

**IMPLIKASI PENAFSIRAN HAK MENGUASAI NEGARA OLEH
MAHKAMAH KONSTITUSI TERHADAP POLITIK HUKUM AGRARIA
PADA PULAU-PULAU KECIL DI INDONESIA**

Nina Amelia Novita Sari, Ezra Tambunan, Patricia Inge Felany, Xavier Nugraha

Universitas Airlangga

ninaamelia.novita@gmail.com, ezratambunan20@gmail.com,

ingefell123@gmail.com, nugrahaxavier72@gmail.com

Abstract

One of Indonesia regulation as welfare state can be found in Article 33 Paragraph (3) NRI Constitution of 1945. On Article 33 Paragraph (3) NRI Constitution of 1945 can be understood that, “lands, waters, and other natural resources are controlled by the state and used maximally for people’s welfare”. It implies that, state has “right of control” over their territory, including small islands. This leads to a question, what is the meaning of “state’s right of control”? What is the implications of Constitutional Court Interpretation regarding the state’s right of control on agrarian legal policy towards small islands in Indonesia. The research method is legal research. This research aims to explain the interpretation of “state’s right of control” and the implications on agrarian legal policy towards small islands. Based on this research, it can be found that “the state’s right of control” interpreted as fasten jurisprudence by Constitutional Court. It shows from Constitutional Court Decision Number 001-021-022/PUU-I/2003, 002/PUU-I/2003, and 058-059-060-063/PUU-II/2004 that interpret constantly “the state’s right of control” as a measure to formulate policy (beleid), to regulate (regelendaad), to organize (bestuurdaad), to manage (beheersdaad) and to control (toezichthoudensdaad). Interpretation of “state’s right of control” by Constitutional Court has a implications on agrarian legal policy towards small islands that found in Law Number 1 of 2014 about the amendment of Law Number 27 of 2007 about the controlling of coastal areas and small islands. From the regulation mentioned, people’s welfare, especially people in small islands can be achieved.

Keywords: State’s right of control, Agrarian Legal Policy, Small islands

Abstrak

Salah satu pengaturan Indonesia sebagai Negara kesejahteraan (*welfare state*), dapat dilihat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dijelaskan bahwa, “bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran untuk rakyat. Hal ini menunjukkan bahwa terdapat “hak menguasai Negara” yang dimiliki oleh Negara, terhadap seluruh wilayah Indonesia, termasuk pulau-pulau kecil. Hal ini menimbulkan problematika, yaitu apa yang dimaksud dengan “hak menguasai Negara”? Bagaimana implikasi pengaturan

“hak menguasai Negara” terhadap politik hukum agraria bagi pulau-pulau kecil? Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis. Penelitian ini bertujuan untuk menjawab mengenai pemaknaan konsep “hak menguasai Negara” dan implikasi konsep “hak menguasai Negara” dalam politik hukum agraria bagi pulau-pulau kecil. Berdasarkan penelitian ini, ditemukan bahwa “hak menguasai Negara” ditafsirkan sebagai yurisprudensi tetap (*fasten jurisprudence*) oleh Mahkamah Konstitusi. Hal ini dapat dilihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, Nomor 002/PUU-I/2003, dan Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 yang menafsirkan secara konstan “hak menguasai Negara”, sebagai perbuatan merumuskan kebijakan (*beleid*), merumuskan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuurdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudensdaad*). Penafsiran “hak menguasai Negara” oleh Mahkamah Konstitusi tersebut berimplikasi pada politik hukum agraria pada pengelolaan pulau-pulau kecil yang diejawantahkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Melalui pengaturan tersebut, diharapkan dapat menjamin terwujudnya peningkatan kesejahteraan masyarakat, khususnya masyarakat di pulau-pulau kecil.

Kata Kunci: Hak Menguasai Negara, Politik Hukum Agraria, Pulau-Pulau Kecil

A. Pendahuluan

Husodo menyatakan bahwa Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) secara singkat didefinisikan sebagai suatu Negara di mana pemerintahan Negara dianggap bertanggung jawab dalam menjamin standar kesejahteraan hidup minimum bagi setiap warga Negeranya.¹ Hal tersebut dimanifestasikan oleh Indonesia sebagai salah satu Negara Kesejahteraan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat”. Dalam rangka menjamin terwujudnya kesejahteraan bagi rakyat, maka Negara Indonesia memiliki hak menguasai Negara sebagai bentuk upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Dalam perkembangannya terhadap Konsep Hak Menguasai Negara, terdapat problematika mengenai makna dari adanya konsep tersebut. Yang pertama, apakah dengan adanya Konsep Hak Menguasai Negara itu berarti bahwa Negara dalam artian Negara

¹ Oman Sukmana, “Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)”, *Sosopol Vol. 2 No. 1*, 2016, hal. 107

menguasai atau yang kedua dengan adanya Konsep Hak Meguasai Negara justru memiliki makna bahwa Negara memiliki. Problematika ini muncul pertama kali akibat adanya pengajuan *Judicial Review* atas Undang-Undang Ketenagalistrikan dalam Putusan No. 001-021-022/PUU-1/2003 pada Mahkamah Konstitusi.

Dalam putusan tersebut ternyata Mahkamah Konstitusi telah memberikan penafsiran kepada Konsep Hak Menguasai Negara kedalam lima hal yaitu kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan (*bestuurdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beherdsdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*). Konsep Hak Menguasai Negara yang terdapat dalam putusan tersebut juga berlaku bagi pulau-pulau kecil di wilayah Indonesia ini. Namun, sepertinya kelima hal dalam putusan tersebut tidak terejawantahkan dengan baik bagi peraturan perundang-undangan yang lain.² Hal ini terbukti dari adanya pengajuan *Judicial Review* atas Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Adanya pemberian Hak Penguasaan Perairan Pesisir (selanjutnya disebut sebagai “HP3”) Pasal 16 ayat (1) dan (2) Undang-Undang *a quo* dikhawatirkan akan mengakibatkan wilayah perairan pesisir dan pulau-pulau kecil menjadi wilayah HP3 yang dikuasai oleh pemilik modal besar.³ HP3 merupakan pemberian hak kebendaan yang mengalihkan penguasaan Negara secara penuh kepada swasta dalam kurun waktu tertentu.⁴ Yang mana dalam Pasal 570 BW, dapat diketahui bahwa hak kebendaan hanya dapat diperoleh oleh seorang pemilik. Maka dari itu istilah HP3 tidak tepat adanya karena apabila dikembalikan kepada ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang 1945 hal ini sungguh bertentangan dengan konsep kesejahteraan rakyat yang juga merupakan kunci utama dalam Negara kesejahteraan (*Welfare State*). Untuk itu dibentuklah Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 atas perubahan pada Undang-Undang No. 27 Tahun 2007.

Meskipun telah mengalami perubahan terhadap Undang-Undang No. 1 Tahun 2014,

² Ananda Prima Yurista, “Implikasi Penafsiran Kembali Hak Menguasai Negara terhadap Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil”, *Jurnal RechtsVinding Vol. 5 No. 3*, 2016, hal. 342

³ Poltak Partogi Nainggolan, *Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil di Indonesia, Cetakan ke-I* (Jakarta: Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), 2012), hal. V

⁴ *Loc. Cit.*

namun tetap dirasa perlu untuk mengetahui implikasi adanya konsep Hak Menguasai Negara terhadap wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di Indonesia untuk menjamin kesejahteraan bagi rakyat Indonesia. Mahkamah Konstitusi telah konsisten menjabarkan Konsep Hak Menguasai Negara melalui tiga putusan yang merupakan *Judicial Review* atas Undang-Undang Ketenagalistrikan, Undang-Undang Minyak Bumi dan Gas, dan Undang-Undang Sumber Daya Air. Kekonsistenan tersebut dapat dilihat dari penjabaran Mahkamah Konstitusi mengenai kelima hal, yaitu kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan (*bestuurdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) yang berulang kali dijadikan dasar hukum untuk memberikan interpretasi atas kasus yang serupa.

