-Undang. Berkenaan dengan konten yang sedang dianalisis dalam bagian ini yang membahas bagaimana dan seperti apa bentuknya pengaturan hukum atas tanah hak milik di atas tanah yang berstatus tanah hak Pengelolaan?. Untuk menjawab pertanyaan yang mendasar, fundamental dan paradigmatis serta yang sangat "konstitusionalisme" dimaksud, disamping jawaban yang telah dijelaskan penulis pada bagian di atas, maka untuk selanjutnya akan disajikan penjelasannya sebagaimana termaksud pada bagian di bawah ini.

Sehubungan dengan hal-hal yang telah dijelaskan pada bagian di atas, khusus terkait dasar dan/atau landasan pengaturan hukum mengenai pemberian/penerbitan atas tanah hak milik di atas tanah

yang berstatus hak pengelolaan, dasar hukumnya tentu dalam pendekatan pengaturan hukum yang bersifat organik (Idham, 2011), adalah merujuk, berpedoman dan berdasarkan kepada amanat, perintah dan instruksi sebagaimana yang telah diatur/ditetapkan di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043. Merujuk dan berdasarkan ketentuan UUPA dimaksud, sesungguhnya dengan berlandaskan kepada ketentuan peraturan perundang-undangan yang sifatnya organik itu, yaitu berdasarkan UUPA tersebut. Terutama dalam konteks pertanggungjawaban kebenaran dalam perspektif hakikat ilmu yaitu dari dimensi aksiologis, sekali lagi penulis berpendapat, bahwa untuk pemberian dan/atau penerbitan hak milik atas tanah, di atas tanah yang berstatus hak pengelolaan itu dapat diberikan oleh Negara dan/atau Pemerintah kepada rakyat dan Warga Negara Republik Indonesia di seluruh wilayah Republik Indonesia, tentu dalam hal ini tidak terkecuali untuk rakyat dan warga masyarakat yang bertempat tinggal dan bermukim di wilayah Kota Batam tempat di mana berlangsungnya penilitian ini. Sebagai dasar hukumnya tentang hal yang dimaksudkan, sejatinya telah diatur dan ditetatapkan sedemikian rupa secara terang benderang, permanen dan tuntas yaitu di dalam Pasal 1 UUPA yang menegaskan, bahwa: (1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia; (2) Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional; (3) Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termasuk dalam ayat (2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi; (4) Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air; (5) Dalam pengertian air termasuk baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia; (6) Yang dimaksud dengan ruang angkasa ialah ruang di atas bumi dan air tersebut pada ayat (4) dan (5) pasal ini.

Paralel dengan penjelasan di atas, untuk selanjutnya akan dilihat substansi atas Penjelasan UUPA dimaksud. Penjelasan mengenai Pasal 1 UUPA ini, telah dikonstruksikan sedemikian rupa yaitu di dalam bagian B. Penjelasan Pasal Demi Pasal, yang menyatakan, bahwa:

"Sudah dijelaskan dalam Penjelasan Umum (II angka 1). Dalam Undang-Undang Pokok Agraria diadakan perbedaan antara pengertian "bumi" dan "tanah", sebagai yang dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (3) Pasal 4 ayat (1). Yang dimaksud dengan "Air" dengan ruang angkasa adalah bersangkutan dengan kemajuan teknik dewasa ini dan kemungkinan-kemungkinannya dalam waktu-waktu yang akan datang. Kembali sebagaimana yang disebutkan dalam frasa di atas "sudah dijelaskan dalam Penjelasan Umum (II angka 1), untuk mendapatkan pemahaman yang jelas mengenai makna substansinya untuk itu dalam bagian ini akan dikonstatir kembali konstruksi kalimat sebagaimana yang telah dituliskan dan dinyatakan dalam Penjelasan Umum (II angka1) tersebut, yang menyatakan, bahwa: "Pertama-tama dasar kenasionalan itu diletakkan dalam Pasal 1 ayat (1), yang menyatakan: "Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dan seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia" dan Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi bahwa "Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Ini berarti bahwa bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dari para pemiliknya saja. Demikian pula tanah-tanah di daerah-daerah tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulau yang bersangkutan saja. Dengan pengertian demikian maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah Indonesia.

Adapun hubungan antara bangsa dan bumi, air serta ruang angkasa Indonesia itu adalah hubungan yang bersifat abadi (Pasal 1 ayat 3). Ini berarti bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai rakyat Indonesia masih ada dan selama bumi, air serta ruang angkasa Indonesia itu masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimana pun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut. Dengan demikian maka biarpun sekrang ini daerah Irian Barat, yang merupakan bagian bumi, air dan ruang angkasa Indonesia berada di bawah kekuasaan penjajah, atas dasar ketentuan pasal ini bagian tersebut menurut hukum tetap merupakan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia juga.

Dalam hal ini lebih lanjut dijelasakan, bahwa adapun hubungan antara bangsa dan bumi, air dan ruang angkasa terebut di atas berarti hak milik perseorangan atas (bagian dari) bumi tidak dimungkinkan lagi. Di atas telah dikemukakan bahwa hubungan itu adalah semacam hubungan hak ulayat, jadi bukan berarti hubungan milik. Dalam rangka hak ulayat dikenal adanya hak milik perseorangan. Kiranya dapat ditegaskan bahwa dalam hukum agraria yang baru dikenal pula hak milik yang dapat dipunyai seseorang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain atas bagian dari bumi Indonesia (Pasal 4 jo Pasal 20). Dalam pada itu hanya permukaan bumi saja, yaitu yang disebut tanah, yang dapat dihaki oleh seseorang. Selain hak milik sebagai hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh juga dapat dipunyai orang atas tanah, diadakan pula hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa dan hak-hak lainnya yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang lain (Pasal 4 jo Pasal 16). Bagaimana hubungan hak-hak tersebut dalam hubungannya dengan hak bangsa (dan Negara) itu akan diuraikan dalam nomor 2 di bawah ini. (2) "Asas *domein*" yang dipergunakan sebagai dasar daripada perundang-undangan yang berasal dari pemerintah jajahan tidak dikenal dalam hukum agraria yang baru. Asas *domein* adalah bertengangan dengan keadaan hukum rakyat Indonesia dan asas daripada Negara yang merdeka dan modern. Berhubung dengan ini, maka asas tersebut yang dipertegas dalam berbagai "pernyataan *domein*", yaitu misalnya Pasal 1 *Agrarisch Besluit* (S.1870-118), S.1875-119a, S.1874-94f, S.1877-55, dan S.1883-58 ditinggalkan dan pernyataan-pernyataan *domein* itu dicabut kembali.

Undang-Undang Pokok Agraria berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar tidak perlu dan tidaklah pula pada tempatnya, bahwa bangsa Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa. Dari sudut inilah harus dilihat arti ketentuan dalam pasal-pasal ayat (1) yang menyatakan, bahwa "Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara". Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut di atas perkataan "dikuasai" dalam pasal ini bukanlah berarti "dimiliki" akan tetapi adalah pengertian, yang memberi wewenang kepada Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia, untuk pada tingkatan yang tertinggi: a. mengatur dan

menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya; b. menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu; dan c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Segala sesuatunya dengan tujuan: untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur Pasal 2 ayat (2) dan (3). Adapun kekuasaan Negara yang dimaksudkan itu mengenai semua bumi, air dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah dihaki maupun yang tidak. Kekuasaan Negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan suatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa Negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyainya untuk menggunakan haknya, sampai di situlah batas kekuasaan negara tersebut. Adapun isi hak-hak berikut pembatasan-pembatasannya dinyatakan dalam Pasal 4 dan pasal-pasal berikutnya serta pasal-pasal dalam Bab II. Kekuasaan Negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Pengguna (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (pasal 2 ayat 4). Dalam pada itu kekuasaan Negara atas tanah-tanah itu pun sedikit banyak dibatasi pula oleh hak ulayat dan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, sepanjang menurut kenyataan hak ulayat itu masih ada, hal mana akan diuraikan lebih lanjut dalam nomor 3 di bawah ini.

Bertalian dengan hubungan antara bangsa dan bumi serta air dan kekuasaan Negara sebagai yang disebut dalam Pasal 1 dan 2 di dalam Pasal 3 diadakan ketentuan mengenai hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, yang dimaksud akan mendudukkan hak itu pada tempat yang sewajarnya di dalam alam bernegara dewasa ini. Pasal 3 itu menentukan bahwa: "Pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan lain

yang lebih tinggi. Ketentuan ini pertama-tama berpangkal pada pengakuan adanya hak ulayat itu ada dan berlaku serta diperhatikan upla di dalam keputusan-keputusan hakim, belum pernah hak tersebut diakui secara resmi dalam Undang-undang, dengan akibat bahwa di dalam melaksanakan peraturan-peraturan hak ulayat itu pada zaman penjajahan dahulu seringkali diabaikan. Berhubung dengan persetujuan hak ulayat di dalam Undang-undang Pokok Agraria, yang pada hakikatnya berarti pula pengakuan hak itu, maka pada dasarnya hak ulayat itu akan diperhatikan, sepanjang hak tersebut menurut kenyataannya memang masih ada pada masyarakat hukum yang bersangkutan. Misalnya di dalam pemberian sesuatu hak atas tanah (umpamanya hak guna usaha) masyarakat hukum yang bersangkutan sebelumnya akan didengar pendapatnya dan akan diberi "*recognitie*", yang memang ia berhak menerima selaku pemegang hak ulayat itu. Tetapi sebaliknya tidaklah dapat dibenarkan, jika berdasarkan hak ulayat itu masyarakat hukum berdasarkan hak ulatnya, misalnya menolak begitu saja dibukanya hutan secara besar-besaran dan teratur untuk melaksanakan proyek-proyek yang besar dalam rangka pelaksanaan rencana menambah hasil makanan dan pemindahan penduduk. Pengalaman menunjukkan pula, bahwa pembangunan daerah-daerah itu sendiri sering kali terlambat karena mendapatkan kesukaran mengenai hak ulayat. Inilah yang merupakan pangkal pikiran kedua daripada ketentuan daripada Pasal 3 tersebut di atas. Kepentingan sesuatu masyarakat hukum harus tunduk kepada kepentingan nasional dan Negara yang lebih luas itu. Tidaklah dapat dibenarkan, jika di dalam alam bernegara dewasa ini suatu masyarakat hukum masih mempertahankan isi dan pelaksanaan hak ulayatnya secara mutlak, seakan-akan ia terlepas dari hubungannya dengan masyarakat-masyarakat hukum dan daerah-daerah lainnya di dalam lingkungan Negara se bagai kesatuan. Sikap yang demikian terang bertentangan dengan asas pokok yang tercantum dalam Pasal 2 dalam praktiknya pun akan membawa akibat terlambatnya usaha-usaha besar untuk mencapai kemakmuran rakyat seluruhnya. Tetapi sebagaimana yang telah dijelaskan dari uraian di atas, ini tidak berarti bahwa kepentingan masyarakat hukum yang bersangkutan tidak akan diperhatikan sama sekali.

Dasar yang keempat diletakkan dalam Pasal 6, yaitu bahwa: "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial". Ini berarti, bahwa hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang tidaklah dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak

dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat) Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok: kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (Pasal 2 ayat 3). Berhubung dengan fungsi sosialnya, maka adalah suatu hal yang sewajarnya bahwa tanah itu harus dipelihara baik-baik, agar bertambah kesuburnannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara (Roger W. Findley and Daniel A Farber, 1996) tanah itu tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu (Pasal 15). Dalam melaksanakan ketentuan ini akan diperhatikan kepentingan pihak yang ekonomis lemah.

Sesuai dengan asas kebangsaan tersebut dalam Pasal 1 maka menurut Pasal 9 jo Pasal 21 ayat (1) hanya warga negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Hak milik tidak dapat dipunyai oleh orang asing dan pemindahan hak milik kepada orang asing dilarang (Pasal 26 ayat 2). Orang-orang asing dapat mempunyai tanah dengan hak pakai yang luasnya terbatas. Demikian juga pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik (Pasal 21 ayat 2). Adapun pertimbangannya untuk (pada dasarnya) melarang badan-badan hukum mempunyai hak milik atas tanah, ialah karena badan hukum tidak perlu mempunyai hak milik tetapi cukup hak-hak lainnya asal saja ada jaminan-jaminan yang cukup bagi ketentuan-ketentuannya yang khusus (hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai menurut Pasal 28, 35 dan 41). Dengan demikian dapat dicegah usaha-usaha yang bermaksud menghindari ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang dipunyai dengan hak milik (Pasal 17). Meskipun pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi mengingat akan keperluan masyarakat yang sangat erat hubungannya dengan paham keagamaan, sosial dan hubungan perekonomian, maka diadakanlah suatu "*escape-clouse*" yang memungkinkan badan-badan

hukum tertentu mempunyai hak milik. Dengan adanya *"escape-clouse"* ini maka cukuplah nanti bila ada keperluan akan hak milik bagi sesuatu atau sesuatu macam badan hukum diberikan dispensasi oleh Pemerintah, dengan jalan menunjuk badan hukum tersebut sebagai badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah (Pasal 21 ayat 2). Badan-badan hukum yang bergerak dalam lapangan sosial dan keagamaan ditunjuk dalam Pasal 49 sebagai badan-badan yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi sepanjang tanahnya dipergunakan untuk usahanya dalam bidang sosial dan keagamaan itu. Dalam hal-hal yang tidak langsung berhubungan dengan bidang itu mereka dianggap sebagai badan hukum biasa.

Kemudian dalam hubungan dengan asas kebangsaan tersebut di atas ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2), bahwa "Tiap-tiap warga negara Indonesia baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu atas tanah serta untuk mendapat manfaat dalam hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya". Dalam pada itu perlu diadakan perlindungan bagi golongan warga negara yang lemah terhadap sesama warga negara yang kuat kedudukan ekonominya. Maka di dalam Pasal 26 ayat (1) ditentukan, bahwa: "Jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah". Ketentuan inilah yang akan merupakan alat untuk melindungi golongan-golongan yang lemah yang dimaksudkan itu. Dalam hubungan itu dapat ditunjuk pula pada ketentuan-ketentuan yang dimuat dalam Pasal 11 ayat (1), yang bermaksud mencegah terjadinya penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas dalam bidang-bidang usaha agraria, hak mana bertentangan dengan asas keadilan sosial yang berperikemanusiaan. Segala usaha bersama dalam lapangan agraria harus berdasarkan atas kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional (Pasal 12 ayat 1) dan Pemerintah berkewajiban untuk mencegah adanya organisasi dan usaha-usaha perseorangan dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli swasta (Pasal 13 ayat 2). Bukan saja usaha swasta, tetapi juga usaha-usaha pemerintah yang bersifat monopoli harus dicegah jangan sampai merugikan rakyat banyak. Oleh karena itu usaha-usaha pemerintah yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan undang-undang (Pasal 13 ayat 3).

Dalam Pasal 10 ayat (1) dan (2) dirumuskan suatu asas yang pada dewasa ini sedang menjadi dasar daripada perubahan-

perubahan dalam struktur pertanahan hampir di seluruh dunia, yaitu negara-negara yang telah/sedang menyelenggarakan (Hustiati, 1990) apa yang disebut "*landreform*" atau "*agrarian reform*" yaitu, bahwa "Tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri". Agar semboyan ini dapat diwujudkan perlu diadakan ketentuan-ketentuan lainnya. Misalnya perlu ada ketentuan tentang batas minimum luas tanah yang harus dimiliki oleh orang tani, supaya ia mendapat penghasilan yang cukup untuk hidup layak bagi diri sendiri dan keluarganya (Pasal 13 jo Pasal 17). Pula perlu ada ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang boleh dipunyai dengan hak milik (Pasal 17), agar dicegah tertumpuknya tanah ditangan golongan-golongan yang tertentu saja. Dalam hubungan ini Pasal 7 membuat suatu asas penting, yaitu bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan karena hal yang demikian itu adalah merugikan kepentingan umum. Akibatnya ketentuan itu perlu dibarengi pula dengan pemberian kredit, bibit dan bantuan-bantuan lainnya dengan syarat-syarat yang ringan, sehingga pemiliknya tidak akan terpaksa bekerja dalam lapangan lain, dengan menyerahkan penggunaan tanahnya kepada orang lain.

Dalam pada itu mengingat susunan masyarakat pertanian kita sebagai sekarang ini kiranya sementara waktu yang akan datang masih perlu dibuka kemungkinan adanya penggunaan tanah pertanian oleh orang-orang yang bukan pemiliknya, misalnya secara sewa, bagi hasil, gadai dan lain sebagainya. Tetapi segala sesuatu harus diselenggarakan menurut ketentuan-ketentuan undang-undang dan pertaturan-peraturan lainnya, yaitu untuk mencegah hubungan-hubungan hukum yang bersifat penindasan si lemah oleh si kuat (Pasal 24, 41 dan 53). Begitulah misalnya pemakaian tanah atas dasar sewa, perjanjian bagi hasil, gadai dan lain sebagainya tidak boleh diserahkan pada persetujuan pihak- pihak yang berkepentingan sendiri atas dasar "*freefight*", akan tetapi penguasa akan memberi ketentuan-ketentuan tentang cara dan syaratnya, agar dapat memenuhi pertimbangan keadilan dan dicegah cara-cara pemerasan ("*exploitation de l'homme par l'homme*"). Sebagai misal dapat dikemukakan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang "Perjanjian Bagi Hasil" (LN 1960-2). Ketentuan Pasal 10 ayat (1) tersebut adalah suatu asas, yang pelaksanaannya masih memerlukan pengaturan lebih lanjut (ayat 2). Dalam keadaan susunan masyarakat kita sebagai sekarang ini maka peraturan pelaksanaan itu nanti kiranya masih perlu membuka kemungkinan

diadakannya dispensasi. Misalnya seorang pegawai negeri yang untuk persediaan hari tuanya mempunyai tanah satu dua hektar dan berhubung dengan pekerjaannya tidak mungkin dapat mengusahakannya sendiri kiranya harus dimungkinkan untuk terus memiliki tanah tersebut. Selama ini tanah boleh diserahkan kepada orang lain untuk diusahakan dengan perjanjian sewa, bagi hasil dan lain sebagainya. Tetapi setalah ia tidak bekerja lagi, misalnya setelah pensiun, tanah itu harus diusahakan sendiri secara aktif (ayat 3).

Lebih lanjut akan dianalisis mengenai pemberian hak milik atas tanah di atas tanah yang berstatus hak pengelolaan itu, pengaturan hukumnya didasarkan kepada teori kebahagiaan (*utilitarianisme*) yang terkenal dari Jeremy Bentham. Konstruksi terori hukum kebahagiaan dimaksud. Sedari awal dalam penulisan buku ini sudah dipilih dan ditetapkan penulis sebagai teori besar (*grand theory*) untuk-dan digunakan sebagai pisau analisis membedah konstruksi permasalahan pertama yaitu tentang pengaturan hukum konstitusionalisme hak milik atas tanah di atas tanah status hak pengelolaan yang diangkat dan/atau dibentangkan dalam buku ini. Prinsip dan/atau asas, serta makna yang paling esensial dalam teori hukum kebahagiaan itu adalah, bahwa semua pranata hukum berupa peraturan perundang-undangan yang ada itu, pertanggung jawaban dan pengabdian puncaknya adalah untuk mewujudkan rasa kebahagiaan (*utilitarianisme*) bagi seluruh masyarakat. Dalam pada itu, konstruksi mendasar dari teori kebahagiaan (*utilitarianisme*) sebagaimana yang dikemukakan Jeremy Bentham dimaksud, bahwa kebahagiaan setiap individu dalam mejalani hidup dan kehidupannya harus dilindungi, dipelihari dan dilesatarikan secara berkelanjutan (*sustainability*) oleh suatu bangsa dan Negara yang merdeka. Atas terori kebahagian oleh Jeremy Bentham itu, muncul/timbulah *the greatest happiness*. Dalam hal ini Jeremy Bentham menegaskan bahwa tujuan yang tertinggi merupakan puncak dari setiap orang dan/atau individu dalam menjalani rangkaian proses hidup dan kehidupannya tujuan yang paling utama adalah untuk memperoleh kebahagiaan. Relevan dengan hal ini, bahwa siapa pun orang dan individunya tidaklah mungkin tidak ingin bahagia dalam menjalani hidup dan kehidupannya. Oleh karena itu, sekali lagi ditegaskan oleh Jeremy Bentham, bahwa kebahagiaan (*utilitarianisme*) itu, adalah merupakan tujuan tertinggi setiap pribadi individu dan seorang manusia. Beranjak dari teori hukum Jeremy Bentham, yang terkenal dengan teori kebahagiaan (*utilitarianisme*) tersebut, dalam hal ini sudah jelas dan terang benderang terkait dengan pemberitan dan/atau penerbitan Hak Milik atas tanah di atas

tanah yang berstatus Hak Pengelolaan, sudah seharusnya Negara dan/atau Pemerintah dapat menerbitkan yaitu dengan Hak Milik di atas tanah Hak Pengelolaan. Dengan merujuk dan berdasarkan penjelasan di atas yaitu secara paradigmatis mulai dari amanat nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945 (*philosophy of paradigm*), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (*constitutional of paradigm*), Indonesia sebagai Negara hukum (*yuridical of paradigm*), UUPA tersebut dan teori hukum kebahagiaan (*utilitarianisme*) oleh Jeremy Bentham dimaksud, maka penulis berpendapat secara *haqqul yaqin* bahwa pemberian/penerbitan Hak Hilik atas tanah di atas tanah status Hak Pengelolaan, seharusnya secara konstitusionalisme dapat dilaksanakan oleh Negara dan/atau Pemerintah.

□

III

IMPLEMENTASI KONSTITUTIONALISME TANAH HAK MILIK DI ATAS TANAH HAK PENGELOLAAN

Pada Bab III buku ini, untuk selanjutnya akan dilakukan pembahasan dan/atau analisis mengenai Implementasi Konstitutionalisme Tanah Hak Milik di Atas Tanah Hak Pengelolaan. Dalam pada itu sangat patut sebelumnya disampaikan kembali, khusus mengenai penyebutan nama dan/atau nomenklatur tanah hak pengelolaan dimaksud, terutama dalam prespektif kelembagaan dalam ranah/lingkup tentang macam dan jenis hak sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan dalam berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043. Keberadaan dan/atau eksistensi atas penyebutan nama dan/atau nomenklatur mengenai status tanah Hak Pengelolaan itu, sejatinya dalam tataran implementasinya masih ditafsirkan simpang siur, dan belum bulat (Idham 2017). Kesimpang siuran pendapat tentang keberadaan dan/atau eksistensi mengenai status tanah Hak Pengelolaan itu adalah ada yang mengatakan hak pengelolaan itu sesungguhnya bersifat publik, dan sebagaimana lagi menganggap hak pengelolaan itu bersifat privat. Oleh karenanya, penulis dalam melaksanakan pembahasan dan/atau menganalisis konten tersebut di atas, terutama untuk substansi hak pengelolaan dalam prespektif keberadaan dan/atau eksistensinya, postulat analisisnya tetap tegak lurus akan mempedomani serta berdasarkan amanat konstitutionalisme. Khusus tengang amanat konstitutionalisme yang dimaksudkan adalah dengan merujuk kepada semua peraturan perundang-undangan, baik itu dalam tataran yang bersifat paradigmatis maupun dalam tataran organik atau peraturan perundangan sebagai pelaksana.

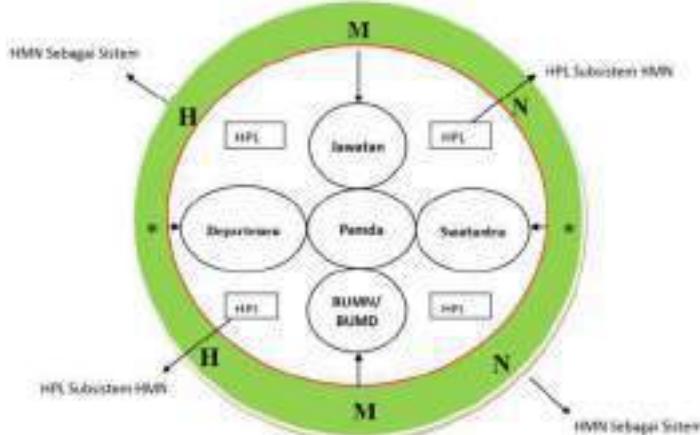
Peraturan perundang-undangan yang bersifat paradigmatis itu adalah: -berdasarkan amanat nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945 yang kedudukannya sebagai Dasar Negara dan bangsa Indonesia, sebagai pandangan hidup bangsa, dan sekaligus sebagai jiwa dan kepribadian bangsa Negara Indonesia (*philosophy of paradigm*); - berdasarkan amanat dan perintah konstitusi Negara yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (*constitutional of paradigm*) yang dalam implementasinya harus meneguhkan paham kedaulatan rakyat vide Pasal 1 ayat (2) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut; -berdasarkan atas amanat bahwa Indonesia adalah Negara hukum (*juridical of paradigm*) dan dalam melaksanakan seluruh aspek kebijakan publik dan/atau Sistem Kehidupan Nasional (Sisnas) yang meliputi bidang: Ideologi, Politik, Ekonomi, Sosial Budaya dan Pertahanan Keamanan (Ipoleksosbud Hankamnas) harus mengutamakan dan secara paradigmatis harus meneguhkan prinsip Indonesia sebagai Negara hukum (*juridical of paradigm*); dan -dalam tataran pelaksanaan hak pengelolaan itu harus dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 tersebut. Relevan dengan hal itu, bahwa sejatinya Hak Pengelolaan itu dalam tataran implementasinya harus didasarkan dan merujuk kepada *grand theory* teori kebahagian (utilitarianisme) oleh Jeremy Bentham dan didasarkan pula dengan mengacu kepada *middle theory* yaitu teori hukum positif oleh John Austin, yang didukung dengan penggunaan teori John Locke.

Khusus mengenai eksistensi dan/atau keberadaan Hak Pengelolaan di Indonesia, terutama dalam konteks melaksanakan politik hukum Agraria Nasional yaitu berdasarkan amanat dan perintah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 dimaksud, sejatinya dasar hukum sebagai basis dan potulatnya, pengaturan hukumnya adalah bersumber dari Pasal 2 ayat (1), ayat (2), ayat (3) ayat (4), yang menegaskan, bahwa: (1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 1 bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat; (2) Hak

mengusasi dari Negara termasuk dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk: a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Dengan memperhatikan konstruksi Pasal 2 UUPA dimaksud, secara saintifik dan akademik, penulis berpendapat bahwa Hak Mengusasi Negara dalam konteks sebagai dasar hukum atas adanya Hak Pengelolaan itu, khusus mengenai bentuk dan sifatnya adalah bersifat hukum publik dan bukan hukum privat dan dilihat dari konten atau isi/subtansinya sesungguhnya merupakan "sub sistem" yang bergerak, berjalan dan dilaksanakan dalam satu kesatuan sistem yang utuh, terarah dan terpadu daripada Hak Mengusasi Negara tersebut. Artinya dalam hal ini bahwa Hak Pengelolaan itu, sesungguhnya secara konstitusionalisme adalah merupakan "Sub sistem" dari Hak Mengusasi Negara. Dengan kata lain, terutama dalam pendekatan aksiologis, jika Hak Pengelolaan itu adalah merupakan Sub sistem dari Hak Mengusasi Negara, apabila dalam pelaksanaan dan/atau implementasinya dilaksanakan bergerak di luar atau/atau menyimpang dari "Sistem Hak Mengusasi Negara" dimaksud, maka secara mutatis-mutandis Hak Pengelolaan itu akan merusak nilai-nilai luhur daripada Hak Mengusasi Negara itu sendiri.

Gambar 1:

HMN Merupakan Sistem dan HPL Merupakan Subsistem HMN



Sumber Data: Diolah sendiri oleh penulis, 2021.

Relevan dengan penjelasan di atas, bahwa dalam Bab III ini, judul Babnya adalah mengenai Implementasi Konstitutionalisme Tanah Hak Milik di Atas Tanah Hak Pengelolaan. Sesuai dengan judul dan/atau konten dimaksud, tentu dalam bab ini konsentrasi pembahasannya, lebih mengarah dan menukik kepada substansi yang muatan analisisnya kepada hal-hal bersifat implementasi dan/atau pelaksanaan secara praktik operasional/empiris di lapangan. Konstruksi pembahasan dan/atau analisisnya akan dibagi ke dalam dua kelompok besar yaitu: -Acuan Dasar Implementasi Konstitutionalisme Tanah Hak Milik di Indonesia; dan -Konstruksi Implementasi Konstitutionalisme Tanah Hak Pengelolaan di Indonesia. Rincian beberapa sub topik pembahasan dari masing dua kelompok yang akan dibahas tersebut sebagaimana tersaji dalam frasa di bawah ini. Pada bagian akhir dalam bab III ini, nantinya akan dilakukan analisis yang sifatnya penutup dengan menggunakan teori tengah (*middle theory*) yaitu berdasarkan teori hukum positif, yang terkenal dari teori hukum John Austin. *Middle theory* dimaksud berfungsi sebagai basis analisis yaitu sebagai teori penghubung (tengah) yaitu untuk mengintegrasikan antara *grand theory* dengan *applied theory*. Dalam penerapannya *middle theory* ini akan dilapis atau didukung dengan penggunaan teori John Locke yang terkenal dengan teori hukum yang berpendangan bahwa rakyat sendiri yang harus menjadi pembuat hukum.

A. Acuan Dasar Implementasi Konstitutionalisme Tanah Hak Milik di Indonesia

Dalam bagian ini, yaitu sesuai dengan konten sub judul tersebut pada bagian di atas, akan dibahas dan/atau dianalisis mengenai acuan dasar dalam konteks untuk mengimplementasikan konstitutionalisme berkenaan dengan hak atas tanah dengan status Hak Milik. Relevan dengan hal dimaksud dan sejalan dengan penjelasan yang disajikan penulis dalam bab sebelumnya, memang jika ditelisik dalam perspektif konstitutionalisme dalam hal melaksanakan dan/atau mengimplementasikan mengenai hak atas tanah dengan status hak milik di Indonesia, menurut pendapat penulis adalah susuatu yang esensial dan fundamental untuk dianalisis karena hal ini menyangkut dan sekaligus merupakan bagian pertanggungjawaban Negara atas makna dan hakikat kemerdekaan dan sekaligus substansi ini merupakan bagian hak asasi manusia yang mendapat jaminan perlindungan oleh Negara Indonesia merdeka. Dalam kaitan ini, tentu yang berhubungan dengan keberadaan dan/atau eksistensi mengenai hak atas tanah dengan status Hak Milik, terutama dalam

prespektif kelembagaannya dalam tatanan hukum positip di Indonesia yaitu dalam konteks melaksanakan politik hukum Agraria Nasional di Indonesia, menurut hemat penulis sudah final dan tidak perlu diperdebatkan lagi. Hal ini pengaturan hukumnya dalam tataran pelaksanaan/ implementasinya sudah jelas diatur dan ditetapkan dalam Pasal 16 juncto Pasal 20 UUPA dimaksud. Dalam Pasal 16 UUPA itu, sudah diatur dan ditetapkan khusus mengenai jenis dan macam-macam hak atas tanah di Indonesia (dari dimensi kelembagaan), yang menegaskan yaitu: (1) Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (1), ialah: a. hak milik; b. hak guna usaha; c. hak guna bangunan; d. hak pakai; e. hak sewa; f. hak membuka tanah; g. hak memungut hasil hutan; h. hak-hak lain yang termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53. Konstruksi pengertian atas tanah yang berstatus Hak Milik itu juga sudah dirumuskan secara konkret dan final di dalam Pasal 20 UUPA, yang menegaskan bahwa: (1) Hak milik adalah hak turun-termurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6. (2) Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Dalam pada itu, khususnya mengenai keberadaan dan/atau ekistensi dari Hak Pengelolaan atas tanah di Indonesia, terutama dari aspek kelembagaannya (penamaannya dalam perspektif jenis dan macam-macam hak atas tanah di Indonesia), sampai sekarang ini belum tuntas dan final yang pengaturan hukumnya. Belum atau tidak diatur/ditetapkan di dalam UUPA tersebut, khusus mengenai kelembagaan Hak Pengelolaan ini, sangat menarik atas pemikiran kritis dan sangat konstruktif dari Guru Besar mata kuliah Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, yaitu alamarhum (A.P.Parlindungan, 1994) dan beliau juga sebagai guru/dosen penulis, untuk selanjutnya beliau mengatakan: "Hak Pengelolaan adalah suatu hak atas tanah yang sama sekali tidak ada istilahnya dalam Undang-Undang Pokok Agraria, dan khusus hak ini demikian pula luasnya terdapat di luar ketentuan dari UUPA. Secara tidak langsung pasal 2 ayat 4 menyatakan bahwa dari Hak Menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah- daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan, tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah. Dari uraian ayat 4 tersebut ternyata ada kemungkinan dibuka untuk menerbitkan suatu hak baru yang namanya ketika itu belum ada tetapi merupakan

suatu delegasi pelaksanaan kepada daerah-daerah otonom dan masyarakat hukum adat.

Terkait dengan hal tersebut d atas lebih lanjut (A.P.Parlindungan, 1994) menyatakan pendapatnya bahwa untuk delegasi wewenang pelaksanaan Hak Menguasai Negara itu disebutkan oleh peraturan yang ada sebagai Hak Pengelolaan, sedangkan untuk delegasi pelaksanaan wewenang Hak Menguasai Negara kepada masyarakat hukum ada belum ada peraturan yang mengaturnya sehingga masih menjadi suatu *das sollen*, sesungguhpun UUPA cukup *fleksibel* untuk dapat menampung kelak suatu ketentuan Hak Pengelolaan bagi daerah-daerah perdesaan yang tercantum dalam suatu masyarakat tertentu. Satu dan lainnya hal ini berkaitan kelak dengan derah otonom tingkat III (penulis: saat ini istilah daerah otonom tingkat III itu sudah tidak dikenal lagi dalam rezim pelaksanaan Otonomi Daerah yaitu berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah LN.2014-244, TLN.5587 jucto Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tenang Pemerintah Daerah, LN.2015-58, TLN.5679) yang sedang direncanakan oleh Pemerintah. Barangkali kelak untuk memudahkan dalam pemahamannya sebut saja dia sebagai Hak Pengelolaan Desa, disamping Hak Pengelolaan (umum) yang akan kita bicarakan dalam topik ini. Sedangkan kita ketahui pada pasal 3 UUPA, diberikan suatu hak tertentu kepada Hak Ulayat yang oleh UUPA diakui sebagai suatu lembaga yang biarpun ada lebih dahulu dari UUPA, hak hidup dan berperannya diberi tempat dalam sistem Hukum Agraria Nasional.

Dengan demikian maka agak berbeda dengan Hak Pengelolaan yang kita bicarakan, maka Hak Ulayat (pasal 3 UUPA) merupakan juga sejenis pelimpahan wewenang Hak Mengusai Negara (=Hak Ulayat Negara) kepada suatu masyarakat hukum adat, sungguhpun adanya lebih dahulu dari Hak Menguasai Negara tersebut. Kita harus dapat menerima jalan pikiran adanya suatu sistem dalam masalah keagrariaan ini sebagai suatu supra sistem, dan hak-hak tanah sebagai suatu sistem dalam supra sistem tersebut, sehingga semakin jelas bahwa Hak Ulayat itu akan *untergeordnet* (penulis: di bawah) kepada Hak Mengusai dari Negara, setidak-tidaknya luas dan wewenangnya akan ditetapkan secara tegas oleh Hak Menguasai Negara tersebut. Dan jika kelak tidak lagi diatur oleh ketentuan dari HMN tersebut maka berarti hak-hak yang ada harus menyesuaikan dengan ketentuan tersebut. Sebagai contoh yang jelas, bahwa setiap transaksi suatu bidang tanah harus di depan kepala desanya untuk

dapat dinyatakan sebagai terang, bukan "peteng", namun dengan adanya PP 10/1961 maka hak dan kewajiban kepala desa itu sudah ditiadakan dan digantikan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan fungsi dari kepala desa dan salah seorang perabot desa, hanya sebagai saksi saja. Demikian, konstruksi pendapat dan pemikiran dari Guru Besar mata kuliah Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara (USU) yang sangat bernalas, kritis dan konstruktif tersebut. Dari konstruksi pemikiran dimaksud, sudah jelaslah bahwa sumber hukum pelaksanaan Hak Pengelolaan itu terutama dalam perspektif melaksanakan politik hukum agraria nasional, sejatinya adalah bersumber dan berdasarkan dari Hak Mengusasi Negara (HMN) sebagaimana yang telah ditegaskan pengaturan hukumnya di dalam Pasal 2 UUPA. Sejalan dengan hal ini, maka sudah sangat jelas bahwa Hak Pengelolaan itu sejatinya adalah merupakan pendeklasian dan/atau sub sistem dari HMN dimaksud. Mengenai penamaan kelembagaan Hak Pengelolaan itu sesungguhnya belum ada pengaturannya di dalam UUPA, dan Hak Pengelolaan itu sudah terang benderang dan nyata secara konkrit adalah bersifat publik. Berkaitan dengan hal ini sekali lagi penulis berpendapat bahwa Hak Pengelolaan itu sesungguhnya adalah merupakan "subsistem" yang bergerak dalam satu kesatuan sistem dari Hak Mengusai Negara tersebut. Artinya dalam hal ini bahwa Hak Pengelolaan itu, sesungguhnya merupakan "subsistem" dari Hak Mengusai Negara. Dengan kata lain, terutama dalam pendekatan aksiologis, jika Hak Pengelolaan itu adalah merupakan sub sistem dari Hak Mengusai Negara, apabila dalam gerak dan pelaksanaan dan/atau implementasinya dilaksanakan bergerak "di luar/menyimpang serta berbelok arah dari sistem Hak Mengusai Negara dimaksud", maka secara mutatis-mutandis hal itu akan merusak nilai-nilai dari Hak Mengusai Negara itu sendiri.

1. Perwujudan Konstruksi Paradigma Yang Membumi

Untuk selanjutnya dalam bagian ini akan dijelaskan hal-hal yang berkaitan dengan Perwujudan Konstruksi Paradigma yang Membumi. Hal ini dimaksudkan, bahwa konstruksi paradigma yang membumi itu, adalah seperti apa dan seharusnya bagaimana konstruksi paradigma yang membumi tentu dalam konstelasi pelaksanaan politik (Idham, 2004) hukum agraria nasional yang pelaksanaannya diintegrasikan dengan implementasi tanah Hak milik di atas tanah hak pengelolaan?. Untuk melaksanakan analisisnya terutama dalam dimensi implementasi/pelaksanaannya, secara berurutan dan ajek akan

dijelaskan oleh penulis yaitu pada bagian awal akan dijelaskan terlebih dahulu seperti apa seharusnya hak atas tanah dengan status Hak Milik itu dalam konteks politik hukum Agraria Nasional harus dilaksanakan oleh Negara dan/atau Pemerintah. Kemudian pada tahap berikutnya akan dijelaskan seperti apa dan bagaimana seharusnya politik hukum Agraria Nasional terhadap tanah yang berstatus Hak Pengelolaan itu dilaksanakan. Tahap akhir akan dijelaskan konstruksi pelaksanaan hak atas tanah dengan status Hak milik di atas tanah yang berstatus Hak Penengelolaan harus bagaimana pelaksanaanya di lapangan. Berkenaan dengan hal dimaksud, secara singkat arti politik hukum adalah politik hukum apa yang dipakai oleh suatu Negara yang merdeka untuk mewujudkan cita-cita nasionalnya. Lazim bagi suatu Negara yang merdeka bahwa tujuan dan cita-cita Nasionalnya itu sudah terpatri secara permanen sebagaimana yang telah diamanatkan di dalam Konstitusi Negara yang bersangkutan. Bagi bangsa dan Negara Republik Indonesia, bahwa tujuan dan cita-cita Nasional tersebut sudah diamanatkan secara nyata dan konkrit sebagaimana yang termaktub di dalam aline keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan: "Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam , suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin dalam hikmat kebijaksanaan dan Permusyawaratan/Perwakilan serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia".

Kembali kepada topik dan/atau konten mengenai hak atas tanah dengan status hak milik itu, terutama dalam konteks implementasi, harus seperti apa dan bagaimana dilaksanakan oleh Negara dan/atau Pemerintah dalam perspektif pelaksanaan politik Hukum Agraria Nasional di Indonesia?. Terkait dengan hal ini, dalam hal melaksanakan analisisnya tentu dalam perspektif konstitusionalisme (M.Solly Lubis, 2000) sebagai dasar hukum pelaksanaan/implementasinya harus bertumpu, merujuk dan berdasarkan kepada jangkar yang bersifat paradigmatis dan organik/dalam praktik pelaksanaan di lapangan. Relevan dengan hal

ini, sebagai rujukan dalam landasan hukum yang bersifat paradigmatis bahwa pelaksanaan/implementasi hak atas tanah dengan status hak milik tersebut, pada pokoknya harus dilaksanakan dan/atau diimplementasikan oleh Negara dan/atau Pemerintah berlandaskan, yaitu: **a.** pelaksanaannya, secara paradigmatis filosofis (*philosophy of paradigm*) harus berdasarkan kepada nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945 tersebut. Artinya Negara dan/atau Pemerintah dalam mengejawantahkan mengenai hak konstitusionalisme atas tanah dengan status Hak Milik itu, tidak bisa tidak dalam pelaksanaan/implementasinya fokus, tegak lurus dan berkomitmen yang kokoh tak tegoyahkan untuk melaksanakan nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945, yaitu sebagai Dasar Negara Republik Indonesia. Demikian juga Pancasila 1 Juni 1945 tersebut harus diwujudkan secara konkret sebagai pandangan hidup bangsa dan sebagai jiwa kepribadian bangsa dan Negara Indonesia. Dalam kaitan ini, bahwa Pancasila 1 Juni 1945 sebagai Dasar Negara Republik Indonesia, pemberlakukannya bagi bangsa dan Negara Indonesia sudah mengikat secara permanen dan final. Artinya, dalam tataran pelaksanaan semua aspek kebijakan publik harus merupakan rujukan yang paling utama dan dilarang untuk disimpangi, ditafsirkan lain dan/atau tidak perlu diperdebatkan lagi. Semua pemangku kepentingan harus sadar sedar-sadarnya bahwa melalui Pancasila sebagai Dasar Negara Republik Indonesia yang telah mempu mempersatukan dan melanggengkan kehidupan bagi bangsa dan Negara Indonesia dari Sabang sampai Merauke dan dari Miangas sampai pulau Rote, yang merupakan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, di tengah-tengah suku, ras, agama dan lain sebagainya, yang sangat beragam pluralistik dan heterogen dalam hidup dan kehidupan anak bangsa Indonesia, ternyata melalui Pancasila dan dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika, dengan izin Allah Subhana Wata'la-Tuhan Yang Masa Esa, bahwa sampai sekarang bangsa dan Negara Indonesia masih tetap berdiri kokoh dalam upaya menunaikan makna dan hakikat kemerdekaan, yaitu satu tujuan utama yang prioritas (*the one main goal priority*) adalah sebagaimana yang telah diamanatkan di dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut.

Terkait dengan hal sebagaimana yang dimaksudkan bagian di atas, maka berkenaan dengan pelaksanaan dan/atau implementasi seperti apa yang harus dilaksanakan oleh Negara dan/atau Pemerintah ketika mengejawantahkan hak atas tanah dengan status

hak milik itu dapat disimpulkan dan/atau dikonklusikan, bahwa semua tindakan dan/atau rangkaian kebijakan keagrariaan yang akan dimobil dan/atau dibentuk tersebut haruslah merujuk, mengacu, dan berpedoman serta berdasarkan kepada: (1) memungkinkan terbentuknya suatu Pemerintah Negara Indonesia yang sanggup melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memungkinkan terus majunya dan/atau meningkatnya kesejahteraan umum; (3) memungkinkan naiknya taraf kehidupan bangsa; dan (4) memungkinkan Negara Indonesia ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dengan demikian jelaslah tujuan politik hukum agraria nasional bukan keuntungan yang sebesar-besarnya bagi penguasa yang merangkap pengusaha (zaman penjajahan Kolonial Belanda). Dalam pada itu, bahwa prinsip yang dijadikan dasar bertindak khususnya dalam konteks melaksanakan kebijakan publik dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat terkait dengan hak atas tanah yang berstatus hak milik, bukanlah prinsip dagang, tetapi suatu prinsip yang lebih tinggi, suatu pandangan hidup yang luhur, yang terdiri dari lima sila sebagai satu kesatuan yang bulat dan utuh yang dinamakan Pancasila, yaitu: Ketuhanan Yang Maha Esa; Kemanusiaan yang adil dan beradab; Persatuan Indonesia; Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan; dan -Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam pada itu, dijelaskan bahwa dalam konteks pengejawantahan hak atas tanah dengan status hak milik dimaksud, maka guna-dan untuk melaksanakan prinsip dasar dari nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945 tersebut, Negara dan/atau Pemerintah secara nyata dan konkret harus hadir dalam kehidupan masyarakat dan bangsa untuk melaksanakan secara terintegrasi nilai-nilai Pancasila dimaksud, karena sesungguhnya rakyat mempunya hak yang sangat mendasar dan hak asasi sifatnya untuk mendapatkan perlindungan dan pembelaan dari Negara dan/atau Pemerintah secara berkelanjutan khusus mengenai terjamin tetap tegaknya keadilan bagi rakyat berkaitan dengan pelaksanaan perwujudan akan kepastian hukum yang berhubungan dengan pemberian hak atas tanah kepada seluruh rakyat dan warga masyarakat Indonesia hak atas tanah dengan status hak milik sebagaimana yang termaksud.