Dengan adanya penjabaran secara konsisten yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi tersebut, maka dapat dikatakan putusan tersebut telah menjadi *fasten jurisprudence* atau yurisprudensi tetap. Yang mana ketika selanjutnya lahir pengajuan *Judicial Review* terhadap suatu Undang-Undang mengenai konsep Hak Menguasai Negara, Mahkamah Konstitusi dalam memberikan interpretasinya terhadap Undang-Undang tersebut, tidak boleh terlepas pada kelima hal yang sudah dijabarkan dalam ketiga Putusan Mahkamah Konstitusi sebelumnya. Soenaryati Hartono menjelaskan kebebasan hakim untuk menyimpangi yurisprudensi tetap dalam kenyataannya akan menimbulkan ketidakpastian hukum dalam yurisprudensi di Indonesia karena tidak ada yang bisa memperkirakan apa yang menjadi peraturan hukumnya.⁵

Maka dari itu penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Konsep Hak Menguasai Negara terhadap politik hukum agraria sebagai wujud arah kebijakan Negara dalam mengelola tanah-tanah di pulau kecil. Dari hal tersebut juga dapat diketahui apakah Negara benar-benar telah mewujudkan upaya kesejahteraan rakyat seperti yang termaktub dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dalam kaitannya dengan penguasaan Negara terhadap wilayah pesisir dan pulau-pulau

⁵ Enrico Simanjuntak, "Peran Yurisprudensi dalam Sistem Hukum di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16 No. 1, 2018, hal. 93

kecil di Indonesia.

Dari latar belakang tersebut maka dapat dirumuskan rumusan masalah yaitu: 1) bagaimana penjabaran mengenai konsep Hak Menguasai Negara dalam Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945?; dan 2) bagaimana implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap politik hukum agraria sebagai wujud arah kebijakan Negara dalam mengelola tanah-tanah di pulau kecil?

Tulisan ini merupakan penelitian argumentasi hukum dengan memfokuskan ciri utama mengkaji pemberlakuan suatu kasus dengan disertai argumentasi/pertimbangan hukum yang dibuat penegak hukum, serta interpretasi di balik pemberlakuan tersebut.⁶ Penelitian ini dilakukan dengan penelitian normatif. Penelitian normatif adalah penelitian yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma, yang terdiri dari asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).⁷ Penelitian normatif ini dilakukan dengan mengkaji dan menganalisa peraturan perundang-undangan ataupun bahan hukum lain yang berkaitan dengan politik hukum agraria pada pulau-pulau kecil di Indonesia.

Penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundangundangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang berkaitan dengan dengan isu hukum yang ditangani, sehingga dapat diketahui *ratio legis*, dasar ontologis dan landasan filosofis pengaturan yang berkaitan tentang batas usia perkawinan.⁸ Pengaturan tentang politik hukum agraria pada pulau-pulau kecil di Indonesia, seperti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

⁶ M.V. Hoecke, *Legal doctrine: Which method(s) for what kind of discipline?* (Oxford: HART Publishing, 2011), hal. 16

⁷ Depri Liber Sonata, "Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris: Karakteristik Khas dari Metode Meneliti Hukum", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, 2017, hal. 25

⁸ Zayanti Mandasari, "Politik Hukum Pengaturan Masyarakat Hukum Adat (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi)", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 2014, hal. 231

tentang Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agraria, dan sebagainya. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.⁹ Pendekatan ini dilakukan dengan pemahaman atas konsep yang dikemukakan para ahli yang terdapat di berbagai literatur terutama yang terkait dengan politik hukum agraria pada pulau-pulau kecil di Indonesia. Pendekatan kasus (*case approach*) menggunakan putusan hakim sebagai sumber bahan hukum. Putusan hakim yang digunakan adalah putusan hakim yang telah memiliki kekuatan hukum tetap.¹⁰ Pada saat membahas putusan pengadilan sebagai bahan hukum primer, telah dikatakan bahwa yang memiliki kekuatan hukum adalah pada bagian *ratio decidendi*-nya, yaitu alasan hukum yang digunakan oleh hakim dalam menentukan putusannya (pertimbangan hakim) yang berkaitan dengan politik hukum agraria pada pulau-pulau kecil di Indonesia, seperti Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, Nomor 002/PUU-I/2003, dan Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004.

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yakni pengolahan data yang diperoleh melalui studi pustaka, literatur, analisis Putusan Mahkamah Konstitusi sehingga diperoleh informasi yang akurat kemudian dapat digambarkan dalam kata-kata atau kalimat sehingga dapat ditarik kesimpulan dari umum ke khusus.¹¹

B. Pembahasan

B. 1. Konsep Hak Menguasai Negara

Hak Menguasai Negara sebagaimana termuat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi, “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Dalam prinsip “Negara menguasai”, maka hubungan antara Negara dan masyarakat,

⁹ Zulfadli Barus, “Analisis Filosofis tentang Peta Konseptual Penelitian Hukum Normatif dan Penelitian Hukum Sosiologis”, *Jurnal Dinamika Hukum*, 2014, hal. 313

¹⁰ Oly Vina Agustine, “Jurisprudence Enforceability on Judicial Review Authority in the Constitutional Court Decision”, *Jurnal Konstitusi*, 2018, hal. 644

¹¹ Nugraha X dan Katherina AMF, “Tanggung Jawab Promotor Perseroan Terbatas terhadap Kontrak Pra Inkorporasi di Indonesia”, *Media Iuris Volume 2 Nomor 1*, 2019

kedudukan masyarakat tidak dapat disubordinasikan berada dibawah Negara, karena Negara justru menerima kuasa dari masyarakat untuk mengatur tentang peruntukan, persediaan, dan penggunaan tanah, serta hubungan hukum dan perbuatan hukum yang bersangkutan dengan tanah.¹²

Whatever government choose, to do or not to do, the most important is there must be a goal, objective or purpose, apapun yang dipilih oleh pemerintah, untuk dilakukan atau tidak, hal yang paling penting adalah harus ada tujuan.¹³ Sebuah postulat yang memiliki kedalaman makna, bahwa kebijakan apapun yang diambil oleh pemerintah bukanlah suatu masalah asalkan pemerintah memiliki alasan dibalik pengambilan kebijakan tersebut. Namun, bukan berarti pemerintah dapat mengambil kebijakan apapun, tetap ada indikator-indikator atau kaidah yang harus diikuti dalam mengambil kebijakan. Berkaitan dengan kebijakan negara dalam negara, yang terejawantahkan dalam Hak Menguasai Negara, bukan berarti negara dapat melakukan dengan bebas apapun yang ingin negara lakukan.