Masih berhubungan dengan hal yang diuraikan pada bagian di atas, untuk selanjutnya: **b.** pelaksanaan dan/atau implementasi hak atas tanah dengan status hak milik itu, harus dilaksanakan oleh Negara dan/atau Pemerintah adalah merujuk dan berdasarkan kepada

yang telah diamanatkan dari segala ketentuan dan perintah secara paradigmatis konstitusional (*constitutional of paradigm*) sebagaimana yang termaksud di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sehubungan dengan hal ini, tentu diintegrasikan dengan keberadaan dan/atau ekistensi hak atas tanah dengan status hak milik dalam kontek pelaksanaan dan/atau implementasi, maka sudut analisisnya adalah salah satu norma hukum yang telah diamanatkan secara tegas di dalam Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (*constitutional of paradigm*) tersebut, bahwa Negara dalam melaksanakan semua aspek kehidupan berbangsa dan bernegara yaitu dalam konteks Sisnas yaitu Sitem Kehidupan Nasional, yang di dalamnya meliputi: Idiologi, Politik, Ekonomi, Sosial dan Budaya serta Pertahanan Keamanan Nasional (Ipoleksosbud Hankamnas) harus mengejawantahkan dan sekaligus "meneguhkan prinsip dan/atau paham kedaulatan rakyat", sebagaimana yang telah diatur dan ditegaskan secara nyata, konkret dan eksplisit yaitu di dalam Pasal 1 ayat (2) Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (*constitutional of paradigm*) tersebut, yang menegaskan bahwa: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Artinya, bahwa Negara dan/atau Pemerintah dalam hal ini, terutama dalam konteks pemberian dan/atau penerbitan sertifikat (Tanda Bukti Hak) atas tanah Hak Milik kepada rakyat, warga masyarakat dan atau penduduk/bangsa Indonesia, tentu yang memenuhi persyaratan untuk itu, terhadap sebagian bumi di Negara Indonesia vide Pasal 4 dan Pasal 20 sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 dimaksud. Relevan dengan dengan hal tersebut, juga merupakan landasan hukum dalam perspektif paradigma konstitusional (*constitutional of paradigm*) tersebut, yaitu dalam hal hadirnya Negara untuk memperjuangkan, membela dan melindungi seluruh rakyat yang berhubungan dengan Hak Asasi Manusia (HAM) terkait dengan tanah Hak Milik itu adalah sesuai dengan amanat dan perintah Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang diatur dan ditetapkan di dalam Pasal 28A yang menegaskan, bahwa: "Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya". Terkait dengan hal ini juga berhubungan dengan amanat dan perintah Pasal 28G

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan, bahwa: "Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi". Dalam pada itu khususnya sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 28H ayat (4) Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga telah mengatur secara eksplisit, nyata dan terang benderang yang menegaskan, bahwa: "Setiap orang berhak mempunyai hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun".

Bagian berikutnya yang harus dilaksanakan dan ditunaikan oleh Negara dan/atau pemerintah dalam konteks memberikan perlindungan atas hak tanah dengan status hak milik, yaitu: **c.** bahwa Negara dan/atau Pemerintah dalam pelaksanaannya harus mewujudkan dan sekaligus meneguhkan paham Negara Hukum. Artinya dalam hal ini sesuai dengan amanat dan perintah Konstitusi Negara sebagaimana yang telah diamanatkan secara tegas di dalam Pasal 1 ayat (3), bahwa: " bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum. Terkait dengan hal ini dapat dijelaskan, bahwa ketentuan ini bersasal dari (Buku Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2010) Penjelasan Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang "diangkat" ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara hukum yang dimaksudkan adalah adalah Negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan, dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan (akuntabel). Masuknya rumusan itu ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan salah satu contoh pelaksanaan kesepakatan dasar dalam melakukan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni kesepakatan untuk memasukkan hal-hal yang normatif yang ada di dalam Penjelasan ke dalam pasal-pasal. Masuknya ketentuan mengenai Indonesia adalah negara hukum (dalam Penjelasan rumusan lengkapnya adalah "negara yang berdasar atas hukum") ke dalam pasal dimaksudkan untuk memperteguh pahan bahwa Indonesia adalah Negara hukum, baik dalam penyelenggaraan negara maupun kehidupan berbangsa dan bermasyarakat.

Terkait dengan hal tersebut, bahwa secara umum, dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum, kita melihat bekerjanya

tiga prinsip dasar, yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*). Dalam penjabaran selanjutnya, pada setiap negara hukum akan terlibat ciri-ciri adanya: (1) jaminan perlindungan hak asasi manusia; (2) kekuasaan kehakiman atau peradilan yang merdeka; dan (3) legalitas dalam arti hukum, yaitu baik pemerintah/negara maupun warga negara dalam bertindak harus berdasar dan melalui hukum. Di dalam literatur memang dikenal juga ciri lain sebagai varian di dalam negara hukum, yakni adanya peradilan tata usaha negara atau peradilan tata usaha negara (*Administratief rechtsspraak*). Namun ciri ini tidak selalu ada di negara hukum karena amat bergantung pada tradisi yang melatarbelakangnya. Ciri itu biasanya ada di negara hukum dengan latar belakang tradisi Eropa Kontinental dengan menggunakan istilah *rechtsstaat*. Khusus pada negara *rechtsstaat* pelembagaan peradilan dibedakan dengan adanya peradilan khusus administrasi negara karena pihak yang menjadi sebagai subjek hukum berbeda kedudukannya yakni pemerintah/pejabat tata usaha negara melawan warga negara sebagai perseorangan atau badan hukum privat. Namun di negara hukum yang berlatar belakang tradisi *Anglo Saxon* yang negara hukumnya menggunakan istilah *the rule of law* peradilan khusus tata negara pada umumnya tidak dikenal sebab pandangan dasarnya semua orang (pejabat atau bukan) berkedudukan sama di depan hukum.

Masih relevan dan berkaitan dengan hal yang dimaksudkan pada bagian di atas, bahwa meskipun tidak sepenuhnya menganut paham negara hukum dari Eropa Kontinental, karena warisan hukum Belanda, Indonesia menerima dan melembagakan adanya peradilan tata usaha negara di dalam sistem peradilannya. Sementara itu penggunaan istilah *rechtsstaat* dihapus dari Undang-Undang Dasar kita sejalan dengan peniadaan unsur "Penjelasan" setelah Undang-Undang Dasar kita itu dilakukan empat kali perubahan. Istilah resmi yang dipakai sekarang, seperti yang dimuar dalam Pasal 1 ayat (3), adalah "negara hukum" yang bisa menyerap substansi *rechtsstaat* dari tradisi *Anglo Saxon* (*the rule of law*) di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terlihat dari bunyi Pasal 27 ayat (1) yang menegaskan bahwa "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya." Konsekwensi ketentuan ini adalah bahwa setiap sikap,

kebijakan, dan perilaku alat negara dan penduduk (warga negara dan orang asing) harus berdasarkan dan sesuai dengan hukum. Ketentuan itu sekaligus dimaksudkan untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh alat negara maupun oleh penduduk. Paham negara hukum sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) terkait erat dengan negara kesejahteraan (*welfare state*) atau paham negara hukum materiil sesuai dengan bunyi Pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pelaksanaan paham negara hukum materiil akan mendukung dan mempercepat terwujudnya negara kesejahteraan di Indonesia. Singkatnya, sebagaimana juga telah dijelaskan pada konten sebelumnya, bahwa berkenaan dengan konstruksi paradigma pengaturan hukum hak atas tanah, yang secara khusus ketika Negara dan/atau Pemerintah melaksanakan pelayanan publik di bidang keagrariaan yang berhubungan dengan hak atas tanah dengan status tanah Hak Milik, maka sekali lagi penulis mengemukakan pendapatnya, tentu dalam hal ini ditujukan kepada Negara dan/atau Pemerintah, seyogyaiyanya dalam spektrum paradigmatis filosofis harus tundak dan berdasarkan kepada amanat dan perintah nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945 (*philosophy of paradigm*), secara paradigmatis konstitusional (*constitutional of paradigm*) harus tunduk dan berpedoman serta meneguhkan paham kedaulatan rakyat yaitu atas amanat dan perintah Konstitusi Negara berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (vide Pasal 1 ayat 2), dan secara paradigmatis yang bersifat yuridis (*juridical of paradigm*) harus tunduk dan patuh kepada amanat bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, dan sekaligus harus fokus dan berkomitmen untuk meneguhkan Indonesia adalah negara hukum (vide Pasal 1 ayat 3).

Sehubungan dengan penjelasan sebagaimana yang telah disajikan pada bagian di atas, bahwa Negara dan/atau Pemerintah secara paralel juga harus melaksanakan dan/atau mengimplementasikan garis kebijakan politik hukum keagrariaan di Indonesia sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang organik/pelaksana yaitu sebagaimana termaktub di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 tersebut. Dalam hal ini kembali dapat dijelaskan, bahwa sesungguhnya dari sudut subtansi

dan/atau materi muata yang terkandung di dalam UUPA tersebut, sejatinya adalah merupakan penjabaran dan/atau turunan dari nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945, dan juga merupakan penjabaran dan/atau turunan (*derivas*) dari amanat dan perintah serta isntruksi yang digariskan secara permanen dalam Konstitusi Negara yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sejalan dengan hal ini, terutama untuk kehadiran Negara dan/atau Pemerintah dalam konteks memberikan perlindungan hukum kepada rakyat terkait dengan pelaksanaan hak atas tanah dengan status hak milik, yang dihubungkan dengan pasca reformasi tahun 1998, yaitu pada tahun 2001, telah terbit keputusan politik dari Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI) melalui ketetapan MPR-RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Atas keberadaan TAP MPR-RI Nomor IX/MPR/2001, menurut hemat penulis juga ada hubungan yang signifikan terkait dengan kehadiran Negara dan/atau Pemerintah, wabil khusus untuk memberikan perlindungan kepada rakyat sehubungan dengan perlindungan hak atas tanah yaitu terhadap aktualisasi dalam implementasinya mengenai hak milik tersebut. Dalam salah satu dasar pertimbangan atas TAP MPR-RI Nomor IX/MPR/2001 tersebut, sebagaimana yang dikonstatir dalam huruf a, telah dinyatakan, bahwa: "Sumber daya agrarian/sumber daya alam meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai Rahmat Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia, merupakan kekayaan nasional yang wajib disyukuri. Oleh karena itu harus dikelola dan dimanfaatkan secara optimal bagi generasi sekarang dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.

Dalam pada itu, sebagaimana pula ditegaskan dalam konsiderans TAP MPR-RI Nomor IX/MPR/2001 tersebut, yaitu sebagaimana yang tercantum dalam huruf b, c, d, e, dan f, secara tegas dinyatakan, bahwa: "Bahwa Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia mempunyai tugas konstitusional untuk menetapkan arah dan dasar bagi pembangunan nasional yang dapat menjawab berbagai persoalan kemiskinan, ketimpangan dan ketidakadilan sosial ekonomi rakyat serta kerusakan sumber daya alam. Untuk selanjutnya dinyatakan, bahwa berlangsung selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik. Kemudian terkait dengan konstruksi di dalam konsiderans selanjutnya, dinyatakan bahwa peraturan perundang-

undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam saling tumpang tindih dan bertentangan. Kemudian terkait dengan konstruksi di dalam konsiderans TAP MPR-RI tersebut selanjutnya, dinyatakan bahwa pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan harus dilakukan dengan cara terkoordinasi, terpadu dan menampung dinamika, aspirasi dan peran serta masyarakat, serta menyelesaikan konflik. Pada bagian akhir di titik bagian konsiderans TAP MPR-RI tersebut dinyatakan, bahwa untuk mewujudkan cita-cita luhur bangsa Indonesia sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diperlukan komitmen politik yang sungguh-sungguh untuk memberikan dasar dan arah bagi pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang adil, berkelanjutan dan ramah lingkungan. Lebih lanjut dalam TAP MPR RI tersebut yaitu dalam Pasal 1 menegaskan, bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tengang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam merupakan landasan peraturan perundang-undangan mengenai pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Dalam pada itu, dalam Pasal 2 dinyatakan bahwa pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Masih berkaitan dengan TAP MPR-RI Nomor IX/MPR/2001 tersebut, di dalam Pasal 4 dinyatakan, bahwa pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip: a. memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; b. menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia; c. menghormati supermasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum; d. mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia; e. mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat; f. mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam; g. memelihara keberlanjutan yang dapat memberikan manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan; h. melaksanakan fungsi

sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat; i. meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antarsektor pembangunan antar daerah dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam; j. mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam; k. mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, Kabupaten/Kota, dan Desa atau setingkat), masyarakat dan individu; l. melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam. Berkaitan dengan semua hal yang telah dijelaskan pada bagian di atas, menurut pendapat penulis, terutama yang berhubungan dengan perwujudan, yaitu dengan melaksanakan dan/atau mengimplementasikan konstruksi paradigma yang membumi (*grounded of paradigm*) secara konstitutionalisme yaitu dalam konteks pelaksanaan dan/atau implementasi terhadap hak atas tanah dengan status Hak Milik di atas tanah yang berstatus Hak Pengelolaan, maka dalam hal ini Negara dan/atau Pemerintah harus benar-benar hadir secara nyata dan konkret yaitu untuk memberikan perlindungan hukum yang berkeadilan, dan berkepastian hukum secara berkelanjutan kepada seluruh rakyat Indonesia, tentu dalam hal ini tidak terkecuali kepada rakyat, dan warga masyarakat yang bertempat tinggal di Kota Batam, Provinsi Kepulauan Riau dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Aktualisasi Konstitutionalisme Berdasarkan Pancasila 1 Juni 1945.

Untuk selanjutnya dalam bagian ini, akan dilakukan pembahasan dan/atau dianalisis terkait dengan aktualisasi implementasi dan/atau pelaksanaan konstitutionalisme berdasarkan nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945 yang fokus analisisnya ditujukan kepada penerapan hak atas tanah dengan status hak milik tersebut. Analisisnya, tentu dalam pendekatan praktis operasional adalah merujuk dan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 tersebut, yaitu sebagai acuan peraturan perundang-undangan dalam tataran organik dalam

rangka melaksanakan konstruksi politik hukum atas kebijakan bidang keagrariaan di Indonesia. Sebagaimana yang telah disajikan pada bagian di atas khususnya yang termuat di dalam bagian Penjelasan Umum atas UUPA dimaksud, yaitu mengenai format konstruksi politik hukum nasional bidang keagrariaan di Indonesia yang dituliskan dengan frasa "Demikian maka pada pokoknya tujuan Undang-Undang Pokok Agraria ialah: a. meletakkan dasar-dasar penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur; b. meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhaan dalam hukum pertanahan; dan c. meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. Berkenaan dengan hal ini, menurut hemat penulis sangat relevan untuk dituliskan kembali beberapa dasar-dasar dari hukum agraria nasional itu, yaitu antara lain: - konstruksi dasar-dasar yang bersifat kenasionalan; -menghapuskan dan/atau menjungkirbalikan secara paradigmatis "asas domeinveklaering" produk pemerintah jajahan Kolonial Belanda; - hubungan antara bangsa dan bumi serta air dan kekuasaan Negara; - semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial; -mengenai asas kebangsaan; -hubungan dan/atau relasi asas kebangsaan tersebut; - mengenai *landreform* dan/atau *agrarian reform*; dan -konstruksi *planning* dalam konteks mewujudkan cita-cita bangsa dan Negara di bidang keagrariaan di Indonesia.

Sehubungan dengan hal-hal yang terakhir sebagaimana dituliskan dalam paragraf dan/atau alinea pada bagian di atas, dalam melaksanakan pembahasan dan/atau analisis terhadap konten dimaksud, untuk selanjutnya akan dikonstatir kembali beberapa hal yang telah disebutkan tadi, yaitu: (1) Pertama-tama dasar kenasionalan itu diletakkan dalam Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan bahwa: "Seluruh wilayah Indonesia adalah adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia" dan Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi bahwa "Seluruh bumi,air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Ini berarti bahwa bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, jadi tidak

semata-mata menjadi hak dari pemiliknya saja. Demikian pula tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulau yang bersangkutan saja. Dengan pengertian yang demikian maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah Negara. Adapun hubungan antara bangsa dan bumi, air serta ruang angkasa Indonesia itu adalah hubungan yang bersifat abadi (Pasal 1 ayat 3). Ini berarti bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai rakyat Indonesia masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimana pun tidak sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut. Dengan demikian maka biarpun sekarang ini daerah Irian Barat, yang merupakan bagian dari bumi, air dan ruang angkasa Indonesia berada di bawah kekuasaan penjajah, atas dasar ketentuan pasal ini bagian tersebut menurut hukum tetap merupakan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia juga.

Adapun hubungan antara bangsa dan bumi, air dan ruang angkasa tersebut di atas tidak berarti bahwa hak milik perseorangan atas bagian (sebagian dari) bumi tidak dimungkinkan lagi. Di atas telah dikemukakan bahwa hubungan itu adalah semacam hubungan hak ulayat, jadi bukan berarti hubungan milik. Dalam rangka hak ulayat dikenal adanya hak milik perseorangan. Kiranya dapat ditegaskan bahwa dalam hukum agraria yang baru dikenal pula hak milik yang dapat dipunyai seseorang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain atas bagian dari bumi Indonesia (Pasal 4 jo Pasal 20). Dalam pada itu hanya permukaan bumi saja, yang disebut tanah yang dapat dihaki oleh seseorang. Selain hak milik sebagai hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh juga dapat dipunyai orang atas tanah, diadakan pula hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa dan hak-hak lainnya yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang lain (Pasal 4 jo Pasal 16). Bagaimana hubungan hak-hak tersebut dalam hubungannya dengan hak bangsa (dan Negara) itu akan diuraikan dalam nomor 2 di bawah ini. (2) "Asas domein" yang dipergunakan sebagai dasar daripada perundang- undangan yang berasal dari pemerintah jajahan tidak dikenal dalam hukum agraria yang baru. Asas *domein* adalah bertengangan dengan keadaan hukum rakyat Indonesia dan asas daripada Negara yang merdeka dan modern. Berhubung dengan ini, maka asas tersebut yang dipertegas dalam berbagai "pernyataan *domein*", yaitu misalnya Pasal 1

Agrarisch Besluit (S.1870-118), S.1875-119a, S.1874-94f, S.1877-55, dan S.1883-58 ditinggalkan dan pernyataan-pernyataan *domein* itu dicabut kembali.

Undang-Undang Pokok Agraria berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar tidak perlu dan tidaklah pula pada tempatnya, bahwa bangsa Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa. Dari sudut inilah harus dilihat arti ketentuan dalam pasal-pasal ayat (1) yang menyatakan, bahwa "Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara". Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut di atas perkataan "dikuasai" dalam pasal ini bukanlah berarti "dimiliki" akan tetapi adalah pengertian, yang memberi wewenang kepada Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia, untuk pada tingkatan yang tertinggi: a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya; b. menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu; dan c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Segala sesuatunya dengan tujuan: untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur Pasal 2 ayat (2) dan (3). Adapun kekuasaan Negara yang dimaksudkan itu mengenai semua bumi, air dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah dihaki maupun yang tidak. Kekuasaan Negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan suatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa Negra memberi kekuasaan kepada yang mempunyainya untuk menggunakan haknya, sampai di situlah batas kekuasaan negara tersebut. Adapun isi hak-hak berikut pembatasan-pembatasannya dinyatakan dalam Pasal 4 dan pasal-pasal berikutnya serta pasal-pasal dalam Bab II. Kekuasaan Negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra)

untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (pasal 2 ayat 4). Dalam pada itu kekuasaan Negara atas tanah-tanah itu pun sedikit banyak dibatasi pula oleh hak ulayat dan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, sepanjang menurut kenyataan hak ulayat itu masih ada, hal mana akan diuraikan lebih lanjut dalam nomor 3 di bawah ini.

(3) Bertalian dengan hubungan antara bangsa dan bumi serta air dan kekuasaan Negara sebagai yang disebut dalam Pasal 1 dan 2 di dalam Pasal 3 diadakan ketentuan mengenai hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, yang dimaksud akan mendudukkan hak itu pada tempat yang sewajarnya di dalam alam bernegera dewasa ini. Pasal 3 itu menentukan bahwa: "Pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi. Ketentuan ini pertama-tama berpangkal pada pengakuan adanya hak ulayat itu ada dan berlaku serta diperhatikan pula di dalam keputusan-keputusan hakim, belum pernah hak tersebut diakui secara resmi dalam Undang-undang, dengan akibat bahwa di dalam melaksanakan peraturan-peraturan hak ulayat itu pada zaman penjajahan dahulu seringkali diabaikan. Berhubung dengan persetujuan hak ulayat di dalam Undang-undang Pokok Agraria, yang pada hakikatnya berarti pula pengakuan hak itu, maka pada dasarnya hak ulayat itu akan diperhatikan, sepanjang hak tersebut menurut kenyataannya memang masih ada pada masyarakat hukum yang bersangkutan. Misalnya di dalam pemberian sesuatu hak atas tanah (umpamanya hak guna usaha) masyarakat hukum yang bersangkutan sebelumnya akan didengar pendapatnya dan akan diberi *"recognitie"*, yang memang ia berhak menerima selaku pemegang hak ulayat itu. Tetapi sebaliknya tidaklah dapat dibenarkan, jika berdasarkan hak ulayat itu masyarakat hukum berdasarkan hak ulayatnya, misalnya menolak begitu saja dibukanya hutan secara besar-besaran dan teratur untuk melaksanakan proyek-proyek yang besar dalam rangka pelaksanaan rencana menambah hasil makanan dan pemindahan penduduk. Pengalaman menunjukkan pula, bahwa pembangunan daerah-daerah itu sendiri sering kali terlambat karena mendapatkan kesukaran mengenai hak ulayat. Inilah yang merupakan pangkal pikiran kedua daripada ketentuan daripada Pasal 3 tersebut di atas. Kepentingan sesuatu masyarakat hukum harus tunduk kepada kepentingan nasional dan Negara yang

lebih luas itu. Tidaklah dapat dibenarkan, jika di dalam alam bernegara dewasa ini suatu masyarakat hukum masih mempertahankan isi dan pelaksanaan hak ulayatnya secara mutlak, seakan-akan ia terlepas dari hubungannya dengan masyarakat-masyarakat hukum dan daerah-daerah lainnya di dalam lingkungan Negara sebagai kesatuan. Sikap yang demikian terang bertentangan dengan asas pokok yang tercantum dalam Pasal 2 dalam praktiknya pun akan membawa akibat terlambatnya usaha-usaha besar untuk mencapai kemakmuran rakyat seluruhnya. Tetapi sebagaimana yang telah dijelaskan dari uraian di atas, ini tidak berarti bahwa kepentingan masyarakat hukum yang bersangkutan tidak akan diperhatikan sama sekali.

(4) Dasar yang keempat diletakkan dalam Pasal 6, yaitu bahwa: "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial". Ini berarti, bahwa hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang tidaklah dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat) Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok: kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (Pasal 2 ayat 3). Berhubung dengan fungsi sosialnya, maka adalah suatu hal yang sewajarnya bahwa tanah itu harus dipelihara baik-baik, agar bertambah kesuburnannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah itu tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu (Pasal 15). Dalam melaksanakan ketentuan ini akan diperhatikan kepentingan pihak yang ekonomis lemah.

(5) Sesuai dengan asas kebangsaan tersebut dalam Pasal 1 maka menurut Pasal 9 jo Pasal 21 ayat (1) hanya warga negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Hak milik tidak dapat dippunyai oleh orang asing dan pemindahan hak milik kepada orang asing dilarang (Pasal 26 ayat 2). Orang-orang asing

dapat mempunyai tanah dengan hak pakai yang luasnya terbatas. Demikian juga pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik (Pasal 21 ayat 2). Adapun pertimbangannya untuk (pada dasarnya) melarang badan-badan hukum mempunyai hak milik atas tanah, ialah karena badan hukum tidak perlu mempunyai hak milik tetapi cukup hak-hak lainnya asal saja ada jaminan-jaminan yang cukup bagi ketentuan-ketentuannya yang khusus (hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai menurut Pasal 28, 35 dan 41). Dengan demikian dapat dicegah usaha-usaha yang bermaksud menghindari ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang dipunyai dengan hak milik (Pasal 17). Meskipun pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi mengingat akan keperluan masyarakat yang sangat erat hubungannya dengan paham keagamaan, sosial dan hubungan perekonomian, maka diadakanlah suatu "*escape-clouse*" yang memungkinkan badan-badan hukum tertentu mempunyai hak milik. Dengan adanya "*escape-clouse*" ini maka cukuplah nanti bila ada keperluan akan hak milik bagi sesuatu atau sesuatu macam badan hukum diberikan dispensasi oleh Pemerintah, dengan jalan menunjuk badan hukum tersebut sebagai badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah (Pasal 21 ayat 2). Badan-badan hukum yang bergerak dalam lapangan sosial dan keagamaan ditunjuk dalam Pasal 49 sebagai badan-badan yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi sepanjang tanahnya dipergunakan untuk usahanya dalam bidang sosial dan keagamaan itu. Dalam hal-hal yang tidak langsung berhubungan dengan bidang itu mereka dianggap sebagai badan hukum biasa.

(6) Kemudian dalam hubungan dengan asas kebangsaan tersebut di atas ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2), bahwa "Tiap-tiap warga negara Indonesia baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu atas tanah serta untuk mendapat manfaat dalam hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya". Dalam pada itu perlu diadakan perlindungan bagi golongan warga negara yang lemah terhadap sesama warga negara yang kuat kedudukan ekonominya. Maka di dalam Pasal 26 ayat (1) ditentukan, bahwa: "Jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah". Ketentuan inilah yang akan merupakan alat untuk melindungi golongan-golongan yang lemah yang dimaksudkan itu. Dalam hubungan itu dapat ditunjuk pula pada ketentuan-

ketentuan yang dimuat dalam Pasal 11 ayat (1), yang bermaksud mencegah terjadinya penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas dalam bidang-bidang usaha agraria, hak mana bertentangan dengan asas keadilan sosial yang berperikemanusiaan. Segala usaha bersama dalam lapangan agraria harus berdasarkan atas kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional (Pasal 12 ayat 1) dan Pemerintah berkewajiban untuk mencegah adanya organisasi dan usaha-usaha perseorangan dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli swasta (Pasal 13 ayat 2). Bukan saja usaha swasta, tetapi juga usaha-usaha pemerintah yang bersifat monopoli harus dicegah jangan sampai merugikan rakyat banyak. Oleh karena itu usaha-usaha pemerintah yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan undang-undang (Pasal 13 ayat 3).

(7) Dalam Pasal 10 ayat (1) dan (2) dirumuskan suatu asas yang pada dewasa ini sedang menjadi dasar daripada perubahan-perubahan dalam struktur pertanahan hampir di seluruh dunia, yaitu negara-negara yang telah/sedang menyelenggarakan apa yang disebut "*landreform*" atau "*agrarian reform*" yaitu, bahwa "Tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri". Agar semboyan ini dapat diwujudkan perlu diadakan ketentuan- ketentuan lainnya. Misalnya perlu ada ketentuan tentang batas minimum luas tanah yang harus dimiliki oleh orang tani, supaya ia mendapat penghasilan yang cukup untuk hidup layak bagi diri sendiri dan keluarganya (Pasal 13 jo Pasal 17). Pula perlu ada ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang boleh dipunyai dengan hak milik (Pasal 17), agar dicegah tertumpuknya tanah ditangan golongan-golongan yang tertentu saja. Dalam hubungan ini Pasal 7 membuat suatu asas penting, yaitu bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan karena hal yang demikian itu adalah merugikan kepentingan umum. Akibatnya ketentuan itu perlu dibarengi pula dengan pemberian kredit, bibit dan bantuan-bantuan lainnya dengan syarat-syarat yang ringan, sehingga pemiliknya tidak akan terpaksa bekerja dalam lapangan lain, dengan menyerahkan penggunaan tanahnya kepada orang lain.

Dalam pada itu mengingat susunan masyarakat pertanian kita sebagai sekarang ini kiranya sementara waktu yang akan datang masih perlu dibuka kemungkinan adanya penggunaan tanah pertanian oleh orang-orang yang bukan pemiliknya, misalnya secara sewa, bagi hasil, gadai dan lain sebagainya. Tetapi segala sesuatu

harus diselenggarakan menurut ketentuan-ketentuan undang-undang dan pertaturan-peraturan lainnya, yaitu untuk mencegah hubungan-hubungan hukum yang bersifat penindasan si lemah oleh si kuat (Pasal 24, 41 dan 53). Begitulah misalnya pemakaian tanah atas dasar sewa, perjanjian bagi hasil, gadai dan lain sebagainya tidak boleh diserahkan pada persetujuan pihak- pihak yang berkepentingan sendiri atas dasar *"freefight"*, akan tetapi penguasa akan memberi ketentuan-ketentuan tentang cara dan syaratnya, agar dapat memenuhi pertimbangan keadilan dan dicegah cara-cara pemerasan (*"exploitation de l'homme par l'homme"*). Sebagai misal dapat dikemukakan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang "Perjanjian Bagi Hasil" (LN 1960-2). Ketentuan Pasal 10 ayat (1) tersebut adalah suatu asas, yang pelaksanaannya masih memerlukan pengaturan lebih lanjut (ayat 2). Dalam keadaan susunan masyarakat kita sebagai sekarang ini maka peraturan pelaksanaan itu nanti kiranya masih perlu membuka kemungkinan diadakannya dispensasi. Misalnya seorang pegawai negeri yang untuk persediaan hari tuanya mempunyai tanah satu dua hektar dan berhubung dengan pekerjaannya tidak mungkin dapat mengusahakannya sendiri kiranya harus dimungkinkan untuk terus memiliki tanah tersebut. Selama ini tanah boleh diserahkan kepada orang lain untuk diusahakan dengan perjanjian sewa, bagi hasil dan lain sebagainya. Tetapi setelah ia tidak bekerja lagi, misalnya setelah pensiun, tanah itu harus diusahakan sendiri secara aktif (ayat 3).

(8) Akhirnya untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan Negara tersebut di atas dalam bidang agraria, perlu adanya suatu rencana (*"planning"*) mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk pelbagai kepentingan hidup rakyat dan Negara: Rencana Umum (*"national planning"*) yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian dirinci menjadi rencana khusus (*"regional planning"*) dari tiap-tiap daerah (Pasal 14). Dengan adanya *planning* itu maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpimpin dan teratur hingga dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi Negara dan rakyat. Demikianlah, secara lengkap sudah dikonstatir sedemikian rupa substansi dari Penjelasan Umum yang termuat di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 tersebut, yang dalam pendekatan

paradigma politik hukum, bahwa semua hal yang bersifat fundamental tersebut sesungguhnya adalah merupakan jangkar, pilar dan pondasi dalam memberikan pengertian atas tanah dengan status Hak Milik sebagai dasar dan/atau postulat secara konstitusionalisme.

Relevan dengan hal yang telah disebutkan pada bagian di atas, agar mendapat keseragaman lebih komprehensif terkait upaya untuk menganalisis konten yang dibahas dalam bagian ini, untuk selanjutnya akan dikonstatir dari Penjelasan Umum UUPA tersebut, yaitu mengenai: -Dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan hukum; dan -Dasar-dasar untuk mengadakan kepastian hukum. Kedua subtansi tersebut sebagaimana yang dituliskan dalam Penjelasan Umum UUPA dimaksud, khusus mengenai Dasar-Dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan hukum, dinyatakan: (1) Sebagaimana telah diterangkan di atas hukum agraria sekarang ini mempunyai sifat "dualisme" dan mengadakan perbedaan antara hak-hak tanah menurut hukum adat dan hak-hak tanah menurut hukum barat, yang berpokok pada ketentuan-ketentuan dalam Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia. Undang-Undang Agraria bermaksud menghilangkan dualisme itu dan secara sadar hendak mengadakan kesatuan hukum, sesuai dengan keinginan rakyat sebagai bangsa yang satu dan sesuai dengan keinginan rakyat sebagai bangsa yang satu pula dengan kepentingan perekonomian. Dengan sendirinya hukum agraria yang baru ini harus sesuai dengan kesadaran hukum dari pada rakyat banyak. Oleh karena rakyat Indonesia sebagian terbesar tunduk kepada hukum adat (Abdurrahman, 1984), maka hukum agraria yang baru tersebut akan didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan hukum adat itu, sebagai hukum yang asli, yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam Negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional, serta disesuaikan dengan sosialisme Indonesia. Sebagaimana yang dimaklumi maka hukum adat dalam pertumbuhannya tidak terlepas pula dari pengaruh politik dan masyarakat kolonial yang kapitalis dan masyarakat swapraja yang feodal.

Masih berhubungan dengan hal yang dimaksudkan pada bagian di atas, berikut ini lebih lanjut dituliskan bagian (2), yang menyatakan bahwa di dalam menyelenggarakan kesatuan hukum itu Undang-Undang Pokok Agraria tidak menutup mata terhadap masih adanya perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum dari golongan rakyat. Berhubung dengan keadaan itu ditentukan dalam pasal 11 ayat (2), bahwa: "Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan

keperluan hukum golongan rakyat di mana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan "Yang dimaksudkan dengan perbedaan yang didasarkan atas golongan rakyat misalnya perbedaan dalam keperluan hukum rakyat kota dan rakyat pedesaan, pula rakyat yang ekonominya kuat dan rakyat yang lemah ekonominya, maka ditentukan dalam ayat (2) tersebut selanjutnya, bahwa dijamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomis lemah.

(3) Dengan hapusnya perbedaan antara hukum adat dan hukum barat dalam bidang hukum agraria, maka maksud untuk mencapai kesederhanaan hukum pada hakikatnya akan terselenggarakan pula. Sebagaimana yang telah diterangkan di atas, selain hak milik sebagai hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, hukum agraria yang baru pada pokoknya mengenai hak-hak atas tanah menurut hukum adat sebagai yang disebut dalam pasal 16 ayat (1) huruf f sampai dengan g. Adapun untuk memenuhi keperluan yang telah terasa dalam masyarakat kita sekarang diadakan hak-hak baru, yaitu hak guna usaha (guna perusahaan, pertanian, perikanan dan peternakan) dan hak guna bangunan (guna mendirikan/mempunyai bangunan di atas tanah orang lain) (Pasal 16 ayat (1) huruf b dan c). Adapun hak-hak yang ada pada mulai berlakunya Undang-Undang Pokok ini semuanya akan dikonversi menjadi salah satu hak yang baru menurut Undang-Undang Pokok Agraria.

Sejalan dengan hal yang telah disebutkan pada bagian di atas, untuk selanjutnya akan dikonstatir mengenai Dasar-Dasar untuk mengadakan kepastian hukum. Untuk substansi ini dijelaskan dalam Penjelasan Umum dalam UUPA dimaksud, yang menyatakan, bahwa: Usaha yang menuju ke arah kepastian hak atas tanah ternyata dari ketentuan dari pasal-pasal yang mengatur pendaftaran tanah. Pasal 23, 32 dan 38, ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan, dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya itu. Sedangkan Pasal 19 ditujukan kepada pemerintah sebagai suatu instruksi, agar di seluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat "*recht-kadaster*", artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum. Adapun pendaftaran itu akan diselenggarakan dengan mengingat pada kepentingan serta keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi dan kemungkinan-kemungkinannya dalam bidang personil dan peralatannya. Oleh karena itu maka akan didahulukan menyelenggarakan di kota-kota untuk lambat laun meningkat pada

kadaster yang meliputi seluruh wilayah Negara. Sesuai dengan tujuannya yaitu akan memberikan kepastian hukum maka pendaftaran itu diwajibkan bagi para pemegang hak yang bersangkutan. Jika tidak diwajibkan maka diadakannya pendaftaran tanah, yang terang akan memerlukan banyak tenaga alat dan biaya itu, tidak akan ada artinya sama sekali.

Kembali kepada topik utama konteks yang dibahas dan/atau dianalisis di dalam bagian ini yaitu mengenai aktualisasi konstitusionalisme yang secara (Idham, 2018) paradigmatis berdasarkan amanat Pancasila 1 Juni 1945 (*philosophy of paradigm*) terutama ketika Negara dan/atau pemerintah melaksanakan kewajibannya untuk melaksanakan dan/atau mengimplementasikan perlindungan kepada rakyat terkait dengan hak atas tanah dengan status hak milik. Intinya dalam melaksanakan kewajibannya itu, Negara dan/atau Pemerintah wajib mengaktulisasikan amanat konstitusionalisme berdasarkan nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945 secara konsisten, tegak lurus, bertanggungjawab dengan mengutamakan kepada semua peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang keagrarian, baik itu yang bersifat paradigmatis lainnya maupun semua bentuk peraturan perundang-undangan organik yang terkait. Relevan dengan hal ini, terutama dalam mengaktulisasikan nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945 dalam upaya memberikan perlindungan, keadilan dan kepastian hukum kepada rakyat terhadap status tanah Hak milik tersebut, agar diwujudkan secara konkret nilai-nilai Pancasila itu sesuai dengan merujuk kepada pendapat dan pemikiran (Iman Soetiknyo, 1994) yang menegaskan, bahwa: "Telah dikemukakan di muka bahwa dari Pancasila harus diambil pedoman yang kemudian harus menjadi pegangan dalam menyusun hukum agraria (penulis: juga dalam konteks melaksanakan semua konstruksi Politik Hukum Agraria Nasional tersebut). Pedoman-Pedoman tersebut singkatnya adalah sebagai berikut: 1. bahwa hubungan manusia Indonesia dengan tanah di wilayah Indonesia bersifat kodrat; 2. bahwa hubungan dengan tanah itu mempunyai sifat privat dan kolektif; 3. bahwa hanya orang Indonesia yang mempunyai hubungan yang terkuat dengan tanah di Indonesia, dengan tetap memberi kesempatan pada orang asing untuk mempunyai hubungan dengan tanah di Indonesia asal hubungan itu tidak merugikan bangsa Indonesia; 4. bahwa setiap orang Indonesia mempunyai hak dan kesempatan sama untuk mempunyai hubungan dengan tanah; 5. bahwa setiap orang Indonesia mempunyai hak dan kesempatan sama untuk menikmati hasil bumi Indonesia.

3. Implementasi Politik Hukum Agraria Berdasarkan Konstitutionalisme

Dalam bagian berikut ini, akan dibahas dan/atau dianalisis konten terkait Implementasi Politik Hukum Agraria Berdasarkan Konstitutionalisme. Topik yang akan dibahas yang disesuaikan dengan tema sentral dan/atau judul dalam buku ini, yaitu yang berkenaan dengan implementasi hak atas tanah dengan status Hak Milik di atas tanah yang berstatus Hak Pengelolaan. Sebagai basis dan/atau postulat untuk melaksanakan analisisnya tetap bertumpu dan berdasarkan kepada amanat yang telah digariskan dalam konstitusi dan/atau dibahas dalam prespektif yang bersifat konstitutionalisme. Sesuai dengan judul konten yang akan dibahas itu, sebelumnya akan dijelaskan, bagaimana sesungguhnya konstruksi politik hukum agararia dimaksud ketika diimplementasikan?. Untuk hal ini, sebelumnya dapat dijelaskan mengenai pengertian politik hukum itu sendiri. Secara singkat dan padat, bahwa yang dimaksud dengan pengertian politik hukum adalah "politik hukum apa yang dipakai oleh suatu Negara yang merdeka untuk mewujudkan cita-cita nasionalnya sebagaimana yang telah diamanat di dalam Konstitusi Negara yang bersangkutan". Bagi bangsa dan Negara Indonesia, dan bertitik tolak dengan pengertian politik hukum tersebut, maka politik Hukum Agraria Indonesia, adalah politik hukum yang digunakan harus merujuk dan berdasarkan kepada amanat dan perintah sebagaimana yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Artinya, dalam konteks melaksanakan segala bentuk kebijakan publik, terutama yang bersintuhan dan/atau berhubungan dengan kebijakan keagrariaan dan/atau bidang pertanahan, dalam hal ini Negara dan/atau Pemerintah wajib tunduk, dan merujuk serta berdasarkan kepada semua amanat yang telah digariskan, diinstruksikan secara tegas dan permanen sebagaimana yang tercantum di dalam Konstitusi Negara dan bangsa Indonesia, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan kata lain, intinya konstruksi politik hukum agraria secara nasional di Indonesia itu ketika diimplementasikan, haruslah mengacu dan berpedoman serta berdasarkan kepada "konstitutionalisme".

Paralel dengan hal yang telah disebutkan pada bagian di atas, sangat menarik dan konstruktif atas pemikiran dan pendapat dari Guru Besar Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara (USU) yaitu yang sangat terpelajar (M.Solly Lubis, 2000) ketika beliau memberikan pendapatnya mengenai "Mencari Format Konstitutionalisme", lebih lanjut disebutkan beliau, bahwa

fokus bahasan ini ialah konstitusionalisme sebagai *ism*, *isma*, yakni aliran, pandangan, setidak-tidaknya kecendrungan sikap dan keinginan agar segala pemikiran mengacu kepada konstitusi yang dipakai, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Ada 3 (tiga) dimensi yang sekaligus menjadi muatan sikap dan visi ini, yakni dimensi filosofis, politis dan yuridis. Akhir-akhir ini muncul tuntutan bernilai filosofis agar direformasi pemikiran mengenai apa seyogianya paradigma sebagai tolok ukur buat menilai kebijakan (*policy*) dan tindakan (*action*) yang dilakukan oleh para pelaku dalam sistem politik. Nampak seakan-akan kita tidak memiliki paradigma apa-apa di Indonesia selaku bangsa yang berbudaya dan punya pandangan hidup. Padahal sebenarnya bukan paradigma yang tidak ada, tetapi pengamalannya yang tidak konsisten dan konsekuensi. Bahkan pada tataran tertinggi pimpinan nasional, Suharto kehilangan kredibilitas karena tidak mampu berperan sebagai teladan yang baik dalam sistem nasional itu. Sosialisasi pemahaman Pancasila sebagai sistem nilai dan kesatuan paradigma sebenarnya bukanlah satu kesalahan, apalagi bagi masyarakat bangsa yang heterogen dan pluralis, asalkan tidak sampai meredam aspirasi, maupun asas dan ciri yang khas pada kelompok sosial yang ada.

Dalam pada itu, lebih lanjut dikatakan beliau, bahwa menurut saya sosialisasi pemahaman ideologi nasional yang bersumber pada pandangan hidup bangsa sendiri, yang jelas adalah doktrin hidup bangsa ini, dan bukan doktrin yang diimpor dari luar, justru dipandang keliru. Selanjutnya, sosialisasi doktrin nasional itulah kunci kelestarian paradigma yang asasi, sekaligus sebagai fundamen filosofis bagi bangunan persatuan dan kesatuan bangsa. Kalau tidak menurut konsep dan metode yang demikian, lalu dengan konsep dan metode apalagi kita akan meredam gejolak konflik sosial politik, sosial ekonomi, sosial budaya dan kamtibmas yang hingga kini telah mencabut ribuan nyawa dan pengorbanan materi milyaran itu?. Melalui dan berdasarkan paradigma filosofis mana lagi bangunan konstitusionalisme yang hendak dicari dan akan kita bina itu, kalau tidak bersumber pada nilai-nilai dan pandangan hidup bangsa yang tadinya telah berhasil diabstraksi oleh *founding fathers* kita, untuk kemudian diderivasi melalui pembangunan pemerintah dan kemasyarakatan secara berkesinambungan?. Sekarang ini kita meyakinkan berpuluhan-puluhan Partai sebagai organisasi kekuatan politik muncul ke permukaan sistem politik, khususnya untuk membuka saluran aspirasi yang selama ini dirasakan tersumbat. Menurut sejarah, gejolak politis seperti ini bukan baru kali ini terjadi di tanah air, terbukti masa multipartai di tahun 50-an juga telah terjadi, hingga

tiba pada titik kritis konstituante yang gagal menciptakan Undang-Undang Dasar yang baru. Menurut prediksi saya, akan berlanjut semacam pendidikan politik praktis yang akan mengantarkan bangsa ini ke suatu era kesadaran konstitutionalisme, karena di saat-saat situasi makin kacau, mau tidak mau bangsa ini pasti akan mencari suatu konsep dan metode sebagai landasan berpikir dan bertindak untuk menemukan satu format konstitutionalisme yang dirasakannya pas dan cocok untuk menata kehidupan bangsa yang multi aspirasi dan kepentingan ini (ide masyarakat madani).

Masa *ephoria* reformasi belum habis, dan kelak akan kembali kepada pemikiran dan kesadaran, siapa sebenarnya yang berjuang sungguh-sungguh untuk reformasi menyeluruh itu, siapa yang sekedar pencari peluang politis dalam kesempatan ini, dan bagaimana akhir rakyat secara sadar melalui pengalaman *ephoria* politis itu merasa sungguh-sungguh demban atau sekedar diperalat oleh kaum *elite*. Selanjutnya mengenai dimensi politis (kebijakan) secara nasional. Menurut kalkulasi saya secara strategis selama kita belum menemukan kesepakatan bersama mengenai dimensi filosofis dalam rangka menemukan kembali format konstitutionalisme itu, jangan terlampaui berharap akan ditemukannya konsensus mengenai dimensi politis. Demikian pula halnya dengan dimensi yuridis, karena secara kesisteman justru penentuan segi-segi filosofis dan politislah mendahtului perumusan ketentuan hukum untuk menata kehidupan bangsa ini. Kalaupun akhir-akhir ini Pemerintah berupaya sekutu tenaga menghadapi berbagai masalah, namun dari segi kalender politik, upaya itu adalah bersifat temporer dan transisional, mengantar kita ke satu kalender politik yang lebih permanen baik menurut ukuran kelembagaan maupun konstitusi. Selanjutnya perlu dipertanyakan, apakah masih ada kesabaran dan toleransi secara merata di kalangan masyarakat bangsa ini, untuk berjalan bersama-sama, atas dasar kesadaran politik yang mengutamakan kepentingan nasional, di atas kepentingan pribadi ataupun kelompok, melalui koridor Pemilihan Umum (Pemilu), menuju tatanan atau sistem nasional yang baru itu. Sadarkah kita selaku bangsa, bahwa pada hakikatnya kita sekarang ini sedang mencari-cari satu format baru mengenai konstitutionalisme, di atas mana kita akan membangun kembali satu tatanan baru, untuk semua bidang kehidupan nasional kita, sosial politik, sosial ekonomi, sosial budaya dan Hankam?. Saya ulangi sekali lagi, bahwa fokus bahasan ini ialah *ismenya* sebagai pandangan dan visi ke depan, bukan persolan konstitusi *an-sich*.

Lebih lanjut dikatakan oleh (M.Solly Lubis, 2000) saya pikirkan, masih akan menjadi fokus kajian secara berkelanjutan, apakah

bangsa ini berhasil memetik hikmah dari pengalaman krisis dan era reformasi ini, dalam mencari untuk menemukan format baru konstitutionalisme bagi dirinya untuk menjadi landasan berpikir dan berbuat sebagai bangsa yang mampu belajar dari sejarah pengalaman bernegara, berbangsa dan bermasyarakat, dan format konstitutionalisme apakah yang kelak akan diwariskan kepada generasi penerus. Pada detik-detik terakhir Pemuli 99 perlu disadari bersama sejauh mana makna Pemili itu sebagai koridor yang menjadi alur lintas prilaku dan kegiatan politik kita menuju sistem politik yang baru nanti. Sesudah Pemili akan banyak lagi hal-hal dan masalah yang akan dibenahi bagi sistem itu, baik segi paradigma, maupun segi kelembagaan dan tatakrama politik yang seyogianya dikembangkan nanti, menurut konsensus nasional yang tertuang dalam garis besar haluan negara sebagai induk kebijaksanaan politik. Jika Pemili berjalan dengan baik dan berhasil, kelak akan lahir kalender politik yang baru, selain untuk menata kelembagaan publik, baik di infra struktur maupun supra struktur politik, dan selanjutnya pemegang otoritas di lembaga-lembaga itu akan menyusun, melaksanakan, mengontrol, memantau dan mengevaluasi jalannya kegiatan pemerintahan dan pembangunan, yang diharapkan akan jauh berbeda dari masa sebelum tercatusnya teriak reformasi. Akhirnya, saya ingin menghimbau semua aktivis Parpol, agar kembali menuik kepada ajaran para ahli, bahwa fungsi-fungsi Parpol itu antara lain, ialah sebagai sarana komunikasi politik, sosialisasi politik, pendidikan politik, rekrutmen politik, dan sebagai pengatur konflik (*conflict management*), bukan pemicu konflik. Pemili dari Pemili kelak akan terus berlangsung, sekaligus ia menjadi koridor untuk menuju sistem demi sistem politik yang berikutnya, kini dan masa yang akan datang, maka kita dan masa generasi penerus selanjutnya. Bangsa kita baru sekitar 50 tahun bernegara sendiri (penulis: pemikiran dan pendapat dari Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Sumatera (USU) yaitu oleh M.Solly Lubis tersebut dikemukannya yaitu pada tahun 2000 yang lalu. Seharusnya bertepatan pada tahun 2000 tersebut, usia kemerdekaan bangsa dan Negara Indonesia itu, usianya sudah 55 tahun), sedangkan bangsa lain ada yang telah sampai dua ratusan tahun, toh tidak pernah bosan membina konstitutionalisme bagi bangsanya.

Berkenaan dengan konstruksi pendapat dan pemikiran dari Guru Besar, Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara (USU) yaitu yang sangat terpelajar M.Solly Lubis, SH tersebut juga adalah sebagai Dosen penulis ketika menjadi mahasiswa di FH

USU 1981-1965, dan beliau juga sebagai Co-Promotor Disertasi penulis (Idham,2004) pada Program Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara, 2004 dengan judul Disertasi "Kajian Kritis Pelaksanaan Konsolidasi Tanah Perkotaan Dalam Perspektif Otonomi Daerah di Sumatera Utara", atas pendapat dan pemikiran dimaksud, dengan ini penulis sampaikan beberapa item analisis yaitu: **Pertama**, dari sisi waktu, yaitu pada tahun 2000 yang lalu dimana bangsa dan Negara Indonesia masih belum reda dari situasi dan kondisi akibat reformasi tahun 1998, bahwa judul analisis yang dikemukakan oleh beliau adalah sangat tepat, bernalas, kritis dan konstruktif yaitu dengan mengangkat topik "Mencari Format Konstitutionalisme". Mengapa demikian?, karena pada saat itu reformasi baru berjalan dua tahun. Sistusasi dan kondisi Sistem Kehidupan Nasional atau disingkat dengan Sisnas yang meliputi Idiologi, Politik, Ekonomi, Sosial Budaya, dan Pertanahan Keamanan (Ipoleksosbud Hankam) pada semua lini memang mengalami guncangan paradigma (*shock of paradigm*). Terkait dengan situasi dan kondisi kehidupan bermasyarakat dan berbangsa, terutama dua tahun pasca reformasi tersebut, pada semua sektor kehidupan sosial menjadi lebih terbuka dan bebas, seolah-olah tanpa arah. Akibatnya terjadi ketidakstabilan suasana kehidupan dari semua aspek yang terkait dengan Sistem Kehidupan Nasional. Pada saat dua tahun setelah reformasi itu, bangsa dan Negara Indonesia sudah kehilangan jati dirinya. Pada saat itu, prilaku masyarakat cendrung diliputi sikap yang emosional dan pemarah, serta sangat sensitif, reaktif bergerak cepat untuk mengambil tindak yang serba buru-buru dan tidak sabar dalam menghadapi setiap permasalahan yang terjadi dalam kehidupan sosial kemasyarakatan. Atas sistuasi dan kondisi ini, bangsa dan Negara Indonesia sudah kehilangan Paradigma yang luhur yaitu Pancasila sebagai Dasar Negara, sebagai pandang hidup bangsa dan sebagai jiwa kepribadian bangsa dan Negara Indonesia. Menurut hemat penulis keadaan, situasi dan kondisi kehidupan sosial dari semua aspek dan dimensi kehidupan bangsa sebagaimana yang disebutkan di atas, sangat besar dipengaruhi yaitu karena selama 32 tahun lamanya semasa Pemerintahan Orde Baru hak-hak konstitusional rakyat warga masyarakat dan bangsa Indonesia, tumbuh dan hidup di bawah kehidupan demokrasi yang belum dan/atau tidak dijalankan sebagaimana mestinya. Rakyat menganggap pada saat itu kehidupan demokrasi dilaksanakan hanya sebatas demokrasi yang "semu" dan sebagian menganggap demokrasi yang dilaksanakan pada saat itu adalah demokrasi yang sudah "mati suri".

Kedua, Kondisi sekarang ini sudah mengarah kepada situasi kehidupan yang mengarah kepada keinsyafan. Tidak terasa oleh kita bersama, bahwa pasca reformasi 1998, sampai saat ini sudah berlangsung kurang lebih selama 23 tahun. Hal ini dimaksudkan penulis, bahwa bangsa dan Negara Indonesia, sudah mulai kembali kepada suasana untuk menuju keinsyafan. Artinya sejak diadakannya Pemilu tahun 1999, dan menghasilkan para wakil rakyat dan Pemerintahan, seiring dengan itu sejatinya suasana kehidupan berbangsa dan bernegara sudah mulai ditata kembali. Penataan itu, sudah menuju kepada paradigma filosofis (*philosophy of paradigm*) yang sejatinya telah dimiliki oleh anak bangsa dan Negara Indonesia merdeka yaitu Pancasila 1 Juni 1945 sebagai Dasar Negara, sebagai pandangan hidup dan sebagai jiwa kepribadian bangsa dan Negara Indonesia. Kemudian dalam spektrum yang bersifat paradigmatis Konstitusional (*constitutional of paradigm*), yaitu pasca dilakukannya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang perubahan mana dimulai tahun 1999 sampai dengan tahun 2003, sekali lagi penulis menyampaikan pendapatnya, bahwa bangsa dan Negara Indonesia sekarang ini sedang menuju kepada komitmen sebagaimana yang dimaksudkan. Terkait dengan perwujudan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, saat ini Negara dan Pemerintah juga sedang berupaya sekuat tenaga untuk mewujudkan paham kedaluwarsa rakyat. Hal ini sesuai dengan amanat dan perintah Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar", yang mengutamakan untuk meneguhkan paham kedaulatan rakyat dengan prinsip *check's and balances*. Berkenaan dengan hal tersebut, saat ini bangsa dan Negara Indonesia dalam menata dan melaksanakan semua aspek kebijakan publik, yang intinya adalah Sistem Kehidupan Nasional, yang lazimnya sering disingkat dengan sebutkan SISNAS, yang meliputi Idiologi, Politik, Ekonomi, Sosial Budaya, dan Pertanahan Keamanan (Ipoleksosbud Hankam) itu, sudah dijalankan oleh Negara dan/atau Pemerintah dengan mengutamakan dan sekaligus meneguhkan untuk terlaksananya paradigma yuridis (*yuridical of paradigm*) yaitu seseungguhnya Indonesia adalah berpaham Negara hukum. Artinya sesuai dengan amanat dan perintah Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum". Kenyataan yang di lapangan apakah hal itu

semuanya sudah dilakasankan, jawaban singkatnya belum dan/atau masih sedang dalam proses. Penulis menaruh keyakinan jika seluruh *state holder* sabar, berintegritas, dan mempunyai komitmen yang tegak lurus untuk melaksanakan semua hal-hal yang bersifat paradigmatis tersebut, Insya Allah dengan izin dari Allah Subhana Wata'ala-Tuhan Yang Maha Esa, bangsa dan Negara Indonesia ini akan dapat mempercepat terwujudnya cita-cita nasionalnya sebagaimana yang telah diamanatkan dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimaksud.

Sehubungan dengan uraian di atas khususnya tidak dilakukannya "perubahan dalam bentuk apapun terhadap" konstruksi substansi "Naskah Pembukaan (*Preamble*)" meskipun Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimaksud telah mengalami perubahan empat tahap. Hal itu sesungguhnya mengandung makna yang sangat paradigmatis dari aspek kehidupan politik atas keberlangsungan dan keberlanjutan bangsa dan Negara Indonesia. Menurut hemat penulis mengapa naskah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu tidak mengalami perubahan, karena ada di dalamnya terkandung makna yang sangat paradigmatis filosofis yang nyata dan konkret tercantum di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut yaitu Pancasila (*philosophy of paradigm*) sebagai Dasar Negara Indonesia merdeka, dan terdapat pula mengenai Tujuan Negara Indonesia. Artinya jika sempat terjadi perubahan terhadap Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu, maka secara mutatis mutandis keberadaan Pancasila tidak lagi menjadi Dasar Negara, maka secara bersamaan Negara Indonesia akan bubar dan tiada lagi. Dalam prespektif yang sifatnya juga bermuatan paradigmatis, sebenarnya ada empat pokok pikiran terdalam yang terkandung di dalam naskah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut. Sejalan dengan hal ini sangat benar dan konstruktif atas pendapat dan pemikiran dari (Jimly Asshiddiqie, 2010) yang menyatakan, bahwa "Seperti diuraikan dalam Penjelasan autentik naskah Undang-Undang Dasar Tahun 1945, kandung pemikiran yang terdapat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar itu mencakup empat pokok pikiran, yaitu: **Pertama**, bahwa Negara Indonesia adalah Negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia , serta mencakupi segala paham golongan dan paham perseorangan; **Kedua**, bahwa Negara Indonesia hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh warganya; **Ketiga**, bahwa

Negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat. Negara dibentuk dan diselenggarakan berdasarkan kedaulatan rakyat yang juga disebut sistem demokrasi; dan **Keempat**, bahwa Negara Indonesia adalah Negara yang berke- Tuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.

Selain keempat pokok pikiran itu, keempat alinea Pembukaan Undang-Undang Dasar masing-masing mengandung pula cita-cita luhur dan filosofis yang harus menjawai keseluruhan sistem berpikir materi Undang-Undang Dasar. **Alinea Pertama**, menegaskan keyakinan bangsa Indonesia bahwa kemerdekaan itu itu adalah hak asasi segala bangsa, dan karena itu segala bentuk penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan. **Alinea kedua**, menggambarkan proses perjuangan bangsa Indonesia yang panjang dan penuh penderitaan yang akhirnya berhasil mengantarkan bangsa Indonesia ke depan pintu gerbang Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. **Alinea Ketiga**, menegaskan pengakuan bangsa Indonesia akan ke-Maha Kuasaan Tuhan Yang Maha Esa, yang memberikan dorongan spiritual kepada segenap bangsa untuk memperjuangkan perwujudan cita-cita luhur rankyat Indonesia menyatakan kemerdekaannya. **Alinea Keempat**, menggambarkan visi bangsa Indonesia mengenai bangunan kenegaraan yang hendak dibentuk dan diselenggarakan dalam rangka melembagakan keseluruhan cita-cita bangsa untuk merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur dalam wadah Negara Indonesia. Aline keempat ini menentukan dengan jelas mengenai Tujuan Negara dan Dasar Negara Indonesia sebagai Negara yang menganut prinsip demokrasi konstitusional. Negara Indonesia itu dimaksudkan untuk tujuan (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdasakan kehidupan bangsa; (4) mewujudkan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa merupakan dua tujuan positif sebagai *common virtues* atau *amr al-ma'ruf* yang perlu diwujudkan bersama melalui pelembagaan Negara Indonesia itu. Adapun tujuan yang hendak dicapai dengan peran negara dalam rangka perlindungan internal dan ketertiban dunia eksternal, bersifat negatif dalam rangka *nahi al-munkar* terhadap segala bentuk ancaman dan tantangan yang perlu dicegah dan ditanggulangi atau dihadapi dengan sebaik-baiknya berdasarkan prinsip kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dalam mencapai keempat tujuan bernegara itu, Negara Indonesia diselenggarakan berdasarkan: (1) Ketuhanan Yang Maha Esa; (2) Kemanusiaan yang Adil dan Beradab; (3) Persatuan Indonesia; (4) Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dan Permusyawaratan/Perwakilaketuhanan dan; dan (5) Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia; yang secara bersama-sama disebut sebagai Pancasila. Sila Ketuhanan Yang Masa Esa merupakan sila pertama dan utama yang menerangi keempat sila lainnya. Paham ketuhanan itu diwujudkan dalam paham kemanusiaan yang adil dan beradab. Dorongan keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Masa Esa itu menentukan kualitas dan derajat kemanusiaan seseorang diantara sesama manusia, sehingga perikehidupan bermasyarakat dan bernegara dapat tumbuh sehat dan struktur kehidupan yang adil, dan dengan demikian kualitas peradaban bangsa dapat berkembang secara terhormat di suatu bangsa. Semangat Ketuhan Yang Maha Esa itu hendaklah pula meyakinkan segenap bangsa Indonesia untuk bersatu padu di bawah tali Tuhan Yang Masa Esa. Perbedaan-perbedaan diantara sesama warga negara Indonesia tidak perlu diseragamkan, melainkan dihayati sebagai kekayaan bersama yang wajib disyukuri dan dipersatukan dalam wadah Negara Indonesia yang berdasarkan Pancasila. Dalam wadah negara, rakyatnya adalah warga negara. Oleh karena itu dalam rangka kewargaan (*civility*), tidak perlu dipersoalkan mengenai entitas, anutan agama, warna kulit dan bahkan status sosial seseorang. Yang penting dilihat adalah status kewargaan seseorang dalam wadah negara. Semua orang memiliki kedudukan yang sama sebagai warga negara. Setiap warga negara adalah rakyat, dan rakyat itulah yang berdaulat dalam negara Indonesia, dimana kedaulatannya itu diwujudkan melalui mekanisme permusyawaratan dan dilembagakan melalui sistem perwakilan. Keempat sila atau dasar negara tersebut, pada akhirnya ditujukan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sehubungan dengan hal yang dimaksudkan, sangat tepat, bernalas dan konstruktif atas pendapat dan pemikiran yang telah dikemukakan oleh (M.Solly Lubis, 2002), yang beliau katakan, bahwa oleh karena sila-sila Pancasila sebagai Dasar Negara bersama-sama merupakan satu kesatuan dan entitas atau kebulatan dan keseluruhan (*entity*, baca: 'entiti'), makna nilai-nilai yang terkandung di dalamnya juga merupakan satu kesatuan yang menentuakn sistem nilai di dalam pengelolaan Nasional serta mengatur ketatanegaraan dari kemasyarakatan bangsa Indonesia. Dengan adanya sistem nilai

sedemikian itu maka pandangan hidup bangsa mempunyai tuntutan nilai yang menunjukkan arah dan tujuan hidup yang akan dicapai. Nilai-nilai ini menjadi pegangan hidup yang kokok dan direktif (memberi tuntutan dan menentukan arah), buat masa kini dan masa mendatang. Perilaku bangsa Indonesia, tata pergaulan sesama bangsa atau dengan bangsa lain, cara bertindak dan berbuat, terkait kepada sistem nilai yang bersumber pada Pancasila sebagai falsafah hidup serta tujuan hidup. Dalam Pancasila terkandung nilai-nilai yang bersumber pada pandangan hidup bangsa kita, antara lain: nilai keadilan, kemanusiaan, nilai religi, persatuan, dan sebagainya. Dalam ilmu sosial suatu nilai (*value*) adalah sesuatu yang dianggap baik atau benar, sesuatu yang diinginkan, sesuatu yang mempunyai harga dan diidamkan didambakan dan ingin diraih oleh manusia. Mengenai keberadaan dan/eksistensi dari nilai ini, jika dianalisis dalam spektrum arti/pengertian daripada paradigma adalah sesuatu elemen yang sangat esensial dan penting sekali. Dalam memberikan batasan dan/atau arti dari paradigma itu bahwa di dalam konstelasi atas pemikiran seseorang, bahwa keberadaan nilai adalah merupakan unsur pertama daripada paradigma yang arti sesungguhnya secara singkat adalah "pola" dari konstelasi pemikiran seseorang tentang memberikan makna terhadap sesuatu yang ada. Dalam konteks ini, bahwa melalui pengertian paradigma yang telah dijelaskan sebelumnya pada bagian di atas, bahwa paradigma filosofis Pancasila yang telah dimiliki bangsa Indonesia dan sebagai Dasar Negara Indonesia, ternyata telah mampu "menjungkirbalikan" atas paradigma yang dimiliki bangsa penjajah Kolonial Belanda yang tumpuan paradigma dalam melaksanakan pengelolaan kehidupan berbangsa dan bernegara adalah bertumpu kepada paradigma yang feodal dan liberal.

Terkait dengan pendapat dan pemikiran seperti yang telah dikemukakan oleh (M.Solly Lubis, 2002) lebih lanjut beliau mengatakan, khususnya yang terkait dengan abstraksi dan derivasi nilai dan asas Nasional. Dalam pada itu disebutkannya, bahwa nilai-nilai dimaksud dalam tulisan ini ialah sesuatu yang dianggap baik dan luhur dan senantiasa didambakan untuk menikmati dan memperolehnya karena dipandang serasi menurut ukuran pandangan hidup bangsa kita, misalnya: keadilan, kemanusiaan, kerakyatan, kebangsaan dan sebagainya. Sedangkan asas-asas dimaksud ialah dasar-dasar kehidupan yang merupakan perkembangan nilai-nilai atau nilai-nilai yang dimasyarakatkan menjadi landasan hubungan sesama anggota masyarakat, misalnya: asas keadilan sosial dijadikan

landasan hubungan perburuhan atau perjanjian kerja antara buruh dan majikannya sehingga diperoleh hubungan perhubungan yang adil menurut kesepakatan kedua pihak. Nilai-nilai dan asas-asas yang demikian adalah termasuk perbendaharaan budaya bangsa yang sifatnya filosofis, disamping adanya wujud budaya dalam bentuk perilaku ataupun dalam wujud benda-benda. Maka nilai-nilai dan asas-asas ini adalah merupakan bagian yang integral dan melekat dalam rangka sistem kehidupan bangsa, yang secara keseluruhan disebut sebagai pandangan hidup, yang selanjutnya menentukan pola pikir dan pola tingkah laku.

Masih relevan dengan hal yang telah disajikan pada bagian di atas, yaitu mengapa bahwa bangsa dan Negara Indonesia masih tetap berkomitmen untuk melaksanakan Pancasila 1 Juni 1945 dimaksud?. Jawaban singkatnya karena melalui Pancasila tersebut, dalam hal menata hidup dan kedinaman anak bangsa dan Negara Indonesia ini, yaitu ketika mengalami guncangan (*shock of paradigm*) berkaitan dalam mencari-cari paradigma filosofis (*philosophy of paradigm*), ternyata hanya melalui Pancasila dimaksud, bangsa dan Negara Indonesia ini masih dapat bertahan, bersatu, kokoh untuk tetap berkibarnya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagai bangsa yang merdeka dan berdaulat di tengah ragam kehidupan sosial kemasyarakatan yang serba heterogen dan pluralistik. Terkait dengan hal ini, seperti apa sebenarnya nilai-nilai Pancasila itu berkerja dan diimplementasikan ke dalam desain, dan konstruksi politik hukum agraria nasional itu?. Untuk menjawab hal yang sangat paradigmatis ini, seharusnya sudah jelas bagi kita semua, bahwa dalam melaksanakan seluruh rangkaian kebijakan publik dalam ranah dan/atau bidang keagrariaan di Indonesia, bukanlah dijalankan seperti politik "dagang sapi" hanya untuk mengutamakan dan membela kepentingan pengusaha yang merangkap pengusaha, tetapi tujuannya harus dapat memberikan jaminan untuk percepatan terwujudnya bagi keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat dan bangsa Indonesia. Terkait dengan hal dimaksud, menurut hemat penulis, bahwa keseluruhan nilai-nilai Pancasila tersebut, harus diimplementasikan dalam satu langkah dan gerakan yang terpadu, utuh, terintegrasi dalam satu konstruksi kesisteman yang sinergis terutama dalam melaksanakan seluruh rangkaian kebijakan publik di bidang keagrariaan dan/atau pertanahan di Indonesia. Pelaksanaannya tidak boleh dipecah-pecah dan/atau parsial, tetapi harus diwujudkan sekaligus dan menyatu dalam satu sistem yang terintegrasi dalam format dan konstruksi politik hukum agraria dan/atau pertanahan secara nasional.

Kembali kepada topik dan/atau konten inti yang dibahas dalam bagian ini adalah mengenai implementasi politik hukum agraria berdasarkan konstitutionalisme itu, bagaimana seharusnya dilaksanakan dan/atau dijewantahkan oleh Negara dan/atau Pemerintah dalam rangka melaksanakan seluruh rangkaian kebijakan keagrariaan/pertanahan di Indonesia? Sejalan dengan judul dan/atau tema sentral di dalam tulisan ini, yaitu dengan judul Konstitutionalisme Tanah Hak Milik di Atas Tanah Hak Pengelolaan, tentu selaras dengan judul buku ini, konsentrasi analisisnya akan dititik beratkan kepada aspek tanah hak milik itu seperti apa yang seharusnya dilaksanakan oleh Negara dan/atau Pemerintah yaitu berdasarkan amanat konstitutionalisme. *Linear* dan/atau selaras dengan hal-hal yang telah diuraikan pada bagian di atas dan dengan merujuk kepada semua uraikan yang telah disajikan khusus di dalam membahas konten tersebut, maka tindakan konkret yang harus diimplementasikan oleh Negara dan/atau pemerintah dalam konteks melaksanakan politik hukum agraria nasional di Indonesia yaitu berdasarkan konstitutionalisme, terutama dalam hal melaksanakan pelayanan kepada rakyat terkait dengan eksistensi tanah hak milik dimaksud, maka harus dilaksanakan tindakan dan/atau perbuatan-perbuatan: **a.** harus meneguhkan secara konkret nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945. Artinya dalam setiap tindakannya harus berkomitmen dengan penuh integritas untuk mewujudkan tindakan konkret secara bulat, utuh dan menyatu serta terintegrasi kepada semua nilai-nilai Pancasila yaitu sebagai Dasar Negara. Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa dan Pancasila sebagai jiwa dan kepribadian bangsa. **b.** harus meneguhkan dan sekaligus mewujudkan dalam semua rangka tindakannya, yaitu untuk melaksanakan secara bertanggungjawab, ikhlas lahir batin semua amanat yang sudah digariskan secara permanen yaitu semua ketentuan sebagaimana termaktub di dalam Konstitusi Negara bangsa dan Negara Indonesia Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam pelaksanaanya harus benar-benar murni dan konsekuensi yaitu untuk "meneguhkan paham kedaulatan rakyat dengan menerapkan prinsip *checks and balances*". Artinya semua rangkaian kebijakan publik dari dimensi politik hukum agraria nasional itu harus dilaksanakan secara sungguh-sungguh dan *kaffah* yang semata-mata adalah untuk-dan guna meneguhkan paham kedaulatan rakyat, yang tujuan akhirnya adalah untuk mewujudkan keadilan, dan kemakmuran bagi seluruh rakyat, masyarakat dan bangsa Indonesia. Mengenai hal ini, sesungguhnya telah dimanatkan secara eksplisit dan konkret dalam Pasal 1 ayat (2)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan, bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Terkait dengan hal yang disebutkan pada bagian di atas, untuk selanjutnya dijelaskan bahwa Negara dan/atau Pemerintah, ketika mengimplementasikan atas keberadaan dan/atau eksistensi hak atas tanah dengan status hak milik itu, untuk berikutnya, yaitu: c. harus meneguhkan paham Negara hukum. Hal ini, sesungguhnya sudah diamanatkan secara jelas, konkrit dan ekplisit dalam Pasal 1 ayat (3) Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan, bahwa "Negara Indonesia adalah Negara hukum". Terkait dengan hal ini dapat dijelaskan, bahwa ketentuan ini bersasal dari (Buku Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2010) Penjelasan Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang "diangkat" ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara hukum yang dimaksudkan adalah adalah Negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan, dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan (akuntabel). Masuknya rumusan itu ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan salah satu contoh pelaksanaan kesepakatan dasar dalam melakukan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni kesepakatan untuk memasukkan hal-hal yang normatif yang ada di dalam Penjelasan ke dalam pasal-pasal. Masuknya ketentuan mengenai Indonesia adalah negara hukum (dalam Penjelasan rumusan lengkapnya adalah "negara yang berdasar atas hukum") ke dalam pasal dimaksudkan untuk memperteguh pahan bahwa Indonesia adalah Negara hukum, baik dalam penyelenggaraan negara maupun kehidupan berbangsa dan bermasyarakat.

Relevan dengan hal tersebut, bahwa secara umum, dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum, kita melihat bekerjanya tiga prinsip dasar, yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*). Dalam penjabaran selanjutnya, pada setiap negara hukum akan terlibat ciri-ciri adanya: (1) jaminan perlindungan hak asasi manusia; (2) kekuasaan kehakiman atau peradilan yang merdeka; dan (3) legalitas dalam arti hukum, yaitu baik pemerintah/negara maupun warga negara dalam bertindak harus

berdasar dan melalui hukum. Di dalam literatur memang dikenal juga ciri lain sebagai varian di dalam negara hukum, yakni adanya peradilan tata usaha negara atau peradilan tata usaha negara (*Administratief rechtsspraak*). Namun ciri ini tidak selalu ada di negara hukum karena amat bergantung pada tradisi yang melatarbelakanginya. Ciri itu biasanya ada di negara hukum dengan latar belakang tradisi Eropa Kontinental dengan menggunakan istilah *rechtsstaat*. Khusus pada negara *rechtsstaat* pelembagaan peradilan dibedakan dengan adanya peradilan khusus administrasi negara karena pihak yang menjadi sebagai subjek hukum berbeda kedudukannya yakni pemerintah/pejabat tata usaha negara melawan warga negara sebagai perseorangan atau badan hukum privat. Namun di negara hukum yang berlatar belakang tradisi *Anglo Saxon* yang negara hukumnya menggunakan istilah *the rule of law* peradilan khusus tata negara pada umumnya tidak dikenal sebab pandangan dasarnya semua orang (pejabat atau bukan) berkedudukan sama di depan hukum.

4. Implementasi Tanah Hak Milik Dalam Perspektif UUPA

Untuk selanjutnya dalam bagian dan/atau konten ini, akan dibahas mengenai Implementasi Tanah Hak Milik Dalam Perspektif UUPA. Kembali dikonstatir penulis bahwa yang dimaksudkan dengan singkatan UUPA itu adalah semua ketentuan sebagaimana yang telah diamanatkan dan diatur yaitu di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 yang akan digunakan sebagai basis dan/atau postulat untuk menganalisis konten tersebut. Artinya mengapa hal ini perlu ditegaskan kembali, karena secara eksisting di lapangan, ternyata ada juga produk Undang-Undang menggunakan singkatannya dengan sebutan UUPA, yaitu sebagaimana termaksud dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh LN.2006-62, TLN 4633. Pada saat dilakukannya proses pembentukan (*law making process*) atas Undang-Undang dimaksud, penulis duduk sebagai Anggota Pansus (Panitia Khusus). Saat itu penulis sebagai Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR-R) dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-Perjuangan), dari Daerah Pemilihan Sumatera Utara-Sumut III, periode 2004-2009, dengan Nomor Anggota A-302. terkait dengan pokok bahasan sebagaimana yang dimaksudkan, maka Kembali dalam hal ini

disebutkan, bahwa sebagaimana sudah diterangkan pada bagian di atas bahwa sesungguhnya UUPA telah mendasarkan dirinya kepada sifat dan hakikat manusia adalah sebagai individu dan makhluk sosial. Hal ini sejatinya adalah merupakan manifestasi dan sekaligus sebagai aktualisasi dari sila kedua Pancasila. Oleh karena itu, tentunya disamping hak kolektif, yaitu mengenai Hak Menguasai dari Negara yang sejatinya merupakan hak yang paling tertinggi yang meliputi seluruh bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dalam hal ini dikenal juga keberadaan hak-hak perseorangan (*privat*) atas tanah. Mengenai hal ini dalam pendekatan hukum positip sudah diatur sedemikian rupa sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 16 UUPA dimaksud. Dalam pada itu disampaikan, bahwa apabila Hak Menguasai dari Negara itu meliputi seluruh bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, maka hak perorangan (*privat*) atas tanah, hanya meliputi permukaan bumi saja, sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan di dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA tersebut. Relevan dengan hal ini, kembali (Iman Soetiknyo, 1994) menyatakan pendapatnya, bahwa walaupun demikian ayat (2) menyatakan bahwa hak tersebut memberi wewenang juga untuk menggunakan tubuh bumi dan ruang angkasa yang ada di atasnya, sekedar diperlukan (misalnya untuk menanam tanaman atau membuat suatu bangunan).

Berkenaan dengan hal yang dimaksudkan pada bagian di atas, terutama jika dianalisis dalam pendekatan hukum positip, mengenai keberadaan dan/atau ekistensi mengenai hak milik itu sesungguhnya sudah diatur sedemikian rupa sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 16 UUPA dimaksud. Dalam pada itu disampaikan, bahwa apabila Hak Menguasai dari Negara itu meliputi seluruh bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, maka hak perorangan (*privat*) atas tanah, hanya meliputi permukaan bumi saja, sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan di dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA tersebut. Relevan dengan hal ini, kembali (Iman Soetiknyo, 1994) menyatakan pendapatnya, bahwa walaupun demikian ayat (2) menyatakan bahwa hak tersebut memberi wewenang juga untuk menggunakan tubuh bumi dan ruang angkasa yang ada di atasnya, sekedar diperlukan (misalnya untuk menanam tanaman atau membuat suatu bangunan). Masih berkaitan dengan hal telah diuraikan pada bagian di atas, bahwa kekayaan alam yang terkandung di dalam tanah yang dipunyai oleh perorangan dengan hak apapun, tetap dikuasai oleh Negara dan pengambilannya diatur oleh Negara. Mengenai hal ini sebagaimana yang telah diatur dan

ditetapkan dalam Pasal 8 UUPA dimaksud. Berikut ini akan disampaikan mengenai Hak *privat* yang bersifat fundamental dan pokok dalam konteks atas tanah dengan status hak milik, adalah Hak Milik yang sesungguhnya merupakan hak *privat* yang bersifat fundamental dan pokok sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan dalam Pasal 20 UUPA, menegaskan: ayat (1) Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6. Kemudian di dalam ayat (2) ditegaskan, bahwa Hak Milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Berkaitan dengan hal dimaksud, sesungguhnya tidak jauh berbeda dengan hak milik menurut hukum adat, yang juga merupakan hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas sebidang tanah dan juga dapat beralih maupun dialihkan kepada pihak lain ataupun dijadikan tanggungan hutang. Dalam pada itu dijelaskan, bahwa apabila hak milik menurut hukum adat tidak digarap, dibiarkan dan/atau ditelantarkan dalam jangka waktu tertentu, maka tanah tersebut akan diambil kembali menjadi tanah hak ulayat masyarakat hukum/desa. Demikian pula halnya dengan hak milik menurut Pasal 20 UUPA. Apabila tanah tersebut dibiarkan dan/atau diterlantarkan, tidak diurus/diabaikan, maka tanah akan jatuh kembali di tangan Negara/dikuasai oleh Negara. Mengenai hal ini sejatinya telah diatur dan ditetapkan di dalam Pasal 27 ayat (3) UUPA. Tanah hak milik menurut hukum adat, maupun menurut Pasal 20 ayat (2) UUPA dapat beralih maupun dialihkan kepada pihak lain. Hak milik atas tanah beralih apabila tanah jatuh di tangan Negara atau ahli waris pemilik tanah, dan dialihkan apabila tanah tersebut dijual lepas, dihibahkan, diwariskan, diwakafkan atau diserahkan kepada Negara.

Dalam pada itu lebih lanjut dijelaskan bahwa dalam hal mengalihkan hak atas tanah menurut hukum adat, harus dengan dukungan (*medewerking*) kepala suku/masyarakat hukum/desa agar perbuatan itu "terang" dan sahnya (*rechtsgeledigheid*) ditanggung kepala suku dimaksud. Kecuali itu, kepala suku/masyarakat hukum/desa harus menjamin agar hak-hak waris, para tetangga (*buren recht*) dan sesama anggota suku (*naastings recht*), tidak dilanggar, apabila tanah hak milik tersebut "dijual lepas", "dijual oyodan/tahunan" atau "dijual akad/sende, gadai". Apabila akan diadakan perbuatan hukum seperti tadi, maka: a. harus ada persetujuan ahli waris, apabila hubungan ahli waris masih kuat. Mungkin mereka akan "membeli" itu untuk seterusnya, untuk satu musim, atau untuk sewaktu waktu tertentu (gada); b. hak tetangga

(*burenrecht*) dan hak sesama anggota suku/masyarakat hukum/desa (*naastings recht*) harus diperhatikan juga. Apabila akan diadakan perbuatan hukum tersebut di atas, maka kecuali ahli waris, para tetangga yang tanahnya berbatasan harus diberi prioritas untuk "membeli" tanah yang akan "dijual" itu. Dan bilamana calon pembeli itu bukan anggota suku/masyarakat hukum/desa, maka anggota suku/masyarakat hukum/desa lebih dahulu harus diberi kesempatan untuk membeli tanah yang akan "dijual" itu. c. Apabila ahli waris, tetangga maupun sesama anggota suku tidak ada yang mau "membeli" tanah tersebut, baru ada kemungkinan bagi bukan anggota suku/masyarakat hukum/desa untuk "membeli" tanah tersebut. Untuk ini diperlukan keputusan desa dan atas dasar itu, oleh kepala suku/masyarakat hukum/desa yang bertindak keluar mewakili suku/masyarakat hukum/desa, diberikan izin. Bukan anggota yang diperkenankan "membeli" tanah itu harus membayar sewa bumi (retribusi) secara tetap, kecuali apabila ia lambat laun diterima sebagai anggota. Pada saat transaksi diadakan, bukan anggota harus memberi sejumlah kecil uang sebagai uang pengukuhan transaksi (pago-pago/Batak, atau uang saksi). Apabila transaksi-transaksi tersebut di atas tidak dilakukan dengan dukungan (*medewerking*) kepala suku/masyarakat hukum/desa, maka perbuatan itu dianggap perbuatan yang tidak terang, tidak sah dan tidak berlaku terhadap pihak ketiga.

Terkait dengan hal dimaksud, bahwa mengenai dapat dialihkannya hak milik atas tanah tersebut Pasal 20 ayat (2) UUPA, harus dihubungkan dengan Pasal 19 UUPA mengenai pendaftaran tanah. Pasal 19 ayat (1) menyatakan: "Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah". Untuk memenuhi pasal tersebut dikeluarkan Peraturan Pemerintah No 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Pasal 19 PP No.10 Tahun 1961 menentukan bahwa: "Setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan sesuatu hak baru atas tanah, menggadaikan tanah atau meminjam uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan, harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat di hadapan Pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agraria (selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah disebut: Pejabat). Berdasarkan pasal ini, dikeluarkanlah Peraturan Menteri Agraria No.10 Tahun 1961, ditambah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Pertanian No.4 Tahun 1963, yang menentukan siapa-siapa yang ditunjuk sebagai

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan apa tugas kewajibannya. Dalam kaitan ini, dapat dijelaskan penulis, bahwa untuk selanjutnya terkait dengan hal tersebut oleh dikeluarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah LN 1997-59, dan diikuti dengan Peraturan Pemerintah No.37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, LTN 1998-52 dan LTN.3746. Pada saat ini, khusus yang terkait dengan produk peraturan perundang-undang yang berhubungan dengan pendaftaran tanah, telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, LN.2021-28, dan LTN-6630. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tersebut, bahwa dalam penyelenggaran pendaftaran tanah dapat dilakukan secara elektronik. Mengenai hal ini sudah diatur dan ditetapkan secara eksplisit sebagaimana termaktub dalam Pasal 84 ayat (1) yang menyatakan, bahwa "Penyelenggaraan dan pelaksanaan pendaftaran tanah dapat dilakukan secara elektronik. Kemudian di dalam ayat (2) pasal yang sama, dinyatakan bahwa hasil penyelenggaraan dan pelaksanaan pendaftaran tanah secara elektronik sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) berupa data, informasi elektronik, dan/atau dokumen elektronik. Dalam pada itu mulai ayat (3), (4) dan (5) pasal ini masing-masing dinyatakan, bahwa: -data dan informasi elektronik dan/atau hasil cetaknya merupakan alat bukti hukum yang sah; -data dan informasi elektronik dan/atau hasil cetaknya sebagaimana yang dimaksud pada ayat (3) merupakan perluasan dari alat bukti yang sah sesuai dengan hukum acara yang berlaku di Indonesia; -penerapan pendaftaran tanah elektronik dilaksanakan secara bertahap dengan mempertimbangkan kesiapan sistem elektronik yang dibangun oleh Kementerian, tentu dalam hal ini oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Kembali kepada substansi yang sedang dibahas pada bagian paragraf sebelumnya yaitu terkait dengan dapat dialihkannya hak milik atas tanah, dalam paragraf ini selanjutnya akan dijelaskan sesuai dengan pendapat dan pemikiran dari (Iman Soetiknyo, 1994) beliau mengatakan, jadi dengan demikian wewenang kepala suku/masyarakat hukum/desa dalam hukum adat, untuk menyaksikan peralihan hak atas tanah, antara lain jual beli tanah, sudah dioper oleh PPAT (penulis: khususnya terhadap tanah yang telah diterbitkan sertifikat/Tanda Bukti Hak). Sekalipun demikian, apabila PPAT meragukan wewenang seseorang untuk mengalihkan hak milik atas tanah, Ia selalu dapat minta kesaksian kepada dan seorang pegawai

desa tempat letak tanah itu, sedang apabila tanah yang akan dijual itu belum dibukukan maka hadirnya kepala desa dan seorang anggota pemerintah desa merupakan suatu keharusan, yang menanggung bahwa tanah yang akan dijual-beliahan itu benar-benar tanah hak milik calon penjual dan sekaligus sebagai saksi. Pada kempatan ini kepala suku/masyarakat hukum/desa, masih dapat melaksanakan fungsinya, yaitu melindungi hak-hak ahliwaris, hak-hak tetangga dan sesama anggota masyarakat hukum/desa supaya tidak dilanggar, dan dengan demikian menjaga jangan sampai tanah pertanian di desa dengan mudah jatuh di tangan bukan penduduk yang tidak menggarap tanah itu sendiri (*absente*). Menurut hukum adat hanya anggota masyarakat hukum dapat menjadi subyek hak milik atas tanah dalam wilayah kekuasaan suku bangsa. Kemudian, masyarakat hukum pun dapat menjadi subyek hak milik atas tanah, misalnya apabila masyarakat hukum tersebut membeli tanah untuk kepentingan anggota bersama. Menurut UUPA subyek hak milik adalah hanya warganegara Indonesia (pasal 21) yaitu anggota semua suku bangsa yang ada di Indonesia yang sudah luluh menjadi bangsa dan warganegara Indonesia, laki-laki maupun wanita (pasal 9 ayat 2).

Disamping itu ada badan-badan hukum yang dapat menjadi subyek hak milik, yaitu badan-badan hukum yang memenuhi syarat-syarat seperti yang ditentukan oleh Pemerintah. (pasal 21 ayat 2 jo pasal 49). Karena yang berhak mempunyai hak milik atas tanah itu hanya warga negara Indonesia, maka orang asing yang mempunyai kewarganegaraan rangka, tidak dapat mempunyai hak milik atas tanah (pasal 21 ayat 4 jo pasal 26 ayat 2 UUPA). Demikian pula apabila karena warisan/hibah, sebidang tanah jatuh di tangan dua orang, yang satu berkewarganegaraan Indonesia sedang yang lainnya asing, maka penerima warisan/hibah yang berkewarganegaraan asing harus melepaskan bagiannya/haknya atas tanah tersebut dengan cara mengalihkan haknya pada seorang warganegara Indonesia atau menyerahkannya kepada Negara. Dalam pada itu dijelaskan, bahwa menurut hukum adat, hak milik atas tanah terjadi apabila seorang anggota suku dengan pengetahuan kepala suku/masyarakat hukum/desa, membuka tanah hak ulayat suku/masyarakat hukum/desa tersebut dan memelihara/mengolahnya terus menerus. Pasal 22 UUPA mengatakan bahwa terjadinya hak milik menurut hukum adat tersebut di atas, sekarang diatur dengan Peraturan Pemerintah (ayat 1). Jadi seorang yang ingin mempunyai hak milik atas tanah, dengan cara membuka tanah hutan, sesuadah UUPA berlaku, harus mohon dan mendapat izin lebih dahulu dari pejabat

yang sudah ditentukan berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972. Izin ini diperlukan untuk dapat membuka tanah/hutan. Mengapa untuk membuka tanah tidak cukup dengan pengetahuan kepala suku/masyarakat hukum/desa saja seperti dahulu dalam hukum adat. Hal ini karena membuka tanah/hutan berhubungan dengan tata guna tanah yang menyangkut kepentingan yang lebih besar (yaitu: kesejahteraan bangsa dan negara) daripada kepentingan seseorang dan keluarganya yang ingin membuka tanah. Hak milik menurut hukum adat dapat pula diperoleh atas endapan yang timbul pada batas tanah hak milik orang. Selain dengan cara tersebut di atas, hak milik terjadi karena ketentuan ayat (2) Pasal 22 UUPA, yaitu: a. penetapan pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah; dan b. ketentuan undang-undang.

Kemudian dari pada itu dapat dijelaskan, bahwa hak milik menurut Pasal 23 UUPA, demikian juga setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan Pasal 19 UUPA, dan pendaftaran ini merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai sahnya perbuatan-perbuatan hukum tersebut. Menurut hukum adat, hak milik tidak perlu didaftar atau mendapatkan tanda bukti hak milik. Hal ini disebabkan karena dalam pergaulan hidup suatu masyarakat hukum adat yang tidak begitu luas (tertutup) tiap orang saling kenal mengenal dan dikenal oleh kepala suku/masyarakat hukum/desa. Tiap orang mengetahui dan mengakui sebidang tanah itu milik si A atau si B, dan apa dan dimana batas-batasnya. Tetangga menjadi saksi, demikian pula kepala suku/masyarakat hukum/desa. Dalam suasana pergaulan hidup seperti suatu keluarga besar yang saling percaya mempercayai, di bawah pimpinan seorang kepala suku dan tua-tua masyarakat hukum/desa, tidak diperlukan tanda bukti formal yang berupa secarik kertas untuk membuktikan hak milik seseorang anggota atas tanah. Hal ini dapat terwujud, menurut hemat penulis karena diantara anggota masyarakat hukum/desa di mana tempat dan letak tanah milik adat itu berada, bahwa diantara sesama anggota masyarakat hukum/desa tersebut mempunya keterikatan batin yang kokoh dan terpadu yaitu adanya ikatan batin senasib dan sepenanggungan yang didasari dengan adanya perwujudan kegotong royongan yang guyub, adanya rasa kebersamaan yang terikat secara lahir batin. Dalam pada itu, khususnya pada zaman penjajahan, daerah yang penarikan pajak bumi sudah diatur, bahwa pemilik tanah menerima surat tanda bukti sudah membayar pajak (petuk, girik *letter C*). Bagi penduduk desa

yang jalan pikirannya sederhana, bahwa "girik" dan lain sebagainya itu dianggap sama dengan bukti hak milik. Sama dengan itu, sekarang tanda sudah membayar Ipeda/Ireda oleh sebagian besar penduduk desa di beberapa daerah juga dianggap sebagai tanda bukti hak milik atas tanah. Mereka tidak mengerti mengapa surat bukti pembayaran pajak tidak dapat dijadikan bukti hak milik di muka pengadilan.

Terkait dengan uraian tersebut di atas, bahwa dikemukakan beberapa jenis dan macam hak milik yang terdapat di dalam kehidupan warga masyarakat, yaitu: a. tanah hak menurut hukum adat, apapun istilahnya, tanpa tanda bukti hak milik dan tidak terdaftar di mana saja, tetapi diketahui dan diakui sahnya oleh masyarakat hukum letak tanah itu. Sekalipun menurut Pasal II ayat 1 Ketentuan-Ketentuan Konversi, hak-hak tersebut sudah dikonversikan menjadi hak milik tersebut Pasal 20 ayat (1) UUPA, tetapi hal ini banyak daerah belum dilaksanakan; b. tanah hak milik menurut adat, apapun istilahnya, tanpa tanda bukti hak milik, tetapi dengan bukti pembayaran pajak/Ipeda/Ireda (petuk, girik *letter C*) yang tidak terdaftar pada kantor pendaftaran tanah, tetapi diketahui dan diakui sahnya oleh masyarakat hukum/desa letak tanah; c. tanah hak milik dengan sertipikat dan sudah terdaftar pada kantor pendaftaran tanah (penulis: sekarang Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota). Tanah hak milik yang sudah terdaftar dan sudah memiliki sertipikat (Tanda Bukti Hak) tersebut, yaitu sesuai dengan ketentuan Pasal 23 UUPA; dan d. tanah yang dikuasai dengan "kuasa mutlak" yang tidak terdaftar pada kantor pendaftaran tanah, yang menyerupai hak milik. Sehubungan dengan hal dimaksud, jadi, mengenai hak milik atas tanah masih berlaku hukum agraria lokal di samping hukum agraria umum. Seperti telah dikatakan, lambat laun, hukum agraria lokal tidak akan digunakan lagi. Sesuai dengan makin majunya masyarakat hukum/desa, berubahnya pergaulan hidup yang bersifat batih (kekeluargaan), menjadi pergaulan hidup yang bersifat pamrih (*zakelijk*) penduduk akan beralih menggunakan hukum agraria umum. Peralihan ini tidak dapat dipaksakan, tetapi akan berjalan sesuai kebutuhan penduduk sendiri akan tanda bukti hak milik (Sertipikat Hak Atas Tanah) yang sah menurut hukum. Relevan dengan penjelasan pada bagian di atas, ke depannya yang perlu mendapat perhatian oleh Negara dan/atau pemerintah adalah: a. bagaimana agar dalam masa peralihan ini pemilik tanah di desa dapat dilindungi terhadap praktik-praktik spekulan atau orang-orang yang berduit, yang ingin menyimpan uangnya dalam bentuk tanah; dan b. bagaimana mempercepat (tidak memaksa) peralihan dari hukum

agraria lokal ke hukum agraria umum. Hal ini kiranya dapat kita capai dengan penerangan secara luas tentang hak-hak dan kewajiban pemilik tanah, dan organisasi petani dapat memegang peranan penting dalam hal ini.