Mahkamah Konstitusi melalui ketiga putusannya secara konsisten menjabarkan pengertian dari Hak Menguasai Negara ke dalam lima hal, yaitu kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan (*bestuurdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*behersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*). Putusan-putusan tersebut merupakan *Judicial Review* terhadap tiga Undang-Undang, yaitu:

- a. Undang-Undang Ketenagalistrikan melalui putusan No. 001-021-022/PUU-1/2003, yang mana Mahkamah Konstitusi memberikan *Judicial Interpretation* mengenai Konsep Hak Menguasai Negara, di mana dikatakan bahwa makna penguasaan oleh Negara bersumber dari konsep kedaulatan rakyat. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada Negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan (*bestuurdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*behersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya

¹² Maria Sumardjono, *Kebijakan Pertahanan, antara Regulasi dan Implementasi Cetakan ke-VI* (Jakarta: Kompas Gramedia, 2009)

¹³ Sayyidatul Insiyah, Xavier Nugraha, dan Shevierra Danmadiyah, “Pemilihan Kepala Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: Sebuah Komparasi Dengan Pemilihan Secara Langsung Oleh Rakyat”, *Supermasi Hukum: Jurnal Penelitian Hukum Volume 28 Nomor 2, 2019*, hal 168

demokrasi kemakmuran rakyat.¹⁴ Ketika berbicara mengenai pemberian mandat dari rakyat untuk Negara mengenai lima hal tersebut, maka hal ini tidak akan terlepas dari adanya wewenang yang mana wewenang tersebut dipegang oleh pemerintah. Ketika melihat lebih jauh mengenai konsep mandat dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, maka dalam melakukan kewenangan penerima pelimpahan kewenangan tidak bertindak atas namanya pribadi, melainkan bertindak sebagai penerima kewenangan dari pemberi kewenangan. Yang mana pemberi kewenangan tersebut adalah Rakyat Indonesia itu sendiri.

- b. Undang-Undang Minyak Bumi dan Gas melalui Putusan No. 36/PUU-X/2012. Dari putusan ini Mahkamah menjelaskan bahwa bentuk penguasaan Negara yang paling penting adalah Negara melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam, dalam hal ini adalah migas, sehingga Negara mendapatkan keuntungan yang lebih besar dari pengelolaan sumber daya alam. Penguasaan Negara pada peringkat kedua adalah Negara membuat kebijakan pengurusan, dan fungsi Negara dalam peringkat ketiga adalah fungsi pengaturan dan pengawasan. Maka dari itu selama kemampuan modal, teknologi, dan kemampuan manajemen dalam mengelolah sumber daya alam baik, maka Negara harus memilih melakukan pengelolaan secara langsung melalui Badan Usaha Milik Negara. Pada posisi ini, jika Negara menyerahkan pengelolaan kepada pihak swasta, maka akan memperkecil keuntungan sehingga manfaat bagi masyarakat juga berkurang.
- c. Undang-Undang Sumber Daya Air melalui putusan No. 85/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa kewenangan penguasaan Negara atas sumber daya air adalah wewenang untuk mengatur, mengurus, dan mengawasi. Berkaitan dengan itu dalam hak penguasaan, Negara hanya melakukan tindakan administrasi dan tindakan pengurusan dan tidak melakukan domaindaad (tindakan pemilikan).¹⁵ Sama seperti Putusan Mahkamah Konstitusi sebelumnya, dalam putusan ini Konsep Hak Menguasai Negara dalam Pasal 33 UUD 1945 kembali lagi untuk kepentingan masyarakat.

¹⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 001-021-022/PUU-1/2003, hal. 334

¹⁵ I Gusti Ayu Ketut Rachmani Handayani, "Hak Menguasai Negara dalam Pengelolaan Sumber Daya Air sebagai Perwujudan Doktrin Negara hukum kesejahteraan", *Vol. 44 No. 2*, 2015, hal. 133

Indonesia sebagai Negara hukum kesejahteraan (*Welfare State*) memiliki konsekuensi logis untuk mensejahterakan bagi rakyatnya di sektor air.¹⁶

Dari Putusan Mahkamah Konstitusi No. 001-021-022/PUU-1/2003, kelima hal, yaitu kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan (*bestuurdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) dijadikan acuan bagi hakim Mahkamah Konstitusi dalam memberikan *Judicial Interpretation* pada Undang-Undang Minyak Bumi dan Gas, dan Undang-Undang Sumber Daya Air.

Mohammad Hatta merumuskan tentang pengertian dikuasai oleh Negara adalah dikuasai oleh Negara tidak berarti Negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan atau *ondernemer*.¹⁷ Dari pernyataan ini, maka dapat disimpulkan bahwa konsep penguasaan bukan berarti penguasaan yang tanpa batas atau sebebaskan-bebasnya. Lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan Negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang pula penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal.¹⁸

Selaras dengan teori yang disampaikan Muhammad Hatta tersebut, ketiga putusan Mahkamah Konstitusi No. 001-021-022/PUU-1/2003 kemudian No. 36/PUU-X/2012 dan No. 85/PUU-XI/2013, yang pada intinya juga menyatakan bahwa konsep Hak Menguasai Negara bukan berarti kepemilikan oleh Negara, melainkan Negara memiliki kewenangan untuk menentukan pengelolaan, pemanfaatan, penggunaan atas sumber daya alam secara baik demi kesejahteraan rakyat. Hal ini, sesuai dengan postulat yang disampaikan oleh Cicero yaitu *salus populi suprema lex esto*, kesejahteraan masyarakat adalah hukum yang tertinggi.

Namun bukan berarti hal ini tidak memungkinkan adanya peranan dari badan perorangan atau badan swasta dalam mengelolah sumber daya alam. Asalkan kelima hal, yaitu mengadakan kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan (*bestuurdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat, sudah dipenuhi oleh Negara. Adapun

¹⁶ *Loc. Cit.*

¹⁷ J. Ronald Mawuntu, "Konsep Penguasaan Negara Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi", *Vol. XXI/No. 3*, 2012, hal. 15

¹⁸ *Ibid.*, h.16.

kelima hal tersebut diuraikan sebagai berikut:

- a. Kebijakan (*beleid*). Car Friedrich menjabarkan bahwa kebijakan merupakan suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang di usulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.¹⁹ Mahkamah menafsirkan salah satu kewenangan Hak Menguasai Negara adalah merumuskan kebijakan (*beleid*), dengan mendasar pada pendapat Mahkamah yang menyatakan bahwa, ketentuan Pasal 33 UUD 1945 tidaklah menolak privatisasi, sepanjang privatisasi itu tidak meniadakan penguasaan Negara.²⁰ Mahkamah juga berpendapat bahwa yang berperan dalam penetapan kebijakan adalah pemerintah. Hal ini dapat dilihat dari penetapan pemerintah tentang kebijakan pelaksanaan usaha ketenagalistrikan yang dilakukan oleh BUMN. Dalam hal ini pemerintah telah menetapkan kebijakan pada tataran normatif dengan disahkannya Undang-Undang BUMN pada tanggal 19 Juni 2003.²¹ Tahapan-tahapan dalam membuat kebijakan diantaranya adalah melalui proses: perumusan masalah (*defining problem*); agenda kebijakan; pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah; dan penetapan kebijakan.²²
- b. Tindakan Pengurusan (*bestuurdaad*). Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa fungsi pengurusan oleh Negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan, lisensi, dan konsesi. Dikaitkan dengan adanya tujuan dari kelima hal termasuk tindakan pengurusan (*bestuurdaad*), yaitu untuk kemakmuran rakyat, maka kewenangan pemerintah untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan, lisensi, dan konsesi juga tidak dapat terlepas dari alasan kemakmuran

¹⁹ Sari Rusyani, "Implementasi Kebijakan Penataan Minimarket", *tesis* (Lampung: Universitas Lampung, 2013). hal. 13

²⁰ Ananda Prima Yurista, "Implikasi Penafsiran Kembali Hak Menguasai Negara Terhadap Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil", *Jurnal RechtsVinding*, Vol. 5 No. 3, 2016. hal. 345

²¹ Putusan Mahkamah Kontitusi No. 001-021-022/PUU-1/2003, *Op. Cit.*, hal. 110

²² Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 2000), hal. 21

rakyat.