Sebagaimana yang telah disebutkan pada bagian di atas, yaitu mengenai kuasa mutlak, maka pada bagian ini akan dijelaskan beberapa bagian yang penting. Dalam hal ini, lebih lanjut oleh (Iman Soetiknyo, 1994) menyatakan pendapatnya, bahwa mengenai pemberian tanah dengan "kuasa mutlak", yang dalam hukum adat tidak dikenal, dan karena itu tidak ada pengawasannya, dan ternyata juga tidak ada pengawasan menurut UUPA, perlu diambil tindakan tegas, yaitu: peraturannya dicabut atau diganti. Pemberian "kuasa mutlak" yang sebetulnya dimaksud untuk melindungi si pembeli tanah yang kemudian ternyata tidak mendapat izin dari instansi yang berwenang, untuk membeli tanah, di salah gunakan. Pasal 3 akta Jual beli menurut Peraturan Menteri Agraria No.11 Tahun 1961, menetapkan: "Jika pembeli tidak mendapat izin dari instansi yang berwenang untuk membeli tanah hak tersebut, sehingga jual beli ini menjadi batal, maka ia dengan ini oleh penjual diberi kuasa penuh, yang tidak dapat ditarik kembali dengan hak memindahkan kekuasaan itu, untuk mengalihkan hak tanah itu kepada pihak lain atas nama penjual, dengan dibebaskan: dari pertanggungjawaban sebagai kuasa, dan jika adaa , menerima ganti kerugiannya yang menjadi hak sepenuhnya dari pembeli. Adapun uang pembelian yang sudah diberikan kepada penjual tersebut di atas, tidak akan dituntut kembali oleh pembeli." Bahwa "Kuasa penuh yang tidak dapat ditarik kembali" inilah yang dinamakan kuasa mutlak. Apabila si pembeli (pihak II) tidak mendapat izin dari instansi yang berwenang untuk membeli tanah hak milik tersebut, padahal jual beli sudah terjadi, maka pemilik tanah (pihak I) memberi kuasa penuh yang tidak dapat ditarik kembali kepada pihak ke II untuk atas nama pihak ke I mengalihkan hak atas tanah (menjual, menghibahkan dan lain sebagainya) kepada pihak lain. Uang yang diterima dari pihak ke ke III menjadi hak pihak ke II, sedang pihak ke II tidak akan menuntut uangnya kembali yang dahulu dibayarkan kepada pihak ke I. Akta jual beli yang diubah menjadi pemberian kuasa mutlak tersebut di atas, dibuat di hadapan Notaris dan sah menurut hukum. Dalam praktik, pemberian kuasa mutlak ini disalah gunakan sebagai gantinya jual beli tanah, sebab: a. walaupun menurut instansi yang berwenang, seorang/badan hukum yang tidak memenuhi syarat tidak boleh membeli tanah dengan hak milik, namun dengan cara memegang kuasa mutlak atas tanah, ia

dapat menguasai sebidang tanah seolah-olah seperti dengan hak milik; b. pemegang kuasa mutlak seolah-olah merupakan pemilik tanah karena lamanya memegang kuasa mutlak tidak terbatas, dan tidak ada keharusan untuk mengalihkan hak itu pada orang lain; c. pemberian kuasa mutlak itu bukan peralihan hak, dan karena itu tidak didaftarkan.

Dengan tejadinya kuasa mutlak itu akan menimbulkan akibat kerugian bagi masyarakat hukum/desa di mana letak tanah hak milik itu berada. Akibat yang sangat merugikan desa ialah: a. adanya pemilik tanah (=pemegang kuasa mutlak) *absente* yang terselubung. Secara formal tanah masih tercatat atas nama pemiliknya penduduk desa (Johara T. Jayadinata, 1986), tetapi de *facto* tanah dan hasilnya sudah dikuasai orang lain (pemegang kuasa mutlak) yang ada di kota atau tempat lain; b. pemegang kuasa mutlak dapat menguasai bidang-bidang tanah yang luas seluruhnya jauh melampaui batas luas maksimum yang diperkenankan (Undang-Undang No.56 Prp 1961), tanpa dapat diketahui atau dikontrol karena tidak didaftar; c. mungkin terjadi seluruh atau sebagian besar tanah pertanian di desa sudah jatuh di tangan beberapa pemegang kuasa mutlak, dan penduduk desa hanya merupakan tani buruh saja di atas bekas tanahnya sendiri, tanpa diketahui pemerintah desa, karena pemberian kuasa mutlak di dilakukan di kota, di depan Notaris tanpa pengetahuan pemerintah desa; dan d. dengan kuasa mutlak, orang asing pun dapat menguasai tanah luas, seluas ia kuat membeli, tanpa dapat diawasi atau dilarang. Apabila ini terjadi, maka apa gunanya pengorbanan rakyat dan pemuda- pemudi kita dalam revolusi fisik untuk merebut tanah dari kekuasaan orang asing. Usaha melindungi para pemilik tanah di desa terhadap oleh spekulasi tanah, sudah digariskan dalam Pasal 26 ayat (1) UUPA yaitu: ayat (1), "jual beli, penukaran, penghibahan dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah". Selama Peraturan Pemerintah yang dimaksud di atas belum dikeluarkan, maka perlindungan menurut hukum adat (Pasal 56 jo Pasal 58 UUPA) masih dapat dilakukan. Perlindungan menurut hukum adat antara lain ialah seperti yang sudah diterangkan di muka. Perbuatan- perbuatan hukum mengenai tanah menurut hukum adat hanya dianggap "terang" dan sahnya (*rechtdigheid*) ditangung apabila perbuatan-perbuatan hukum itu dilakukan di hadapan dan dengan dukungan (*met medewerking van*) kepala suku/masyarakat hukum/desa. Apabila perbuatan hukum itu dilakukan di muka Notaris

di Kota sebaiknya dukungan (*medewerking*) pemerintah desa dijadikan syarat. Dengan cara demikian kiranya tanah di desa tidak akan dengan mudah dan secara tidak terkontrol jatuh di tangan non petani bukan penduduk desa.

Perlindungan kepada pemilik tanah diberikan juga oleh pasal 24 UUPA, yaitu mengenai penggunaan tanah hak milik oleh bukan pemiliknya, misalnya penyewa, pemakai dan lain sebagainya yang akan diatur dengan peraturan perundungan untuk mencegah adanya pemerasan. Dalam hukum adat, apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan oleh penyewa, pemakai tersebut, atas tanah milik orang lain pun ada aturannya yang sudah diketahui semua anggota suku/masyarakat hukum/desa. Pengawasan dilakukan oleh para anggota masyarakat hukum bersama (kontrol sosial). Kemudian berhubung dengan makin langkanya tanah, pengawasan tersebut dipelbagai daerah mulai melemah, sehingga timbul peluang bagi yang ekonomis kuat untuk memeras yang ekonomis lemah. Akhirnya mengenai hapusnya hak milik atas tanah menurut hukum adat untuk selanjutnya akan dijelaskan kembali pada bagian ini. Hapusnya hak milik atas tanah tersebut, menurut ketentuan hukum adat, yaitu apabila tanah diterlantarkan. Kecuali itu hak milik atas tanah itu pun hapus dengan sendirinya apabila tanah itu lenyap ditelan ombak atau longsor masuk jurang/sungai. Sedangkan menurut Pasal 27 UUPA, bahwa hapusnya hak milik atas tanah kecuali hal-hal tersebut di atas, juga apabila: -atas pencabutan hak sebagaimana diatur dalam Pasal 28 UUPA; -diserahkan kembali kepada Pemerintah oleh pemiliknya secara suka rela; dan -karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA. Demikianlah pengaturan hak milik atas tanah, yaitu hak *privat* pokok, yang walaupun dinyatakan sebagai suatu hak turun-temurun, yang terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, namun bukan tidak ada batasnya. Pembatasan ini berdasarkan kenyataan bahwa manusia adalah makhluk individu dan makhluk sosial. Bagaimanapun kuatnya hak-hak individu, kewajibannya sebagai makhluk sosial memberi pembatasannya. Dengan Pancasila sebagai Dasar Negara tidak ada tempat bagi suatu hak milik atas tanah yang bersifat mutlak, demikian pula halnya dalam hukum adat yang sebetulnya juga berdasarkan Pancasila, tetapi yang belum digali, disistematisir dan dirumuskan sebagai Pancasila yang kita kenal sekarang dan dijadikan dasar kerohanian Negara Republik Indonesia.

Relevan dengan hal yang dimaksudkan pada bagian di atas, sesungguhnya mengenai implementasi nilai-nilai Pancasila itu, terutama dalam konteks melaksanakan desain dan konstruksi politik

hukum agraria secara nasional, dan khususnya mengenai keberadaan tanah dengan status hak milik, sudah seharusnya dalam prespektif politik hukum (Moh.Mahfud MD, 2017) Negara dan/atau pemerintah berkomitmen untuk mewujudkan dan/atau mengimplementasikan secara keseluruhan utuh dan terpadu dari semua nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945 tersebut. Artinya nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945 sebagai Dasar Negara, Pandangan Hidup Bangsa dan Jiwa/kepribadian Bangsa dan Negara Indonesia itu, harus dijewantahkan secara konkret oleh Negara dan/atau Pemerintah untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum atas tanah rakyat dengan status hak milik tersebut, yaitu dengan mewujudkan nilai-nilai Pancasila secara utuh, terpadu, komprehensif, bergerak dalam satu sistem yang utuh yaitu untuk melaksanakan Pancasila tersebut, dengan mengintegrasikannya: (1) melaksanakan sila Ketuhanan Yang Maha Esa. Pemaknaannya adalah, bahwa hubungan manusia Indonesia dengan tanah di wilayah Indonesia bersifat kodrati; (2) melaksanakan perwujudan sila Kemanuasian yang adil dan beradab. Hal ini dimaksudkan bahwa hubungan dengan tanah itu adalah mempunyai sifat *privat* dan kolektif; (3) melaksanakan sila Persatuan Indonesia. Dalam hal ini yang harus diimplementasikan adalah bahwa hanya orang Indonesia yang mempunyai hubungan yang tekuat dengan tanah di Indonesia, dengan tetap memberikan kesempatan pada orang asing untuk mempunyai hubungan dengan tanah di Indonesia asalkan hubungan itu tidak merugikan rakyat dan bangsa Indonesia; (4) mengimplementasikan secara konkret sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan. Hal ini dimaskudkan bahwa setiap orang Indonesia mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk mempunyai hubungan dengan tanah; dan (5) melaksanakan dan/atau mengimplementasikan sila Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Artinya dalam pelaksanaanya, bahwa setiap orang Indonesia mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk menikmati hasil bumi Indonesia, yaitu dalam rangka mewujudkan percapanan tercapainya masyarakat yang adil dan makmur dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

5. Tanah Hak Milik Untuk Meneguhkan Paham Kedaulatan Rakyat dan Indonesia Sebagai Negara Hukum

Menyimak dan/atau menelisik konstruksi frasa sebagaimana dituliskan dalam sub judul bahasan tersebut di atas yakni Tanah Hak Milik Untuk Meneguhkan Paham Kedaulatan Rakyat dan Indonesia sebagai Negara Hukum, menurut hemat penulis, ketika hal itu

diimplementasikan oleh Negara dan/atau Pemerintah secara empiris dan konkret di lapangan, sejatinya dalam spektrum yang sifatnya paradigmatis dan Konstitusionalisme, sesungguhnya Negara dan/atau Pemerintah sudah melekasankan sebagian kewajiban pokoknya terutama untuk memberikan pemaknaan yang sangat esensial atas hakikat kemerdekaan 17 Agustus 1945 bagi bangsa dan Negara Republik Indonesia. Dengan kata lain, apabila Negara dan/atau Pemerintah dapat melaksanakan atas keberadaan dan/atau eksistensi hak tanah rakyat dengan status hak milik tersebut, sesungguhnya Negara dan/atau Pemerintah telah menunaikan salah satu kewajiban pokoknya yaitu telah menunaikan "Paham Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi". Agar dalam pelaksanaannya dapat terarah dan terstruktur untuk itu kepada Negara dan/atau Pemerintah harus mengimplementasikan beberapa prinsip yang sifatnya mendasar, esensial dan/atau fundamental dalam konteks penyelenggaraan Negara. Terkait dengan hal ini, terutama dalam mengejawantahkannya bahwa Negara dan/atau pemerintah dalam melaksanakan konten sebagaimana yang dimaksudkan di atas, haruslah menggunakan pendekatan sistem, artinya tidak boleh parsial dan juga harus menggunakan pendekatan kepada konsep dasar manajemen strategis politik hukum nasional, yaitu dalam hubungannya dengan Sistem Kehidupan Nasional yang lazimnya disingkat dan disebut dengan SISNAS, yang meliputi bidang: Idiologi, Politik, Ekonomi, Sosial Budaya, Pertahanan dan Keamanan Nasional (Ipoleksosbud Hankamnas). Pendekatan sistem dimaksudkan menurut (M.Solly Lubis, 2000), adalah pada hakikatnya sistem hukum nasional adalah salah satu sub sistem dalam sistem kehidupan nasional kita, dan politik hukum juga merupakan salah satu subsistem dari sistem politik nasional kita. Dalam pada itu yang dimaksudkan dengan pendekatan manajemen strategis yaitu sesuai dengan makna dan hakikat strategi, maka manajemen pembangunan hukum nasional, baru akan bernilai strategis, jika dilakukan dengan cara merekrut dan mengarahkan semua potensi yang ada serta melibatkannya dalam rangkaian kegiatan pembangunan dan pembinaan hukum itu, untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Kembali kepada substansi yang telah disebutkan di atas, bahwa agar dalam pelaksanaannya dapat terarah dan terstruktur untuk itu kepada Negara dan/atau Pemerintah harus mengimplementasikan beberapa prinsip yang sifatnya mendasar, esensial dan/atau fundamental dalam konteks penyelenggaraan Negara. Terkait dengan hal yang dimaksudkan ini, maka paling tidak ada sembilan prinsip

dalam hal melakukan penyelenggaran Negara. Berkennaan dengan hal dimaksud, sangatlah tepat, benar, konstruktif dan komprehensif atas konstruksi pemikiran dan pendapat yang telah dikemukakan oleh (Jimly Asshiddiqie, 2010), yang menyatakan, bahwa **Pertama**, Prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa. Dalam hal ini dijelaskan beliau, bahwa Undang-Undang Dasar merupakan dokumen hukum yang mewujudkan cita-cita bersama setiap rakyat Indonesia yang berkehendak Tuhan Yang Masa Esa. Sesuai dengan pengertian sila pertama Pancasila sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar, setiap manusia Indonesia sebagai rakyat dan warga negara Indonesia, diakui sebagai insan yang beragama berdasarkan Ketuhanan Yang Masa Esa. Paham Ketuhanan Yang Masa Esa tersebut merupakan pandangan dasar dan bersifat primer yang secara substansial menjawab keseluruhan wawasan kenegaraan bangsa Indonesia. Oleh karena itu, nilai-nilai luhur keberagaman menjadi jiwa yang tertanam jauh dalam kesadaran, kepribadian, dan kebudayaan bangsa Indonesia sehari-hari. Jiwa keberagaman dalam kehidupan bermasyarakat dan berbangsa itu juga diwujudkan dalam kerangka kehidupan bernegara yang tersusun dalam Undang- Undang Dasarnya. Keyakinan akan prinsip Ke-Maha Kuasa-an Tuhan Yang Maha Esa diwujudkan dalam sila kedua Pancasila, yaitu sila Kemanusiaan yang adil dan beradab, berisi paham persamaan kemanusiaan (*egalitarianisme*) yang menjamin perikehidupan yang adil, dan dengan keadilan itu kualitas peradaban bangsa dapat terus meningkat dengan sebaik-baiknya. Oleh karena itu, prinsip keimanan dan ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa berkaitan erat, bahkan menjadi prasyarat utama untuk terciptanya keadilan, dan perikehidupan yang berkeadilan itu sendiri menjadi prasyarat pula bagi pertumbuhan dan perkembangan peradaban bangsa Indonesia di masa depan.

Dalam kehidupan bernegara, prinsip ke-Maha Kuasa-an Tuhan yang Maha Esa tersebut diwujudkan dalam paham kedaulatan rakyat (*democracy*) dan sekaligus dalam paham kedaulatan hukum (*nomocracy*) yang saling berjalan berkelindan satu sama lain. Keduanya diwujudkan dalam pelembagaan sistem demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*) dan prinsip negara hukum yang demokratis (*democratische rechtstaat*). Oleh karena itu, setiap warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan kedaulatan mereka disalurkan secara kelembagaan melalui lembaga parlemen yang menentukan bentuk dan materi hukum yang mengatur kehidupan kenegaraan. Sebagai konsekuensi prinsip ke-Maha Kuasa-

an Tuhan Yang Maha Esa itu, tidak boleh ada materi konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, dan bahkan hukum dan konstitusi merupakan pengejawantahan nilai-nilai luhur ajaran agama yang diyakini oleh warga negara. Semua ini dimaksudkan agar Negara Indonesia dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Berkennaan dengan ini, sangat tepat jika disebutkan bahwa paham Negara hukum sebagaimana yang dimaksudkan dan telah diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, inti dan sesungguhnya sangat mempunyai keterkaitan yang erat dan signifikan dengan negara kesejahteraan (*welfare state*), atau paham negara hukum material sesuai dengan alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan kata lain, bahwa pelaksanaan paham negara hukum materil akan mendukung dan sekaligus akan mempercepat terwujudnya negara berkeadaan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). **Kedua**, Prinsip Cita Negra Hukum dan *The Rule of law*. Bentuk pemerintahan Indonesia adalah Republik. Disebut Republik, dan bukan kerajaan (*monarch*), karena pengalaman bangsa Indonesia di masa sebelum kemerdekaan, penuh diliputi oleh sejarah kerajaan-kerajaan, besar dan kecil di seluruh wilayah Nusantara. Namun, sejak bangsa Indonesia merdeka dan membentuk negara modern yang diproklamasikan tanggal 17 Agustus 1945, bentuk pemerintahan yang dipilih adalah Republik. Oleh karena itu, falsafah dan kultur politik yang bersifat kerajaan yang didasarkan atas sistem *feodalisme* dan *paternalisme*, tidaklah dikehendaki oleh bangsa Indonesia modern. Bangsa Indonesia menghendaki negara modern dengan pemerintahan *res publica*.

Di dalam konstitusi dijelaskan bahwa negara Indonesia adalah Negara hukum (*Rechtstaat*), bukan Negara Kekuasaan (*Machtstaat*). Di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa. Dalam paham negara hukum itu, hukumlah yang memegang komandan tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Yang

sesungguhnya memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri sesuai dengan prinsip *the rule of law, and not of Man*, yang sejalan dengan perngertian *nomocratie*, yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, *nomos*. Dalam paham negara hukum yang demikian, harus diadakan jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Karena prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada pokoknya berasal dari kedaulatan rakyat. Prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*democratische rechtstaat*). Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belasa (*machtstaat*). Prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, perlu ditegaskan pula bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yang dilakukan menurut Undang-Undang Dasar (*constitutional democracy*) yang diimbangi dengan penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis (*democratische rechtstaat*). **Ketiga**, Paham Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi. Seiring dengan itu, negara Indonesia juga menganut kedaulatan rakyat (*democratie*). Pemilik kekuasaan yang tertinggi yang sesungguhnya dalam nengara Indonesia adalah rakyat. Kekuasaan itu harus didasari berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Bahkan kekuasaan hendaklah diselenggarakan bersama-bersama dengan rakyat. Dalam sistem konstitusional berdasarkan Undang-Undang Dasar, pelaksanaan kedaulatan rakyat disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitui (*constitutional democracy*).

Dalam pada itu, bahwa demokrasi tidak boleh hanya dijadikan hiasan bibir dan bahan retorika belaka. Demokrasi juga bukan hanya menyangkut pelembagaan gagasan-gagasan luhur tentang kehidupan bernegara yang ideal, melainkan juga merupakan persoalan tradisi dan budaya politik yang *egaliter* dalam realitas pergaulan hidup yang berkeragaman atau plural, dengan saling menghargai perbedaan satu sama lain. Oleh karena itu, perwujudan demokrasi haruslah diatur berdasar atas hukum. Perwujudan gagasan demokrasi memerlukan instrumen hukum, efektivitas, dan keteladanan kepemimpinan, dukungan sistem pendidikan masyarakat, serta basis kesejahteraan sosial ekonomi yang berkembang makin merata dan berkeadilan. Dengan demikian prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum (*monocratie*) hendaklah dilaksanakan secara

beriringan sebagai dua sisi dari mata uang yang sama. Untuk itulah Undang- Undang Dasar Republik Indonesia hendaklah menganut pengertian bahwa Negara Republik Indonesia adalah Negara hukum yang demokratis (*democratische rechtstaat*) dan sekaligus adalah Negara Demokrasi berdasar atas hukum (*constitutional democratie*) yang tidak terpisahkan satu sama lain. Keduanya juga merupakan perwujudan nyata dari keyakinan segenap bangsa Indonesia akan prinsip ke-Maha Kuasaan Tuhan Yang Maha Esa, yang juga dikonstruksikan sebagai paham kedaulatan Tuhan. **Keempat**, Prinsip Demokrasi Lansung dan Demokrasi Perwakilan. Kedaulatan rakyat (*democratie*) Indonesia diselenggarakan secara langsung dan melalui sistem perwakilan. Secara langsung, kedaulatan rakyat diwujudkan dalam tiga cabang kekuasaan yang tercermin dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah sebagai pemegang kewenangan legislatif, Presiden dan Wakil Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, dan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman. Dalam menentukan kebijakan pokok pemerintahan dan mengatur ketentuan-ketentuan hukum berupa Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang (fungsi legislatif), serta dalam menjalankan fungsi pengawasan (fungsi kontrol) terhadap jalannya pemerintahan, pelembagaan kedaulatan rakyat itu disalurkan melalui sistem perwakilan, yaitu melalui Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Di daerah-daerah provinsi dan Kabupaten/Kota, pelembagaan kedaulatan rakyat itu juga disalurkan melalui sistem perwakilan, yaitu melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung (*direct democracy*) dilakukan melalui pemilihan umum, pemilihan presiden, dan pelaksanaan *referendum* untuk menyatakan persetujuan atau penolakan terhadap rencana perubahan atas pasal-pasal tertentu dalam Undang-Undang Dasar. Disamping itu, kedaulatan rakyat dapat pula disalurkan setiap waktu melalui pelaksanaan hak atas kebebasan berpendapat, hak atas kebebasan pers, hak atas kebebasan informasi, hak atas kebebasan berorganisasi dan berserikat serta hak-hak asasi lainnya yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar. Namun demikian, prinsip kedaulatan rakyat yang bersifat langsung hendaklah dilakukan melalui saluran-saluran yang sah sesuai dengan prinsip demokrasi perwakilan. Sudah seharusnya lembaga Perwakilan Rakyat dan lembaga Perwakilan Daerah diberdayakan fungsinya dan pelembagaannya, sehingga dapat memperkuat sistem demokrasi yang berdasar atas hukum (demokrasi konstitusional) dan prinsip negara hukum yang demokratis di atas.

Kelima, Prinsip Pemisahan Kekuasaan dan Prinsip *Check's and Balances*. Prinsip kedaulatan rakyat yang berasal dari rakyat selama ini (pra amandemen) diwujudkan melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat, pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, dan yang diakui sebagai lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang tidak terbatas. Dari Majelis inilah kekuasaan rakyat dibagi-bagikan secara vertikal ke dalam lembaga-lembaga tinggi negara yang berada di bawahnya. Oleh karena itu, prinsip yang dianut dalam model ini disebut sebagai prinsip pembagian kekuasaan (*division or distribution of power*). Akan tetapi, dalam Undang-Undang Dasar (pasca amandemen), kedaulatan rakyat ditentukan dibagikan secara horizontal dengan cara memisahkannya (*separation of power*) menjadi kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *check's and balances*. Cabang kekuasaan legislatif tetap berada di Majelis Permusyawaratan Rakyat, tetapi Majelis ini terdiri atas dua lembaga perwakilan yang sederajat dengan lembaga negara lainnya. Untuk melengkapi pelaksanaan tugas pengawasan, di samping lembaga legislatif, dibentuk pula Badan Pemeriksa Keuangan. Cabang kekuasaan eksekutif berada di tangan Presiden dan Wakil Presiden. Adapun cabang kekuasaan kehakiman atau yudikatif dipegang oleh 2 (dua) jenis mahkamah, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Majelis Permusyawaratan Rakyat tetap memupukan lembaga yang tersendiri di samping fungsinya sebagai rumah penjelmaan seluruh rakyat yang terdiri atas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Prinsip perwakilan daerah dalam Dewan Perwakilan Daerah harus dibedakan hakikatnya dari prinsip perwakilan rakyat dalam Dewan Perwakilan Rakyat. Maksudnya ialah agar seluruh aspirasi rakyat benar-benar dapat dijelaskan ke dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri atas anggota kedua dewan itu. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berdiri sendiri, di samping terdiri atas kedua lembaga perwakilan itu menyebabkan struktur parlemen Indonesia, terdiri atas tiga pilar, yaitu MPR, DPR dan DPD (trikameral) yang sama-sama mempunyai kedudukan yang sederajat dengan Presiden dan pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang terdiri atas Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip *check's and balances*. Dengan adanya prinsip *check's and balances* ini, kekuasaan negara dapat

diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.

Keenam, Prinsip Sitem Pemerintahan Presidensiil. Negara Indonesia merupakan negara yang berpenduduk terbesar keempat di dunia. Komposisi penduduknya sangat beragam, baik dari suku bangsa, etnisitas, anutan agama, maupun dari segi-segi lainnya. Wilayahnya pun sangat luas, terdiri atas lebih dari 17.000-an pulau besar dan kecil, dan sebagian besar terpencil dari kehidupan ramai. Kompleksitas dan keragaman itu sangat menentukan peta konfigurasi kekuatan-kekuatan politik dalam masyarakat , sehingga tidak dapat dihindari keharusan berkembangnya sistem multi-partai dalam sistem demokrasi yang hendak dibangun. Agar peta konfigurasi kekuatan-kekuatan politik dalam masyarakat tersebut dapat disalurkan dengan sebaik-baiknya menurut prosedur demokrasi (*procedural democracy*), berkembang keinginan agar sistem pemerintahan yang dibangun adalah sistem perlementer ataupun setidak-tidaknya varian dari sistem pemerintahan parlementer. Namun, terlepas dari kenyataan bahwa sistem parlementer itu pernah gagal dipraktikkan dalam sejarah Indonesia modern pada masa lalu, dan karena itu membuatnya kurang populer di mata masyarakat, realitas kompleksitas keragaman kehidupan bangsa Indonesia seperti tersebut di atas, justru membutuhkan sistem pemerintahan yang kuat dan stabil. Jika kelemahan sistem presidensiil yang diterapkan di bawah Undang-Undang Dasar 1945 yang cendrung *executive heavy* sudah dapat diatasi melalui pembaruan mekanisme ketatanegaraan yang diwujudkan dalam Undang-Undang Dasar ini, maka ekses-ekses dalam praktik penyelenggaraan sistem pemerintahan presidensiil tidak perlu dikhawatirkan lagi. Keuntungan sistem presidensiil itu justru lebih menjamin stabilitas pemerintahan. Sistem ini juga dapat diperaktikkan dengan tetap menerapkan sitem multi-partai yang dapat mengakomodasikan peta konfigurasi kekuatan politik dalam masyarakat yang dilengkapi dengan pengaturan konstitusional untuk mengurangi dampak negatif atau kelemahan bawaan dari sistem presidensiil tersebut.

Ketujuh, Prinsip Persatuan dan Keragaman. Prinsip persatuan sangat dibutuhkan karena keragaman suku bangsa, agama, dan budaya yang diwarisi oleh bangsa Indonesia dalam sejarah mengharuskan bangsa Indonesia bersatu seerat- eratnya dalam

keragaman itu. Keragaman merupakan kekayaan yang harus dipersatukan (*united*), tetapi tidak boleh disatukan atau diseragamkan(*uniformed*). Oleh karena itu, prinsip persatuan Indonesia tidak boleh diidentikkan dengan kesatuan. Prinsip persatuan juga tidak boleh dipersempit maknanya ataupun diidentikkan dengan pengertian pelembagaan bentuk Negara Kesatuan yang merupakan bangunan negara yang dibangun atas moto ke-Binneka Tunggal Ika-an. Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan Negara Persatuan dalam arti sebagai negara yang warga negaranya erat bersatu yang mengatasi segala paham perseorangan ataupun golongan yang menjamin segala warga negara bersamaan kedudukannya di hadapan hukum dan pemerintahan dengan tanpa kecuali. Dalam negara persatuan itu, otonomi individu diakui kepentingannya secara seimbang dengan kepentingan kolektivitas rakyat. Kehidupan orang per orang ataupun golongan dalam masyarakat diakui sebagai individu dan kolektivitas warga negara, terlepas dari ciri-ciri khusus yang dimiliki seseorang atau golongan orang atas dasar kesukuan dan keagamaan dan lain-lain, yang membuat seseorang atau golongan atau segolongan orang berbeda dari orang atau golongan lain dalam masyarakat. Negara persatuan mengakui keberadaan masyarakat warga negara karena kewargaanya (*citizenry*). Dengan demikian Negara Persatuan itu mempersatukan seluruh bangsa Indonesia dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia karena prinsip kewargaan yang berkesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan. Negara Persatuan tidak boleh dipahami sebagai konsepsi atau cita negara (*staatsidee*) yang bersifat totalitarien ataupun otoritarien yang mengabaikan pluralisme dan menafikan otonomi individu rakyat yang dijamin hak-hak dan kewajiban asasnya dalam Undang-Undang Dasar ini. Dalam konteks bentuk negara, meskipun bangsa Indonesia memilih bentuk negara kesatuan, tetapi di dalamnya terselenggara suatu mekanisme yang memungkinkan tumbuh dan berkembangnya keragaman antardaerah di seluruh tanah air. Kekayaan alam dan budaya antardaerah tidak boleh diseragamkan dan struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan perkataan lain, bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan dengan jaminan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah-daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kekayaan yang dimilikinya masing-masing, tentunya dengan dorongan, dukungan, dan bantuan yang diberikan oleh Pemerintah pusat.

Kedelapan, Prinsip Paham Demokrasi Ekonomi dan Pasar Sosial. Paham kedaulatan rakyat Indonesia, selain berkenaan dengan

demokrasi politik, juga mencakup paham demokrasi ekonomi. Distorsi dan kelemahan yang terdapat dalam demokrasi politik melalui sistem perwakilan politik (*political representation*) diatasi dengan mengadopsi sistem perwakilan fungsional (*functional representation*) sebagai pelengkap. Sistem perwakilan politik diwujudkan melalui lembaga Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan sistem perwakilan fungsional diwujudkan melalui lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berorientasi teritorial dan kedaerahan. Dengan demikian, perwakilan golongan atau pelaku ekonomi dan golongan-golongan rakyat lainnya di luar sistem kepartaian dapat disalurkan aspirasinya melalui lembaga perwakilan daerah. Dengan adanya doktrin demokrasi politik dan demokrasi ekonomi itu, sistem sosial di Indonesia dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi yang seimbang, sehingga menumbuhkan kultur demokrasi sosial dan menjadi basis sosial kemajuan bangsa dan negara di masa depan. Dalam paham demokrasi sosial (*social democracy*) itu, negara berfungsi sebagai alat kesejahteraan (*welfare state*). Meskipun gelombang *liberalisme* dan *kapitalisme* terus berkembang dan mempengaruhi hampir seluruh segi kehidupan umat manusia melalui arus globalisasi yang terus meningkat, tetapi aspirasi ke arah sosialisme baru di seluruh dunia juga berkembang sebagai pengimbang. Sebagai akibatnya, paham kapitalisme itu sendiri juga terus mengadopsikan elemen-elemen konstruktif dari paham sosialisme, dan demikian pula sebaliknya dalam hubungan yang bersifat *konvergen*. Paham market *sosialism* terus berkembang dalam kerangka pengertian pasar sosial. Oleh karena itu, tekad *the founding fathers* untuk mengadopsikan kedua paham tersebut dalam rumusan Undang-Undang Dasar dalam Bab XIV tentang Kesejahteraan Sosial tetap harus dipertahankan dengan mencantumkan gagasan demokrasi ekonomi dan paham ekonomi pasar sosial itu dalam Undang- Undang Dasar ini. Pemikiran demikian itu mendasari perumusan berbagai ketentuan dasar mengenai perekonomian dan kesejahteraan sosial di Indonesia yang hendak diwujudkan di masa depan.

Kesembilan, Prinsip Cita Masyarakat Madani. Menjelang berakhirnya abad ke-20, gelombang liberalisme baru berkembang di mana-mana dan diiringi pula dengan kegagalan paham sosialisme lama di berbagai penjuru dunia. Berkaitan dengan itu, pengertian-pengertian yang berkenaan dengan pentingnya meningkatkan keberdayaan masyarakat madani atau *civil society* dalam hubungan antara negara (*state*), masyarakat (*society*), dan pasar (*market*), berkembang sangat pesat disertai oleh gelombang globalisasi yang

mempengaruhi peri kehidupan seluruh umat manusia. Pengertian-pengertian mengenai masyarakat madani yang perlu ditingkatkan keberdayaannya (*empowering*), haruslah menjadi perhatian sungguh-sungguh setiap penyelenggara negara. Bahkan, untuk menjamin peradaban bangsa di masa depan, ketiga wilayah (*domain*) negara, masyarakat, dan pasar itu sama-sama harus dikembangkan keberdayaannya dalam hubungan yang fungsional, sinergis dan seimbang. Oleh karena itu, meskipun pengertian-pengertian yang berkenaan dengan itu belum mengkristal (*gestaltung*) sebagai pendapat umum dan kesadaran kolektif rakyat, tetapi doktrin masyarakat madani perlu terus dikembangkan sejalan dengan gelombang demokratisasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Negara hendaknya tidak mencampuri (*interventionist*) terlalu jauh ke dalam mekanisme pasar dan demikian pula ke dalam domain publik (*society*). Dengan perkataan lain paham *welfare state* yang memberikan pemberian konseptual terhadap kecendrungan *interventionisme* negara, hendaklah dibatasi sebagaimana mestinya. Hal ini mesti tercermin dalam perumusan Undang-Undang Dasar, yang di situ segi perlu mengadopsikan gagasan *welfare state* dan paham demokrasi ekonomi ke dalamnya, tetapi di segi yang lain, jangan sampai hanyut dengan menentukan hal-hal yang seharusnya merupakan domain publik dan domain pasar diatur oleh negara.

Menyimak dan sekaligus menelisik atas pemikiran dan pendapat yang telah dibentangkan oleh (Jimly Asshiddiqie, 2010) yang sangat bernalas, menuikik, konstruktif dan komprehensif sebagaimana yang telah disajikan pada bagian di atas, maka menurut hemat penulis sembilan pokok prinsip yang sangat fundamental dan paradigmatis itu, terutama sebagai pedoman wajib dalam penyelenggaraan Negara, haruslah dilaksanakan oleh Negara dan/atau Pemerintah dengan menggunakan pendekatan sistem yang utuh dan terpadu. Artinya kesembilan prinsip penyelenggaraan Negara itu tidak boleh dilaksanakan hanya sebagian saja dan/atau bersifat parsial. Dalam proses pelaksanaannya Negara dan/atau Pemerintah harus mempunyai sikap ketauladanan yang mumpuni. artinya kesembilan prinsip dimaksud, tidak boleh dilaksanakan dengan sistem memakai "kaca mata kuda", dan/atau tidak diperkenan Negara dan/atau Pemerintah hanya, mauanya menang sendiri. Dalam pendekatan yang sifatnya praktik operasional di lapangan Negara dan/atau Pemerintah harus membuka ruang yang seluas-luasnya untuk melibatkan partisipasi aktif dari seluruh komponen warga masyarakat. Dengan kata lain, sikap Negara dan/atau Pemerintah dalam

mengimplementasikan kesembilan prinsip tersebut, haruslah dengan menggunakan pendekatan yang populis dan humanis. Artinya, bahwa hasil yang akan dicapai atas diselenggarakannya kesembilan prinsip itu hanya semata-mata pengabdian puncaknya adalah untuk-dan guna manusia dan kemanusian, yaitu untuk dan bagi seluruh rakyat, masyarakat, bangsa dan negara Indonesia dalam upaya untuk mempercepat tujuan Nasional yang dicita-citakan sebagaimana yang telah diamanatkan secara konkrit dan permanen di dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut.

Konstruksi atas sembilan prinsip penyelenggaraan Negara sebagaimana yang telah dikonstatir sedemikian rupa pada bagian di atas, menurut hemat penulis sangat mempunyai relasi dan/atau hubungan yang sangat integral yaitu berkaitan bagaimana seharusnya Negara dan/atau Pemerintah melaksanakan dan/atau mengimplementasikan kebijakan publik di bidang keagrariaan/pertanahan, khususnya dalam hal memberikan perlindungan kepada seluruh rakyat di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, tentu tidak terkecuali untuk dan kepada rakyat dan warga masyarakat yang bertempat tinggal di Kota Batam, Provinsi Kepulauan Riau, atas keberadaan dan/atau eksistensi tanah Hak Milik atas tanah kepunyaan dan milik warga masyarakat di Kota Batam dimaksud. Dengan perkataan lain, seharusnya Negara dan/atau Pemerintah segera hadir untuk memberikan perlindungan dan membela demi menegakkan kepastian hukum dan keadilan kepada rakyat yang sejatinya mereka mempunyai hak atas tanah dengan status hak milik. Namun kenyataannya di lapangan warga masyarakat yang hak tanahnya dengan status hak milik itu, terkurung dan tebelenggu tidak mendapatkan hak tanahnya untuk mendapatkan Sertipikat (Tanda Bukti Hak) dengan status Hak Milik. Hal ini terjadi, karena dan diakibatkan atas keberadaan hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan. Secara faktual keberadaan hak atas tanah di wilayah Kota Batam sebagian besar hamparan bidang tanah di Kota Batam tersebut dikuasakan oleh Negara kepada Badan Pengusahaan (BP) Batam sebagai subjek pemegang Hak Pengelolaan dimaksud. Sekali lagi, terkait dengan perlindungan oleh Negara dan/atau Pemerintah atas keberadaan tanah Hak Milik tersebut, seharusnya Negara dan/atau Pemerintah agar segera hadir untuk memberikan perlindungannya kepada rakyat, tentu dengan merealisasikan dan/atau mengimplementasikan berdasarkan amanat "Konstitusionalisme", yaitu berdasarkan amanat secara paradigmatis

filosofis (*philosophy of paradigm*) Pancasila 1 Juni 1945, berdasarkan paradigma konstitusional (*constitutional of paradigm*) menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, utamanya untuk meneguhkan paham kedaulatan rakyat, dan berdasarkan paradigma dari aspek yuridis (*juridical of paradigm*) guna meneguhkan paham Indonesia adalah Negara hukum.

B. Konstruksi Implementasi Konstitusionalisme Tanah Hak Pengelolaan di Indonesia

Dalam bagian dan/atau konten ini, untuk selanjutnya akan dibahas dan/atau dianalisis yang tema sentralnya adalah berkenaan Konstruksi Implementasi Konstitusionalisme Tanah Hak Pengelolaan di Indonesia. Variabel pokok dan kunci yang akan dibahas, adalah seperti apa sesungguhnya konstruksi implementasi konstitusionalisme mengenai tanah Hak Pengelolaan di Indonesia itu harus dilaksanakan?. Postulat dan/atau basis yang akan dijadikan landasan analisis terhadap konten dimaksud, tentu akan dilakukan dengan menggunakan landasan hukum yang bersifat paradigmatis dalam perspektif konstitusionalisme dan diintegrasikan berdasarkan landasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043. Berkenaan dengan konten tersebut, sebelumnya pada bagian awal dalam beberapa paragraf berikut ini, terutama agar dalam hal melaksanakan tindakan konkrik di lapangan, khususnya untuk mengimplementasikan konstruksi konstitusionalisme mengenai keberadaan dan/atau eksistensi tanah yang berstatus hak pengelolaan itu dalam prespektif pelaksanaan politik hukum bidang keagrariaan dan/atau pertanahan di Indonesia, agar dalam pelaksanaanya tidak menenggelamkan hak-hak dasar dari rakyat terkait dengan kepemilikan atas tanah dengan status hak milik, menurut hemat penulis, dalam hal ini ditujukan kepada Negara dan/atau Pemerintah, untuk tetap melaksanakan kebijakan keagrariaan itu berorientasi kepada politik hukum agraria nasional sebagaimana yang telah diamanatkan, diatur dan ditetapkan dalam UUPA dimaksud.

Paralel dengan substansi sebagaimana yang dimaksudkan pada bagian di atas, menurut hemat penulis sangat menarik dan tepat serta konstruktif untuk dikonstatir atas pemikiran dan pendapat sebagaimana yang telah dikemukakan oleh (Maria S.W. Sumardjono, 2001), yang mana beliau mengatakan, bahwa setiap tahun,

khususnya pada tanggal 24 September, bertepatan dengan peringatan ulang tahun Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), pertanyaan yang selalu berulang biasanya berkisar pada faktor-faktor penyebab masih banyaknya permasalahan tanah yang terjadi dalam berbagai variasi dan intensitasnya. Jawabannya pun tidak dapat lain kecuali terpulang pada peraturan pelaksanaan UUPA (yang barangkali sudah tersedia namun tidak relevan lagi atau kurang efektif, atau belum tersedia dan dalam bidang apa saja) dan pada pelaksanaannya yang belum konsisten dan konsekuensi karena berbagai kendala. Kiranya hari ini tepat untuk melakukan refleksi terhadap hal-hal yang lebih mendasar daripada sekedar mendata kekurangan peraturan pelaksanaan UUPA yang memang penting, tetapi lebih dari itu diperlukan pemikiran yang tidak berhenti pada kuantitas peraturan yang masih diperlukan, namun terlebih pada kualitas kebijakan yang dihasilkan. Dalam pada itu, lebih lanjut dikatakan oleh (Maria S.W. Sumardjono, 2001) tersebut dengan konten frasa "Keadilan Membagi", dalam hal ini dikatakannya, bahwa pengamatan terhadap berbagai kebijakan yang diterbitkan dalam dasawarsa terakhir semakin memperlihatkan adanya kecendrungan untuk memberikan berbagai kemudahan atau hak yang lebih besar pada sebagian kecil masyarakat yang belum diimbangi dengan perlakuan yang sama bagi kelompok masyarakat yang terbanyak. Pertanyaan yang timbul bagaimana sebenarnya makna "untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat" yang menjadi landasan UUPA itu dipahami dan diterjemahkan secara benar dalam berbagai kebijakan yang mendukung atau relevan dengan bidang pertanahan?. Dengan perkataan lain apakah kebijakan pertanahan yang diterbitkan dapat merupakan perwujudan keadilan sosial bagi seluruh lapisan masyarakat?. Walaupun tidak mudah didefinisikan, keadilan sering digambarkan sebagai *equal distribution among equals*. Keadilan bukan merupakan konsep yang statis tetapi suatu proses, suatu keseimbangan yang kompleks dan bergerak diantara berbagai faktor, termasuk *equality*.

Dalam hubungan antara negara dan warganegara, keadilan sosial mengandung pemahaman bahwa warganegara mempunyai kewajiban untuk memberikan sumbangan kepada negara demi terwujudnya kesejahteraan umum, dan bahwa negara berkewajiban untuk membagi kesejahteraan kepada para warganegaranya sesuai dengan jasa atau kemampuan dan kebutuhan masing-masing (secara proporsional). Bila hal ini diterjemahkan dalam kebijakan pertanahan, maka berbagai ketentuan yang dibuat itu hendaklah memberikan landasan bagi setiap orang untuk mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk menerima bagian manfaat tanah baik bagi diri

sendiri maupun keluarganya sehingga dapat memperoleh kehidupan yang layak. Khususnya dalam konsep keadilan sosial adalah lebih tepat untuk memberikan tempat kepada keadilan berdasarkan atas kebutuhan, mengingat secara keseluruhan lebih banyak masyarakat yang berasis kurang beruntung. Dalam proses industrialisasi sebagai gejala yang tidak dapat dielakkan dalam pembangunan negara kita, dalam berbagai kegiatan ekonomi tampil tiga pelaku di dalamnya yakni negara/pemerintah, pihak swasta dan masyarakat, yang masing-masing mempunyai posisi tawar menawar yang berbeda karena perbedaan di dalam akses terhadap modal dan akses politik berkenaan dengan sumber daya alam berupa tanah yang terbatas itu. Kedudukan yang tidak seimbang dalam posisi tawar-menawar diantara masyarakat dan pihak swasta lebih dikukuhkan dengan adanya kewenangan pembuat kebijakan untuk merancang kebijakan yang bias terhadap kepentingan sekelompok kecil masyarakat tersebut dalam upaya penguasaan dan pemanfaatan tanah.