- c. Pengaturan (*regelendaad*). Dalam Putusan No. 36/PUU-X/2012, Mahkamah menjabarkan bahwa fungsi pengaturan oleh Negara dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR dan bersama dengan pemerintah, dan regulasi oleh eksekutif.²³ Peranan Pengaturan amatlah penting untuk menjamin bahwa potensi kekayaan alam dapat dikembangkan dengan memberikan imbalan yang layak bagi yang mengusahakan sesuai dengan pengorbanan dan resiko yang diambilnya, tetapi juga terjamin bahwa hasil akhirnya adalah kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi rakyat banyak.²⁴
- d. Pengelolaan (*beheersdaad*). Fungsi pengelolaan dilakukan oleh mekanisme pemilikan saham dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen badan usaha milik Negara atau badan hukum milik Negara sebagai instrumen kelembagaan melalui makna Negara *c.q.* pemerintah mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.²⁵
- e. Pengawasan (*toezichthoudensdaad*). Fungsi pengawasan oleh Negara dilakukan oleh Negara *c.q.* pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh Negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Ketika dalam ketiga putusan tersebut Mahkamah telah menjabarkan bahwasanya konsep Hak Menguasai Negara dimaknai dengan adanya kelima hal, yaitu kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan (*bestuurdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) secara konsisten, maka dapat dikatakan bahwa ketiga putusan tersebut telah menjadi *fasten jurisprudence*. Sama halnya dengan pendapat M. Hatta Ali yang menyatakan bahwa kriteria yurisprudensi tetap adalah telah mentransformasikan secara konstan hukum yang hidup dalam suatu masyarakat dan telah diikuti oleh berbagai putusan sebelumnya, sehingga yurisprudensi tetap tersebut telah melakukan penciptaan

²³ Putusan Mahkamah Kontitusi No. 36/PUU-X/2012, hal. 43

²⁴ Putusan Mahkamah Kontitusi No. 001-021-022/PUU-I/2003, hal. 79

²⁵ *Loc.Cit.*

hukum (*rechtsschepping*).²⁶

Hak Menguasai Negara dalam pandangan Mahkamah Konstitusi, diperlukan bukan untuk menunjukkan superioritas Negara atas rakyatnya, namun justru menunjukkan kuasa yang diberikan rakyat kepada Negara untuk mengurus kepentingan dan kemakmuran rakyat dalam kaitannya dengan pemanfaatan bumi, air, kekayaan yang terkandung di dalamnya.²⁷ Sebagaimana dalam Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara, maka dalam hal ini perlu diingatkan kembali bahwasanya jangan sampai tampuk produksi jatuh ke tangan perorangan atau kelompok yang berkuasa dan rakyat ditindasnya. Penguasaan oleh Negara, memang tidak diartikan sebagai sepenuhnya “pemilikan”, tetapi harus menjamin adanya kemampuan dan kewenangan bagi Negara untuk melindungi kepentingan umum dan kepentingan ekonomi masyarakat.²⁸

B. 2. Konsep Dimiliki Negara

Pasal 33 UUD 1945 tersebut telah secara jelas menyatakan cabang-cabang produksi yang penting, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara. Namun sejatinya masih banyak aturan yang kabur dalam memahami konsep menguasai oleh Negara dan dimiliki oleh Negara. Secara teoritis kekuasaan Negara atas sumber daya alam bersumber dari rakyat, yang dikenal sebagai hak bangsa. Adapun hak bangsa adalah hak yang memiliki unsur kepemilikan dan kewenangan untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan.²⁹ Maka, segala kewenangan pada hak bangsa dilimpahkan kepada Negara. Untuk itu, subjek hak bangsa dapat diartikan seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Hak Menguasai Negara atas tanah

²⁶ Enrico Simanjuntak, *Op.Cit.*, hal. 95

²⁷ Tody Sasmita, Haryo Budhiawan & Sukayadi, *Pemaknaan Hak Menguasai Negara Oleh Mahkamah Konstitusi (Kajian terhadap Putusan MK No. 35/PUU-X/2012; Putusan MK No. 50/PUUX/2012; dan Putusan MK No. 3/PUU-VIII/2010)*, (Yogyakarta: STPN Press 2004.), hal. 24

²⁸ Putusan Mahkamah Kontitusi No. 001-021-022/PUU-1/2003, *Op.Cit.*, hal. 228

²⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya* (Jakarta: Penerbit Djambatan, 2005), hal. 24

bersumber dari hak Bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa atas bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam.³⁰ Di mana perlu dipahami bahwa dilihat dari konteks hak dan kewajiban Hak Menguasai Negara, Negara sebatas pemilik kewenangan untuk mengatur perencanaan dan pelaksanaan sekaligus sebagai pengawas pengelolaan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya nasional alam.

Sebaliknya, ketika membicarakan perihal hak milik, pengertian hak milik menurut ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUPA, hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki orang atas tanah, dengan mengingat pada ketentuan dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, bahwa “semua hak tanah memiliki fungsi sosial”. Sifat-sifat hak milik yang membedakannya dengan hak-hak lainnya adalah hak yang terkuat dan terpenuh. Dikatakan turun-temurun karena hak milik tersebut dapat diwariskan dari pewaris ke ahli warisnya. Hak milik sebagai hak yang terkuat bukan diartikan sebagai hak mutlak, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat, melainkan sebagai hak yang sukar untuk dihapus keberadaannya dan mudah untuk dipertahankan dari gangguan pihak luar.³¹ Hak terpenuh dapat diartikan sebagai hak induk dari hak-hak lainnya, yang mana wewenang dari sang pemilik tidak terbatas.

Namun, menurut Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra, S.H., M.Sc., sebenarnya Negara bisa memiliki jika Negara bertindak sebagai badan hukum, sebagaimana dalam peraturan Pasal 21 UUPA yang menentukan bahwa Warga Negara Indonesia dan badan hukum tertentu, antara lain meliputi bank-bank yang didirikan oleh Negara (bank Negara), koperasi pertanian, badan keagamaan, dan badan sosial dapat memiliki hak milik. Dengan demikian, Negara dapat mempunyai hak milik dan hak lainnya secara sama dan di bawah asas pembatasan-pembatasan serta syarat-syarat serupa, seperti halnya warga dan badan-badan hukum perdata.³²

³⁰ Urip Santoso, “Eksistensi Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional”, *Mimbar Hukum* 24, hal. 276

³¹ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak atas Tanah dan Pendaftarannya* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hal. 60-61

³² Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993), hal. 174

Maka dari itu, hak menguasai hanyalah sebatas mengurus dan mengatur, serta menguasai perolehan dan penggunaan tanah, yang mana subjeknya merupakan pemerintah yang terbatas pada kewenangan yang telah diatur dalam-dalam Undang-Undang. Di sisi lainnya, subjek hak milik adalah perorangan atau badan hukum tertentu yang telah ditunjuk dengan syarat tertentu yang dapat memiliki tanah sesuai ketentuan Undang-Undang. Dapat ditarik benang merah bahwa penggunaan istilah di antara keduanya sangat berbeda, tetapi tidak bertentangan karena disadari adanya kepemilikan Negara secara keperdataan.

Dilihat dari sejarah Indonesia, dalam pengaturan agraria pada masa penjajahan, Hindia Belanda memiliki hak milik bersifat privat (*domain*) atas tanah. Di tahun 1870-an, pemerintah kolonial Hindia Belanda mengundangkan beberapa perundangan di bidang agraria, *Agrarisch Besluit*³³ (*Staatsblad* 1870 Nomor 118) sebagai aturan pelaksana *Agrarisch Wet (AW 1870)* yang mendeklarasikan kepemilikan Negara atas tanah atau *Domeinverklaring*. Dengan adanya *Domeinverklaring* berdasarkan, Negara Hindia Belanda menjadi pemegang hak milik atas tanah-tanah yang tidak berada di bawah hak privat menurut hukum Belanda, yakni dalam Pasal 1 *Agrarische Besluit* 1870 menegaskan tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya adalah menjadi milik Negara tersebut.³⁴ Pernyataan itu, mempertegas adanya hubungan penguasaan sepenuhnya dari Negara atas tanah (*staat ter bechikking van de landsdverheid*).³⁵ *Domein Verklaring* ini mengandung pengertian sebagai hak milik mutlak Negara kolonial Hindia Belanda, untuk itu maka pemerintah kolonial bisa menjual tanah-tanah di Indonesia kepada siapa saja, bahkan kepada warga Negara asing, yang pada masa lalu menimbulkan banyaknya tanah-tanah partikelir dan tuan-tuan tanah dengan hak yang sangat luas dan dapat diibaratkan seperti adanya Negara (tanah-tanah partikelir) dalam Negara (Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda).³⁶ Hal tersebut jelas melanggar prinsip hukum adat yang memang tidak memiliki konsep bukti tertulis untuk

³³ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hal. 56

³⁴ Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Yogyakarta, 2004. hal. 53

³⁵ Ronald Z. Titahelu, "Penetapan Azas-Azas Hukum Umum dalam Penggunaan Tanah untuk Sebesar-Besar Kemakmuran Rakyat", *disertasi* (Surabaya: PPs. UNAIB, Surabaya, 1993), hal. 90

³⁶ Noer Fauzi, *Petani & Penguasa, Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia* (Yogyakarta: Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar, 1999), hal. 72

kepemilikan atas tanah adat.³⁷

Setelah kemerdekaan, di bawah pimpinan Presiden Soekarno, terciptalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 mengenai Undang-Undang Pokok Agraria yang menegaskan bahwa dihapuskannya peraturan *Domein Verkalring* tersebut dan menolak adanya konsep *Staatsdomein*. Sayangnya pada zaman pemerintahan Soeharto malah memperluas peranan Negara dalam konstitusi, dari yang hanya sebagai “pemegang kuasa” menjadi “pemilik” atas tanah, khususnya tanah-tanah yang tidak memiliki sertifikat atau tidak memiliki alat-alat bukti alas hak lainnya. Tanah-tanah tersebut dikenal sebagai Tanah Negara Bebas, yang artinya tanah-tanah tersebut dapat dipakai demi kepentingan Negara secara bebas. Dalam prakteknya, setelah dilakukannya pencabutan hak atas sebidang tanah beserta benda-benda di atasnya, akan dipasang tanda bertuliskan “Tanah Ini Milik Negara” di atas tanah tersebut. Tanda tersebut menunjukkan bahwa dalam pemerintahan Soeharto masih kental dengan konsep *staatsdomein* atas tanah di Indonesia, seperti halnya zaman pemerintahan Hindia Belanda.³⁸

Melihat konsep yang dianut Negara lain, pada Konstitusi Republik Rakyat Cina (RRC) termaktub dalam artikel 9, disebutkan bahwa “*Mineral resources, waters, forests, mountains, grassland, unreclaimed land, beaches and other natural resources are owned by the state, that is, by the whole people, with the exception of the forests, mountains, grassland, unreclaimed land and beaches that are owned by collectives in accordance with the law.*” Di sini jelas dikatakan bahwa segala bentuk sumber daya dimiliki oleh Negara, berbeda dengan Indonesia yang disebutkan “dikuasai oleh Negara” saja. Hanya saja ada beberapa barang yang dimiliki oleh Negara dalam menunjang jalannya pemerintahan itu sendiri.

Serupa dengan Negara Republik Rakyat Cina, dalam Konstitusi Korea Utara pun juga terdapat makna memiliki dalam seluruh sumber daya yang ada di dalam Negara Korea Utara. Pada Artikel 21 Konstitusi Korea Utara dijelaskan bahwa “*The property of the State belongs*

³⁷ B. F. Sihombing, *Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia* (Jakarta: Gunung Agung, 2004), hal. 67

³⁸ Afifah Kusumadara, “Perkembangan Hak Negara atas Tanah: Hak Menguasai atau Hak Memiliki”, *Jurnal Media Hukum* 20, hal. 266

to the entire people. There is no limit to the property which the State can own. Only the State possesses all the natural resources, railways, airports, transportation, communication organs and major factories, enterprises, ports and banks". Di mana sebagai bentuk konsekuensinya, Negara sebagai pemilik tunggal bebas menggunakan sumber daya tersebut secara maksimal untuk kepentingan dan kebutuhan Negara Korea Utara sendiri. Hanya Negaralah yang berhak mengeksplorasi sumber daya yang ada, tanpa ada campur tangan dari pihak swasta. Korea Utara adalah Negara pegunungan yang kaya dengan simpanan sumber daya alam termasuk batubara, emas, perak, uranium, bijih besi dan logam langka dan sumber daya alam ini banyak dijual ke Cina dan Uni Soviet selama beberapa dekade sampai kejatuhan blok komunis demi membiayai keperluan Negara Korea Utara, yakni genjatan senjata nuklir.

Sehingga nampak jelas ketika dibandingkan antara konsep konstitusi Indonesia dengan konstitusi Republik Rakyat Cina dan Korea Utara memiliki konsep yang berbeda. Di satu sisi Indonesia menganut konsep Hak Menguasai Negara dan di sisi lainnya, RRC dan Korea Utara lebih memilih konsep Hak Memiliki atas sumber daya dari Negara tersebut.

Pasal 33 UUD 1945 tersebut telah secara jelas menyatakan cabang-cabang produksi yang penting, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara. Namun sejatinya masih banyak aturan yang kabur dalam memahami konsep menguasai oleh Negara dan dimiliki oleh Negara. Secara teoritis kekuasaan Negara atas sumber daya alam bersumber dari rakyat, yang dikenal sebagai hak bangsa. Adapun hak bangsa adalah hak yang memiliki unsur kepunyaan dan kewenangan untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan.³⁹ Maka, segala kewenangan pada hak bangsa dilimpahkan kepada Negara. Untuk itu, subjek hak bangsa dapat diartikan seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Hak Menguasai Negara atas tanah bersumber dari hak Bangsa Indonesia atas tanah, yang hakekatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa atas bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam,⁴⁰ di mana perlu dipahami bahwa dilihat dari konteks hak dan kewajiban Hak Menguasai Negara,

³⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksananya* (Jakarta: Penerbit Djambatan, 2005), hal. 24

⁴⁰ Urip Santoso, "Eksistensi Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional", *Mimbar Hukum* 24, hal. 276

Negara sebatas pemilik kewenangan untuk mengatur perencanaan dan pelaksanaan sekaligus sebagai pengawas pengelolaan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya nasional alam.

B. 3. Politik Hukum Agraria

Politik Hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan Negara.⁴¹ Dalam hal ini, arah kebijakan hukum di Indonesia akan mengacu pada tujuan Negara yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945, yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Sejalan dengan Moh. Mahfud M.D., menurut Mantan Ketua Perancang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Soedarto, politik hukum adalah kebijakan Negara melalui badan-badan Negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.⁴²

Selain itu, T.M. Radhie mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa Negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun, yang mencakup *ius contitutum* atau hukum yang berlaku di wilayah Negara pada saat ini dan *ius constituendum* atau hukum yang akan atau seharusnya diberlakukan di masa mendatang,⁴³ sehingga dapat disimpulkan bahwa sejatinya politik hukum merupakan arah kebijakan hukum pemerintah suatu Negara, yang diejawantahkan melalui kebijakan atau dalam bentuk peraturan perundang-undangan demi mewujudkan cita hukum dan tujuan dari Negara tersebut.