Dalam pada itu kembali disebutkan, bahwa di dalam praktik dapat dijumpai berbagai peraturan yang memberikan lebih banyak kemudahan kepada sekelompok kecil masyarakat, sedangkan perhatian yang sama belum diberikan secara sebanding kepada kelompok masyarakat yang lebih besar. Berbagai contoh dapat dikemukakan di sini. **Pertama**, kebijakan di bidang pertanahan yang ditempuh sejalan dengan iklim deregulasi yang sudah mulai tampak dengan deregulasi Juli 1992 dan dimantapkan dalam deregulasi Oktober 1993 yang ditujukan untuk lebih menarik minat penanaman modal di Indonesia. Kebijakan yang ditempuh berupa penyederhanaan tata cara pemberian hak guna usaha (GHU) dan hak guna bangunan (HGB) serta pemberian batas waktu penyelesaiannya. Tidak dipungkiri bahwa bagi investor kemudahan tata cara dan ketepatan jangka waktu penyelesaian pemberian hak atas tanah dapat merupakan daya tarik, dan patut diberi perhatian. Pertanyaannya adalah, jika dengan personalia dan peralatan yang terbatas dapat diberikan pelayanan yang tepat waktu untuk kepentingan tertentu, apakah terhadap hal yang sama yakni pengurusan sertifikat tanah masyarakat juga diberi hak untuk memperoleh pelayanan serupa?. **Kedua**, dalam kasus penguasaan tanah oleh perusahaan pembangunan perumahan dan industri (*real estate* dan *industrial estate*) yang pada umumnya diperoleh melalui proses alih fungsi tanah pertanian subur, dijumpai adanya perusahaan-perusahaan yang belum atau tidak memanfaatkan seluruh tanah yang dikuasainya atau belum menguasai seluruh tanah

sesuai dengan perencanaan semula. Tampaklah bahwa di satu sisi ada tanah-tanah dalam areal yang luas yang tidak dimanfaatkan, sedangkan di sisi lain untuk memperoleh sebidang tanah relatif tidak mudah karena kenaikan harga tanah sulit dikendalikan. Akibatnya keadaan ini dapat mempertajam kecemburuan sosial. Masih terkait dengan hal yang disebutkan pada bagian di atas, untuk selanjutnya dikatakan bahwa pertanyaannya adalah, untuk mengembalikan keseimbangan yang timpang itu, sejauh mana tindakan penertiban yang merupakan koreksi terhadap ketidakseimbangan itu telah dilakukan melalui suatu tindakan yang efektif?.

Ketiga, gejala lapar tanah yang juga melanda tanah-tanah di perkotaan memberikan kesempatan bagi sebagian kecil masyarakat yang memiliki kelebihan modal untuk melakukan investasi atau spekulasi yang mengakibatkan harga tanah semakin tidak terjangkau bagi sebagian terbesar masyarakat yang kemudian menjadi tersingkir. Gejala ini masih akan terus berlanjut apabila intervensi pemerintah melalui kebijakan pengendaliannya tidak segera diwujudkan.

Keempat, dalam kasus pemakaian tanah atau penggarapan tanah oleh rakyat atas areal bekas perkebunan yang terlantar, dalam pemberian HGU terhadap pemegang hak yang baru tidak jarang dijumpai areal tertentu yang sudah dikerjakan secara intensif oleh masyarakat tanpa terputus selama bertahun-tahun yang tidak jarang terjadi dengan sepenuhnya pemegang haknya. Selain tindakan untuk mengeluarkan areal tersebut dari keseluruhan aral HGU yang dimohon haknya tersebut apakah tidak seyoginya juga ditempuh satu kebijakan untuk memberikan hak atas tanah secara kolektif bagi para penggarap yang beritikad baik tersebut sehingga dengan demikian para penggarap juga tidak diabaikan. Dalam kenyataannya kadang-kadang terdapat kebijakan pertanahan yang dapat menyimpang dari tujuan semula dalam arti secara tidak sengaja justru menguntungkan pihak-pihak yang sebetulnya kurang atau tidak membutuhkan manfaat dari kebijakan tersebut. Dalam program konsolidasi tanah perkotaan di beberapa tempat hasilnya justru dinikmati oleh bukan pemilik atau pemegang hak atas tanah semula. Pemilikan tanah yang bidangnya telah tertata dengan lingkungan yang teratur mengakibatkan harga tanahnya meningkat. Bagi pemilik atau pemegang hak atas tanah semula, keadaan tersebut kadang-kadang dirasakan sebagai hal yang memberatkan, antara lain karena kenaikan pajak bumi dan bangunan dan kesulitan dalam perolehan pendanaan pembangunan rumahnya. Tanpa tindak lanjut berupa kebijakan terpadu yang memberikan kemudahan yang dibutuhkan

para pemegang hak, maka gejala beralihnya bidang tanah tanah hasil konsolidasi tersebut barangkali akan terus berlanjut, yang jelas menguntungkan bagi mereka yang mempunyai kemampuan tetapi sebetulnya tidak membutuhkan tanah itu.

Berkenaan dengan hal tersebut di atas lebih lanjut dinyatakan oleh (Maria S.W. Sumardjono, 2001) yang diintegrasikannya dengan substansi kebijakan yang adil, dan dikatakannya bahwa, inti sari keadilan sebenarnya adalah pengakuan terhadap manusia dengan harkatnya sebagai manusia. Masalah tanah adalah masalah yang sangat menyentuh keadilan karena sifat tanah yang langka dan terbatas, dan merupakan kebutuhan dasar setiap manusia. Tidak selalu mudah untuk merancang suatu kebijakan pertanahan yang dirasakan adil untuk semua pihak. Suatu kebijakan yang memberikan kelonggaran yang lebih besar kepada sebagian kecil masyarakat dapat dibenarkan apabila diimbangi dengan kebijakan yang serupa yang ditujukan kepada kelompok lain yang lebih besar. Dengan demikian maka selalu ada kebijakan yang berfungsi untuk mengoreksi atau memulihkan keseimbangan tersebut. Di dalam merancang kebijakan pertanahan tolok ukur yang lebih tepat adalah memberikan keadilan berdasarkan kebutuhan dan bukan berdasarkan kemampuan karena dalam peta penguasaan dan pemanfaatan tanah di Indonesia perhatian harus lebih banyak diberikan kepada mereka yang lebih membutuhkan yang diwakili oleh sebagian terbesar lapisan masyarakat. Dihadapkan kepada kebutuhan untuk melengkapi peraturan pelaksanaan UUPA maka kebijakan pertanahan baik dalam bidang penguasaan dan penatagunaan tanah, bidang hak atas tanah serta bidang pengukuran dan pendaftaran tanah, seyogianya dirancang berdasarkan suatu pola dengan urutan prioritas yang ditentukan berdasarkan pemenuhan kebutuhan masyarakat dimulai dengan kebijakan untuk memenuhi kebutuhan yang paling mendasar, tanpa mengabaikan perlunya diciptakan kebijakan yang menunjang perkembangan kebutuhan ekonomi yang dinamis. Pada akhirnya pembuatan kebijakan itu tergantung kepada pembuatnya. Untuk merancang kebijakan yang adil diperlukan pembuat kebijakan yang memiliki pemahaman yang benar terhadap konsep keadilan dan mampu menerjemahkan konsep tersebut dalam berbagai ketentuan yang menjadi wadahnya, baik yang bersifat regulatif ataupun korektif, di samping mempunyai kepekaan yang tinggi terhadap kebutuhan orang lain. Dengan demikian maka yang harus menjadi pusat perhatian dari kebijakan pertanahan adalah kemampuannya untuk memenuhi keadilan bagi seluruh lapisan masyarakat di dalam upaya

perolehan dan pemanfaatan tanah sebagai kebutuhan yang esensial.

Atas konstruksi pemikiran dan pendapat sebagaimana yang telah dikemukakan oleh Maria S.W. Sumardjono dimaksud, menurut hemat penulis hal tersebut sangat tepat sekali, terutama apabila direlasikan dengan konten yang sedang dalam pembahasan ini yang terkait dengan Konstruksi Implementasi Konstitutionalisme Tanah Hak Pengelolaan di Indonesia. Artinya, untuk waktu ke dapan ini diharapkan Negara dan/atau Pemerintah dalam konteks membuat kebijakan di bidang keagrariaan itu tidak memberikan keadilan yang seimbang terutama yang ditujukan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan atas tanah untuk mendapatkan hak atas tanahnya dengan status hak milik. Dengan kata lain, jangan sampai terjadi pelayanan yang sifatnya diskriminatif, bahwa Negara dan/atau Pemerintah lebih mengutamakan untuk memberikan hak Pengelolaan, tentu melalui kewenangannya atas Hak Menguasai Negara (HMN) vide Pasal 2 ayat

(2) dan ayat (4) UUPA tersebut. Dalam hal ini, seharusnya Negara dan/atau Pemerintah dalam konteks memberikan perlindungan hukum yang adil dan berkepastian hukum yang ditujukan kepada rakyat atas hak tanah dengan status Hak Milik di Atas tanah Hak Pengelolaan itu, pengejewantahannya harus berdasarkan amanat "Konstitutionalisme", yaitu harus berdasarkan kepad a: -amanat dan perintah secara paradigmatis filosofi (*philosophy of paradigm*) yaitu berdasarkan nilai- nilai Pancasila 1 Juni 1945; -amanat dan perintah secara paradigmatis konstitusional (*constitutional of paradigm*) berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu dalam upaya untuk meneguhkan paham kedaulatan rakaya vide Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan, bahwa "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar; dan -amanat secara paradigmatis yuridis (*yuridical of paradigm*) yaitu dengan mewujudkan dan/atau meneguhkan bahwa Indonesia adalah Negara hukum vide Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan secara tegas bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum", maka dalam pengejewantahannya harus berkomitmen untuk meneguhkan paham negara hukum, dengan melaksanakan secara konsisten dan konsekuensi atas parameter ciri dan prinsip bahwa Indonesia adalah Negara hukum, dan khusus mengenai hal ini sudah dijelaskan penulis pada bagian di atas.

1. Implementasi Konstitutionalisme Melalui Paradigma Yang Membumi

Dalam bagian ini, untuk selanjutnya akan dibahas dan/atau dianalisis perihal yang berkenaan dengan Implementasi Konstitutionalisme Melalui Paradigma yang Membumi. Sejalan dengan sub judul yang dibahas dalam Bab III ini, konsentrasi analisisnya akan ditiptik beratkan kepada substansi bagaimana sesungguhnya implementasi dari dimensi konstitutionalisme melalui paradigma yang membumi hak atas tanah yang berstatus hak pengelolaan dimaksud?. Sebelumnya akan jelaskan penulis arti dari paradigma yang membumi itu?. sebagaimana yang telah diuraikan pada bagian di atas khusus mengenai arti dari paradigma, dalam kesempatan ini dikonstatir kembali mengenai pengertian daripada paradigma tersebut. Pada intinya arti paradigma itu adalah "Pola", hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Thomas S Khun pada tahun 1940-an. Kata paradigma dalam bahasa Latin dituliskan dengan *paradiegma*. Dalam bahasa Inggris kata paradigma tersebut dituliskan dengan *paradigm*. Paradigma yang artinya "Pola" tersebut, harus mengandung dua unsur pengertian, yaitu: a. sebagai totalitas konstelasi pemikiran (keyakinan, nilai, persepsi, dan teknik yang dianut oleh akademisi maupun praktisi disiplin ilmu tertentu yang mempengaruhi cara pandang suatu realitas); dan berikutnya b. sebagai upaya manusia untuk memecahkan rahasia ilmu pengetahuan yang mampu menjungkirbalikkan terhadap semua asumsi maupun aturan-aturan yang telah ada sebelumnya. Kemudian lebih lanjut diartikan tentang kosa kata konstitutionalisme. Berkenaan dengan hal dimaksud, terutama ketika mengartikan paradigma yang berarti "Pola", yaitu pada titik unsur pengertian pertama, adalah beberapa elemen penting yang harus dipahami secara komprehensif. Elemen penting yang dimaksudkan terdiri dari empat elemen penting, yaitu: bahwa paradigma dalam perspektif sebagai totalitas konstelasi pemikiran, di dalamnya harus mengandung empat elemen penting yaitu: -harus ada suatu keyakinan; -harus mempunyai nilai; -harus memiliki persepsi; dan -harus ada teknik yang dianut oleh akademisi maupun praktisi disiplin ilmu tertentu yang mempengaruhi cara pandang terhadap suatu realitas. Hal tersebut dimaksudkan, bahwa tidak semua konstelasi pemikiran seseorang itu dapat dikatakan sebagai paradigma, jika di dalam konstelasi pemikiran seseorang itu tidak mengandung keyakinan dari pihak tertentu terhadap konstruksi pemikiran yang telah disampaikan oleh orang tertentu dimaksud (Idham, 2005).

Dengan memperhatikan atas konstruksi pengertian paradigma dimaksud, untuk itu berikut ini akan diuraikan lebih lanjut yaitu seperti apa paradigma yang membumi itu dilaksanakan dan/atau diimplementasikan khususnya dalam konteks melaksanakan politik hukum agraria nasional di Indonesia khususnya yang terkait dengan hak tanah dengan status hak pengelolaan itu?. Dalam pada itu dijelaskan, bahwa dalam melaksanakan paradigma yang membumi itu, paling tidak Negara dan/atau Pemerintah dapat mewujudkan dalam implementasinya khususnya yang terkait dengan pelaksanaan hak atas tanah dengan status hak pengelolaan tersebut, yaitu: -paradigma yang membumi itu, harus dilaksanakan berdasarkan denyut nadi, jantung dan jiwa rakyat atas hukum yang hidup (*the living law*) dalam kehidupan sosial kemasyarakatan masyarakat, bangsa dan Negara Indonesia. Dalam kaitan ini, tentu paradigma yang membumi tersebut harus diimplementasikan berdasarkan nilai-nilai filosofis dan nilai-nilai luhur yang dimiliki rakyat, masyarakat dan bangsa Indonesia yang lahir dari perut bumi Ibu Pertiwi, Negara dan bangsa Indonesia. Nilai-nilai yang filosofis dan luhur itu sesungguhnya adalah nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945 yang secara secara paradigmatis disebut dengan *philosophy of paradigm*; -paradigma yang membumi itu, dalam pelaksanaannya harus berdasarkan kepada amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, yaitu TAP MPR No.IX/MPR/2001, tentang Pembaruan Agraria dan Penelolaan Sumber Daya Alam; -paradigma yang membumi itu, dalam pelaksanaannya harus mengacu, berpedoman dan berdasarkan amanat Konstitusi Negara yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mengenai hal ini, dalam pelaksanaannya harus meneguhkan paham kedaulatan rakyat sebagaimana telah diatur dan diamanatkan secara tegas dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan dalam perspektif yang sifatnya paradigmatis, hal ini disebut dengan *constitutional of paradigm*; -paradigma yang membumi itu, dalam pengejawantahannya harus dilaksanakan berdasarkan amanat secara paradigmatis yuridis (*yuridical of paradigm*), yaitu untuk meneguhkan paham Negara hukum. Khusus mengenai hal ini, sejatinya telah diamanatkan dan/atau diinstruksikan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan sekaligus dalam penerapannya harus mengutamakan dan memprioritaskan untuk terlaksananya prinsip dan ciri bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum. Dalam konteks ini juga harus diperhatikan secara seimbang, bahwa sejatinya Negara dan/atau

Pemerintah bersama-sama dengan para pemangku kepentingan lainnya /*stake holder*, seperti yang dinyatakan oleh (Nurul Qomar dkk, 2015) harus hadir dan sekaligus merupakan salah satu sistem nilai sosial dalam kehidupan bersama komunitas sosial manusia.

Masih relevan dengan hal yang disebutkan pada bagian di atas, bahwa: -paradigma yang membumi itu, dalam pelaksanaanya harus merujuk dan berpedoaman kepada ketentuan peraturan perundang-undangan organik di bidang keagrariaan sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 tersebut. Dalam hal ini dapat ditegaskan kembali, bahwa sesungguhnya UUPA tersebut adalah merupakan turunan dan/atau derivasi daripada nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana yang telah disebutkan pada bagian di atas. Dalam pada itu disampaikan bahwa dalam konteks melaksanakan dan/atau mengimplementasikan paradigma yang membumi itu yang ditujukan khusus ketika Negara dan/atau Pemerintah mengejawantahkan politik hukum agararia nasional terkait dengan pelaksanaan eksistensi hak atas tanah dengan sebutan hak pengelolaan itu, kepada Negara dan/atau Pemerintah diharapkan jangan sampai terjadi tindakan penggerusan dan pengamputasi atas hak kedaulatan rakyat khususnya yang terkait dengan keberadaan dan/atau eksistensi tanah hak rakyat dengan status Hak Milik. Dalam konteks ini, Negara dan/atau Pemerintah harus arif dan bijaksana dalam menggunakan kewenangan terkait dengan Hak Menguasai Negara (HMN). Sesungguhnya, basis dan/atau postulat serta landasan hukum secara yuridis formal lahirnya hak pengelolaan itu adalah bersumber dari HMN dimaksud sebagaimana yang telah diatur dan ditegaskan pada Pasal 2 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 dimaksud.

Berkenaan dengan hal ini, seharusnya Negara dan/atau Pemerintah dalam mengimplementasikan politik hukum agraria nasional dimaksud, bukanlah seperti "menara gading", dimana Negara dan/atau Pemerintah berjalan dan bergerak atas lamunan dan

kemauannya sendiri, tetapi dalam pelaksanaannya haruslah bertindak konkret dan nyata yaitu untuk menjadi "menara air", yang secara aksiologis harus mampu memberikan kontribusi kemanfaatan yang paripurna kepada seluruh rakyat, masyarakat, bangsa dan Negara Indonesia. Mengenai hal ini, sangat tepat dan konstruktif atas pemikiran dan pendapat sebagaimana yang telah dikemukakan oleh (Achmad Sodiki, 2013), yang di dalam penjelasannya mengenai esensi keadilan sosial dalam dimensi hukum Agraria, beliau mengatakan, bahwa keadilan sosial merupakan masalah universal manakala rakyat merasa tertindas. Ketika rakyat kehilangan tanahnya karena dicabut atau dibebaskan untuk kepentingan negara atau swasta dengan cara yang sewenang-wenang maka cepat atau lambat negara atau swasta akan menuai badi. Dengan kata lain, seharusnya Negara dan/atau Pemerintah dalam melaksanakan politik hukum agraria nasional itu, terutama dalam mengejawantahkan atas tanah dengan *title* hak pengelolaan tersebut, sejatinya haruslah dilaksanakan dengan mempedomani dan/atau berdasarkan kepada amanat dan ketentuan yang telah diinstruksikan dalam "konstitusionalisme", dan tidak boleh terjadi di dalam pelaksanaannya meminggirkan, menjerat, menenggelamkan dan memenggal hak dan keadautan rakyat, terutama terhadap hak-hak konstitusional rakyat atas hak tanah dengan status hak milik. Oleh karena itu, keberadaan tanah hak milik rakyat jangan tergerus dan/atau tergusur akibat adanya penguasaan tanah dengan "*title*" hak pengelolaan, yang sesungguhnya "*title*" hak pengelolaan atas tanah dalam prespektif kelembagaannya tidak ada pengaturan hukumnya sama sekali di dalam Pasal 16 UUPA tersebut.

Berdasarkan atas substansi sebagaimana yang diuraikan pada bagian di atas, pada kenyataannya secara empiris di lapangan, bahwa pelaksanaan politik hukum agraria nasional terutama dalam pengejawantahan atas keberadaan atas tanah dengan *title* hak pengelolaan itu, patut diduga telah terjadi penggerusan hak dan keadautan rakyat utamanya terhadap tanah yang berstatus hak milik. Tanah rakyat yang semula berstatus hak milik, dengan munculnya *title* hak pengelolaan yang bersumber dari HMN itu acapkali, terhadap tanah rakyat dimaksud akan sulit dimohonkan untuk mendapatkan sertifikat hak milik (Tanda Bukti Hak). Berkenaan dengan hal ini, sangat menarik, tepat dan benar serta konstruktif atas pemikiran dan pendapat yang telah dikemukakan oleh (Arie Sukanti Hutagalung dan Oloan Sitorus, 2011), yang menyatakan pendapatnya ketika menganalisis mengenai konten "Berbagai Implikasi Akibat Pengenaan IPT (Izin Pemanfaatan Tanah) di Atas HPL", yang dalam analisisnya

ada dua faktor yang menyebabkan terjadinya implikasi tersebut yaitu: -terjadinya dualisme hukum; dan -pengabaian asas hukum pengadaan tanah. Lebih lanjut mengenai beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya implikasi atas keberadaan/eksistensi atas Hak Pengelolaan dimaksud, disebutkannya yaitu: **a. Terjadinya "dualisme hukum"**. Pengenaan IPT kepada masyarakat (orang atau badan hukum) mengakibatkan berbagai komplikasi dalam hukum. IPT legal ternyata menimbulkan "dualisme hukum". Dalam hal ini, dijelaskannya kalau sebelum UUPA dikenal dualisme hukum tanah di Indonesia, hal itu berarti ada 2 (dua) hukum tanah yang berlaku di Indonesia, yakni Hukum Tanah yang berlaku pada tanah adat dan Hukum Tanah yang berlaku pada tanah Barat. Dengan demikian, hukum tanah yang berbeda terjadi karena status tanah yang berbeda pula. Yang dimaksud "dualisme" hukum pada studi ini adalah adanya perbedaan hukum yang berlaku, antara hukum yang normatif dengan hukum yang empiris. Secara normatif, hukum yang berlaku pada waktu pemanfaatan tanah yang ber-IPT legal, yakni pada tanah aset dengan HPL adalah pemberian Hak Pakai atau Hak Guna Bangunan atau Hak Milik di atas HPL. Namun secara kenyataan, hukum yang berlaku ketika Pemkot Surabaya akan memanfaatkan tanah asetnya semata-mata adalah hukum mengenai Aset Negara/Daerah. Dalam pada itu untuk selanjutnya dijelaskannya: Sebagaimana diketahui bahwa IPT legal dilakukan di atas tanah hak yang sudah bersertifikat, baik tanah Hak Pakai maupun tanah HPL. "Dualisme" dimaksud adanya semacam kontestasi pemberlakuan hukum mengenai Aset Negara dan Hukum Tanah.

Dalam pada itu dijelaskan bahwa pemberlakuan IPT di atas tanah HPL sesungguhnya memiliki dasar pemikiran yang berbeda dengan pendirian Hak Pakai atau HGB atau Hak Milik di atas HPL. Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, IPT di atas HPL sesungguhnya adalah bentuk penerapan konsep IPT sebagai istilah hukum yang mengandung kerancuan (*contradiccio in terminis*), yakni merupakan keputusan tata usaha negara yang bersifat sepihak untuk mengatur pemanfaatan aset yang dipunyai secara privat. Meskipun penerapan konsep IPT di atas tanah HPL sesuatu yang mengandung kerancuan, kenyataannya konsep itulah yang banyak diterapkan dalam praksis pemanfaatan tanah aset Pemkot Surabaya. Implementasi konsep Hak Pakai atau HGB di atas tanah HPL, tampaknya belum ada yang dilakukan berdasarkan Perda (penulis: Peraturan Menteri Dalam Negeri) No.1 Tahun 1977. Akan tetapi, Perda Kota Surabaya No.21 Tahun 2003 tentang Retribusi Pemakaian

Kekayaan Daerah sudah diintroduksi pemanfaatan tanah asset Pemkot Surabaya dengan menerapkan lembaga hukum Hak Pakai/Hak Guna Bangunan di atas HPL. Sayangnya, sepengetahuan penulis hingga saat ini kelihatannya para pemegang otoritas di Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah belum tertarik untuk mengarahkan masyarakat untuk menggunakan lembaga hukum Hak Pakai atau HGB di atas tanah HPL, dengan alasan beban yang akan dipikul masyarakat akan lebih tinggi dibandingkan dengan pemberlakuan IPT di atas HPL. Di lain pihak, tuntutan masyarakat pun sangat tinggi, yakni agar Pemkot Surabaya melepaskan tanah asetnya untuk kemudian diberikan kepada masyarakat.

Dalam logika hukum, maka pengelolaan tanah asset Pemda yang sudah dipunyai dengan HPL (sudah bersertifikat) dilakukan dengan pendirian hak atas tanah, yakni Hak Pakai, Hak Guna Bangunan, atau Hak Milik di atas HPL, karena hakikat HPL sebagai gempilan dari Hak Menguasai dari Negara yang pekat berkarakter publik dan subyek HPL yang pada umumnya adalah badan hukum publik. Dengan demikian, seandainya pun HPL dinyatakan sebagai aset Pemkot Surabaya, maka pengelolaan aset itu harus dilakukan dengan memperhatikan kemungkinan pemanfaatan HPL sesuai Hukum Tanah yang berlaku. Dalam kenyataannya, Pemkot Surabaya tidak mengindahkan logika hukum tanah dari penguasaan HPL itu, sebab Pemkot Surabaya tetap saja memberikan IPT di atas tanah HPL. Akibat hukum dari "dualisme" hukum ini adalah secara tidak langsung terjadi pembatasan pemberlakuan Hukum Tanah Nasional di atas tanah HPL yang dipunyai Pemkot Surabaya. Lingkup berlaku dari Hukum Tanah seolah-olah tidak berlaku di atas tanah HPL yang subjeknya Pemkot Surabaya. Memang Hukum Tanah hanya berlaku untuk mengatur hak penguasaan atas tanah, seperti bagaimana memperoleh tanah, bukan bagaimana cara mengelola dan/atau memanfaatkan tanah. Dengan demikian Pemkot Surabaya mungkin akan beragumen bahwa dalam mengelola tanah asetnya, maka yang berlaku adalah logika dari Hukum Aset ketentuan Pasal 20 PP No.6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, yakni dengan cara: 1. sewa; 2. pinjam pakai; 3. kerjasama pemanfaatan; dan 4. bangun serah guna. Keempat cara itu tunduk pada Hukum Perdata/Perikatan. Sayangnya, keempat cara itu pun tidak tepat dijadikan sumber acuan untuk memberikan IPT di atas HPL. Ada pandangan yang menyatakan bahwa IPT itu adalah bentuk hukum penyewaan tanah asset Pemda kepada masyarakat (orang atau badan hukum). Pandangan itu tidak tepat oleh karena IPT dilakukan atas dasar

kewenangan publik yang dimiliki oleh Walikota sebagai pejabat dari organ publik. Padahal "sewa" dibangun atas dasar kesepakatan antara pihak yang menyewakan dengan pihak yang menyewa. Oleh karena itu, khusus mengenai cara pengelolaan aset Pemkot Surabaya yang berbentuk tanah yang dipunyai dengan HPL, seyogianya tetap memperhatikan sistem hukum yang lain, dalam hal ini adalah Hukum Tanah, (penulis: harus berdasarkan Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043). **b. Pengabaian atas hukum pengadaan tanah.** IPT semi legal adalah IPT yang diberikan di atas tanah yang dikuasai Pemkot Surabaya secara fisik, lalu diakui sebagai aset, meskipun pemunyaan terhadap tanah "asetnya" itu belum tuntas dilakukan secara formal. Tegasnya tanah sudah diakui sebagai aset meskipun dasarnya hanya penguasaan fisik. Kebijakan Hukum Tanah Nasional memang memungkinkan penguasaan fisik sebagai dasar menjadikan tanah sebagai aset dari suatu instansi pemerintah. Namun perlu diingat bahwa kewenangan yang dipunyai berdasarkan penguasaan fisik itu masih terbatas sebagai "pengurus yang baik atas tanah yang dikuasai secara fisik itu", belum pada taraf memiliki kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum terhadap pihak lain sebagaimana yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya melalui pemberian IPT. Perbuatan hukum Pemkot Surabaya menerbitkan IPT dengan maksud untuk memberikan landasan hukum bagi penarikan retribusi dari masyarakat (orang dan/atau badan hukum) sesungguhnya adalah pelanggaran terhadap asas Hukum Tanah Nasional, dalam hal ini asas hukum pengadaan tanah, yang menyatakan bahwa penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun untuk keperluan apapun harus ada landasan haknya. Pada prinsipnya, tidak boleh menggunakan tanpa terlebih dahulu dimiliki landasan haknya, apalagi melakukan perbuatan hukum atas tanah yang dikuasainya itu kepada pihak lain. Kalau hal itu terus direspon dengan sikap permisif, maka dikhawatirkan akan terjadi sikap kurang mengapresiasi pentingnya legalisasi aset pertanahan dan jika terus dibiarkan secara perlentahan dapat meluruhkan eksistensi otoritas pertanahan sebagai badan pemerintahan yang bertanggung jawab terhadap politik pertanahan. Aturan hukum mengenai pengelolaan aset Negara/Daerah sendiri, dalam hal ini Pasal 49 UU No.1 Tahun 2004, sesungguhnya telah mengharuskan adanya bukti pemilikan tanah yang dipunyai oleh

instansi Pemerintah agar tercipta kepastian hukum dan ketertiban tatausaha penguasaan/pemilikan tanah instansi Pemerintah. Pemanfaatan tanah aset Pemkot Surabaya oleh pihak lain, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20 PP No.6 Tahun 2006 dilakukan setelah tanah aset itu disertipikatkan.

Dari data yang ditemukan, bahwa meskipun upaya legalisasi tanah yang dikuasai Pemkot Surabaya sudah sampai pada taraf SK HPL, sesungguhnya masih cukup tinggi potensi komplain masyarakat. Oleh karena, di dalam SK HPL itu sendiri masih tampak adanya persyaratan untuk menyelesaikan pendudukan/penggarapan rakyat atas tanah yang diberikan HPL. Sebagai contoh, di dalam Diktum KEENAM Keputusan Menteri Negara Agrarian/Kepala BPN No.53/HPL/BPN/97 tentang Pemberian HPL Atas Nama Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya (penulis: sekarang tentunya dengan nama Pemkot Surabaya), dinyatakan: "Apabila di dalam areal tanah yang diberikan HPL ini ternyata terdapat pendudukan/penggarapan rakyat secara menetap yang sudah ada sebelum pemberian hak ini, menjadi kewajiban/tanggung jawab sepenuhnya dari Penerima Hak untuk menyelesaikannya menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau dikeluarkan dari areal HPL". Tampak jelas, meskipun taraf pemunyaian sudah ada SK HPL, masih belum ada kepastian bahwa tanah yang diberikan HPL dalam kondisi *clear and clean*. Tetap menerbitkan IPT dalam keadaan yang demikian jelas kiranya tidak memenuhi rasa keadilan masyarakat. Dengan perkataan lain, akan lebih adil jika di atas tanah yang belum dipunyai Pemkot Surabaya dengan suatu hak atas tanah (sudah disertipikatkan) untuk sementara waktu dilakukan moratorium penerbitan IPT. Dalam pada itu, masih terkait dengan masalah IPT tersebut, lebih lanjut disebutkan, bahwa **c. Menjerat masyarakat melalui hukum**. IPT yang diberikan di atas tanah hak adat (seperti Petok D/tanah usaha) dan tanah negara yang sudah dikuasai oleh masyarakat kiranya pantas disebut IPT illegal, karena diberikan di atas tanah yang sesungguhnya bukan sebagai asetnya. Ketika masyarakat ingin melakukan formalisasi (terhadap tanah adatnya) dan legalisasi (terhadap tanah negara yang dikuasainya) dengan mengajukan permohonan kepada Pemkot Surabaya, maka Pemkot Surabaya langsung meresponnya dengan menerbitkan IPT. Adanya penerbitan IPT yang seperti inilah kiranya yang dapat menjelaskan mengapa kadang-kadang Pemkot Surabaya tidak bisa menunjukkan batas tanah yang diakui sebagai aset. Dalam keadaan yang seperti itu sesungguhnya, Pemkot Surabaya telah

menjerat masyarakat melalui IPT. Masyarakat dipaksa mendudukkan diri untuk secara tidak langsung mengakui tanah yang dipunyainya itu sebagai aset Pemkot Surabaya. Secara *a contrario* Pemkot Surabaya menafsirkan, jika masyarakat datang memohon legalisasi atau formalisasi kepadanya, berarti masyarakat mengakui tanah yang dimohonkan legalisasi itu sebagai tanah aset Pemkot Surabaya.

Tafsiran *a contrario* yang serampangan itu sesungguhnya tidak dapat menegaskan eksistensi penguasaan/pemilikan tanah oleh masyarakat. Jerat hukum yang diciptakan oleh Pemkot Surabaya tidak dapat mengubah keberadaan status tanah yang dikuasai/dimiliki oleh masyarakat. Dengan demikian, tafsir *a contrario* di atas samasekali tidak berdasar jika dijadikan sebagai cara untuk memastikan bahwa tanah yang diberikan IPT adalah tanah aset Pemkot Surabaya. Anehnya, setelah masyarakat dijerat untuk secara tidak langsung mengakui tanah yang dikuasainya sebagai tanah aset Pemkot Surabaya, maka akan sangat sulit untuk bisa dilepas sebagai tanah aset. Sebab, sekali sekali dinyatakan sebagai tanah aset Pemkot Surabaya, maka tindakan pelepasan status tanah aset harus mendapat persetujuan dari DPRD Kota Surabaya. Jerat hukum melalui IPT itu seyoginya tidak lagi dilakukan, karena dirasakan sangat melukai rasa keadilan masyarakat. IPT jenis ini harus segera dihentikan. Memperpanjang terjadinya ketidakadilan hanya akan berakibat pada resistensi masyarakat terhadap kebijakan penerbitan IPT. Indikasi resistensi itu telah semakin jelas dan tegas dengan berbagai protes masyarakat ke Pemkot Surabaya, wakil rakyat (DPR), otoritas pertanahan (BPN Pusat), bahkan mengajukan gugatan ke Pengadilan. Respon Pemkot Surabaya pada intinya masih mempertahankan tanah yang diberikan IPT itu adalah tanah aset Pemkot Surabaya. Namun, secara sangat hati-hati sudah ada suatu sikap untuk mulai melakukan intropesi dengan tampak ada kesan untuk mulai mempertimbangkan pelepasan sebagai aset bagi tanah yang dikuasai masyarakat berdasarkan SK Redistribusi Tanah (SK KINAG Tahun 1968). SK KINAG tersebut, adalah merupakan kepanjangan dari Surat Keputusan Kepala Inspeksi Agraria. Sekarang ini, bahwa SK KINAG itu adalah merupakan Surat Keputusan KANWIL BPN Provinsi (penulis). Dalam pada itu, bahwa sikap wakil rakyat juga berjanji untuk berkomunikasi kepada Depdagri (penulis: sekarang Kementerian Dalam Negeri) untuk mencari solusi terhadap tuntutan penghentian IPT. Otoritas pertanahan juga berjanji untuk mencari solusi yang tepat sesuai amanat konstitusi dan sistem Hukum Tanah Nasional. Putusan Pengadilan tampaknya masih lebih

bersifat prosedural, belum memasuki substansi permasalahan.

Berbagai protes dan gugatan masyarakat dan respons berbagai instansi Pemerintah, termasuk putusan pengadilan terhadap protes dan gugatan itu sesungguhnya adalah suatu proses panjang pembangunan hukum untuk mencari hukum yang paling sesuai dengan akal sehatnya masyarakat. Karl Renner memberi penjelasan (*giving explanation*) bahwa *the development of law gradually works out what is socially reasonable*. Komplikasi permasalahan hukum harus diurai secara cermat, objektif, dan bersemangatkan penegakan hukum progresif. Penegakan hukum sebagai *business as usual* tentu tidak memadai untuk menyelesaikan permasalahan itu, oleh karena IPT illegal harus diakui sebagai "permasalahan yang *legalized*". Semangat penegakan hukum progresif dari para penyelenggara negara yang mampu memahami upaya-upaya "perolehan tanah oleh rakyat" yang terus secara masif dilakukan oleh masyarakat Kota Surabaya. Berbagai penelitian membuktikan bahwa resistensi yang berlangsung secara masif dan terus menerus yang sesuai dengan akal sehatnya masyarakat, akan berhasil meraih keadilan yang didambakannya. Antony Allot menyatakan: "ketidakpatuhan hukum secara massal akan menang dalam jangka panjang" (*massive disobedience of or no-compliance with a law will triumph in the long run*). Dalam hal ini disebutkan oleh (Arie Sukanti Hutagalung dan Oloan Sitorus, 2011) dimaknainya bahwa *disobedience* yang akan menjadi pemenang adalah ketidakpatuhan terhadap hukum yang menjerat dan dipandang mengandung ketidakadilan.

Atas telah dibentangkannya dari konstruksi pemikiran dan pendapat dari (Arie Sukanti Hutagalung dan Oloan Sitorus, 2011) sebagaimana yang telah dikonstatir oleh penulis dan telah disajikan sedemikian rupa pada bagian di atas, maka dalam hal ini penulis akan memberikan catatan pendapatnya, sebagaimana yang disebutkan pada bagian berikut ini: **Pertama**, Negara dan/atau Pemerintah dan semua pemangku kepentingan tentu dalam hal ini adalah Pemkot Surabaya yang berhubungan dengan pemanfaatan aset tanah yang masih berstatus tanah yang langsung dikuasai oleh Negara, dalam melaksanakan proses pemberian tanah dengan *title* dan/atau Hak Pengelolaan (HPL), dalam pengejantawahannya harus merujuk, dan berpedoman serta berdasarkan amanat paradigma yang membumi. Pelaksanaannya harus berdasarkan denyut nadi, jantung dan jiwa rakyat atas hukum yang hidup (*the living law*) dalam kehidupan sosial kemasyarakatan, bangsa dan Negara Indonesia. Dalam kaitan ini, tentu paradigma yang membumi tersebut harus diimplementasikan

berdasarkan nilai-nilai filosofis dan nilai-nilai luhur yang dimiliki rakyat, masyarakat dan bangsa Indonesia yang lahir dari perut bumi Ibu Pertiwi, Negara dan bangsa Indonesia. Nilai-nilai yang filosofis dan luhur itu sesungguhnya adalah nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945 yang secara secara paradigmatis disebut dengan *philosophy of paradigm*; **Kedua**, pelaksanaannya harus berdasarkan kepada amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, yaitu TAP MPR No.IX/MPR/2001, tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam; **Ketiga**, pelaksanaannya harus mengacu, berpedoman dan berdasarkan amanat Konstitusi Negara yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mengenai hal ini, dalam pelaksanaannya harus meneguhkan paham kedaulatan rakyat sebagaimana telah diatur dan diamanatkan secara tegas dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan dalam perspektif yang sifatnya paradigmatis, hal ini disebut dengan *constitutional of paradigm*; **Keempat**, dalam pengejawantahannya harus dilaksanakan berdasarkan amanat secara paradigmatis yuridis (*juridical of paradigm*), yaitu untuk meneguhkan paham Negara hukum. Khusus mengenai hal ini, sejatinya telah diamanatkan dan/atau diinstruksikan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan sekaligus dalam penerapannya harus mengutamakan dan memprioritaskan untuk terlaksananya prinsip dan ciri bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum. Sehubungan dengan hal yang disebutkan pada bagian di atas, sejatinya tindakan Negara dan/atau pemerintah untuk-dan guna melaksanakan keberadaan hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan tersebut, haruslah diimplementasikan dalam spektrum paradigma yang membumi. Secara konkret dalam pelaksanaannya harus merujuk dan berpedoman kepada ketentuan peraturan perundang-undangan organik di bidang keagrariaan/pertanahan sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 tersebut. Berkenaan dengan hal ini dapat ditegaskan kembali, bahwa sesungguhnya UUPA tersebut adalah merupakan turunan dan/atau derivasi daripada nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana yang telah disebutkan pada bagian di atas. Dalam pada itu disampaikan bahwa

dalam konteks melaksanakan dan/atau mengimplementasikan paradigma yang membumi itu, yang ditujukan khusus ketika Negara dan/atau Pemerintah mengejawantahkan politik hukum agararia nasional terkait dengan pelaksanaan eksistensi hak atas tanah dengan sebutan hak pengelolaan tersebut, maka kepada Negara dan/atau Pemerintah diharapkan jangan sampai terjadi tindakan penggerusan dan pengamputasi atas hak kedaulatan rakyat khususnya yang terkait dengan keberadaan dan/atau eksistensi tanah hak rakyat dengan status Hak Milik. Dalam konteks ini, Negara dan/atau Pemerintah harus arif dan bijaksana dalam menggunakan kewenangan terkait dengan Hak Menguasai Negara (HMN). Sesungguhnya, basis dan/atau postulat serta landasan hukum secara yuridis formal lahirnya Hak Pengelolaan itu adalah bersumber dari Hak Menguasai dari Negara (HMN) dimaksud sebagaimana yang telah diatur dan diteskan pada Pasal 2 ayat (1), ayat (2), ayat

(3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 dimaksud. Berkenaan dengan hal ini, seharusnya Negara dan/atau Pemerintah dalam menimplementasikan politik hukum agraria nasional dimaksud, bukanlah seperti "menara gading", dimana Negara dan/atau Pemerintah berjalan dan bergerak atas lamunan dan kemauannya sendiri, tetapi dalam pelaksanaannya haruslah bertindak konkret dan nyata yaitu untuk menjadi "menara air", yang secara aksiologis harus mampu memberikan kontribusi kemanfaatan yang paripurna kepada seluruh rakyat, masyarakat, bangsa dan Negara Indonesia.

2. Implementasi Hak Pengelolaan Berdasarkan Pancasila 1 Juni 1945

Dalam bagian ini akan dibahas dan/atau dianalisis yaitu konten dengan topik Implementasi Hak Pengelolaan Berdasarkan Pancasila 1 Juni 1945. Berkenaan dengan dengan topik di atas, sebelumnya dijelaskan kembali, mengapa penulis tetap bersikukuh untuk menuliskan dengan frasa seperti itu?, yaitu dalam konteks pelaksanaan Hak Pengelolaan tersebut berdasarkan Pancasila 1 Juni 1945?. Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya pada bagian di atas, dalam kesempatan ini akan dikonstatir kembali dasar pemikiran penulis, bahwa dalam konteks melaksanakan Hak Pengelolaan itu berdasarkan Pancasila 1 Juni 1945. Berkenaan dengan hal ini, dan direlasikan dengan penjelasan yang disajikan penulis pada

bagian di atas, utamanya diintegrasikan kepada konstruksi pemikiran dan pendapat Soekarno, dinyatakannya bahwa negara yang berdasarkan persatuan akan sesuai dengan corak masyarakat Indonesia, akan tetapi Negara yang bersifat persatuan itu telah menjadi cita-cita pergerakan politik Indonesia pada zaman dahulu sampai sekarang. Untuk mewujudkan Indonesia merdeka maka harus mempersiapkan beberapa hal. Salah satu diantaranya adalah dasar ideologi oleh bangsa tersebut. Jika dasarnya belum dibangun maka bangsa itu terlihat rapuh. Oleh karena itulah dalam sidang BPUPKI tanggal 1 Juni 1945, Soekarno mengusulkan agar dasar negara Indonesia diberi nama Pancasila. Pada mulanya rumusan Pancasila yang diusulkan oleh Soekarno tersebut yang disampaikannya dalam pidato pada tanggal 1 Juni 1945 dalam sidang BPUPKI, tata urutannya adalah sebagai berikut: (1) Kebangsaan Indonesia; (2) Internasionalisme atau Peri Kemanusiaan; (3) Mufakat atau Demokrasi; (4) Kesejahteraan Sosial dan (5) Ketuhanan Yang Berkebudayaan. Berkenaan dengan hal ini untuk mengenang lahirnya Pancasila sebagai Dasar Negara Republik Indonesia, bahwa berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang hari lahir Pancasila, di dalam konsiderannya menegaskan: a. bahwa Pancasila sebagai dasar dan ideologi Negara Republik Indonesia harus diketahui asal-usulnya oleh Bangsa Indonesia dari waktu ke waktu dan dari generasi ke generasi, sehingga kelestarian dan kelanggengan Pancasila senantiasa diamalkan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara; b. bahwa Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia yang dipimpin oleh dr. KRT Radjiman Wedyodiningrat telah menyelenggarakan sidang pertama pada tanggal 29 Mei sampai dengan 1 Juni 1945 dengan agenda sidang membahas tentang Dasar Negara Indonesia Merdeka; c. bahwa untuk pertama kalinya Pancasila sebagai dasar negara diperkenalkan oleh Ir. Soekarno, anggota Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia di depan sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 1 Juni 1945; d. bahwa sejak kelahirannya pada tanggal 1 Juni 1945, Pancasila mengalami perkembangan hingga menghasilkan naskah Piagam Jakarta pada tanggal 22 Juni 1945 oleh Panitia Sembilan dan disepakati menjadi rumusan final pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia.

Lebih lanjut disampaikan dan dikonstatir konsiderans huruf e atas Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang hari lahir Pancasila tersebut menegaskan bahwa rumusan

Pancasila sejak tanggal 1 Juni 1945 yang dipidatokan Ir. Soekarno, rumusan Piagam Jakarta tanggal 22 Juni 1945 hingga rumusan final tanggal 18 Agustus 1945 adalah satu kesatuan proses lahirnya Pancasila sebagai Dasar Negara; f. bahwa tanggal 18 Agustus telah ditetapkan sebagai Hari Konstitusi berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 18 Tahun 2008, sehingga untuk melengkapi sejarah ketatanegaraan Indonesia perlu ditetapkan hari lahir Pancasila. Oleh karenanya, di dalam diktum pertama atas Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 tentang hari lahir Pancasila menetapkan tanggal 1 Juni 1945 sebagai Hari Lahir Pancasila, dan sekaligus di dalam diktum keduanya menetapkan tanggal 1 Juni merupakan Hari Libur Nasional. Dalam pada itu untuk selanjutnya menurut hemat penulis atas hasil konstruksi usulan gagasan pemikiran yang telah disampaikan oleh Soekarno berkenaan dengan Pancasila sebagai Dasar Negara, sesungguhnya, bahwa konstruksi semua nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila sebagaimana yang telah dikonstruksikan dalam usulan gagasan pemikiran Bung Karno pada tanggal 1 Juni 1945 sebagaimana yang telah disajikan keterangannya pada bagian di atas menurut pendapat penulis sudah sangat tepat dan benar bagi bangsa dan negara Indonesia yang sangat ber-Bhinneka Tunggal Ika yang mampu mewujudkan serta menuguhkan persatuan dan kesatuan bagi seluruh anak bangsa dan negara Indonesia. Konstruksi nilai-nilai dasar yang termaktub di dalam Pancasila 1 Juni 1945 rumusan pemikiran Soekarno tersebut, sejatinya merupakan resultante dan merupakan inti dari keseluruhan pandangan hidup bangsa dan sekaligus merupakan jiwa serta kepribadian seluruh rakyat bangsa dan negara Indonesia.

Relevan dengan konten sebagaimana yang telah diuraikan pada bagian di atas, dalam paragraf dan/atau alinea ini, tentu sudah waktunya untuk memberikan catatan konklusi, khusus berkenaan dengan implementasi Hak Pengelolaan atas tanah Berdasarkan Pancasila 1 Juni 1945 tersebut, sekali lagi menurut hemat penulis secara paradigmatis filosofis (*philosophy of paradigm*) memang sudah benar adanya. Dalam pada itu dijelaskan, bahwa konstruksi rumusan Pancasila 1 Juni 1945 tersebut dan dengan memperhatikan atas berapa hal yang telah disajikan pada bagian di atas, rumusan konstruksi Pancasila 1 Juni 1945 dimaksud adalah sebagaimana yang termaktub dan telah ditegaskan dalam aline keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan secara permanen dan eksplisit yaitu: "Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia

yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang berbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indoensia. Dengan memperhatikan rumusan Pancasila sebagai Dasar Negara Republik Indonesia, sebagai pandangan hidup bangsa dan jiwa kepribadian bagi seluruh rakyat dan bangsa Indonesia, maka dapat disimpulkan dan/atau dikonklusikan dalam konteks mengejawantahkan atas keberadaan tanah dengan status Hak Pengelolaan tersebut, maka dalam hal ini Negara dan/atau Pemerintah harus berkomitment secara utuh, permanen, tegas dan paripurna untuk mewujudkan dan/atau meneguhkan semua nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945 yang oleh penulis disebut dangan untuk meneguhkan nilai-nilai yang bersifat *philosophy of paradigm* yang sejatinya adalah milik dan kepunyaan bangsa dan Negara Indonesia, yaitu tidak lain adalah nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945 tersebut.

Sehubungan dengan hal yang dimaksudkan pada bagian di atas, dalam uraian selanjutnya akan disajikan pada bagian di bawah ini. Khusus mengenai konstruksi konstitutionalisme yang berdasarkan Pancasila 1 Juni 1945 dimaksud, sejatinya nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945 itu yang telah merambat masuk ke hati sanubari kepada para *the founding fathers* anak-anak bangsa Indonesia yang sangat terpelajar, yang mempunyai pola pikir yang bernes, konstruktif dan mempunyai jangkauan jauh ke masa depan (*visioner*) guna meletakkan kontruksi "politik hukum Agraria/Petanahan" bangsa dan Negara Indonesia. Upaya untuk meracik, dan mendudukan konstruksi politik hukum agrasira Nasional itu adalah merupakan rangkaian proses panjang, utamanya dalam melanjutkan proses perjuangan anak bangsa untuk melahirkan suatu produk Undang-Undang yang baru dikancangkan perpolitikan khususnya untuk bidang keagrariaan. Diharapkan melalui postulat dan/atau basis serta landasaan yang merujuk kepada nilai-nilai Pancacila 1 Juni 1945 itu, anak bangsa Indonesia melengkapi perjuangannya sebagai titik kulminasi lanjutan

untuk merebut kemerdekaan, guna melepaskan cengkraman, kungkungan dan pembelengguan politik hukum agraria, yaitu atas produk bekas pemerintah jajahan Kolonial Belanda, sebagaimana yang terdapat dalam *Agrarische Wet* Stb.1870-55, dimana pada saat itu Kolonial Belanda menancapkan paradigma "*Domeinverklaring*". Secara singkat *Domeinverklaring* diartikan mereka bahwa tanah jajahan adalah tanah milik Raja pemerintahan Kolonial Belanda. Melalui paradigma Pancasila 1 Juni 1945 tersebut, paradigma *domeinverklaring* tersebut telah dijungkirbalik oleh bangsa dan Negara Indonesia, yaitu dengan lahirnya serta ditetapkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 tersebut. Beberapa produk pemerintah Kolonia Belanda yang telah dinyatakan dicabut atas berlakunya UUPA tersebut, sebagaimana yang ditegaskan di dalam konsederansnya adalah, dengan mencabut: 1. "*Agrarische Wet*", Stb.1870-55, sebagai yang termuat dalam pasal 51 "*Wet op de Staatsinrichting van Nederlands Indie*" Stb.1925-447 dan ketentuan dalam ayat-ayat lainnya dari pasal itu; 2. a. "*Domeinverklaring*" tersebut dalam pasal 1 "*Agrarisch Besluit*" Stb.1870-118; b. "*Algemene Domeinverklaring*" tersebut dalam Stb.1875-119a; c. "*Domeinverklaring* untuk Sumatera" tersebut dalam pasal 1 Stb.1874-94f; d. "*Domeinverklaring* untuk Keresidenan Menado" tersebut pasal 1 dari Stb.1877-55; e. "*Domeinverklaring* untuk *residentie Zuider en Oosterafdeling van Borneo*" tersebut dalam pasal 1 Stb.1888-58; 3. *Koninklijk Besluit* tanggal 16 April 1872 (Stb.1872-117); dan 4. Buku ke-II Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia sepanjang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan mengenai *hypotheek* yang masih berlaku pada mulai berlakunya undang-undang ini.

Berkenaan dengan hal tersebut di atas, sangat menarik untuk mengkonstatir atas pendapat dan pemikiran dari (Achmad Sodiki, 2013) ketika beliau menguraikan mengenai konten Ide dan Konsepsi Undang-Undang Pokok Agraria 1960, yang dinyatakannya, bahwa memahami khazanah masa lalu terhadap ide dan konsepsi UUPA dan kemudian menghubungkan dengan konteks sekarang adalah upaya falsifikasi dan verifikasi apakah UUPA masih relevan dengan kebutuhan masa depan sekarang ataukah tidak. Ide dan konsepsi UUPA sesungguhnya merupakan pilihan akhir dari berbagai ide dan

konsepsi hukum agraria mengenai tanah, baik yang dipelopori oleh golongan ahli hukum yang mengedepankan hukum adat di satu pihak dan, golongan yang mengedepankan hukum Barat (perdata) di pihak lain. Dalam pada itu dinyatakannya, bahwa ketika Soepomo membacakan pidato Diesnya tanggal 17-3-1947 di Balai Perguruan Tinggi Gadjah Mada Yogyakarta, Ia mengajukan persoalan yang harus dipecahkan terlebih dahulu dalam merancang Undang-Undang Agraria baru yakni soal dualisme hukum. Ia berpendapat bahwa dalam mengadakan kesatuan hukum yang ditetapkan bagi segala orang perlu menerobos (*doorbreken*) hak-hak yang berdasarkan hukum adat dan dimana perlu menyimpang pula dari peraturan hukum tanah dalam *Burgerlijk Wetboek* (Hukum Perdata Barat). Dalam pada itu dikatakannya, bahwa pikiran Soepomo ini selanjutnya berkembang di kalangan ahli hukum baik yang bekerja di dalam maupun di luar pemerintahan. Para ahli hukum seperti Gouw Giok Siong, R.Wiradiputra, Wirjono Prodjodikoro telah menyumbangkan pikiran masing-masing mengenai bagaimana corak hukum agraria baru yang akan disusun tersebut. Demikian juga Notonegoro telah menyumbangkan pendapatnya yang bersifat filosofis terhadap masalah tersebut. Dari kalangan pemerintah penyusunan hukum agraria baru diserahkan kepada berbagai panitia atau kementerian yang menghasilkan Rancangan Undang-Undang seperti Panitia Yogyakarta, Panitia Agraria Jakarta, Kementerian Agraria, Panitia Agraria Soewahjo, Rancangan Soenarjo, Rancangan Soedjarwo. Secara idiomatis UUPA merupakan pencerminan tekad dan kemauan bangsa yang sepenuhnya ingin melepaskan belenggu penindasan, anti penjajahan dalam segala bentuknya serta anti modal asing. Menurut pendapat penulis dari berbagai rancangan undang-undang agraria yang sedang dibicarakan dan disusun pada waktu itu, pada intinya dilandasi dengan pemikiran nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945, yaitu sebagai Dasar Negara, pandangan hidup bangsa dan sekaligus sebagai jiwa kepribadian bangsa dan Negara Indonesia.

Untuk lebih menukik dan melihat seberapa besar sesungguhnya nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945 digunakan sebagai landasan filosofi dalam merumuskan rancangan undang-undang agraria yang sekaligus merupakan landasan politik hukum agraria bangsa dan Negara Indonesia itu, untuk itu ada baiknya akan dikonstatir sedemikian rupa perihal sejarah penyusunan Undang-Undang Pokok Agraria tersebut, seperti yang telah disajikan oleh yang sangat terpelajar Guru Besar Hukum Agraria, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, yaitu oleh (Boedi Harsono, 1999), yang dijelaskannya bahwa dalam penyusunan

undang-undang dimaksud terdiri dari berbagai panitia, dan dinyatakannya yaitu: "Panitia Agraria Yogyakarta". Sebagaimana telah diuraikan di atas pada tahun 1948 dimulai usaha-usaha yang konkret untuk menyusun dasar-dasar Hukum Agraria/Hukum Tanah baru yang menggantikan Hukum Agraria warisan pemerintah jajahan. Usaha tersebut dimulai dengan pembentukan Panitia Agraria yang berkedudukan di Yogyakarta, sebagai Ibu Kota Republik Indonesia pada waktu itu. "Panitia Agraria Yogyakarta" dibentuk dengan Penetapan Presiden Republik Indonesia tanggal 21 Mei 1948 No.16, diketuai oleh Sarimin Reksodihardjo (Kepala Bagian Agraria Kementerian Dalam Negeri) dan beranggotakan pejabat-pejabat dari berbagai Kementerian dan Jawatan, anggota-anggota Badan Pekerja KNIP yang mewakili organisasi-organisasi tani dan daerah, ahli-ahli hukum adat dan wakil dari Serikat Buruh Perkebunan. Panitia bertugas: memberi pertimbangan kepada pemerintah tentang soal-soal yang mengenai hukum tanah seumumnya; merancang dasar-dasar hukum tanah yang memuat politik agraria negara Republik Indonesia; merancang perubahan; penggantian; pencabutan peraturan-peraturan lama, baik dari sudut legislatif maupun dari sudut praktik dan menyelidiki soal-soal lain yang berhubungan dengan hukum tanah. Dalam Majalah Agraria Tahun ke-I No.3 dapat diketahui hasil pekerjaan "Panitia Agraria Yogyakarta" tersebut, sebagai yang dilaporkan kepada Pemangku Jabatan Presiden Republik Indonesia dengan suratnya tanggal 3 Februari 1950 No.22/PA. Mengenai asas-asas yang akan merupakan dasar Hukum Agraria/Hukum Tanah yang baru, Panitia mengusulkan: 1. dilepaskannya asas *domein* dan pengakuan hak ulayat; 2. diadakannya peraturan yang memungkinkan adanya hak perseorangan yang kuat, yaitu hak milik yang dapat dibebani hak tanggungan. Pemerintah hendaknya jangan memaksakan dengan peraturan perkembangan hak perseorangan itu dari yang paling lemah sampai yang paling kuat; perkembangan itu hendaknya diserahkan saja kepada usaha rakyat sendiri dan paguyuban hukum kecil. Sebaliknya Pemerintah memberi stimulan yang sebesar-besarnya untuk mempercepat perkembangan itu; 3. supaya diadakan penyelidikan dahulu dalam peraturan-peraturan negara lain, terutama negara-negara tetangga, sebelum menentukan apakah orang-orang asing dapat pula mempunyai hak milik atas tanah; 4. perlunya diadakan penetapan luas minimum tanah untuk menghindarkan *pauperisme* di antara petani kecil dan memberi tanah yang cukup untuk hidup yang patut, sekalipun sederhana. Untuk Jawa diusulkan 2 hektar (tidak diterangkan untuk satu orang atau satu

keluarga tani); 5. perlu adanya penetapan luas maksimum. Diusulkan untuk Jawa 10 hektar tidak memandang macam tanah (tidak diterangkan untuk satu orang atau satu keluarga). Buat daerah-daerah luar Jawa dipandang perlu untuk mengadakan penyelidikan lebih lanjut; 6. menganjurkan untuk menerima skema hak-hak tanah yang diusulkan Sarimin Reksodihardjo (dimuat juga dalam Majalah Agraria yang disebutkan di atas halaman 78). Ada hak milik dan hak atas tanah kosong dari Negara dan daerah-daerah kecil serta hak-hak atas tanah orang lain yang disebut hak-hak magersari; 7. perlu diadakan registrasi tanah milik dan hak-hak menumpang yang penting (*annex kadaster*). Hak-hak yang bersandar atas hukum yang berlaku untuk bangsa Eropa perlu diubah dahulu dengan hak-hak Indonesia yang diusulkan Sarimin itu.

"Panitia Agraria Jakarta". Atas pertimbangan bahwa "Panitia Agraria Yogyo" tidak sesuai lagi dengan keadaan Negara-terutama sesudah terbentuknya kembali Negara Kesatuan-maka dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia tanggal 19 Maret 1951 No.36/1951 Panitia tersebut dibubarkan dan dibentuk Panitia Agraria baru, yang berkedudukan di Jakarta ("Panitia Agraria Jakarta"). Panitia diketuai oleh Sarimin Reksodihardjo dan Jawatan serta wakil-wakil organisasi-organisasi tani. Sebagai Wakil Ketuanya diangkat Sadjarwo, Kepala Bagian Politik Umum dan *Planning* Kementerian Pertanian. Kemudian dalam tahun 1953 berhubung dengan pengangkatannya menjadi Gubernur Nusatenggara Sarimin diganti oleh Singgih Praptodihardjo, Wakil Kepala Bagian Agraria Kementerian Dalam Negeri. Tugas Panitia hampir sama dengan "Panitai Agraria Yogyo". Karena berbagaisebab, terutama karena Ketua dan Wakil Ketuanya seringkali mendapattugas-tugas khusus dari Pemerintah, maka belum banyak yang dapat diputuskan dan diajukan kepada Pemerintah oleh Panitia ini. Dalam laporan Ketuanya tertanggal 9 Juni 1955 (Majalah Agraria tahun ke-I No.3 halaman 80) dikemukakan kesimpulan-kesimpulan Panitia mengenai soal tanah untuk pertanian kecil (rakyat), yaitu: 1. mengadakan batas minimum sebagai ide. Luas minimum ditentukan 2 hektar. Mengenai hubungan pembatasan minimum tersebut dengan hukum adat, terutama hukum waris, perlu diadakan tinjauan lebih lanjut; 2. ditentukan pembatasan maksimum 25 hektar untuk satu keluarga; 3. yang dapat memiliki tanah untuk pertanian kecil hanya penduduk warganegara Indonesia. Tidak diadakan perbedaan antara warganegara "asli" dan "bukan asli". Badan hukum tidak diberi kesempatan untuk mengerjakan pertanian kecil; 4. untuk tanah pertanian kecil diterima bangunan-bangunan

hukum: hak milik, hak usaha, hak sewa dan hak pakai; 5. hak ulayat disetujui untuk diatur-oleh atau atas kuasa undang-undang-sesuai dengan pokok-pokok dasar Negara.

"Panitia Soewahjo". Dengan keputusan Presiden tanggal 29 Maret 1955 No.55/1955 dibentuk Kementerian Agraria dengan tugas antara lain mempersiapkan pembentukan perundang-undangan agraria nasional yang sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam Pasal 38 ayat 3, Pasal 26 dan 37 ayat 1 Undang-Undang Sementara. Dengan adanya Menteri yang khusus bertugas dalam urusan agraria dan dengan dibentuknya Kementerian Agraria, tampaklah maksud Pemerintah untuk dengan sungguh-sungguh akan menyelenggarakan pembaharuan Hukum Agraria/Hukum Tanah yang telah lama dinantikan. Pemerintah berpendapat, bahwa untuk itu terlebih dahulu harus disusun suatu undang-undang yang memuat dasar-dasar dan ketentuan-ketentuan pokok hukum yang baru, yaitu suatu Undang-Undang Pokok Agraria. Karena melihat susunan dan cara bekerjanya, "Panitia Agraria Jakarta" tidak dapat diharapkan akan dapat menyusun rancangan Undang-Undang Pokok Agraria tersebut dalam waktu yang singkat, maka dalam masa jabatan Menteri Agraria Goenawan dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia tanggal 14 Januari 1956 No.1/1956, Panitia Agraria Jakarta dibubarkan dan dibentuklah suatu panitia baru: Panita Negara Urusan Agraria, berkedudukan di Jakarta. Panitia yang baru ini ketuai oleh Soewahjo Soemodilogo Sekretaris Jenderal Kementerian Agraria dan beranggotakan pejabat-pejabat pelbagai Kementerian dan Jawatan, ahli-ahli hukum adat dan wakil-wakil berbagai organisasi tani. Tugas utama "Panitia Soewahjo" tersebut ialah: mempersiapkan rencana Undang-Undang Pokok Agraria yang nasional, sedapat-dapatnya dalam waktu setahun. Dalam tahun 1957 Panitia telah berhasil menyelesaikan tugasnya berupa Naskah Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria, yang disampaikan kepada Pemerintah, d.h.i Menteri Agraria, dengan suratnya tanggal 6 Februari 1958 No.1/PA/1958. Karena tugas utamanya sudah diselesaikan, maka dengan Keputusan Presiden tanggal 6 Mei 1958 No.97/1958 "Panitia Soewahjo" dibubarkan. Adapun pokok-pokok penting Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria hasil karya Panitia tersebut ialah: 1. dihapuskannya asas *domein* dan diakuinya Hak Ulayat, yang harus ditundukkan pada kepentingan umum (Negara); 2. asas *domein* diganti dengan Hak Kekuasaan Negara atas dasar ketentuan pasal 38 ayat 3 Undang-Undang Dasar Sementara; 3. dualisme hukum agraria dihapuskan. Secara sadar diadakan kesatuan hukum yang akan memuat lembaga-

lembaga dan unsur-unsur yang baik, baik yang terdapat dalam Hukum Adat maupun Hukum Barat. (jadi dipilih salah satu hukum sebagai dasar Hukum Agraria yang baru); 4. hak-hak atas tanah: Hak Milik sebagai hak yang terkuat, yang berfungsi sosial. Kemudian ada Hak Usaha, Hak Bangunan dan Hak Pakai; 5. Hak Milik hanya boleh dipunyai orang-orang warganegara Indonesia. Tidak diadakan perbedaan antara warganegara asli dan tidak asli. Badan-badan hukum pada asasnya tidak boleh mempunyai Hak Milik atas tanah; 6. perlu diadakan penetapan batas maksimum dan minimum luas tanah yang boleh menjadi milik seseorang atau badan hukum; 7. tanah pertanian pada asasnya harus dikerjakan dandiusahakan sendiri oleh pemiliknya; 8. perlu diadakan pendaftaran tanah dan perencanaan penggunaan tanah. Dalam kaitan ini, oleh (Boedi Harsono, 1999) tersebut diberikannya catatan, yaitu: Suatu Panitia terdiri dari Singgih Praptodihardjo, Mr.Boedi Harsono, Mr.Herman Wiknyo Broto, khusus dibentuk dan ditugasi merumuskan naskah Rancangan Undang-Undang tersebut. Panitia perumus mengusulkan nama: Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Hukum Tanah, atas pertimbangan, bahwa Undang-Undang tersebut merupakan undang-undang biasa yang memuat ketentuan- ketentuan pokok mengenai bidang pertanahan. Tetapi "Panitia Soewahjo" menganggap nama tersebut terlampau sempit. Maka yang digunakan adalah nama: Undang-Undang Pokok Agraria.

"Rancangan Soenarjo". Dengan beberapa perubahan mengenai sistematika dan rumusan beberapa pasalnya Rancangan "Panitia Soewahjo" tersebut diajukan oleh Menteri Agraria Soenarjo kepada Dewan Menteri pada tanggal 14 Maret 1958. "Rancangan Soenarjo" disetujui oleh Dewan Menteri dalam sidangnya ke-94 pada tanggal 1 April 1958 dan kemudian diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dengan Amanat Presiden tanggal 24 April 1958 No.1307/HK. Naskah Rancangan beserta memori Penjelasannya secara lengkap dimuat dalam Majalah Agraria yang telah beberapa kali disebut di atas. "Rancangan Soenarjo" telah dibicarakan dalam sidang pleno DPR pada tingkat Pemandangan Umum babak pertama. Jawaban Pemerintah atas Pemandangan Umum babak pertama tersebut disampaikan oleh Menteri Soenarjo dalam sidang pleno DPR tanggal 16 Desember 1958. Untuk melanjutkan pembahasannya DPR memandang perlu mengumpulkan bahan-bahan yang lebih lengkap. Untuk itu oleh Panitia Permusyawaratan DPR dibentuk suatu Panitai *ad- hoc* yang diketuai oleh Mr.A.M. Tambunan, Universitas Gajah Mada (Seksi Agraria yang diketuai oleh Prof.Notonagoro), demikian

pula Ketua Mahkamah Agung Wirjono Prodjodikoro banyak memberikan bahan kepada Panitia *ad-hoc* tersebut. Sejak itu pembicaraan RUU UUPA dalam sidang pleno menjadi tertunda, hingga akhirnya Rancangan Soenarjo tersebut ditarik kembali oleh Kabinet. "Rancangan Sadjarwo". Berhubung dengan berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945 maka "Rancangan Soenarjo" yang masih memakai dasar Undang-Undang Dasar Sementara ditarik kembali dengan surat Pejabat Presiden tanggal 23 Mei 1960 No.1532/HK/1960. Setelah disesuaikan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan Manifesto Politik Republik Indonesia (yaitu Pidato Presiden Soekarno pada tanggal 17 Agustus 1959), dalam bentuk yang lebih sempurna dan lengkap diajukanlah Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria yang baru oleh Menteri Agraria Sadjarwo. "Rancangan Sadjarwo" tersebut disetujui oleh Kabinet-Inti dalam sidangnya tanggal 22 Juli 1960 dan oleh Kabinet-Pleno dalam sidangnya tanggal 1 Agustus 1960. Dengan Amanat Presiden tanggal 1 Agustus 1960 No.2584/HK/60 Rancangan tersebut diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong. Berbeda dengan Rancangan Soenarjo yang tidak tegas konsepsi yang melandasinya, Rancangan Sadjarwo, secara tegas menggunakan Hukum Adat sebagai dasarnya. Terkait dengan hal ini, kembali oleh (Boedi Harsono, 1999) beliau memberikan catatan, yaitu: Dalam menyusun Rancangan Sadjarwo tersebut tidak dibentuk panitia khusus seperti dalam penyusunan Rancangan Soenarjo. Pelaksanaannya ditugaskan kepada pejabat-pejabat di lingkungan Departemen Agraria menurut bidangnya masing-masing, dengan arahan dan pimpinan langsung Menteri Agraria.

Pembahasan Maraton dan Persetujuan Bulat. Dari Pidato Pengantar *Acting* Ketua DPR-GR Haji Zainul Arifin dalam sidang pleno tanggal 12 September 1960. Sesuai dengan ketentuan tatatertib DPR-GR titik berat pembicaraan diletakkan pada pembahasannya dalam sidang-sidang Komisi, yang sifatnya tertutup (rahasia). Dengan demikian apa yang dibicarakan dalam sidang pleno pada hakikatnya sudah merupakan hasil kata-sepakat antara Pemerintah dan DPR-GR. Oleh karena itu pembahasan Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria dalam sidang Pleno hanya memerlukan 3 kali sidang, yaitu tanggal 12, 13 dan 14 September 1960 pagi, sedang pemandangan umumnya hanya diperlukan 6 jam pembicaraan. Untuk pembicaraan persiapan diperlukan seluruhnya lebih dari 45 jam, diantaranya lebih dari 20 jam untuk pertemuan-pertemuan informal di luar acara sidang-sedang resmi. Bahwa tercapainya persetujuan paham antara

Pemerintah dan DPR-GR mengenai rumusan terakhir Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria tidaklah semudah sebagai yang mungkin dikesanakan oleh pembahasannya dalam sidang pleno, dapat kita simpulkan dari kata-kata Menteri Agraria Sadjarwo dalam Pidato Pengantarnya dalam sidang Pleno tanggal 12 September 1960: "Dua minggu persis rancangan undang-undang ini melewati jalan prosedur baru dari DPR-GR yang penuh dengan rintangan dan kesukaran-kesukaran yang kadang-kadang sampai mencapai klimaksnya, tetapi selalu dijewai oleh semangat gotong-royong dan toleransi yangsebesar-besarnya, yang membuktikan kebesan jiwa Saudara-saudara yang terhormat, yang mewakili Golongan masing-masing, yaitu Golongan Nasionalis, Golongan Islam, Golongan Kristen-Katolik, Golongan Komunis dan Golongan Karya. Berkat itu semua maka pemeriksaan pendahuluan telah selesai dengan selamat. Demikianlah setelah selesai dilakukan pemeriksaan pendahuluan, pada tanggal 14 September 1960, dengan suara bulat Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong menerima baik Rancangan UUPA tersebut. Ini berarti bahwa semua Golongan DPR-GR menyetujui. Maka dengan demikian dapatlah apa yang telah disetujui itu dianggap sebagai hasil perpaduan cita-cita pikiran serta kepercayaan yang hidup dalam masyarakat, termasuk pula para sarjana ahli hukum, ahli adat dan agama, sebagai yang dinyatakan oleh Menteri Agraria Sadjarwo dalam Pidato Pengantarnya tersebut di atas. Pembicaraan Rancangan UUPA dalam sidang Pleno DPR-GR akhirnya ditutup dengan Sambutan Acting Ketuanya, Haji Zainul Arifin.

Pengesahan, pengundangan dan mulai berlakunya. Pada hari sabtu tanggal 24 September 1960 Rancangan Undang- Undang yang telah disetujui oleh DPR-GR tersebut disahkan oleh Presiden menjadi Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang menurut diktumnya yang kelima dapat disebut, dan selanjutnya memang lebih dikenal sebagai Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). UUPA diundangkan dalam Lembaran Negara Tahun 1960 No.104, sedang penjelasannya dimuat dalam Tambahan Lembaran Negara No. 2043. Menurut diktum kelima UUPA mulai berlaku pada tanggal diundangkan, yaitu pada tanggal 24 September 1960. Demikianlah sejak itu setelah lima belas tahun merdeka dan sesudah berusaha selama kurang lebih dua belas tahun Bangsa Indonesia untuk pertama kalinya mempunyai dasar perundangan untuk menyusun lebih lanjut Hukum Agraria/Hukum Tanah Nasionalnya sebagai perwujudan daripada Pancasila, berlandaskan Undang-Undang Dasar Proklamasi, Undang-Undang Dasar 1945.

Harian Sinar Harapan tanggal 25 Oktober 1984 memuat pesan Prof.R.Subekti kepada para ahli hukum Indonesia yang akan menghadiri Pertemuan Hukum ASEAN LAW ASSOCIATION (ALA) di Singapura, "bahwa dalam pembaharuan dan pembinaan hukum Nasional, kita perlu belajar dari perkembangan hukum negara-negara lain. Namun diingatkan, dalam pembaharuan hukum Nasional sebanyak-banyak kita harus berpedoman kepada falsafah bangsa kita, yaitu Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Ditegaskan, bahwa para ahli hukum kita tidak kalah dari para ahli hukum dari negara-negara ASEAN lain. Sebagai bukti Prof.R.Subekti menunjuk kepada produk Undang-Undang Pokok Agraria, yang dinilainya sebagai produk yang hebat. Undang-Undang itu merupakan sistem hukum kita sendiri, yang dengan tegas membuang jauh-jauh hukum tanah Belanda yang tercerai-berai. Sekarang ini kita punya hukum tanah yang seragam", katanya. Dalam pada itu, lebih lanjut Guru Besar Hukum Agraria (Boedi Harso, 1999) tersebut, memberikan catatanya yang sangat bernalas dan konstruktif, yaitu: 1. Dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.8 Tahun 1971 (tanggal 26 September 1971) UUPA dan peraturan-peraturan perundangan agraria lainnya dinyatakan berlaku di wilayah propinsi Irian Jaya mulai tanggal 26 September 1971. Dalam Peraturan tersebut antara lain ditentukan, bahwa apabila dalam peraturan-peraturan pelaksanaan Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA untuk melakukan sesuatu hal ditetapkan jangka-waktu tertentu, maka di Irian Jaya jangka-waktu tersebut adalah 1 tahun terhitung mulai tanggal 26 September 1971. Pelaksanaan pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961 dilakukan untuk pertama kali di kota-kota: Jayapura, Manokwari, Fak-Fak, Sorong, Mereuke dan Biak; 2. Dengan KEPPRES No.33 Tahun 1984 UUPA dinyatakan berlaku penuh di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mulai tanggal 1 April 1984; 3. Mengenai berlakunya UUPA di Propinsi Daerah Tingkat I Timor Timur, lihat Peraturan Pemerintah No.18 Tahun 1991. (LN 1991-24; TLN 3435). Terkait dengan yang terakhir yang disebutkan dalam paragraf ini, penulis menambahkan catatannya, bahwa Timor Timur yang dikenal juga Timor Leste, sekarang ini sudah lepas dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu berdasarkan Referendum pada tanggal 30 Agustus 1999 yang lalu.

Sejalan dengan semua substansi sebagaimana yang telah diuraikan pada bagian di atas, dan diselaraskan dengan judul konten yang dibahas dan/atau dianalisis dalam bagian ini yaitu Implementasi Hak Pengelolaan Berdasarkan Pancasila 1 Juni 1945, dalam konteks itu menerut hemat penulis dapat diambil suatu konklusif dan/atau

kesimpulan, yaitu: bahwa hak pengelolaan atas tanah yang ada dan terdapat di seluruh wilayah Republik Indonesia terutama dalam pelaksanaan, implementasi dan/atau pengejawantahannya, secara paradigmatis filosofis (*philosophy of paradigm*) harus mengacu, merujuk, dan berpedoman kepada nilai-nilai Pancasila. Negara dan/atau Pemerintah harus tunduk taat dan patuh secara tegak lurus untuk mengimplementasikan mengenai keberadaan Hak Pengelolaan atas tanah di bumi Ibu Pertiwi Negara Kesatuan Republik Indonesia haruslah dengan komitment dan integritas yang paripurna, bulat, kokoh dan tidak tergoyahkan untuk melaksanakan secara komprehensip, utuh dan bulat dari semua nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945 dimaksud. Untuk itu sekali lagi bahwa nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945 sebagai Dasar Negara Repbulik Indonesia, sebagai pandangan hidup bangsa dan Negara Indonesia, serta sebagai jiwa kepribadian bangsa dan Negara Indonesia, adalah merupakan pedoman dan/atau landasan hukum yang sudah final, melaksanakan dan/atau mengimplementasikan atas keberadaan dan/atau eksistensi atas tanah dengan *title* Hak Pengelolaan tersebut dan hal itu harus merupakan bagian dan/atau subsistem atas pelaksanaan Politik Hukum Agraria/Hukum Pertanahan secara Nasional dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang secara konkret hal itu juga harus dilaksanakan berdasarkan amanat dan perintah sebagaimana telah digariskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 tersebut.

3. Implementasi Hak Pengelolaan Berdasarkan Konstitutionalisme

Dalam bagian dan/atau konten ini, untuk selanjutnya akan dibahas dan/atau dianalisis mengenai Implementasi Hak Pengelolaan itu berdasarkan Konstitutionalisme. Sebelum lebih jauh dalam hal melakukan analisis terhadap substansi tersebut, menurut hemat penulis pada bagian awal ini, akan dikonstatir kembali arti dan makna konstitutionalisme tersebut. Sebagaimana yang telah disajikan pada bagian di atas, bahwa yang dimaksud dengan pengertian dan/atau makna konstitutionalisme adalah suatu konstruksi pemikiran yang bersifat paradigmatis, yang di dalamnya mengandung konsep-konsep, buah pikiran yang mendalam, dan yang bersifat fundamental dalam bentuk gagasan yang konkret dan sekaligus memberikan makna dan pendapat, yang berkaitan dengan pemberian dan pembatasan atas

kesewenang-wenangan Negara untuk bertindak dalam hal menjalankan kekuasaannya pada suatu negara yang demokratis. Bagi bangsa dan Negara Indonesia hal ini adalah merupakan pengarusutamaan terhadap "pokok pikiran ketiga" dan terintegrasi juga dengan "alinea keempat", sebagaimana yang diamanatkan dalam Pembukaan (*Preamble*) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Merupakan pokok pikiran ketiga yang terkandung dalam Pembukaan Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut adalah dinyatakan, bahwa Negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat. Negara dibentuk dan diselenggarakan berdasarkan kedaulatan rakyat yang juga disebut sistem demokrasi. Sedangkan di dalam alinea keempat Pembukaan Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimaksud menggambarkan visi bangsa Indonesia mengenai bangunan kenegaraan yang hendak dibentuk dan diselenggarakan dalam rangka melembangkan keseluruhan cita-cita bangsa merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur dalam wadah Negara Indonesia. Alinea keempat ini menentukan dengan jelas mengenai Tujuan Negara dan Dasar Negara Indonesia sebagai Negara yang menganut prinsip demokrasi yang konstitusional. Negara Indonesia itu dimaksudkan untuk tujuan: (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4) mewujudkan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa merupakan dua tujuan positif sebagai *common virtues* atau *al-ma'ruf* yang perlu diwujudkan bersama melalui pelembagaan Negara Indonesia itu. Adapun tujuan yang hendak dicapai dengan peran Negara dalam rangka perlindungan internal dan ketertiban dunia eksternal, bersifat negatif dalam rangka *nahi-al-munkar* terhadap segala bentuk ancaman dan tatangan yang perlu dicegah dan ditanggulangi atau dihadapi dengan sebaik-baiknya berdasarkan prinsip kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Relevan dengan makna konstitusionalisme sebagaimana yang dimaksudkan pada bagian di atas, dalam konstelasi arti dan makna konstitusionalisme yaitu dalam pengertian yang lebih komprehensif, bahwa konstitusionalisme juga mengandung makna yaitu berkaitan dengan konsep atau gagasan yang berpendapat bahwa kekuasaan pemerintah sangat perlu diberikan rambu-rambu yang membatasi kewenangannya. Artinya pemerintah dalam menjalankan

kekuasaannya tersebut, intinya perlu dibatasi untuk tidak melakukan hal-hal yang sewenang-wenang atau menjalankan kekuasaan dalam bentuk tindakan yang bersifat otoriter. Sesungguhnya salah salah satu ide dasar yang berkenaan dengan konstitutionalisme ini, telah diadopsi oleh para pendiri negara Amerika Serikat yang bernama John Locke sebagai pelopor terkemuka dengan konsep *Trias politica* yaitu dalam hal meletakkan konstruksi rumusan yang sangat mendasar yaitu dalam hal mewujudkan negara yang demokratis. Berkenaan dengan konstitutionalisme dimaksud, sejatinya konsep mengenai konstitutionalisme itu sendiri telah ada dan berkembang jauh-jauh hari sebelum Undang-Undang Dasar pertama dirumuskan. Pikiran yang sangat mendasar dan bersifat pokok konstitutionalisme itu, sesungguhnya pemerintah sebagai penyelenggara negara sangat dipandang perlu untuk dibatasi kekuasaannya (*the limited states*), tentu dengan maksud dan tujuan, agar tidak melakukan hal sewenang-wenang dalam memerintah dan menjalankan kekuasaanya. Melalui konstitutionalisme mempunyai anggapan bahwa suatu Undang-Undang Dasar dan/atau Konstitusi adalah merupakan dan sekaligus mampu memberikan jaminan untuk memberikan perlindungan kepada rakyat yaitu dari sikap, tindakan dan/atau prilaku dari pemerintah.

Masih berkaitan dengan konstitutionalisme dimaksud, lebih dalam dimaksudkan bahwa konstitutionalisme itu adalah merupakan bagian yang integral dalam memberikan makna untuk dan guna memberikan jaminan bagi terwujudnya yaitu dalam upaya meneguhkan bahwa keberadaan atas suatu Undang-Undang Dasar yang merupakan Konstitusi tertulis dan sekaligus merupakan hukum dasar yang paling tinggi yaitu pada tingkatan dan *hierarki* nya sebagai sumber hukum positif dalam negara yang demokratis, harus mampu memberikan jaminan untuk melindungi kepentingan seluruh lapisan warga masyarakat dari segala tindakan dan/atau kebijakan serta prilaku pemerintah dalam menjalani segala aspek kebijakan publik dalam semua sisi kehidupan anak bangsa, haruslah bertumpu dan berdasarkan konstitutionalisme dan/atau yang disebut dengan negara berkonstitusional (*the constitutional state*). Dengan konstruksi demikian, bahwa keberadaan konstitutionalisme dimaksud, terutama dalam pendekakatan yang sifatnya paradigmatis juga memberikan pantulan makna yang sangat fundamental, yaitu dalam pengejawantahan konstitutionalisme tersebut juga secara bersamaan harus memberikan jaminan guna terwujudnya peneguhan prinsip dan ciri negara hukum. Artinya, bahwa atas dasar konstitutionalisme

dimaksud atas keberadaan Undang-Undang Dasar sesungguhnya menjadi dasar, pondasi dan/atau pilar yang kokoh dan permanen untuk menjadi instrumen satu-satunya yaitu dalam konsep melaksanakan negara hukum. Berkenaan dengan hal ini, tentu keberadaan konstitusionalisme tersebut harus menjadi postulat dan/atau dasar untuk mewujudkan secara berkepastian yaitu untuk jaminan tegaknya kedaulatan hukum. Esensi kedaulatan hukum dimaksud, sesungguhnya lahir dan terbentuk dari suatu konsensus dan/atau kesepakatan dari seluruh lapisan warga masyarakat dan/atau perwakilan rakyat, guna dan untuk membentuk konstitusi yang selanjutnya melalui konstitusi tersebut merupakan pedoman dan/atau dasar dalam konteks melaksanakan kehidupan berbangsa dan bernegara dalam semua aspek berkehidupan nasional. Makna berikutnya yang sangat mendasar dan fundamental, bahwa melalui konstitusionalisme tersebut, sejatinya kekuasaan yang sangat tertinggi adalah terletak di tangan rakyat, oleh karenanya terutama dalam spektrum pelaksanaan kedaulatan rakyat, sejatinya negara dimaksud semata-mata hanya bekerja untuk dan guna kepentingan rakyat, tentu dalam pelaksanaannya harus sesuai dengan amanat dan perintah Undang-Undang terkait yang telah diakui dan disepakati serta disetujui secara bersama-sama.

Berkenaan dengan hal yang dimaksudkan pada bagian di atas, menurut hemat penulis dalam bagian ini secara saintifik, akan dikonstatir atas bentangan pemikiran dan pendapat dari Guru Besar Hukum Tata Negara, mantan Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yaitu yang sangat terpelajar (Jimly Asshidiqie, 2010), ketika beliau menganalisis Negara dan Pemisahan Kekuasaan, dan dalam salah satu bagian dan/atau substansi pokok disampaikannya yaitu mengenai "Kedaulatan dan Pembatasan Kekuasaan", untuk selanjutnya dinyatakan oleh beliau, bahwa dalam rangka pembahasan tentang organisasi dan kelembagaan negara, hal pokok dapat dimulai dengan mempersoalkan hakikat kekuasaan yang dilembagakan atau diorganisasikan ke dalam bangunan kenegaraan. Kuncinya terletak pada apa dan siapa yang sesungguhnya memegang kekuasaan tertinggi atau yang biasa disebut sebagai pemegang kedaulatan (*sovereignty*) dalam suatu negara. Sehubungan dengan konsep kekuasaan tertinggi atau konsep kedaulatan, dalam filsafat hukum dan kenegaraan, dikenal adanya lima ajaran atau teori yang biasa diperdebatkan dalam sejarah, yaitu kedaulatan Tuhan (*Sovereignty of God*), kedaulatan raja (*Sovereignty of the King*), Kedaulatan hukum (*Sovereignty of Law*), kedaulatan rakyat (*People's Sovereignty*). Di

Indonesia sendiri, sejak kemerdekaan, para pendiri negara Republik Indonesia secara resmi telah memilih bentuk republik dan meninggalkan ide kerajaan. Oleh karena itu, konsep kedaulatan raja (*Sovereignty of the King*) tidak perlu lagi disinggung-singgung di sini. Demikian pula konsep kedaulatan negara yang biasa dipahami dalam konteks hubungan internasional, juga tidak perlu dipersoalkan di sini. Karena Indonesia merdeka, dengan sendirinya telah mendapatkan pengakuan dunia sebagai negara yang berdaulat dan merdeka. Yang penting untuk dibahas di sini adalah konsep kedaulatan Tuhan, kedaulatan hukum, dan kedaulatan rakyat dengan menghubungkan ketiganya dengan latar belakang pemikiran yang tumbuh dan berkembang sejak sebelum kemerdekaan, dan mengaitkan ketiga gagasan yang terkandung di dalamnya dengan cita kenegaraan (*staatidee*) yang terkandung dalam rumusan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Perlu ditelaah dengan seksama, yang manakah diantara ketiga konsepsi ajaran kedaulatan di atas yang sesungguhnya menjadi konsep kunci dalam sistem pemikiran kenegaraan kita.

Terkait dengan hal tersebut di atas, lebih lanjut (Jimly Asshidiqie, 2010) menyatakan, bahwa menurut pendapat saya, ketiga ajaran kedaulatan Tuhan, kedaultan hukum dan kedaulatan rakyat itu berlaku secara simultan dalam pemikiran bangsa kita tentang kekuasaan. Kekuasaan kenegaraan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia pada pokoknya adalah *derivat* dari kesadaran kolektif kita mengenai kemahakuasaan Tuhan Yang Maha Esa. Keyakinan akan kemahakuasaan itu diwujudkan dalam kedaulatan hukum dan sekaligus dalam keadulatan rakyat yang kita terima sebagai dasar-dasar berpikir sistemik dalam konstruksi Undang-Undang Dasar Negara kita. Prinsip kedaulatan hukum kita diwujudkan dalam gagasan *rechtstaat* atau *the rule of law* serta prinsip supremasi hukum yang selalu kita dengung- dengungkan setiap waktu. Namun dalam perwujudannya, perumusan hukum yang dijadikan pegangan tertinggi itu haruslah disusun sedemikian rupa melalui mekanisme demokrasi yang lazim sesuai dengan sila kerakyaran yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Sebaliknya konsep kedaulatan rakyat diwujudkan melalui instrumen-instrumenn hukum dan sistem kelembagaan negara dan pemerintahan sebagai institusi hukum yang tertib.

Oleh karena itu, produk-produk hukum yang dihasilkan selain mencerminkan prinsip-prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa, juga haruslah mencerminkan perwujudan prinsip kedaulatan rakyat. Setiap produk

hukum yang dihasilkan tidak boleh bertentangan dengan cita Ketuhanan bangsa Indonesia yang dijamin dalam Pancasila, tetapi produk hukum itu bukan pula penjelmaan langsung dari keyakinan-keyakinan umat beragama terhadap hukum-hukum *Ilahiyyah*. Proses terbentuknya hukum nasional yang disepakati haruslah dilakukan melalui proses permusyawaratan sesuai prinsip demokrasi perwakilan sebagai pengejawantahan prinsip kedaulatan rakyat.

Oleh karena itu, prinsip kedaulatan rakyat selain diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang akan dihasilkannya, juga tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi. Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat itu biasanya diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution atau division of power*). Pemisahan kekuasaan bersifat *horizontal* dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*). Adapun pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Pra-Amandemen UUD 1945 menganut paham pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal, bukan pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal. Kedaulatan rakyat dianggap terwujud penuh dalam wadah MPR yang dapat ditafsirkan sebagai lembaga tertinggi ataupun sebagai forum tertinggi. Dari sini, fungsi-fungsi tertentu dibagikan sebagai tugas dan kewenangan lembaga-lembaga tinggi negara yang ada di bawahnya, yaitu Presiden, DPR, MA, dan seterusnya.

Dalam prespektif pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal itu, prinsip kesederajatan dan perimbangan kekuasaan itu tidaklah bersifat primer. Oleh karena itu, dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang asli, tidak diatur pemisahan yang tegas dari fungsi legislatif dan eksekutif. Dalam sistem yang lama, fungsi utama DPR lebih merupakan lembaga pengawasan dari pada lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya. Akan tetapi, dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (khususnya Perubahan Pertama dan Kedua), prinsip pemisahan kekuasaan secara horizontal jelas mulai dianut oleh para perumus Perubahan Undang-Undang Dasar seperti tercermin dalam perubahan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) sampai ayat (5). Anutan prinsip pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan ini penting untuk dijernihkan karena pilihan antara keduanya sangat

mempengaruhi mekanisme kelembagaan dan hubungan antarlembaga negara secara keseluruhan. Dalam paham pemisahan kekuasaan, prinsip hubungan *check's and balances* antara lembaga-lembaga tinggi negara, dianggap sebagai sesuatu yang sangat pokok. Oleh karena itu, dengan ditegaskannya anutan prinsip pemisahan kekuasaan maka format dan mekanisme ketatanegaraan yang dikembangkan pada masa depan juga mengalami perubahan mendasar. Kekuasaan negara yang selama ini berpusat pada Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara, termasuk berkenaan dengan format dan susunan peraturan perundang-undangan yang selama ini terkait dengan keberadaan MPR, mau tidak mau, harus mengalami perubahan mendasar. Pada intinya, prinsip-prinsip pemisahan atau pembagian kekuasaan itu dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan negara dari kemungkinan menjadi sumber penindasan dan tindakan sewenang-wenang pada penguasa. Pengaturan dan pembatasan kekuasaan itulah yang menjadi ciri konstitutionalisme dan sekaligus tugas utama konstitusi, sehingga kemungkinan kesewenang-wenangan kekuasaan dapat dikendalikan dan diminimalkan. Seperti kata-kata Lord Acton yang terkenal dan sering dikutip oleh banyak penulis, *power tends to corrupt and absolute power corrupt absolutely* (kekuasaan cendrung untuk menjadi sewenang-wenang, dan dalam kekuasaan yang bersifat mutlak, kesewenang-wenangannya juga cendrung mutlak). Inilah hukum besi kekuasaan yang jika tidak dikendalikan dan dibatasi menurut prosedur konstitusional, dapat menjadi sumber malapetaka. Moral kekuasaan tidak boleh hanya diserahkan pada niat, ataupun sifat-sifat pribadi seseorang, yang namanya kekuasaan tetaplah harus diatur dan dibatasi, sehingga kebaikan orang tidak larut ditelan oleh hukum besi kekuasaan itu.