Bernard L. Tanya pun menyatakan bahwa politik hukum tidak bersikap pasif terhadap

⁴¹ Moh. Mahfud M.D., *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014), hal. 1

⁴² *Ibid*, hal. 2

⁴³ Moh. Mahfud M.D., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hal. 13-14

apa yang ada, melainkan aktif mencari tentang apa yang seharusnya. Karena politik hukum menyangkut cita-cita Negara, maka harus ada visi terlebih dahulu. Visi hukum, tentu harus ditetapkan terlebih dahulu, dan dalam jalur visi itulah bentuk dan isi hukum dirancang-bangun untuk mewujudkan visi tersebut. Jadi, titik tolak politik hukum adalah visi hukum. Berdasarkan visi atau mimpi itulah, kita format bentuk dan isi hukum yang dianggap *capable* untuk mewujudkan visi tersebut,⁴⁴ maka dalam hal ini, tujuan Negara atau visi Negara akan menjadi titik tolak politik hukum dalam sebuah sistem hukum dalam suatu Negara.

Politik hukum sebuah Negara sangat bergantung pada sistem pemerintahan Negara tersebut. Sistem pemerintahan yang berbeda tentu memiliki visi hukum yang berbeda pula, sehingga adanya perubahan pada sistem pemerintahan Negara dalam waktu tertentu akan mempengaruhi karakteristik produk hukum yang diterbitkan dalam waktu tertentu itu pula. Perubahan politik hukum akibat perubahan sistem pemerintahan ini pun juga terjadi dalam pembangunan hukum agraria nasional. Misalnya pada era orde lama, ketentuan-ketentuannya menampakkan kebijakan yang berpihak kepada rakyat banyak, terutama golongan ekonomi lemah, yang dirangkum dalam apa yang pada waktu itu dikenal sebagai Panca Program *Agrarian Reform* Indonesia. Berbeda dengan kebijakan Penguasa Orde Lama, Penguasa Orde Baru mengutamakan pertumbuhan melalui pembangunan industri, yang memerlukan jumlah modal yang besar, yang hanya dipunyai golongan pelaku ekonomi yang kuat, nasional dan asing. Maka dalam pelaksanaan pembangunan pun, diutamakan tersedianya berbagai fasilitas yang dibutuhkan golongan pelaku ekonomi kuat, dengan kurang memperhatikan, bahkan dalam banyak hal justru mengabaikan hak dan kepentingan rakyat banyak.⁴⁵

Hal ini diperkuat pula dengan analisis Moh. Mahfud M.D. tentang hubungan konfigurasi politik dan karakter produk hukum pada periode demokrasi liberal, demokrasi terpimpin dan orde baru. Berdasarkan analisis tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa karakter produk hukum senantiasa berubah sejalan dengan perkembangan konfigurasi politik,

⁴⁴ Bernard L. Tanya, *Politik Hukum: Agenda Kepentingan Bersama* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2011), hal. 3

⁴⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 2008), hal. 241-242

meskipun kualifikasinya tidaklah eksak.⁴⁶ Berdasarkan analisis tersebut, karakter produk hukum agraria, pada masa demokrasi liberal dan demokrasi terpimpin adalah responsif. Sedangkan, pada masa orde baru, adalah ortodoks atau konservatif atau elitis (parsial).⁴⁷

Ujung tombak politik hukum agraria di Indonesia saat ini adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut sebagai UUPA), yang mana mengarahkan pemerintah untuk melakukan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam melalui upaya penataan kembali pemanfaatan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, serta pembatasan hak-hak kepemilikan atas tanah dengan tetap mengakui keberadaan masyarakat hukum adat, hak ulayat masyarakat hukum adat, dan tanah mempunyai fungsi sosial.⁴⁸ Dalam Penjelasan Umum UUPA, pun termaktub tujuan dari lahirnya Undang-Undang tersebut, antara lain:

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi 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;
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Dalam UUPA dimuat sebelas asas dari Hukum Agraria Nasional. Asas-asas ini sebagai dasar dengan sendirinya harus menjiwai pelaksanaan dari UUPA dan segenap peraturan pelaksanaannya. Sebelas asas tersebut, adalah sebagai berikut:⁴⁹

- a. Asas Kenasionalan, yakni dalam Pasal 1 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUPA, yang menunjukkan bahwa tanah bagi bangsa Indonesia mempunyai sifat *komunalistik*, artinya semua tanah yang ada dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan tanah bersama rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia;

⁴⁶ Moh. Mahfud M.D., *Op.Cit.*, hal. 344

⁴⁷ *Ibid*, Tabel 15: Hubungan Konfigurasi Politik dan Karakter Produk Hukum

⁴⁸ Tommy Hendra Purwaka (Ed.), *Politik Hukum: Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Pusat Penelitian Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, 2016, hal. viii

⁴⁹ Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015), hal. 53

- b. Asas pada Tingkatan Tertinggi, Bumi, Air, Ruang Angkasa, dan Kekayaan Alam yang terkandung di Dalamnya dikuasai oleh Negara, yakni dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, di mana terdapat hak menguasai dari Negara yang ditujukan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti terwujud kebahagiaan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia;
- c. Asas Mengutamakan Kepentingan Nasional dan Negara yang Berdasarkan atas Persatuan Bangsa daripada Kepentingan Penserorangan atau Golongan, yakni dalam Pasal 3 dan Pasal 18 UUPA;
- d. Asas Semua Hak atas Tanah Mempunyai Fungsi Sosial, yakni dalam Pasal 6 UUPA, di mana penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bagi masyarakat dan Negara;
- e. Asas Hanya Warga Negara Indonesia yang Mempunyai Hak Milik atas Tanah, yakni dalam Pasal 9 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (1) UUPA;
- f. Asas Persamaan Bagi Setiap Warga Negara Indonesia, yakni dalam Pasal 9 ayat (2) UUPA, yang menetapkan bahwa warga Negara Indonesia baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh hak atas tanah;
- g. Asas Tanah Pertanian Harus Dikerjakan atau Diusahakan Secara Aktif oleh Pemiliknya Sendiri dan Mencegah Cara-Cara yang bersifat Pemerasan, yakni dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA, di mana pelaksanaan asas tersebut adalah melalui *land reform* atau *agrarian reform and rural development*, yaitu tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri;
- h. Asas Tata Guna Tanah/Penggunaan Tanah Secara Berencana, yakni dalam Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 14 ayat (1) UUPA, bahwa untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan Negara dalam bidang agraria, perlu adanya suatu rencana (*planning*) mengenai peruntukan, penggunaan, dan persediaan bumi, air, dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan Negara;

- i. Asas Kesatuan Hukum, yakni dalam Pasal 5 UUPA, bahwa dengan dicabutnya peraturan dan keputusan yang dibuat oleh Pemerintahan Hindia-Belanda, maka terwujud kesatuan hukum, yaitu hanya ada satu Hukum Tanah yang berlaku wilayah Negara Republik Indonesia yang diatur dalam UUPA;
- j. Asas Jaminan Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum, yakni dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA, bahwa untuk menjamin kepastian hukum, maka diadakan pendaftaran tanah, serta Pasal 18 UUPA, bahwa hak-hak atas tanah yang dicabut untuk kepentingan umum, akan diberi ganti kerugian yang layak;
- k. Asas Pemisahan Horizontal, yakni dalam Pasal 44 ayat (1) UUPA, di mana implementasinya adalah Hak Sewa untuk Bangunan, bahwa terdapat pemisahan horizontal antara pemilikan tanah dengan pemilikan bangunan yang ada di atasnya.

Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa berdasarkan tujuan lahirnya UUPA serta asas-asas yang terkandung di dalamnya sebagaimana dijelaskan di atas, politik hukum atau arah kebijakan hukum agraria di Indonesia sejatinya adalah untuk tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa yang sesuai dengan kepentingan rakyat dan Negara untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana tujuan Negara dalam Pembukaan UUD 1945.

B. 4. Politik Hukum Agraria pada Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil di Indonesia berdasarkan Penafsiran Hak Menguasai Negara oleh Mahkamah Konstitusi

Indonesia memiliki 17.840 pulau dengan sembilan puluh dua pulau kecil di antaranya adalah pulau-pulau kecil terluar.⁵⁰ Pengelolaan pulau-pulau kecil sangat krusial agar pembangunan pulau kecil dapat berkelanjutan. Ada tiga alasan utama untuk menjawab pentingnya pengelolaan sumber daya pulau kecil, yaitu:⁵¹

- a. Pulau-pulau kecil umumnya belum atau kurang “disentuh” program dan kegiatan pembangunan;

⁵⁰ Syamsul Ma'arif, “Makalah Pengelolaan Pulau Terluar dalam Manajemen Pulau Terluar”, *makalah* (Yogyakarta: Fakultas Geografi Universitas Gajah Mada, 2009)

⁵¹ Mujiyani *et al*, *Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil dan Partisipasi Masyarakat: Studi Kasus di Kepulauan Seribu DKI Jakarta* (Jakarta: Pusat Penelitian Kependudukan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2001), hal. 1

- b. Pengembangan sosial ekonomi masyarakat pulau masih sangat terbatas; dan
- c. Meningkatnya degradasi ekosistem pulau-pulau kecil karena perilaku yang tidak ramah lingkungan, terutama terjadi di pulau-pulau yang padat penduduknya dan yang terletak di sekitar pusat-pusat kegiatan ekonomi.

Pulau-pulau kecil menyediakan sumber daya alam yang produktif untuk dapat dikembangkan, misalnya terumbu karang, padang lamun (*sea grass*), hutan mangrove, perikanan, dan kawasan konservasi serta menjadi faktor penting dalam menggerakkan pariwisata bahari.⁵² Akan tetapi melihat realitas yang ada saat ini, kekayaan alam maupun pulau-pulau kecil rentan kerusakan, baik itu dari alam maupun akibat tindakan manusia seperti pencemaran, perusakan ekosistem, dan penangkapan ikan secara berlebihan (*overfishing*).⁵³

Oleh sebab itu, arah kebijakan atau yang menjadi politik hukum agraria pulau-pulau kecil adalah pengelolaan secara baik agar dampak aktivitas manusia dapat dikendalikan dan sebagian wilayahnya dapat dipertahankan untuk konservasi. Untuk mewujudkan hal tersebut, Pemerintah menerapkan kebijakan melalui diundangkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Untuk memahami politik hukum agraria pengelolaan pulau-pulau kecil di Indonesia melalui konsep Hak Menguasai Negara dari yurisprudensi tetap (*fasten jurisprudence*) Mahkamah Konstitusi, maka kita harus menguraikan secara komprehensif lima konsep Hak Menguasai Negara yang diejawantahkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, yakni sebagai berikut:

1. Kebijakan (*beleid*), yang terdiri dari:

⁵² Ayub Torry Satriyo Kusumo, "Optimalisasi Pengelolaan dan Pemberdayaan Pulau-Pulau Terluar dalam Rangka Mempertahankan Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 10 No. 3, 2010, hal. 327, dikutip dari Dinas Kelautan dan Perikanan, <http://www.dkp.go.id/content.php?c=4286>, 5 Maret 2010

⁵³ *Ibid.*, hal. 328

- a. Perumusan masalah (*defining problem*), dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, dinyatakan bahwa pada satu dekade ini terdapat kecenderungan bahwa Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang rentan mengalami kerusakan akibat aktivitas Orang dalam memanfaatkan sumber dayanya atau akibat bencana alam. Selain itu, akumulasi dari berbagai kegiatan eksploitasi yang bersifat parsial/sektoral di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil atau dampak kegiatan lain di hulu wilayah pesisir yang didukung peraturan perundangundangan yang ada sering menimbulkan kerusakan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Peraturan perundangundangan yang ada lebih berorientasi pada eksploitasi Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil tanpa memperhatikan kelestarian sumber daya. Sementara itu, kesadaran nilai strategis dari Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil secara berkelanjutan, terpadu, dan berbasis masyarakat relatif kurang. Kurang dihargainya hak masyarakat adat/lokal dalam pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil seperti sasi, mane'e, panglima laot, awig-awig, terbatasnya ruang untuk partisipasi masyarakat dalam pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil menunjukkan bahwa prinsip pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil terpadu belum terintegrasi dengan kegiatan pembangunan dari berbagai sektor dan daerah. Sistem pengelolaan pesisir tersebut belum mampu mengeliminasi faktor-faktor penyebab kerusakan dan belum memberi kesempatan kepada sumber daya hayati untuk dapat pulih kembali secara alami atau sumber daya nonhayati disubstitusi dengan sumber daya lain.
- b. Agenda Kebijakan, yakni dengan merumuskan Norma-norma Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang disusun dalam lingkup perencanaan, pemanfaatan, pengelolaan, pengendalian, dan pengawasan, dengan memperhatikan norma-norma yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya, seperti Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara

Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725).

- c. Pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah, yakni dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, antara lain:
 - 1) Menyiapkan peraturan setingkat Undang-Undang mengenai Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil khususnya yang menyangkut perencanaan, pemanfaatan, hak dan akses masyarakat, penanganan konflik, konservasi, mitigasi bencana, reklamasi pantai, rehabilitasi kerusakan pesisir, dan penjabaran konvensi-konvensi internasional terkait;
 - 2) Membangun sinergi dan saling memperkuat antarlembaga Pemerintah baik di pusat maupun di daerah yang terkait dengan pengelolaan wilayah pesisir sehingga tercipta kerja sama antarlembaga yang harmonis dan mencegah serta memperkecil konflik pemanfaatan dan konflik kewenangan antarkegiatan di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil; serta
 - 3) Memberikan kepastian dan perlindungan hukum serta memperbaiki tingkat kemakmuran masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil melalui pembentukan peraturan yang dapat menjamin akses dan hak-hak masyarakat pesisir serta masyarakat yang berkepentingan lain, termasuk pihak pengusaha.
- d. Penetapan kebijakan, yakni dengan adanya perumusan norma-norma secara komprehensif dan terperinci dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil di mana terdapat empat perencanaan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1), terdiri atas:
 - 1) Rencana Strategis Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil;
 - 2) Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil;
 - 3) Rencana Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil; dan