Dengan memetik intisari dari apa yang telah disampaikan oleh Guru Besar Hukum Tata Negara dan mantan Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Periode 2003-2008 yaitu oleh (Jimly Asshidiqie, 2010), bahwa dari substansi yang telah dibentang itu, menurut hemat penulis sangat mempunyai relasi dan/atau korelasi dengan konten yang dibahas dalam bagian ini khusus mengenai implementasi Hak Pengelolaan berdasarkan amanat Konstitutionalisme. Artinya, ketika Negara dan/atau Pemerintah dalam konteks menunaikan dan/atau melaksanakan kewenangannya terkait dengan pengejawantahan atas keberadaan hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan itu, di dalam pelaksanaannya kewenangan Negara dan/atau Pemerintah juga harus berjalan di atas koridor

hukum yang benar. Dengan kata lain, kewenangan Negara dan/atau Pemerintah untuk melaksanakan keberadaan dan/atau eksistensi hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan tersebut, di dalam implementasinya harus dibatasi dan sekaligus harus berdasarkan amanat dan perintah konstitusionalisme. Oleh karenanya, tidak boleh terjadi di lapangan, yaitu dengan dilaksanakannya kebijakan dan/atau tindakan mengenai hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan tersebut, pada kenyataannya di lapangan akan menggerus dan/atau menenggelamkan kedaulatan rakyat, yaitu terhadap satuan bidang tanah, kepunyaan dan milik rakyat yang berstatus Hak Milik. Singkat kata, kewenangan yang sudah diberikan dan/atau sudah dimandatkan secara konstitusionalisme kepada Negara dan/atau Pemerintah tersebut, terutama yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan atas tanah dengan status Hak Pengelolaan itu, tidak diperkenankan secara konstitusionalisme bahwa rakyat menjadi miskin dan sengsara hidup dan kehidupannya. Dalam hal ini, harus tetap diingat, terutama dalam prespektif konstitusionalisme utamanya merujuk kepada tujuan politik hukum agraria secara nasional intinya sama dan sebangun dengan tujuan Negara Indonesia merdeka sebagaimana yang diamanatkan dalam alinea keempat Pembukaan Undang- Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945, yaitu untuk mewujudkan cita-cita bangsa merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur dalam wadah Negara Indonesia. Relevan dengan hal ini, bahwa sejatinya Tujuan Negara dan Dasar Negara Indonesia tersebut, adalah menganut prinsip demokrasi yang berkonstitusional. Sekali lagi perlu kita untuk mengingat kembali, bahwa tujuan kemerdekaan banga dan Negara Indonesia itu adalah, untuk: -melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; -memajukan kesejahteraan umum; -mencerdaskan kehidupan bangsa ; dan - mewujudkan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Kembali, kepada topik pokok yang dibahas dalam bagian ini yaitu seperti apa dan bagaimana implementasi Hak Pengelolaan atas tanah itu seyogianya harus diimplementasikan dan/atau dilaksanakan oleh Negara dan/atau Pemerintah, tentu dalam konstelasi politik Hukum Agraria/Hukum Pertanahan di Indonesia, sekali lagi dalam hal ini Negara dan/atau Pemerintah harus melaksanakannya, dengan tetap pergegangan teguh dan harus berdasarkan konstruksi pilar, jangkar dan pondasi dan/atau landasan hukum yang bersifat paradigmatis, dan konstitusional yaitu: (1) Negara dan/atau Pemerintah dan semua pemangku kepentingan yang berhubungan dengan pemanfaatan aset

tanah yang masih berstatus tanah yang langsung dikuasai oleh Negara, dalam melaksanakan proses pemberian tanah dengan *title* dan/atau Hak Pengelolaan (HPL), dalam pengejantawahannya harus merujuk, dan berpedoman serta berdasarkan amanat paradigma yang membumi. Pelaksanaannya harus berdasarkan denyut nadi, jantung dan jiwa rakyat atas hukum yang hidup (*the living law*) dalam kehidupan sosial kemasyarakatan, bangsa dan Negara Indonesia. Dalam kaitan ini, tentu paradigma yang membumi tersebut harus diimplementasikan berdasarkan nilai-nilai filosofis dan nilai-nilai luhur yang dimiliki rakyat, masyarakat dan bangsa Indonesia yang lahir dari perut bumi Ibu Pertiwi, Negara dan bangsa Indonesia. Nilai-nilai yang filosofis dan luhur itu sesungguhnya adalah nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945 yang secara secara paradigmatis disebut dengan *philosophy of paradigm*; (2) Dalam pelaksanaannya harus mengacu, berpedoman dan berdasarkan amanat Konstitusi Negara yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mengenai hal ini, dalam pelaksanaannya harus meneguhkan paham kedaulatan rakyat sebagaimana telah diatur dan diamanatkan secara tegas dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan dalam perspektif yang sifatnya paradigmatis, hal ini disebut dengan *constitutional of paradigm*; (3) Dalam pelaksanaannya harus berdasarkan kepada amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, yaitu TAP MPR No.IX/MPR/2001, tentang Pembaruan Agraria dan Penelolaan Sumber Daya Alam; dan (4) Dalam pengejawantahannya harus dilaksanakan berdasarkan amanat secara paradigmatis *yuridical of paradigm*, yaitu untuk meneguhkan paham Negara hukum. Khusus mengenai hal ini, sejatinya telah diamanatkan dan/atau diinstruksikan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan sekaligus dalam penerapannya harus mengutamakan dan memprioritaskan untuk terlaksananya prinsip dan ciri bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum.

Sehubungan dengan hal yang disebutkan pada bagian di atas, sejatinya tindakan Negara dan/atau pemerintah untuk-dan guna melaksanakan keberadaan hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan tersebut, haruslah diimplementasikan dalam spektrum paradigma yang membumi. Secara konkret dalam pelaksanaannya harus merujuk dan berpedoman kepada ketentuan peraturan perundang-undangan organik di bidang keagrariaan/pertanahan sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 tersebut. Berkenaan dengan hal ini dapat ditegaskan kembali, bahwa sesungguhnya UUPA tersebut adalah merupakan turunan dan/atau derivasi daripada nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana yang telah disebutkan pada bagian di atas. Dalam pada itu disampaikan bahwa dalam konteks melaksanakan dan/atau mengimplementasikan paradigma yang membumi itu, yang ditujukan khusus ketika Negara dan/atau Pemerintah mengejawantahkan politik hukum agararia nasional terkait dengan pelaksanaan eksistensi hak atas tanah dengan sebutan hak pengelolaan tersebut, maka kepada Negara dan/atau Pemerintah diharapkan jangan sampai terjadi tindakan penggerusan dan pengamputasi atas hak kedaulatan rakyat khususnya yang terkait dengan keberadaan dan/atau eksistensi tanah hak rakyat dengan status Hak Milik. Dalam konteks ini, Negara dan/atau Pemerintah harus arif dan bijaksana dalam menggunakan kewenangan terkait dengan Hak Menguasai Negara (HMN). Sesungguhnya, basis dan/atau postulat serta landasan hukum secara yuridis formal lahirnya Hak Pengelolaan itu adalah bersumber dari HMN dimaksud sebagaimana yang telah diatur dan diteskan pada Pasal 2 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 dimaksud. Berkenaan dengan hal ini, seharusnya Negara dan/atau Pemerintah dalam menimplementasikan politik hukum agraria nasional dimaksud, bukanlah seperti "menara gading", dimanama Negara dan/atau Pemerintah berjalan dan bergerak atas lamunan dan kemaunnya sendiri, tetapi dalam pelaksanaannya haruslah bertindak konkrit dan nyata yaitu untuk menjadi "menara air", yang secara aksiologis harus mampu memberikan kontribusi kemanfaatan yang paripurna kepada seluruh rakyat, masyarakat, bangsa dan Negara Indonesia. Dalam pada itu, Negara atau pemerintah melaksanakan secara konsisten tentang politik hukum mengenai pendaftaran tanah di Indonesia secara berkelanjutan (Urip Santoso,2010) demi memberikan perlindungan kepasatian hukum terhadap hak atas tanah rakyat warga negara Indonesia (Bachtiar Effendie, 1983).

Berkenaan dengan hal yang dimaksudkan pada bagian di atas, menurut hemat penulis bahwa Negara dan/atau Pemerintah dalam konteks melaksanakan kewenangannya yang berkaitan dengan Hak Menguasai Negara yang merupakan sumber hukum atas keberadaan hak pengelolaan itu (A.P.Parlindungan, 1994), seharusnya Negara dan/atau Pemerintah dalam melaksanakan tidakannya secara konkret di lapangan harus tetap konsisten berdasarkan amanat konstitutionalisme dan sekaligus mengintegrasikannya dengan bagian penting dari pelaksanaan politik hukum agarian nasional, yaitu untuk:

- memungkinkan atas terwujudnya suatu Pemerintahan Negara Republik Indonesia yang secara nyata, sanggup dan mampu untuk memberikan perlindungan kepada segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
- berupaya sekuat tenaga dalam upaya mewujudkan terus maju, berkembang dan meningkatnya tingkat kesejahteraan rakyat, masyarakat bangsa Indonesia di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- berupaya dan berjuang keras, guna meningkatkan taraf kecerdasan dan kehidupan rakyat, bangsa dan Negara Indonesia;
- berupaya secara konsisten dan berkelanjutan bangsa dan Negara Indonesia untuk ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Masih relevan dengan hal tersebut di atas, terutama dalam konteks melaksanakan kebijakan publik utamanya yang terkait dengan pelaksanaan atas keberadaan hak pengelolaan atas tanah di Indonesia, sudah seharusnya Negara dan/atau Pemerintah kembali kepada amanat konstitusional yang sangat mendasar dan/atau fundamental, yaitu sesungguhnya pengabdian puncak atas pelaksanaan seluruh rangkaian kebijakan di bidang keagrarian/pertanahan di Indonesia, tentu tidak terkecuali dalam hal melaksanakan kebijakan yang berhubungan dengan hak pengelolaan dimaksud, arah tujuan utamanya adalah untuk meneguhkan kedaulatan rakyat, dan untuk mempercepat tercapainya cita-cita nasional sebagaimana yang telah diamanatkan dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam hal ini, seharusnya kita semua sadar dan insaf, janganlah sempat terjadi bahwa pelaksanaan seluruh rangkaian tatanan sistem hukum (Lawrence M.Friedman, 2001) dan kebijakan dan politik hukum Agraria Nasional itu dilaksanakan seperti menjajakan barang dagangan, yang hanya semata-mata untuk mengejar keuntungan yang sebersar-besarnya, tetapi secara bersamaan akibatnya dapat memenggal, dan memasung kedaulatan rakyat dan sekaligus dapat memiskin hidup dan kehidupan rakyat.

Bukankah, dilahirkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 tersebut demi mempertanggung jawabkan makna kemerdekaan bangsa dan Negara Indonesia?. Ya, jawabannya tentu kelahiran UUPA tersebut adalah sebagai salah satu bentuk pertanggung jawaban bangsa dan Negara Indonesia atas kemerdekaan bangsa dan Negara Indonesia 17 Agustus 1945. Dalam pada itu, sejatinya atas lahir dan ditetapkan serta diberlakukannya UUPA dimaksud, juga sekaligus merupakan pertanggungjawaban yang sangat esensial dari seluruh rakyat, masyarakat, bangsa dan Negara Indonesia atas empat pokok pikiran terdalam sebagaimana yang telah digariskan dan diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karenanya, sekali menurut hemat penulis, belum ada kata terlambat bahwa Negara dan/atau Pemerintah, khususnya untuk melaksanakannya kebijakan publik di bidang keagrariaan/pertanahan yang berhubungan dengan hak pengelolaan dimaksud, harus segera melaksanakannya berdasarkan amanat dan perintah konstitusionalisme, yaitu dengan berketetapan hati, tegak lurus dan istiqomah untuk menunaikan secara konkret di lapangan yaitu nilai-nilai Pancasila 1 Juni 1945 sebagai Dasar Negara, nilai-nilai luhur, padangan hidup dan jiwa kepribadian bangsa dan Negara Indonesia, secara bulat, utuh, terpadu, menyatu, serempak, sekaligus, komprehensip, terintegrasi, holistik dan humanis, atas ke lima sila Pancasila dimaksud, yaitu: -Ketuhanan Yang Maha Esa; -Kemanusiaan yang adil dan beradab; -Persatuan Indonesia; -Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat Kebijaksanaan dan Permusyawaratan/Perwakilan; -Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

4. Implementasi Tanah Hak Pengelolaan Berdasarkan Amanat UUPA

Sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian tersebut di atas, ketika membahas pada bagian pengaturan hukum (Boedi Harsono, 2013) mengenai keberadaan dan/atau eksistensi hak atas tanah dengan status dan/atau *title* Hak Pengelolaan itu, sejatinya hak pengelolaan tersebut adalah bersifat hukum publik. Mengenai kewenangannya, dimandatkan secara konstitusionalisme kepada Negara melalui Hak Menguasai dari Negara vide Pasal 2 ayat (2) dan ayat

(4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043. Berkennaan dengan hal ini, dalam bagian awal ini, dan atas sepemahaman penulis bahwa hak pengelolaan itu dapat dilaksanakan oleh Negara dan/atau Pemerintah, asalkan tidak merugikan dan/atau meminggirkan hak-hak konstitusional rakyat yang memiliki tanah dengan status Hak Milik. Dalam kaitan ini, sangat tepat secara saintifik untuk dikonstatir kembali atas pendapat Guru Besar Hukum Agraria, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara (USU) yang beliau juga sebagai Dosen penulis pada saat menjalan perkuliahan Strata S1 Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Univeritas Sumatera Utara (USU), beliau adalah yang sangat terpelajar (A.P. Parlindungan, 1998), yang dikatakannya, bahwa: Pasal 2 ayat 4 (penulis: dalam hal ini adalah ketentuan yang termaktub dalam UUPA tersebut), "Hak Menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan Peraturan Pemerintah". Lebih lanjut dikatakannya, sebagaimana sudah diperlajari pada pembicaraan Hak Menuasai dari Negara maka menurut pasal 2 ayat 4 wewenang pemerintah sentral (penulis: maksudnya adalah Pemerintah Pusat), dapat didelegasi wewenangkan kepada daerah-daerah otonom dan kepada masyarakat hukum adat dan akan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Sungguhun peraturan pemerintah untuk itu belum ada dikeluarkan sebagai implementasi dari Hak Menguasai dari Negara tersebut, maka ada sejumlah peraturan- peraturan yang mendukung adanya ide untuk memberikan kewenangan kepada daerah-daerah otonom untuk melakukan kewenangan agraria ini. Sebagai contoh telah dikemukakan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972.

Dalam pada itu, lebih lanjut dikatakannya, bahwa Hak yang akan dibicarakan dalam bab ini adalah Hak Pengelolaan yang tidak terdapat istilah haknya dalam sistem UUPA, tetapi lembaga yang dimaksud sudah ada jauh sebelum UUPA diundangkan. Hak Pengelolaan ini banyak sudah diterbitkan kepada daerah-daerah otonom, pelabuhan, badan-badan otorita, seperti otorita Pualau Batam, dan sebagainya. Oleh karena itulah Hak Pengelolaan ini penting untuk dibicarakan. Hak Pengelolaan yang diberikan kepada masyarakat hukum adat, menurut penulis berbeda dengan Hak Ulayat yang sudah kita kenal dalam

Pasal 3 UUPA. Barangkali hak ini dapat diberikan kepada masyarakat hukum adat yang sudah tidak ada lagi Hak Ulayatnya, ataupun kepada desa-desa binaan baru, ataupun yang terjadi dari proyek-proyek PIR dan Transmigrasi. Sudah merupakan ciri-ciri yang khusus bagi suatu desa di masyarakat Indonesia, adanya sejumlah hak-hak agraria yang memungkinkan mereka untuk melaksanakan tugas-tugasnya, lebih-lebih lagi desa itu mempunyai anggaran tersendiri yang dapat dicari sumber-sumbernya sendiri. Dalam pada itu disebutkan beliau, bahwa berdasarkan PP No.8 Tahun 1953, dengan demikian kita akan mengenal Hak Pengelolaan umum dan Hak Pengelolaan desa. Peraturan Pemerintah No.8 Tahun 1953, menetapkan adanya suatu Hak Penggunaan, yang berisikan: a. merencanakan peruntukan, penggunaan tanah tersebut; b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya; c. menerima uang pemasukan/ganti rugi dan atau uang wajib tahunan. Sungguhpun PP No.8 Tahun 1953 sebagai memenuhi tuntutan dari daerah-daerah otonom, untuk dapat membeli tanah untuk keperluan tugasnya, yang sebelumnya telah ditentukan untuk sementara dihentikan pemberian Hak *Eigendom* berhubung karena masa transisi, pemerintah ingin mengadakan kajian terhadap hak-hak tanah yang berasal dari *BW*. Dengan Peraturan Pemerintah ini memberikan keluasan bagi pemerintah daerah untuk membeli tanah-tanah dari rakyat sehingga memberikan kelapangan pemerintah daerah mengembangkan roda pemerintahannya. Tidak dapat disangkal lagi akibat akibat zaman Jepang bergolak banyak rakyat yang berpindah ke kota-kota sehingga urbanisasi itu menghendaki suatu pengaturan yang lebih luas dari pengelolaan kota itu.

Masih berkaitan dengan hal yang disebutkan pada bagian di atas, untuk selanjutnya dikatakannya, bahwa dari objektif PP No.8 Tahun 1953 tersebut kita melihat ada 3 unsurnya yaitu: selain untuk merencanakan peruntukan penggunaan tanah tersebut juga untuk mempergunakan sendiri tanah tersebut dan kemudian bisa juga memperuntukkan bagi pihak lain atau memanfaatkan dan daripadanya Pemda memperoleh sejumlah uang baik sebagai uang wajib ataupun uang pemasukan untuk kas daerahnya. Demikian juga istilah Hak Penggunaan itu disinggung lagi oleh surat keputusan Menteri Agraria No.SK VI/5/Ka tanggal 20 Januari 162 sebagai berikut: Menetapkan sebagai hak-hak yang di samping Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961: 1. Hak Penggunaan (*beheer*) oleh suatu Departemen, Jawatan atau daerah

swatantra atas tanah yang dikuasai langsung oleh Negara berdasarkan Peraturan Pemerintah No.8 Tahun 1953 (LN 1953 No.14) atau peraturan perundangan lainnya sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah tersebut; 2. dan seterusnya. Kemudian lagi dengan suarat edaran dari Menteri Agraria c.q. Kepala Biro Perencanaan dan Perundang-undangan yang ditujukan kepada Kepala Inspeksi Agraria Jawa Barat tanggal 1 Maret 1962 No.Ka 3/1/1/ dinyatakan bahwa: (1) Mengenai tanah-tanah yang belum berlakunya UUPA dipunyai oleh Kotapraja/Kabupaten dengan Hak *Eigendom*: a. kalau hak *eigendom* itu terkena oleh Undang-Undang tentang Penghapusan tanah-tanah partikelir, maka tanah yang bersangkutan akan diberikan dengan surat keputusan Menteri Agraria dengan Hak Penguasaan (*beheer*) kepada Kotapraja yang dahulunya mempunyai Hak *Eigendom* tersebut; b. jika mengenai tanah-tanah *eigendom* yang kecil-kecil yang tidak terkena oleh undang-undang tentang penghapusan yang penguasaannya diselenggarakan dengan keputusan Menteri Agraria (Ketentuan Konversi UUPA Pasal 1 ayat 5). (2) Jika belum ada sesuatu hak atas tanah tersebut, juga diberikan Hak Penguasaan. Dari uraian tersebut maka Kotapraja tidak mungkin mempunyai Hak Milik, atau Hak Guna Bangunan, tidak sama dengan ketentuan *BW* bahwa Kotapraja dan daerah otonom lainnya dapat mempunyai Hak *Eigendom*.

Berkaitan dengan yang dimaksudkan pada bagian di atas, untuk selanjutnya akan dilihat mengenai konstruksi hak pengelolaan itu dalam produk peraturan perundang-undangan lainnya. Hal itu dimaksudkan dapat diperhatikan yaitu sebagaimana yang diatur di dalam Peraturan Menteri Agraria No.9 Tahun 1965. Dengan Peraturan Menteri Agraria No.9 Tahun 1965 itu, ditetapkan dan diatur mengenai substansi Konversi Hak Penguasaan atas tanah Negara dan ketentuan- ketentuan kebijaksanaan selanjutnya. Pasal 1, dinyatakan Hak Penguasaan (vide PP No.8 Tahun 1953) yang dipergunakan untuk keperluan sendiri dari Departemen-departemen, Direktorat-direktorat dan daerah swatantra dokonversi menjadi Hak Pakai. Kemudian, di dalam Pasal 2 menetapkan jika selain untuk instansi sendiri tanah tersebut juga dimaksudkan untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga maka Hak Penguasaan itu dikonversi menjadi Hak Pengelolaan dan berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan instansi yang bersangkutan, dan Hak Pengelolaan itu harus didaftarkan. Lebih lanjut, di dalam Pasal 6 menyatakan Hak Pengelolaan itu sebagai berikut: a. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut; b. menggunakan tanah

tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya; c. menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan hak pakai yang berjangka waktu 6 (enam) tahun; d. menerima uang pemasukan/ganti rugi dan atau uang wajib tahunan, dengan pembatasan bahwa wewenang itu luasnya maksimum 1.000m² hanya untuk warga negara Indonesia dan badan-badan hukum Indonesia. Untuk selanjutnya akan dilihat sedemikian rupa, seperti apa pengaturan hukum Hak Pengelolaan itu menurut Peraturan Menteri Agraria No.1 Tahun 1966. Terkait dengan hal ini, oleh Pemerintah kemudian ditetapkan lagi Peraturan Menteri Agraria No.1 Tahun 1966 yaitu tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan. Peraturan Menteri Agraria No.1 Tahun 1966 dikeluarkan pada tanggal 5 Januari 1966, yang pada intinya menetapkan bahwa Hak Pengelolaan itu harus daftarkan di Kantor Pendaftaran Tanah (penulis: sekarang adalah Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat).

Untuk mengetahui lebih lanjut mengenai pengaturan hukum atas keberadaan dan/atau eksistensi Hak Pengelolaan itu, pada bagian berikut ini akan dilihat sebagaimana diatur dan ditetapkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.5 Tahun 1974. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974 ini subtansinya adalah mengatur tentang Ketentuan mengenai penyediaan dan pemberian tanah untuk keperluan perusahaan. Salah satu pokok yang disebutkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.5 Tahun 1974 tersebut adalah dengan mengubah seperlunya ketentuan dalam Peraturan Menteri Agraria No.9 Tahun 1965, maka Pasal 2 ayat 1 di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974 tersebut dinyatakan: a. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan; b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya; c. menyerahkan bagian-bagian daripada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah-tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No.6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan wewenang pemberian hak atas tanah, sesuai dengan peraturan agraria yang bersangkutan. Dalam pada itu, lebih lanjut akan ditelisik mengenai pengaturan hukum sebagai dasar atas pelaksanaan Hak Pengelolaan tersebut, yaitu sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) No.1 Tahun 1977. Inti dari subtansi yang diatur di dalam

Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) No.1 Tahun 1977 tersebut adalah merupakan penyempuranaan dari segala Hak Pengelolaan yang sudah ada, dan dalam Pasal 1 dinyatakan bahwa Hak Pengelolaan adalah: a. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan; b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya; c. menyerahkan bagian-bagian daripada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan sesuai dengan peraturan perundungan yang berlaku.

Relevan dengan substansi mengenai Hak Pengelolaan sebagaimana yang telah diuraikan pada bagian di atas, lebih lanjut dalam bagian berikut ini disampaikan uraian tambahan, bahwa sesungguhnya dari pengaturan hukum Hak Pengelolaan sebagaimana yang termaktub dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) No.1 Tahun 1977 tersebut, dan hal sejalan dengan penjelasan yang telah diberikan oleh (A.P. Parlindungan, 1998), bahwa berdasarkan versi Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) No.1 Tahun 1977 dimaksud, **"maka dapat diberikan Hak Milik"**, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai kepada pihak ketiga dengan suatu perjanjian antara pemegang Hak Pengelolaan dengan yang bersangkutan. Dalam pada itu lanjut dijelaskan, bahwa hak-hak yang timbul dari Hak Pengelolaan ini, harus diproses melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) N.6 Tahun 1972 yaitu mengenai luasnya kewenangannya sampai dengan 2.000m² diputus oleh Kanwil Badan Pertanahan Nasional dan jika di atas 2.000m² oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional (penulis: sekarang Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di Jakarta). Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang berasal dari Hak Pengelolaan sama dengan hak sejenis atas Keputusan pemberian hak yang diatur dan ditetapkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) No.6 Tahun 1972 tersebut. Masih relevan dengan hal ini lebih lanjut dijelaskan, bahwa untuk Hak Milik atau Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, mempunyai *right of disposal*, termasuk sebagai objek Hak Tanggungan dan *right to usenya*. Menurut hemat penulis, bahwa Hak Pengelolaan sesungguhnya hanya memiliki sifat *right to use*, tidak *right of disposal*, yang artinya hak yang melekat pada Hak Pengelolaan itu, hanya dapat mempergunakan tanah semata-mata untuk kepentingan tugas atau usahanya saja. Mengenai hal ini sudah

diatur dan ditegaskan dalam UUPA dan Peraturan Pemerintah No.40 Tahun 1996. Dalam bagian ini, untuk selanjutnya (A.P. Parlindungan, 1998) memberikan kesimpulan, yaitu: 1. Hak Pengelolaan ini baik yang berasal dari Hak Penguasaan dan maupun dari hak-hak yang timbul dari PMDN No.1 Tahun 1977, merupakan suatu hak atas tanah yang belum diatur oleh UUPA; 2. PMDN No.1 Tahun 1977 merupakan suatu ketentuan, dan sekaligus sebagai perbaikan dari PMA 1/1966 tentang Hak Pengelolaan, yaitu: a. menetapkan/meluruskan mekanisme dari proses mendapatkan hak tanah yang berasal dari Hak Pengelolaan, yaitu harus dikaitkan kepada PMDN 6/1972 sehingga antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga harus dituangkan dengan suatu perjanjian ini barulah dilaksanakan proses pemberian hak yang diperjanjikan dengan ketentuan pelimpahan wewenang sampai dengan 2.000m² wewenang dari Kepala Badan Pertanahan Nasional; b. Pemegang hak pengelolaan bukan hanya pemerintah daerah otonom tetapi juga departemen, lembaga pemerintahan dan juga perusahaan pemerintah pusat/daerah; 3. Hak-hak tanah yang dipergunakan untuk keperluan sendiri maka dikonversi menjadi Hak Pakai (khusus) yaitu untuk pelaksanaan tugasnya dan diberikan untuk waktu yang tidak terbatas; 4. Hak Pengelolaan itu merupakan delegasi wewenang kepada daerah otonom, departemen, lembaga dan perusahaan pemerintah; 5. **"Dari Hak Pengelolaan ini dapat diterbitkan Hak Milik"**, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai; 6. Hak Pengelolaan maupun hak-hak yang timbul daripadanya harus didaftarkan; 7. Hak-hak yang timbul dari Hak Pengelolaan ini harus diproses melalui PMDN No.6 Tahun 1972.

Dengan merujuk kembali kepada substansi pokok yang dibahas dan/atau dianalisis dalam bagian ini yaitu mengenai implementasi tanah Hak Pengelolaan berdasarkan amanat UUPA, menurut hemat penulis ada baiknya lebih lanjut diuraikan/dijelaskan ha-hal yang berkaitan dengan Obyektif dan Subyek Hak Pengelolaan dimaksud. Khusus yang berkaitan substansi tersebut, kembali dikonstatir secara saintifik dari pemikiran dan pendapat yang konstruktif sebagaimana yang telah dikemukakan oleh (A.P. Parlindungan, 1998) yang dinyatakannya, bahwa mengenai objektif dari Hak Pengelolaan ini, sesungguhnya adalah sebagai delegasi wewenang pelaksanaan beberapa wewenang agraria yang ada pada pemerintah pusat dengan Hak Menguasai dari Negara, dan sepenuhnya dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri, khusus mengenai hak-hak atas tanah, dan jika mengenai Kehutanan oleh Menteri Kehutanan (penulis: sekarang Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Repbulik Indonesia),

dan jika mengenai pertambangan oleh Menteri Pertambangan. Oleh karena Hak Pengelolaan ini berdasarkan kepada Peraturan Menteri Dalam Negeri No.5 Tahun 1974 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.1 Tahun 1977 telah menyatakan tugasnya dari Hak Pengelolaan tersebut yaitu: a. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan; b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya; c. menyerahkan bagian-bagian daripada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah-tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang "Pelimpahan wewenang pemberian Hak atas tanah" sesuai dengan peraturan perundangan Agraria yang berlaku.

Dari uraian tersebut, jelaslah bahwa pemegang Hak Pengelolaan itu diberi wewenang untuk membuat sesuatu *planning* penggunaannya dan peruntukannya sesuai dengan tugas dan lapangan kerjanya, seperti pelabuhan tentunya akan mengatur di mana kade, di mana gudang dan di mana kapal akan sandar baik ekspor maupun impor dan pelabuhan khusus untuk barang-barang yang berbahaya dan bahan-bahan kimia. Demikian pula untuk pelaksanaan tugasnya maka pemegang Hak Pengelolaan mempunyai keluasan untuk mengatur penggunaan tanah itu, seperti membangun kantor- kantornya sendiri ataupun emplasemen yang berkaitan dengan bebas. Oleh karena pemegang Hak Pengelolaan itu tidak dapat melepaskan diri dari lalu-lintas perdagangan, maka dapat juga dia menyerahkan bagian-bagian tertentu dari Hak Pengelolaannya tentunya yang telah disesuaikan dengan *master plan* maupun perencanaan pembangunan wilayahnya kepada pihak ketiga. Jikalau kita kaitkan kepada PMDN Nomor 1 Tahun 1977 maka dari Hak Pengelolaan itu dapat diterbitkan (1) Hak Milik; (2) Hak Guna Bangunan; dan (3) Hak Pakai. Demikian pula dapat diserahkan bagian dari Hak Pengelolaan itu kepada pengembangan industri dan pariwisata kepada badan-badan hukum Indonesia dengan sesuatu hak yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur Kepala Daerah cq.Kepala Direktorat Agraria Tingkat I (tentunya hal ini berkaitan dengan luas tanah yang diberikan yaitu sampai 2.000m² dan di atas 2.000m²). Baik PMDN 5/1974 maupun PMDN 1/1977 mengaitkan masalah penerbitan Hak-hak yang timbul dari Hak Pengelolaan ini kepada kepada PMDN No.6 Tahun 1972. Memang

sebelum adanya PMDN 6/1972 maupun PMDN 1/1977 dan PMDN 5/1974 timbul keragu-raguan bagaimana mekanisme penerbitan hak-hak kepada pihak ketiga apakah langsung SK pemegang Hak Pengelolaan menerbitkan pemberian hak-hak dimaksud.

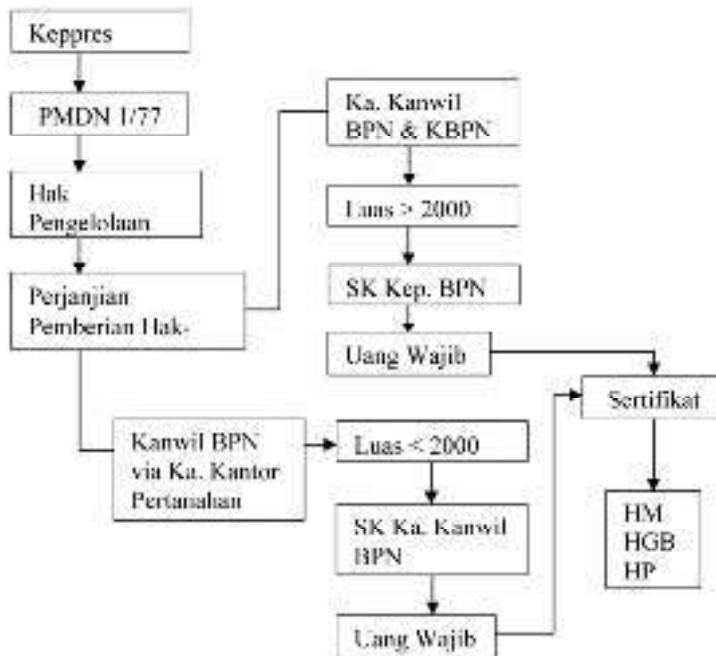
Dengan telah adanya ketiga produk hukum tersebut, maka penerbitan haknya dikaitkan kepada: 1. Perjanjian antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga tersebut untuk persetujuan pemberian sesuatu hak atas tanah; 2. Usulan dari pemegang hak atas tanah kepada Instansi Agraria untuk hak tertentu itu; 3. Penerbitan SK pemberian hak atas permohonan yang bersangkutan oleh: -jika lahan sampai dengan 2.000m² oleh Kep.Kanwil BPN Nasional; dan -jika tanah di atas 2.000m² oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional; 4. Uang pemasukannya tetap kepada Pemegang Hak Pengelolaan, tetapi di samping uang pemasukan itu harus ditambah 50% dan disetorkan ke Kas Yayasan Dana *Landreform* melalui Bank Rakyat Indonesia dan sekarang dana itu disetorkan ke Kas Negara sebagai pemasukan Negara; 5. Setelah uang wajib dan dana tambahan dibayarkan yang bersangkutan memajukan permohonan untuk penerbitan sertipikat hak atas tanahnya; 6. Kedudukan sertipikat tanahnya adalah sama dengan sertipikat yang diterbitkan berdasarkan SK biasa. Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 1982 tentang masalah Tata Guna Hutan Kesepakatan, yang menyatakan bahwa setiap perusahaan batas-batas kawasan Tata Guna Hutan Kesepakatan memerlukan terlebih dahulu persetujuan dari Menteri Dalam Negeri cq. Direktur Jenderal Agraria (tentunya sekarang Kepala BPN) dan kemudian disusul dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No.522.12/4275/Agr tanggal 3 Nopember 1982 merupakan suatu petunjuk teknis pelaksanaan Instruksi Menteri Dalam Negeri No.26 Tahun 1982. Di dalam surat dimaksud, yaitu pada No.6 menyatakan: Untuk Hutan Lindung, hutan margasatwa, areal HPH dan Hutan Produksi lainnya yang bukan HPH, agar segera dipastikan status hukumnya, yaitu sebagai Hak Pengelolaan yang diberikan kepada Departemen Pertanian (sekarang Departemen Kehutanan dan terakhir Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan) oleh Menteri Dalam Negeri. Dengan demikian kawasan lain dalam hutan kesepakatan yang tidak termasuk hutan lindung, HPH dan kawasan yang telah dilandasi dengan Hak Pengelolaan, mempunyai status Tanah Negara yang tidak bebas lagi karena merupakan " tanah yang sudah dicadangkan" untuk keperluan sektor kehutanan.

7. Tanah kawasan hutan kesepakatan yang termasuk dalam kategori "dicadangkan" seperti dimaksud dalam butir 6 di atas mempunyai masa berlaku yang relatif singkat, yaitu sampai batas

waktu pemrosesan Hak Pengelolaannya. Apabila dalam masa yang ditetapkan ternyata haknya belum diselesaikan, maka kawasan tersebut kembali menjadi tanah Negara bebas. 8. Masa berlakunya kawasan hutan kesepakatan adalah indentik dengan masa berlakunya pencadangan tanah yang lain, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apabila pemrosesan kawasan hutan kesepakatan menjadi Hak Pengelolaan (baik yang berupa hutan lindung, hutan margasatwa/perlindungan alam, HPH, maupun hutan lainnya) telah selesai, maka dengan sendirinya apa yang disebut dengan istilah "kawasan hutan kesepakatan" tidak ada lagi. Demikian uraian atas objektif atas keberadaan dan/atau eksistensi atas tanah dengan status Hak Pengelolaan. Menurut hemat penulis, inti dari Hak Pengelolaan itu terjadi dan/atau sebagai landasan hukumnya secara yuridis formal yang merupakan landasan hukum yang paling utama dalam bersumber dari Hak Menguasai dari Negara sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (2) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043.

Dalam bagian di bawah ini, akan disajikan Bagan 1 yang pada intinya memberikan penjelasan secara singkat penerbitan sertifikat (Tanda Bukti Hak) atas tanah Hak Pengelolaan sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya. Kembali dalam hal ini yang perlu diingat adalah, bahwa terbitnya Hak Pengelolaan itu adalah bersumber dan berasal dari Hak Menguasai Negara (HMN). Artinya keberadaan Hak Pengelolaan itu dalam pendekatan sistem adalah merupakan subsistem dari dari HMN itu sendiri. Maka oleh karena itu di dalam pelaksanaannya, terutama dalam konteks mengimplementasikan Hak Pengelolaan itu, tidak boleh menyimpang atau berbelok arah dari tujuan mulia atas amanat HMN dimaksud yaitu untuk memberikan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang adil, makmur, bersatu, bermartabat, yang kesemuanya itu adalah demi mempercepat terwujudnya cita-cita dan tujuan nasional kemerdekaan bangsa dan Negara Indonesia sebagaimana yang telah diamanatkan dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Bagan 1:
Skema Proses Penerbitan Sertifikat (Tanda Bukti Hak)
Hak Pengelolaan Berdasarkan PMDN No. 1 Tahun 1977



Sumber Data: Diolah oleh Penulis dan di derivasikan dari Buku A.P. Parlindungan, "Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria)", Bandung: Mandar Maju, 1994, hal. 47.

Kemudian dalam bagian selanjutnya berikut ini akan dijelaskan substansi yang berkenaan dengan Subyek dari hak-hak yang timbul dari Hak Pengelolaan. Kembali dikatakan oleh (A.P. Parlindungan, 1994) bahwa sub judul ini untuk para pemegang Hak Pengelolaan dalam menerbitkan/mengadakan persetujuan pemberian Hak kepada pihak ketiga. Siapa-siapa saja yang dapat sebagai subyek dari Hak Pengelolaan, maka dapat kita bagi dalam beberapa kategori antara lain: pemerintah daerah, daerah otonom seperti Kotamadya (penulis: sekarang Kabupaten/Kota). Lembaga pemerintahan, daerah Pelabuhan, Departemen Transmigrasi untuk tanah-tanah transmigrasi, Departemen Pertanian untuk daerah proyek PIR, Departemen

Pertambangan untuk daerah pertambangannya, Departemen Kehutanan untuk daerah kehutanan terutama untuk tanah Hutan Kesepakatan, Lembaga Otorita di Pulau Batam dan sebagainya. Lembaga pemerintahan yang bergerak di *industrial estate*, pariwisata, dan sebagainya. Perumnas juga sesuai dengan surat edaran Ditjen Agraria tanggal 28 September 1983 Nomor 593.61/5800/Agr kepadaanya harus segera diselesaikan penerbitan Hak Pengelolaannya sehingga dapat dilaksanakan pemberian Hak tertentu (HM, HGB atau HP), oleh karena persyaratan umum dari pemberian Hak Pengelolaan itu adalah bahwa Hak Pengelolaan itu harus didaftarkan lebih dahulu di Kantor Pendaftaran Tanah sebelum boleh menerbitkan (dengan perjanjian) pemberian hak-hak diatur khusus untuk Hak Pengelolaan tersebut. Bagaimana proses suatu pemberian Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai dapat kita baca surat dari Direktorat Jenderal Agraria tanggal 31 Agustus 1982 Nomor 593/3418/Agr Perihal Masalah Hak Guna Bangunan/Hak Pakai di atas tanah Hak Pengelolaan. Sebagaimana ketentuan Pasal 5 dan Pasal 3 dan kemudian disusul pada Pasal 21, 30, 36, dan 42 UUPA, menurut asas Nasionalitas, artinya hanya warga negara Indonesia saja yang boleh mempunyai hak-hak tanah di Indonesia. Konsekuensinya ketentuan ini tercermin juga bahwa suami isteri kedua-duanya harus berkewarganegaraan tungan Indonesia (kecuali mereka ada membuat suatu perjanjian perkawinan sebelum perkawinan dilangsungkan di depan Notaris).

Terkait dengan hal tersebut di atas, dalam hal ini dapat dikemukakan sebagai contoh Pasal 21 ayat (3) dengan tegas lagi menyatakan: Orang-orang asing yang sudah berlakunya Undang-Undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga negara Indonesia yang mempunyai Hak Milk dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu di dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan wajib melepaskan hak itu di dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung. Ketentuan yang sama yang disesuaikan dengan peraturannya juga berlaku untuk Hak Guna Usaha Pasal 30 ayat (2), Hak Guna Bangunan, Pasal 36 ayat (2). Terhadap Hak Pakai maka berlaku ketentuan yang agak longgar yaitu bagi orang asing boleh

mempunyainya asal saja dia adalah penduduk Indonesia, demikian pula badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia (tentunya mempunyai perwakilan di Indonesia dan mempunyai izin kerja di Indonesia yang diberikan oleh instansi yang berhak Departemen Perdagangan). Badan-badan hukum juga mempunyai hak untuk memiliki hak-hak menurut ketentuan UUPA tersebut dan Badan Hukum itu harus Badan Hukum Indonesia. Hak Milik hanya (sampai sekarang) boleh dimiliki oleh badan-badan hukum Perbankan Negara, Koperasi dan IMA, sedangkan badan-badan lainnya tidak boleh mempunyai Hak Milik (PP 38/1963). Terhadap hak-hak lain badan-badan hukum itu boleh mempunyai Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, asal saja badan hukum itu badan hukum Indonesia (=didirikan menurut Hukum Indonesia, tunduk kepada Hukum Indonesia dan berdomisili di Indonesia). Seterusnya peralihan dari setiap hak-hak yang berasal dari Hak Pengelolaan harus melalui tata cara menurut PP10/1961, PMA 10/1961 dan PMDN 6/1972, yaitu melalui suatu akta pejabat dengan mempergunakan formulir PPAT yang resmi menurut Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No.104/Dja/1977 yo surat Direktur Jenderal Agraria tanggal 25 Oktober 1977 Nomor Btu 10/614/10-77 kemudian dengan keputusan Kep.BPN No.640.3752 tanggal 20 September 1989 dan peraturan Kep.BPN No.6/1989, yang dibuat oleh PPAT (Penjabat Pembuat Akta Tanah). Lebih lanjut (A.P. Parlindungan, 1994) menyatakan, bahwa manakala hak-hak tersebut telah berakhir maka baik perpanjangannya maupun pemberian hak baru kepada pihak ketiga yang lain kembali *prosedure* melalui pemegang Hak Pengelolaan tersebut, dimulai dengan pembuatan perjanjian dan sebagainya seperti sudah saya jelaskan sebelum ini, ungkapnya.

Berdasarkan penjelasan di atas, penulis memberikan pendapatnya: -bahwa mengenai penyebutan nama dan/atau *title*/ mengenai hak tanah dengan status Hak Pengelolaan itu, sama sekali belum pernah ada disebutkan di dalam UUPA. Oleh karena itu, dalam dimensi kelembagaan atas Hak Pengelolaan tersebut, seharusnya Negara dan/atau Pemerintah segera membentuk dan/atau mengatur dan sekaligus menetapkannya dalam Undang-Undang khusus mengenai keberadaan dan/atau eksistensi Hak Pengelolaan itu dalam bentuk hukum positif. Pekerjaan pembentukan Undang- Undang (*law making process*) yang dimaksudkan, waktu dan momennya sangat tepat sekali sekarang ini untuk segera dikerjakan. Namun sangat disayangkan, bahwa RUU Pertanahan ditarik kembali dari daftar RUU Prioritas Tahun 2020 (Hilda B Alexander, Kompas 8 Januari 2020).

Dalam hal ini diberitakan Kompas, bahwa Badan Legislasi (Baleg) Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) telah melaksanakan rapat evaluasi Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas 2020 dengan Menteri Hukum dan HAM Yasonna Laoly dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Berdasarkan hasil rapat, ada 16 RUU yang ditarik dari Prolegnas Prioritas Tahun 2020, 4 RUU tambahan dari DPR dan pemerintah, serta 2 RUU yang diganti dengan RUU yang lain. "Mengurangi 16 Rancangan Undang-Undang dari Prolegnas Prioritas tahun 2020", kata Ketua Baleg Supratman Andi Agtas saat membacakan kesimpulan rapat, di Kompleks Parlemen, Senayan, Jakarta, Kamis (2/7/2020). Salah satu RUU yang ditarik dari Prolegnas Prioritas, adalah RUU Pertanahan. Terkait dengan keputusan ini, Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Sofyan A Djalil menegaskan belum bisa memberikan tanggapan atau komentar apapun. "Saya belum bisa memberikan komentar, karena belum mendapat salinan kesimpulan rapat evaluasi tersebut", ungkap Sofyan kepada Kompas.com, Jumat (3/7/2020).

Berkenaan dengan hal ini, untuk selanjutnya Menteri ATR tersebut RUU Pertanahan kembali akan diajukan dalam Prolegnas Prioritas. Diberitakan oleh (Vendy Yhulia Susanto, KONTAN.CO.ID-Jakarta, Rabu 9 September 2020), diberitakannya bahwa, Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Sofyan Djalil mengatakan, pihaknya akan mengajukan lagi Rancangan Undang-Undang tentang Pertanahan agar masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas. Sofyan mengatakan, RUU Pertanahan sudah diajukan beberapa waktu sebelumnya. Terakhir, RUU Pertanahan diajukan pada tahun lalu saat periode pertama Pemerintahan Jokowi periode pertama berakhir. "Sudah hampir jadi tapi *last minute* karena konstelasi politik menjelang pemilihan Presiden akhirnya tertunda," kata Sofyan saat dikusi virtual. Sofyan mengatakan, UU Pertanahan seharusnya sebagai penjelasan dari UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Sofyan mengatakan, pihaknya akan mengajukan RUU Pertanahan sebagai Prolegnas Prioritas Tahun 2021. "Kita usahakan masukkan kembali", kata Sofyan. Sofyan menuturkan, UU Pertanahan dibutuhkan untuk meyelesaikan berbagai persolan mengenai pertanahan. Pasalnya, selama ini pengaturan tentang pertanahan diatur dalam Peraturan Kepala Badan dan Peraturan Menteri, ditambah Undang-Undang Pokok Agraria yang dianggap sudah terlalu lama. Meski UU Pokok Agraria dianggap terlalu lama, Sofyan

mengatakan UU Pokok Agraria perlu dipertahankan. Hanya saja, substansi yang belum diatur dalam UU Pokok Agraria harus ditambahkan di RUU Pertanahan dan interpretasi UU Pokok Agraria harus disesuaikan dengan perkembangan zaman."UU Pokok Agraria ini perlu kita pertahankan, tapi perlu ditambah (RUU Pertanahan) dan direinterpretasi sesuai dengan kebutuhan zaman," kata Sofyan. Sebagai informasi, RUU Pertanahan masuk dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2020. Namun kondisi Pandemi Covid-19, Badan Legislasi DPR, Pemerintah dan DPD sepakat menarik 16 RUU dari Prolegnas Prioritas dimana salah satunya adalah RUU tentang Pertanahan.

5. Implementasi Hak Pengelolaan di Pulau Batam-Kota Batam

Substansi sebagaimana lebih lanjut akan dibahas dan/atau dinalisis dalam bagian ini, yaitu dengan topik Implementasi Hak Pengelolaan di Kota Batam adalah merupakan salah satu puncak yang akan dinalisis tentu yang diselaraskan dan/atau diintegrasikan dengan judul dan/atau tema sentral buku ini "Konstitusionalisme Tanah Hak Milik Atas Tanah Hak Pengelolaan". Dalam hal ini disampaikan kembali beberapa substansi pokok sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya pada bagian latar belakang, bahwa secara faktual, nyata, objektif dan *existing* memang terdapat permasalahan hukum berkenaan, yaitu atas tersumbat dan terpinggirkannya penerbitan hak atas tanah status Hak Milik di atas tanah status Hak Pengelolaan di wilayah Pulau Batam atas di Kota Batam. Terkait dengan permasalahan hukum, yaitu tidak dapat diterbitkannya sertifikat (Tanda Bukti Hak) terhadap tanah warga masyarakat sebagai penghuni di Komplek Perumahan Kurnia Djaya Asri, yang setempat di kenal dengan sebutan Komplek Perumahan KDA, terletak di Kelurahan Belian, Kecamatan Batam Kota, Kota Batam, Provinsi Kepulauan Riau, yang saat ini di atas tanah dimaksud tidak dapat diterbitkan sertifikat Hak Milik, di atas tanah yang berstatus Hak Pengelolaan (induknya terdaftar atas nama Otorita Batam, sekarang sebagai Badan Pengusahaan/BP Batam) tersebut, pada bagian di bawah ini akan disampaikan keterangan terkait dengan hal dimaksud. Sebelumnya dapat disampaikan, bahwa untuk daerah Pulau Batam, sebagaimana besar hamparan tanahnya adalah berstatus Hak Pengelolaan. Sebagai pemegang Hak Pengelolaan dimaksud adalah terdaftar atas nama Otorita Batam, sekarang sebagai Badan Pengusahaan (BP) Batam. Sejalan dengan hal tersebut di atas menurut hemat penulis dalam bagian awal ini akan disajikan mengenai aspek historis keberadaan

Otorita Batam, sekarang Badan Pengusahaan (BP) Batam dan sekaligus mengenai eksistensi Hak Pengelolaan atas tanah di Pulau Batam.

a. Napak Tilas Kota Batam dan Hak Pengelolaan

Terkait dengan hal ini, sekaligus secara paralel disajikan tentang keberadaan Kota Batam yang tidak dapat dipisahkan dengan keberadaan Otorita Batam serta Hak Pengelolaan atas nama Otorita Batam, sekarang menjadi Badan Pengusahaan (BP) Batam. Dalam pada itu, dengan mengkonstataris atas berita yang telah publish oleh (batamnews, 26 Oktober 2019), telah diberitakan bahwa, tepat pada tanggal 26 Oktober 2019, Badan Pengusahaan (BP) Batam akan berumur 48 tahun. Umur yang cukup matang melihat proses yang dilalui, akan berumur 48 tahun. Umur yang cukup matang melihat proses yang dilalui. Berawal dari pulau hutan belantara hingga menuju kota industri yang cukup diperhitungkan di Indonesia saat ini. Menelisik sejarah Kota Batam tentu tidak bisa dilepaskan dari campur tangan lembaga yang awalnya bernama Otorita Batam tersebut. Hal ini ditemukan dalam buku "Mengungkap Fakta Pembangunan Batam", yang menjelaskan kemajuan Batam dan sejarah perkembangan Otorita Batam.

Kota Batam ini awalnya hanya pulau terbelakang. Dahulunya dihuni oleh beberapa orang suku Melayu atau disebut orang laut yang juga dikenal dengan nama Tambus. Namun seiringnya waktu, Batam perlahan diperhatikan karena memiliki strategis dari segala aspek. Lembaga Otorita Batam dihadirkan untuk membangun. Beberapa tampuk pimpinan silih berganti mengurus pulau tersebut. Mulai dari masa perintis pembangunan Batam di tangan Ibnu Sutowo (1970-1976), masuk periode konsolidasi di bawah J.B.Sumarlin, hingga periode *ex-officio* Kepala BP Batam sekarang Muhammad Rudi. Pada tanggal 15 Juni 1968, Presiden Kedua RI Soeharto membentuk Tim Ahli Ekonomi Presiden, terdiri dari Widjoyo Nitastro, Ali Wardhana, Moh Sadli, Soemitro Djojohadikusumo, Subroto, Emil Salim, Frans Seda, dan Radius Prawiro. Jauh hari sebelum pembentukan tim ahli tersebut, Soeharto pada masa konfrontasi masih sebagai prajurit militer yang bertugas di wilayah konflik perbatasan, memandang Batam tidak hanya sebatas zona militer semata. Tetapi lebih dari itu, Batam melibatkan sudut pandang politik, geopolitik, dan ekonomi. Seperti yang dijelaskan Sabeth Muksin dalam buku "Mengukap Fakta Pembangunan Batam", diulas rentetan awal proyek pembangunan Pulau Batam di bawah kepemimpinan Ibnu Sutowo. Ketika itu,

Soeharto menyerahkan Pulau Batam kepada beliau untuk dikembangkan. Dengan ide awal bahwa Batam adalah sebagai *refinery* atau basis logistik perminyakan. Di masa Ibnu Sutowo, Pulau Batam yang awalnya dikembangkan sebagai Pangkalan Logistik dan Operasional. Kegiatan itu berhubung dengan eksplorasi minyak lepas pantai sesuai Keppres 65 Tahun 1970. Peralihan Kota Batam terus dikembangkan, titik pentingnya pada tanggal 26 Oktober 1971 Soeharto mengeluarkan Keppres Nomor 74 Tahun 1971 tentang Pengembangan Pembangunan Pulau Batam Menjadi Daerah Industri. Di masa inilah, cikal bakal munculnya Otorita Batam yang kemudian diresmikan melalui Keppres No.41 Tahun 1973. Hal ini berdasarkan salah satu poinnya yang tertuang dalam Keppres No.74 Tahun 1971, berbunyi Pembentukan Badan Pemimpinan Industri Batam selanjutnya disebut Badan Pimpinan yang bertanggungjawab di bawah Presiden. Saat itu, Ibu Sutowo selaku Direkur Pertamina ditetapkan sebagai penanggungjawab pengembangan Pulau Batam. Sehingga setiap tanggal 26 Oktober selalu diperingati HUT OB atau BP Batam. Batam di tangan Ibnu Sutowo berlangsung maksimal. Beberapa proyek dibangun, mulai dari pembangunan pelabuhan, pengembangan peternakan sapi, dan lainnya.

Secara keseluruhan ketika itu pembangunan Batam cukup membaik. Meskipun, secara keseluruhan pulau tersebut masih bertumpu kepada keuangan Pertamina yang dipegang Ibnu Sutowo. Di masa Ibnu Sutowo inilah OB resmi dibentuk dan bertanggungjawab langsung terhadap Presiden. Namun, seiringnya waktu, krisis terjadi dalam tubuh Pertamina. Kondisi itu tentu berdampak besar kepada keberlangsungan pembangunan Pulau Batam. Hampir semua proyek yang sedang dilaksanakan Ibnu Sutowo terhambat. Hingga pembangunan Pulau Batam diambil alih oleh Pemerintah di bawah tampuk kepemimpinan Menteri Penertiban Aparatur Pembangunan yang dijabat J.B.Sumarlin tahun 1976. Tidak butuh waktu lama, J.B. Sumarlin langsung blusukan meninjau kembali arah pembangunan awal proyek Batam. Ia mengambil langkah untuk meneruskan yang sudah ada, namun lebih terarah, dengan prioritas utama membangun *transhipment facility*, infrastruktur: baik jalan, ketersediaan air bersih, dan infrastruktur lainnya. Soeharto memutuskan pembangunan Batam pendanaannya menggunakan APBN. Proses pembangunan Batam berlangsung mulus di tangan JB Sumarlin. Bahkan, JB Sumarlin lebih senang menyebutkan periode kepemimpinannya sebagai periode penyelamatan, baru kemudian konsolidasi ke dalam. Pasa masa JB Sumarlin ini rumusan Pulau Batam dilakukan, industri, pusat

perniagaan, daerah akumulasi, pariwisata, pengembangan daerah industri. Tidak hanya itu, Sumarlin juga menyelamatkan beberapa proyek yang mandek setelah krisis Pertamina, seperti proyek pembuatan tangki minyak yang berada di Batu Ampar. Sumarlin dianggap berhasil menyelamatkan krisis tersebut. Setelah itu dalam perkembangannya, Soeharto melihat perlunya Batam dikembangkan sebagai daerah industri yang berbasis teknologi tinggi. Untuk mewujudkan itu, Soeharto kemudian menugaskan BJ Habibie untuk membangun Batam sesuai harapan dan cita-citanya. Pada tahun 1978, JB Sumarlin diberhentikan dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia No.194/M Tahun 1978 tanggal 29 Agustus 1978 sekaligus mengangkat BJ Habibie sebagai Ketua Otorita Pembangunan Daerah Industri Pulau Batam selanjutnya.

"Batam is My Baby, Saya memberi kepercayaan kepada kalian untuk memajukan Batam sebagai kawasan Industri, Pariwisata yang bertaraf Internasional. Saya titip Batam kepada anda untuk diketahui dan untuk diingat", ujar BJ Habibie Ketua Otorita Batam ketiga dalam buku "Fakta Pembangunan Kota Batam, Jilid II". Pembangunan Kota Batam dilanjutkan Habibie. Habibie menjalankan masa pembangunan Batam dengan gemilang dalam kurun waktu hampir 10 tahun. Kemudian pada periode inilah pembangunan Kota Batam terus dilakukan yaitu Pembangunan Prasarana dan Penanaman Modal Lanjutan sebelum BJ Habibie menyerahkan tampuk kepemimpinan Otorita Batam kepada adiknya J.E Habibie. Karena Habibie menjabat Wakil Presiden Republik Indonesia pada 1998. Meskipun menjabat sebagai Ketua Otorita Batam lanjutan, J.E Habibie berhasil melakukan beberapa hal mulai dari pembentangan KKN, reformasi tambang pasir laut dan wacana pemindahan kantor Pusat Otorita Batam dari Jakarta ke Batam serta rekonstruksi organisasi. Estafet kepemimpinan selanjutnya dipercayakan kepada Ismeth Abdullah. Tantangan yang dihadapi di era kepemimpinan Ismeth yakni terbitnya Undang-Undang Otonomi Daerah. Sejalan dengan itu, pada masa Ismeth pula transformasi dalam penyelenggaraan pemerintahan sejalan dengan era Otonomi Daerah. Status Kotamadya Batam pun berubah menjadi Kota Batam berdasarkan Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999. Ismeth juga berhasil menyisipkan keberadaan Otorita Batam yang diatur dalam Pasal 21 dari Undang-Undang tersebut. Di tumpuk kepemimpinan Ismeth Abdullah, pengembangan pembangunan prasarana dan penanaman modal lanjutan, perhatian kesejahteraan rakyat dan perbaikan iklim investasi merupakan tujuan utama. Orientasi pembangunan fisik tidak semata-mata berupa infrastuktur

yang hanya menunjang arus barang industri saja, tetapi lebih ditekankan kepada tersedianya fasilitas urban, berupa fasilitas peribadatan, sarana olah raga, permukiman, fasilitas pemerintahan dan fasilitas umum lainnya. Hal itu dilakukan Ismeth juga bertujuan menciptakan pencitraan yang baik terhadap investor asing yang akan menanamkan modalnya di Batam.

Setelah itu, pembentukan Undang-Undang *Free Trade Zone (FTZ)* dirintis memperjelas status Batam. Pada tahun 2004, konsep UU *FTZ* disetujui DPR RI, tetapi wakil pemerintah yaitu Menteri Perindustri dan Perdagangan tidak menyetujuinya. Setelah itu tampak kepemimpinan dialihkan ke Mustofa Widjaja. Ia menjadi Ketua ke-6 Otorita Batam, pengganti Ismenth Abdullah. Ia merupakan satu-satunya Ketua Otorita Batam yang berasal dari lingkup lembaga tersebut. Di masa Mustofa, status kelembagaan Otorita Batam diperjelas, dengan terbitnya UU Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam serta Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2011 tengang Pengelolaan Keuangan Pada Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam. Akhirnya, di masa dia juga Otorita Batam diubah menjadi BP Batam. Berjalan sejak 2005 hingga 2016, era Mustofa menitikberatkan kepada periode pengembangan Batam, dengan penekanan pada peningkatan sarana dan prasarana, penanaman modal serta kualitas lingkungan hidup. Setelah itu Kepala BP Batam diteruskan oleh Hatanto Reksodipoetro (2016-19 Oktober 2017). Pada periode ini peningkatan kinerja kawasan perdangan bebas dan pelabuhan bebas Batam, dengan kerja nyata menuju kawasan yang berdaya saing Internasional. Tidak sampai setahun, Hatanto digantikan Lukita Dinarsyah Tuwo, periode ini Batam, sudah mulai semakin berkembang.

Masa Lukita berbagai strategi dan terobosan untuk meningkatkan kinerja perekonomian Batam dengan program prioritas diantaranya: peningkatan investasi melalui penyelesaian permasalahan sosial dilakukan. Pada dua periode kepemimpinan sebelumnya itu, polemik BP dan Pemko Batam kembali mencuat. Pada akhirnya pemerintah puasat memutuskan menyatakan keda lembaga tersebut dengan sebutan *ex-officio* BP Batam. Kepala BP Batam dijabat oleh Wali Kota Batam. Kondisi tersebut dilakukan menghilangkan hiruk-pikuk dualisme yang terjadi. Ketika masa peralihan *ex-officio* tersebut, Edy Putra Irawady dipercaya menjabat Kepala BP Batam, yaitu masa transisi antara *ex-officio* kepala BP Batam. Dimana pada saat itu proses investasi dan aktivitas BP Batam berjalan seperti biasa. Kemudian, September 2019 Presiden RI

menetapkan *ex-officio*, Kepala BP Batam rangkap jabatan Wali Kota Batam Muhammad Rudi. Akhirnya peningkatan kesejahteraan masyarakat dan kemajuan roda perekonomian nasional merupakan tujuan utama Ketua Otorita Batam dalam membangun Batam. Perjalanan panjang sejarah BP Batam sudah berlangsung. Saat ini Batam akan menjadi Kota Metropolitan dengan jumlah penduduk yang telah meningkat lebih dari 1.2 juta jiwa awalnya hanya 3.000-an jiwa. BP Batam terus menjadi tumpuan pembangunan ekonomi kota ini, bahkan menjadi tumpuan ekonomi nasional.

Relevan dengan hal yang telah disajikan dalam konstruksi paragraf terakhir sebagaimana yang dimaksudkan pada bagian di atas, dan berkenaan dengan perkembangan terakhir atas kepemimpinan dan struktur kelembagaan BP Batam tersebut oleh (Idham, 2020) telah menyampaikan, bahwa masih relevan dengan persoaln yaitu telah terjadinya dugaan konflik kepentingan antara Walikota Batam dengan Kepala Badan Pengusahaan (BP) Batam dimaksud, Presiden Republik Indonesia Joko Widodo, pada tanggal 27 September 2019 secara bijaksana telah menyudahi, yaitu dengan telah dilantiknya Muhammad Rudi Walikota Batam sebagai Kepala Badan Pengusahaan (BP) Batam sebagai Pejabat *ex-officio*, yaitu berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019, tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007, tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam, yang dalam Pasal 2A ayat (1) menegaskan bahwa pengelolaan, pengembangan, dan pembangunan Kawasan Perdagangan Besas dan Pelabuhan Bebas Batam dilakukan oleh Kepala Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan dan asas-asas umum Pemerintahan yang baik. Dalam pada itu untuk selanjutnya khusus dalam Pasal 2A ayat (1a) mengatur secara tegas, bahwa Kepala Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dijabat *ex-officio* oleh Walikota Batam. Lebih lanjut (Idham, 2020) mengatakan, bahwa berkenaan dengan hal dimaksud, yaitu dengan langkah cepat, tegas berani, bijaksana dan konstruktif atas disudahi konflik dan tumpang tindihnya kepentingan antara Walikota Batam dengan Kepala Badan Pengusahaan (BP) Batam tersebut, dalam kesempatan ini penulis memberikan apresiasi khususnya kepada Presiden Republik Indonesia Joko Widodo yang telah menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) yaitu berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019,

tentang Perubahan Keadaan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007, tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam. Terbitnya kebijakan ini yaitu untuk menyudahi semua ketersumbatan sistem hukum, pengaturan hukum dan pelayanan publik di Kota Batam, sesungguhnya hal ini sudah lama sekali ditunggu dan dinanti-nantikan oleh seluruh warga masyarakat Kota Batam.

b. Konstruksi Objektif Hak Pengelolaan di Pulau Batam

Konstruksi objektif Hak Pengelolaan atas tanah tersebut, mengandung arti menunjukkan tentang benar adanya secara kenyataan di lapangan. Dengan logika itu, secara yuridis dapat diberi makna juga merupakan landasan hukum atas adanya Hak Pengelolaan tersebut. Masih paralel dan sejalan dengan uraian sebagaimana yang dimaksudkan pada bagian di atas, untuk itu akan diuraikan mengenai keberadaan atas tanah di Pulau Batam, yang sebagian besar hamparan tanahnya dikuasakan oleh Negara kepada BP Batam dengan status Hak Pengelolaan. Dalam hal ini, sesuai dengan apa yang telah dituliskan oleh Guru Besar mata kuliah Hukum Agraria, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara (USU) yaitu oleh (A.P.Parlindungan, 1994), beliau menyatakan, bahwa Pulau Batam dengan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 ditetapkan sebagai daerah industri, kemudian lebih lanjut dipertegas lagi dengan Permendagri Nomor 43 Tahun 1977 dan sejumlah peraturan-peraturan/keputusan-keputusan yang akan diuraikan selanjutnya dalam tulisan ini baik dalam pembahasan maupun analisa (penulis: analisis) secara khusus dalam konteksnya dengan UUPA dan peraturan-peraturan pelaksanaannya. Hak Pengelolaan yang diberikan kepada Otorita Pulau Batam merupakan salah satu sub sistem UUPA maupun dalam supra sistem Hukum di Indonesia. Setelah Pulau Batam yang terdiri dari 3 kecamatan dinyatakan juga dengan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1983 sebagai Kotamadya Batam di Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Riau (penulis: sekarang menjadi Provinsi Kepulauan Riau, yang lazim disingkat dengan Provinsi Kepri). Pulau ini yang terdiri atas

108 pulau-pulau dan diantaranya hanya lebih kurang 80 pulau yang berpenduduk dan selebihnya pulau kosong. Penduduk di Pulau Batam ini, lebih kurang 61.000 orang. Kalau kita meninjau ketentuan Keppres No.41 Tahun 1973 maka pada Pasal 4, dinyatakan adanya suatu Otoritas (Otorita Pulau Batam) yang mempunyai wewenang/tugas yaitu: a. mengembangkan dan mengendalikan pembangunan Pulau Batam sebagai suatu daerah industri; b.

mengembangkan dan mengendalikan kegiatan-kegiatan dan pengalihkapalan (*transhipment*) di Pulau Batam; c. merencanakan kebutuhan prasarana dan pengusahaan instalasi-instalasi prasarana dan fasilitas lainnya; d. menampung dan meneliti permohonan izin usaha-usaha yang diajukan oleh para pengusaha serta mengajukannya kepada instansi-instansi yang bersangkutan; e. menjamin agar tata cara perizinan dan pemberian jasa-jasa yang diperlukan dalam mendirikan dan menjalankan usaha di Pulau Batam dapat berjalan lancar dan tertib, segala sesuatunya untuk dapat menumbuhkan minat para pengusaha menanamkan modalnya di Pulau Batam tersebut. Sejalan dengan hal ini, dan sejalan pula dengan apa yang disebutkan oleh (Arie Sukanti Hutagalung dan Oloan Sitorus, 2011) menyatakan, bahwa berdasarkan Keppres No.41 Tahun 1973 dan Kemendagri No.43 Tahun 1977, seluruh areal tanah di atas Pulau Batam dan pulau-pulau lain di sekitarnya diberikan HPL kepada Otorita Batam. Lebih lanjut disebutkannya, Pasal 6 ayat (2) Keppres No.41 Tahun 1973 menyatakan bahwa seluruh areal tanah yang terletak di Pulau Batam diserahkan dengan HPL kepada (Ketua) Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam. Menurut Kepmendagri No.43 Tahun 1977, yang dimaksud sebagai areal Pulau Batam dalam hal ini meliputi areal tanah di gugusan Pulau-pulau Janda Berias, Tanjung Sau dan Nginang dan Pulau Kasem Kabupaten Kepulauan Riau Provinsi Riau (sekarang Provinsi Kepulauan Riau-Kepri).

Terkait dengan keberadaan Hak Pengelolaan atas tanah yang ada di Pulau Batam itu, oleh (Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, 2008) dikaitkannya dan/atau diintegrasikannya dengan kewenangan Pertanahan di Pulau Batam (Analisis terhadap Kewenangan Pertanahan antara Pemerintah Kota Batam dan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam), yang lebih lanjut dikatakannya, bahwa Batam sebagai bagian wilayah Indonesia tidak terlepas dari problematika pertanahan yang kerap terjadi di Nusantara. Berbagai kasus tanah masih menyisakan persoalan-persoalan yang harus diselesaikan secara bijak sehingga tidak menimbulkan persoalan baru. Sejalan dengan dimaksud, yaitu terjadinya kesulitan untuk memperoleh akses yang cepat dan yang layak, terkait dengan kebutuhan akan perumahan semakin tidak dapat dihindari. Jalan pintas untuk mendirikan tempat tinggal di atas tanah negara yang bukan diperuntukkan bagi permukiman menjadi pilihan yang amat menyenangkan sebagian masyarakat berpenghasilan rendah di Kota Batam. Hal ini didukung oleh lemahnya pengawasan yang dilakukan pemerintah. Akibatnya rumah-rumah liar pun

bermunculan, tanpa usaha untuk membendungnya. Lebih lanjut dikatakan oleh (Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, 2008) tersebut, bahwa penetapan status Pulau Batam sebagai zona industri lewat Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam tidak saja membuat perubahan dalam pola kebijakan di bidang industri, tetapi juga kebijakan di bidang pertanahan. Dengan perubahan status tersebut, kebijakan pertanahan menjadi kewenangan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam, untuk selanjutnya disebut Otorita Batam dengan pemberian Hak Pengelolaan. Keadaan ini dalam perjalanan selanjutnya diperuncing dengan pemberlakuan otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian disempurnakan kembali dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang memberikan kekuasaan yang amat besar kepada masing- masing daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Pemberian otonomi di bidang pertanahan kepada daerah Kabupaten/Kota ini merupakan suatu perubahan dasar dalam pelaksanaan hukum tanah nasional. Dengan berbekal undang-undang ini, Pemerintah Kota Batam menginginkan kebijakan yang berhubungan dengan pertanahan menjadi kewenangan Pemerintah Kota Batam. Berkaitan dengan hal ini, menurut hemat penulis bahwa Negara dan/atau Pemerintah tentu bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) untuk segera menuntaskan Rancangan Undang-Undang (RUU) Pertanahan, yang pada tahun 2020 yang lalu, telah ditarik dari Prolegnas Prioritas 2020, dan untuk diperjuangkan kembali masuk dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2021 dan/atau Tahun 2022.

Terkait dengan permasalahan sebagaimana yang dimaksudkan pada bagian di atas, sekali lagi menurut hemat penulis, intinya pelaksanaan proses pembentukan Undang-Undang (*law making process*) atas hal dimaksud, sangat perlu dituntaskan sesegera mungkin, karena banyak hal yang dapat diatur norma pengaturan hukumnya di dalam RUU pertanahan dimaksud, satu diantaranya adalah mengenai kelembangan Hak Pengelolaan tersebut, dan juga termasuk mengenai pelaksanaan konstruksi politik hukum Agraria/Pertanahan dalam konteks pelaksanaan sistem pemerintahan dalam terkait dengan pelaksanaan Otonomi Daerah, dan harus diintegrasikan dengan berbagai peraturan perundang- undangan yang telah ada secara eksisting (*ius constitutum*). Artinya RUU Pertanahan yang akan bentuk itu adalah dengan cara mengubah dan/atau menambah yang sudah diatur dan ditetapkan dalam UUPA tersebut (*ius constituendum*), maka terkait dengan konstruksi politik hukumnya

haruslah diselaraskan dengan berbagai produk peraturan perundang-undangan yang telah ada tersebut. Beberapa peraturan perundang-undangan eksisting yang telah ada itu, antara lain: - Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (LN.2014-244, TLN.5587); -Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011, tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (LN.2011-7, TLN.5188); - Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan (LN.2014-294, TLN.5603); -Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (LN.2007-68, TLN.4725); -Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (LN.2007-84,TLN. 4739); -Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan (LN.2013-130, TLN.5432); -Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009, tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan (LN.2009-149, TLN.5068); -Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2019, tentang Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan, (LN.2019-201,TLN.6412); - Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020, tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, (LN.2020-147,TLN.6525); dan harus pula disesuaikan dengan semua produk Undang-Undang lainnya yang sudah ada, tentu yang terkait dengan bidang keagrariaan dan/atau Pertanahan. Dalam konteks melaksanakan perubahannya harus tetap merujuk dan berdasarkan kepada: -Nilai-nilai paradigma filosofis Pancasila 1 Juni 1945 (*philosophy of paradigm*); -berdasarkan amanat paradigma konstitusi (*constitutional of paradigm*) yaitu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Republik Indonesia Tahun 1945; - bedasarkan - amanat TAP MPR-RI Nomor: IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam; - berdasarkan paradigma yuridis (*yuridical of paradigm*) bahwa Indonesia adalah Negara hukum; dan -berdasarkan paradigma operasional (*oprational of paradigm*) yaitu berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA, yang ditandatangani oleh Soekarno Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960, Lembaran Negara 1960-104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043.

Kembali melanjutkan, atas pendapat yang telah disampaikan oleh (A.P.Parlindungan, 1994) sebagaimana yang disebutkan pada bagian di atas, bahwa Pasal 6 ayat 2.a dinyatakan bahwa seluruh areal tanah yang terletak di Pulau Batam diserahkan dengan Hak Pengelolaan kepada Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam. Pasal 6 ayat 2.b. menyatakan bahwa Hak Pengelolaan tersebut pada sub 1, ayat ini memberi wewenang kepada Ketua

Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam untuk: a. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut; b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya; c. menyerahkan bagian-bagian dan tanah tersebut kapda pihak ketiga dengan hak pakai sesuai dengan pasal 43 Undang-Undang Pokok Agraria; 4. menerima uang pemasukan/ganti rugi dan uang wajib tahunan. Kemudian lagi dalam Pasal 4 ayat (4) dinyatakan bahwa Otorita ini bertanggungjawab kepada Presiden. Bawa sesuai dengan Pasal 7 maka di bagian-bagian tertentu dari Pulau Batam dapat dikembangkan sebagai daerah industri, maka atas usul Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam dapat ditetapkan sebagai wilayah usaha *bounded warehouse* sebagai yang ditetapkan oleh PP 20 Tahun 1972, dan pengurusannya oleh Perusahaan Perseroan Pengusahaan Daerah Industri Pulau Batam. Keppres 41/1973 tersebut kemudian disusul dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri No.43 Tahun 1977, dan sebagai pelaksanaan dari luasnya daerah Hak Pengelolaan tersebut dalam Pasal 6 dinyatakan bahwa termasuk arealnya bukan hanya Pulau Batam saja, tetapi juga pulau-pulau Janda Berias, Tanjung Sau dan Nginang dan Pulau Kasem dan menetapkan pula (sebagai penyempurnaan obyektifnya) luasnya Hak Pengelolaan tersebut yaitu: 1. Hak Pengelolaan itu diberikan untuk jangka waktu selama tanah yang dimaksud dipergunakan untuk kepentingan penerima hak dan terhitung sejak didaftarkannya pada Kantor sub Direktorat Agrarian setempat; 2. Hak Pengelolaan tersebut diberikan kepada Penerima Hak untuk dipergunakan sebagai pengembangan daerah industri, pelabuhan, pariwisata, pemukiman, peternakan, perikanan dan lain-lain usaha yang berkaitan dengan itu; 3. Apabila di atas areal tanah yang diberikan dengan Hak Pengelolaan tersebut masih terdapat tanah, bangunan dan tanaman milik rakyat, maka pembayaran ganti ruginya wajib diselesaikan terlebih dahulu oleh penerima hak, demikian pula pemindahan penduduk ke tempat pemukiman baru; 4. Penerima Hak untuk pemberian Hak Pengelolaan tersebut diharuskan membayar biaya administrasi sebesar: a. Rp.100.000,- (seratus ribu rupiah) yang harus disetor kepada Kas Negara setempat atas mata anggaran Direktur Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri dan harus dilunaskan dalam waktu 6 (enam) bulan sejak tanggal surat keputusan ini; b. Rp.50.000,- (lima puluh ribu rupiah) yang harus disetor kepada Bank Rakyat Indonesia, Jalan Veteran Jakarta atas nama Yayasan Dana *Landreform* No.32-A-7-2274, atau disetor langsung kepada Administrasi Yayasan Dana *Landreform* Jalan Sisingamangaraja No.2 Kebayoran Baru Jakarta dan harus dilunaskan dalam waktu yang sama seperti ditentukan dalam

sub a di atas; 5. Dalam rangka pemberian Hak Pengelolaan ini, tanah-tanah yang dibebaskan dari hak-hak rakyat, harus diberi tanda-tanda batas sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Agraria No.8 Tahun 1961, untuk kemudian dilakukan pengukuran oleh kantor sub direktorat Agraria setempat.

Kembali kepada substansi sebagaimana yang disebutkan pada bagian di atas, lebih lanjut dinyatakan dalam angka 6 Terhadap areal tanah yang diberikan dengan Hak Pengelolaan dan telah dilakukan pengukuran sebagai dimaksud dalam angka 5 di atas sehingga telah dapat diketahui luasnya dengan pasti, harus daftarkan pada Kantor sub Direktorat Agraria setempat untuk kemudian dapat dikeluarkan sertipikat tanda bukti haknya menurut ketentuan dalam Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966. 7. Hak Pengelolaan yang telah dikeluarkan sertipikat tanda bukti haknya sebagaimana dimaksud dalam angka 6 di atas, memberikan wewenang kepada pemegang haknya (Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam) untuk: a. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut; b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya; c. menyerahkan bagian-bagian dari tanah Hak Pengelolaan tersebut kepada pihak ketiga dengan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai sesuai dengan ketentuan-ketentuan dan peraturan perundangan Agraria yang berlaku; d. menerima uang pemasukan/ganti rugi dan uang wajib tanah dari pihak ketiga tersebut; 8. Tanah yang diberikan dengan Hak Pengelolaan tersebut harus dipelihara sebaik-baiknya; 9. Pemindahan hak atas tanah yang diberikan dengan Hak Pengelolaan ini kepada pihak lain dalam bentuk apapun tidak diperbolehkan, kecuali dengan izin Menteri Dalam Negeri c.q. Direktur Jenderal Agraria; 10. Penerima hak wajib mengembalikan areal tanah yang dikuasai dengan Hak Pengelolaan tersebut seluruhnya atau sebagian kepada Negara, apabila areal tanah tadi tidak dipergunakan lagi sebagaimana dimaksud dalam angka 2 tersebut di atas. 11. Pemberian Hak Pengelolaan tersebut dapat ditinjau kembali atau dibatalkan apabila: a. luas tanah yang diberikan dengan Hak Pengelolaan tersebut ternyata melebihi keperluan; b. tanah tersebut sebagian atau seluruhnya tidak dipergunakan, diperlihara sebagaimana mestinya; c. salah satu syarat atau ketentuan dalam surat keputusan ini tidak dipenuhi sebagaimana mestinya. 12. Segala akibat, biaya, untung dan rugi yang timbul karena pemberian Hak Pengelolaan ini menjadi beban/tanggungan sepenuhnya penerima hak. Atas Hak Pengelolaan tersebut maka oleh Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam diterbitkan surat keputusan No.033/UM-KPTS/III/66 tanggal 27 Maret 1986,

tentang Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) mengenai penyerahan bagian-bagian areal tanah di Pulau Batam kepada pihak ketiga, dan disusul dengan keputusan No.104/Um-KPTS/IX/86 tentang penentuan tarif baru UWTO untuk penyerahan bagian-bagian areal tanah di Pulau Batam kepada pihak ketiga.

Sejalan dengan itu maka oleh Pemerintah dengan Peraturan Pemerintah No.34 Tahun 1983 ditetapkan pembentukan Kotamadya Batam di wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Riau (penulis: sekarang Provinsi Kepulauan Riau, yang lazim disingkat Provinsi Kepri), sebagai pemisahan dari wilayah kabupaten daerah Tingkat II Kepulauan Riau yaitu dari kecamatan Pulau Batam, keseluruhannya terdiri dari 108 pulau-pulau dan hanya 80 yang berpenghuni, dan terdiri dari atas 3 kecamatan, yaitu kecamatan Belakang Padang, Kecamatan Batam Barat dan Kecamatan Batam Timur. Kotamadya Pulau Batam, sungguhpun sudah menjadi Kotamadya (jadi Daerah Tingkat II, dan sekarang disebut dengan Kota Batam, Provinsi Kepulauan Riau/Kepri) bertanggung jawab kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Propinsi Riau (sekarang Provinsi Kepulauan Riau, yang lazim disingkat Provinsi Kepri), dan mempunyai kewenangan urusan pemerintahan umum dan tugas-tugas lain yang dilimpahkan oleh Pemerintah atau Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Riau (sekarang Provinsi Kepulauan Riau, yang lazim disingkat Provinsi Kepri), dan untuk penyelenggaran urusan otonomi maka dibentuk cabang dinas tingkat I. Otonominya masih sederhana, sehingga belum mempunyai Dewan Perwakilan Daerah Tingkat II. Dalam pada itu lebih lanjut oleh (A.P.Parlindungan, 1994) menyatakan mengenai Hak Pengelolaan, bahwa berbicara mengenai Hak Pengelolaan maka di dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA, dinyatakan: "Hak Menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah". Dengan Peraturan Pemerintah No.8 Tahun 1953 ditetapkan sebagai akibat keperluan yang sangat mendesak untuk instansi- instansi pemerintah dalam mengelola pemerintahan, memerlukan lahan-lahan sedangkan pada waktu itu pemerintah sementara menegaskan tidak akan menerbitkan hak-hak tanah yang bertakluk kepada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, sementara menanti panitia urusan tanah mengajukan suatu usul-usul pembaharuan Hak-Hak Tanah di Indonesia. Untuk keperluan pemerintah, terutama pemerintahan daerah maka diterbitkanlah Hak Penguasaan (*Beheersrecht*) yang dipersipakan oleh PP 8/1963.

Dengan telah diundangkannya UUPA tanggal 24 September 1960 maka sesuai Pasal 6 PMA 9/1965 diatur luasnya wewenang dari Hak Pengelolaan itu adalah: a. merencanakan peruntukan, dan penggunaan tanah tersebut; b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya; c. menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dan Hak Pakai yang berjangka waktu 6 tahun; d. menerima uang pemasukan/ganti rugi dan atau uang wajib tahunan. Lebih lanjut oleh (A.P.Parlindungan, 1994) menyebutkan, bahwa kalau kita bandingkan dengan Keppres 41 Tahun 1973, maka perbedaan hanya terletak pada c, yaitu dalam menyebutkan jangka waktunya tak disebutkan, sedangkan dalam PMA 9/1965 menyebutkan untuk jangka waktu 6 tahun. Ketentuan tentang wewenang Hak Pengelolaan itu diulangi lagi pada pasal 28 PMDN 5/1973 dan PMDN 5/1974. Untuk meluruskan Hak Pengelolaan ini, maka diterbitkan lagi PMDN No.1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak atas bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya, dan di sini wewenang dari Hak Pengelolaan adalah: a. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan; b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya; c. menyerahkan bagian-bagian daripada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat- pejabat yang berwenang sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Dengan membaca bagian akhir dari kewenangan Hak Pengelolaan ini, maka peraturan perundangan yang berlaku itu adalah PMDN 6 Tahun 1972 dan ini dipertegas lagi oleh PMDN No.5 Tahun 1974 yang mengatur tentang tata cara pemberian hak atas tanah dan batas wewenang instansi, di daerah dan di tingkat Menteri.

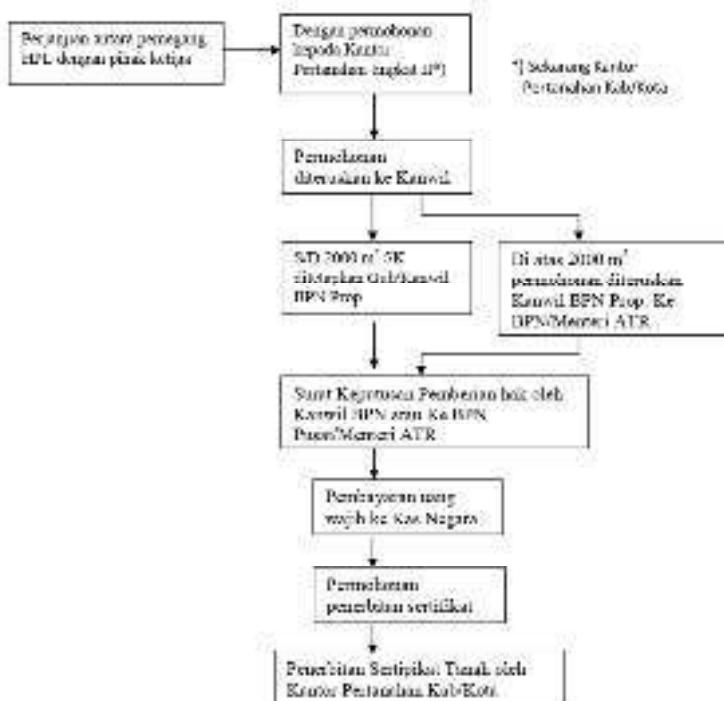
Istilah Hak Pengelolaan diciptakan oleh Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965, tentang "Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijaksanaannya. Pada Pasal 2 PMA 9/1965 tersebut telah dinyatakan pula: "Jika tanah negara sebagai dimaksud dalam pasal 1, selain dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan suatu hak kepada pihak ketiga, maka Hak Penguasaan tersebut dikonversi menjadi Hak Pengelolaan sebagaimana dimaksudkan dalam pasal 5 dan 6 yang berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan itu

oleh instansi yang bersangkutan. Pasal 5 PMA 9/1965 menyatakan: "Jikalau Hak Penguasaan itu dipergunakan oleh instansi pemerintah untuk keperluan sendiri, maka dikonversi menjadi Hak Pakai (untuk waktu selama dipergunakan oleh instansi yang dimaksud). Sedangkan tatacara pemberian Hak dengan diterbitkannya PMDN 6/1972 dinyatakan pada pasal 2, pasal 4 dan pasal 5, maka masing-masing dinyatakan: Untuk Hak Milik tidak lebih dari 2.000m², untuk Hak Guna Bangunan tidak lebih dari 2.000m² dan untuk Hak Pakai tidak lebih dari 2.000m² dan berjangka waktu 10 tahun diberikan oleh Gubernur Kepala Daerah cq. Kadit Agraria setempat, (sekarang Kanwil BPN). Kemudian dalam pasal 12 makan dinyatakan di atas 2.000m² merupakan wewenang dari Menteri Dalam Negeri. Pasal 2 PMDN 1/1977, diluaskan wewenangnya tidak seperti pada PMA 9/1965 yaitu hanya Hak Pakai, yang juga tersebut pada Keppres 41 Tahun 1973, "**yaitu juga meliputi Hak Milik**", Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai untuk jangka waktu 10 tahun. Berdasarkan apa yang telah dijelaskan oleh (A.P.Parlindungan, 1994), berikut ini lebih lanjut disajikan uraian mengenai "Kaitan antara Keppres 41 Tahun 1973 dengan PMDN 1/1977 dan PMDN 6/1972, dan Permendagri 43/`1977". Kalau kita meninjau kepada PMDN 1/1977 dan PMDN 6/1972 maka di satu pihak ingin direvisi delegasi pelaksanaan beberapa kewenangan Agraria Pemerintah Pusat yang dimaksud dengan Hak Menuasai Negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat 4 UUPA, kepada daerah-daerah otonom atau perusahaan pemerintah sedangkan pada lain pihak menertibkan kelembagaan Hak Pengelolaan itu maupun Hak Pakai (Khusus).

Kalau kita *resume* kembali, Hak Pakai Khusus ini diberikan kepada instansi pemerintah dan mempergunakan tanah itu hanya untuk keperluan pelaksanaan tugasnya dan waktunya adalah untuk selama pelaksanaan tugasnya itu masih ada. Sebagai contoh kampus PTN (penulis: Perguruan Tinggi Negeri) diberikan Hak Pakai (Khusus) karena untuk pelaksanaan pendidikan tinggi dan waktunya selama masih dipakai untuk pelaksanaan pendidikan tinggi tersebut. Hak ini berakhir dengan sendirinya jika pelaksanaan pendidikan tinggi itu berakhir. Sebaliknya Hak Pengelolaan diberikan juga kepada instansi-instansi pemerintah ataupun Daerah dengan tiga tugas, yaitu merencanakan penggunaan peruntukkan hak-hak atas tanah; mempergunakan untuk keperluan sendiri; dan memperuntukkan bagian-bagian tanah itu untuk pihak ketiga. Sebaliknya PMDN 6/1972 telah mengatur wewenang delegasi pelaksanaan Agraria seperti tersebut dalam pasal 2 ayat 2 UUPA, bahwa wewenang Agraria itu hakikatnya wewenang pemerintah pusat, maka Pemerintah Daerah,

ataupun lembaga-lembaga pemerintah ataupun perusahaan-perusahaan pemerintah tidak dapat melaksanakan wewenang Agraria itu jika tidak ditunjuk oleh suatu ketetapan. Yang paling utama dari Peraturan itu, bahwa wewenang itu memberikan ataupun menerima penyerahan kembali hak-hak atas tanah (sampai dengan 2.000m² dan di atas itu tetap wewenang Menteri Dalam Negeri cq.Direktorat Jenderal Agraria. Bawa Keppres 41/1973 harus disesuaikan dengan PMDN 1/1977 dan PMDN 6/1972, maupun dengan Permendagri No.5 Tahun 1974 haruslah saling terkait dan isi mengisi sehingga catur tertib agraria yang ditetapkan oleh Repelita IV dapat terwujud". Catur tertib Agraria yang dimaksud, telah merupakan suatu peringatan lagi dan yang harus menjadi tolok ukur dari setiap kegiatan yang menyangkut mengenai ke-agrariaan yang tidak tertib dan agar sumber keresahan masyarakat luas dapat ditiadakan dengan penanganan yang lebih bertanggung jawab. Dalam kaitan ini, penulis berpendapat, bahwa sekarang ini yaitu pasca Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Repelita (Rencana Pembangunan Lima Tahun) tersebut sudah digantikan dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional sebagaimana diatur dan dietapkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. (LN.2004-104, LTN.4421). Berkenaan dengan hal tersebut di atas, dalam Bagan 2 tersebut di bawah ini akan disajikan skema yang menggambarkan mengenai hubungan dan/atau relasi antara hal- hal yang telah diatur dan ditetapkan dalam PMDN No.1 Tahun 1977 dengan PMDN Nomor 6 Tahun 1972. Sebagai pondasai dasar hukum tahap awal, harus dilakukan adanya perjanjian antara pemegang hak pengelolaan dengan pihak ketiga, bisa pihaknya perorangan atau badan hukum. Atas dasar perjanjian tersebut kemudian diajukan suarat permohonan yang ditujukan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Berdasarkan permohonan tersebut akan diverifikasi mengenai luas tanah yang dimohonkan. Apabila luasnya tidak lebih dari 2000m² SK pemberian haknya oleh Kanwil BPN setempat. Sedangkan apabila luas yang dimohonkan lebih dari 2.000m² maka oleh Kanwil BPN akan diteruskan kepada BPN Pusat, dalam hal ini Kementerian Agraria Tata dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, karena untuk luas tanah yang di atas 2.000m² SK pemberian haknya diterbitkan oleh BPN Pusat, dalam hal ini Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di Jakarta. Langkah selanjutnya yang harus dilaksanakan sebagaimana sudah jelas digambarkan pada bagan dan/atau skema sebagaimana tersebut pada bagian di bawah ini.

Bagan 2:
Skema Hubungan/Relasi Antara PMDN 1/1977 dengan PMDN 6/1972



Sumber Data: Diolah oleh Penulis dan diderivasi dari Buku A.P. Parlindungan, "Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria)", Bandung: Mandar Maju, 1994, hal. 39.

Masih relevan dengan hal tersebut di atas, bahwa disamping itu sesuai dengan PMDN 1/1977 maka tata aliran dari pelaksanaan Hak Pengelolaan itu yang ada pada Otorita Pulau Batam, disyaratkan persetujuan tertulis harus ada lebih dahulu ada Pimpinan Otorita Pulau Batam dengan yang akan memperoleh hak dan kemudian persetujuan tertulis itu oleh Otorita melalui Kepala Agraria Tingkat II dikirimkan kepada Kadit Agraria Pripinsi. Kalau masih di bawah 2.000m² maka Kanwil BPN qq. Gubernur Kepala Daerah menerbitkan SK Pemberian Hak dengan menetapkan uang wajibnya. Hasil uang wajib ini baik untuk Otoritas maupun untuk pemerintah daerah,