- 4) Rencana Aksi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.
2. Pengurusan (*bestuurdaad*), yakni dengan mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan, lisensi dan konsesi. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (5), 16, 17, 18, 19, 20, 22, 22A, 22B, 22C, 26A, 45, 50, 51, 54 ayat (2) huruf d, 55 ayat (2) huruf d, 60, 71, 75, dan 78 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Pasal-pasal tersebut mengatur mengenai Izin Pemanfaatan, Izin Lokasi dan Izin Pengelolaan.
3. Pengaturan (*regelendaad*), yakni perumusan legislasi oleh DPR dan Pemerintah serta regulasi oleh Lembaga Eksekutif. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil bahwa Pengaturan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dimulai dari perencanaan, pemanfaatan, pelaksanaan, pengendalian, pengawasan, pengakuan hak dan pemberdayaan masyarakat, kewenangan, kelembagaan, sampai pencegahan dan penyelesaian konflik.
4. Pengelolaan (*beheersdaad*), yakni melalui pemilikan saham dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen badan usaha milik Negara atau badan hukum milik Negara sebagai instrumen kelembagan melalui makna Negara *c.q.* pemerintah mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 5 dan 6 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, di mana proses pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil meliputi kegiatan perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian terhadap interaksi manusia dalam memanfaatkan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil serta proses alamiah secara berkelanjutan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan Masyarakat dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil wajib dilakukan dengan cara mengintegrasikan kegiatan:
 - a. antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah;

- b. antar-Pemerintah Daerah;
 - c. antarsektor;
 - d. antara Pemerintah, dunia usaha, dan Masyarakat;
 - e. antara Ekosistem darat dan Ekosistem laut; dan
 - f. antara ilmu pengetahuan dan prinsip-prinsip manajemen.
5. Pengawasan (*toezichthoudensdaad*), yakni mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan benar-benar untuk kemakmuran rakyat. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 36 sampai Pasal 41 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Dalam Penjelasan Umum UU tersebut, termaktub tujuan dari pengawasan dan pengendalian ini, antara lain:
- a. mengetahui adanya penyimpangan pelaksanaan rencana strategis, rencana zonasi, rencana pengelolaan, serta implikasi penyimpangan tersebut terhadap perubahan kualitas ekosistem pesisir;
 - b. mendorong agar pemanfaatan sumber daya di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sesuai dengan rencana pengelolaan wilayah pesisirnya;
 - c. memberikan sanksi terhadap pelanggar, baik berupa sanksi administrasi seperti pembatalan izin atau pencabutan hak, sanksi perdata seperti pengenaan denda atau ganti rugi; maupun sanksi pidana berupa penahanan ataupun kurungan.
 - d. Undang-Undang tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil ini merupakan landasan penyesuaian dengan ketentuan yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang lain. Undang-Undang ini mempunyai hubungan saling melengkapi dengan Undang-Undang lain seperti:
 - 1) Undang-Undang yang mengatur perikanan;
 - 2) Undang-Undang yang mengatur pemerintahan daerah;
 - 3) Undang-Undang yang mengatur kehutanan;
 - 4) Undang-Undang yang mengatur pertambangan umum, minyak, dan gas bumi;
 - 5) Undang-Undang yang mengatur penataan ruang;
 - 6) Undang-Undang yang mengatur pengelolaan lingkungan hidup;

- 7) Undang-Undang yang mengatur pelayaran;
- 8) Undang-Undang yang mengatur konservasi sumber daya alam dan ekosistem;
- 9) Undang-Undang yang mengatur peraturan dasar pokok agraria;
- 10) Undang-Undang yang mengatur perairan;
- 11) Undang-Undang yang mengatur kepariwisataan;
- 12) Undang-Undang yang mengatur perindustrian dan perdagangan;
- 13) Undang-Undang yang mengatur sumber daya air;
- 14) Undang-Undang yang mengatur sistem perencanaan pembangunan nasional;
dan
- 15) Undang-Undang yang mengatur arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa.

Undang-Undang ini diharapkan dapat dijadikan sebagai landasan pembangunan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang dilaksanakan oleh berbagai sektor terkait. Dengan demikian, dapat dihindarkan terjadinya tumpang tindih wewenang dan benturan kepentingan. Maka, konsep Hak Menguasai Negara dalam penafsiran Mahkamah Konstitusi telah terjewantahkan dengan baik dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, karena kelima konsep hak menguasai Negara telah terpenuhi.

Namun, yang perlu dipahami, segala bentuk pemanfaatan pulau-pulau kecil harus didasarkan pada Pasal 23 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, yang mana pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya diprioritaskan untuk kepentingan sebagai berikut:

- a. Konservasi;
- b. Pendidikan dan pelatihan;
- c. Penelitian dan pengembangan;
- d. Budidaya laut;
- e. Pariwisata;
- f. Usaha perikanan dan kelautan serta industri perikanan secara lestari;

- g. Pertanian organik;
- h. Peternakan; dan/atau
- i. Pertahanan dan keamanan Negara.

Selain kepentingan di atas, maka dilarang melakukan tindakan pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya. Karena ketika kita menilik kembali definisi pulau kecil dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, yakni pulau dengan luas lebih kecil atau sama dengan 2.000 km² (dua ribu kilo meter persegi) beserta kesatuan ekosistemnya. Maka dapat kita simpulkan bahwa sedikit saja kerusakan pada pulau kecil, akan memberikan dampak secara langsung pada masyarakat di pulau kecil tersebut. Hal ini juga akan menciderai arah kebijakan hukum atau politik hukum agraria pulau-pulau kecil di Indonesia yakni tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa yang sesuai dengan kepentingan rakyat dan Negara untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana tujuan Negara dalam Pembukaan UUD 1945. Masyarakat pulau-pulau kecil justru akan dirugikan. Sehingga, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil ini hadir untuk menjaga pemanfaatan pulau-pulau kecil tetap seimbang secara ekologis dan mampu memberikan kesejahteraan bagi masyarakat di pulau-pulau kecil tersebut.

C. Kesimpulan

Konsep Hak Menguasai Negara melalui penafsiran Mahkamah Konstitusi dalam berbagai putusannya telah menjadi *fasten jurisprudence*, yakni yurisprudensi tetap di mana hal ini terejawantahkan melalui kebijakan, pengurusan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan. Konsep ini juga telah termanifestasi dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Walaupun demikian, segala bentuk pemanfaatan pulau-pulau kecil harus didasarkan pada Pasal 23 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014

tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, yang mana pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya diprioritaskan untuk kepentingan sebagai berikut:

- a. Konservasi;
- b. Pendidikan dan pelatihan;
- c. Penelitian dan pengembangan;
- d. Budidaya laut;
- e. Pariwisata;
- f. Usaha perikanan dan kelautan serta industri perikanan secara lestari;
- g. Pertanian organik;
- h. Peternakan; dan/atau
- i. Pertahanan dan keamanan Negara.

Selain kepentingan di atas, maka dilarang melakukan tindakan pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan disekitarnya. Karena sedikit saja kerusakan pada pulau kecil, akan memberikan dampak secara langsung pada masyarakat di pulau kecil tersebut. Hal ini juga akan menciderai politik hukum agraria pulau-pulau kecil di Indonesia yakni tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa yang sesuai dengan kepentingan rakyat dan Negara untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agraria. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 136, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4152

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 32, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4377

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 84, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4739

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 133, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5052

Undang-Undang Republik Indonesia Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5490

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601

Buku

Fauzi, Noer. *Petani & Penguasa, Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia.* Yogyakarta: Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar, 1999

Hadjon, P.M. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia.* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993

Harsono, B. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya.* Jakarta: Penerbit Djambatan, 2005.

_____. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya.* Jakarta: Djambatan, 2008

- Hoecke, M.P. *Legal doctrine: Which method(s) for what kind of discipline?* Oxford: HART Publishing, 2011
- Islamy, I. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 2000
- M.D., Moh. Mahfud. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014
- _____. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2011
- Mujiyani *et al.* *Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil dan Partisipasi Masyarakat: Studi Kasus di Kepulauan Seribu DKI Jakarta*. Jakarta: Pusat Penelitian Kependudukan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2001
- Nainggolan, P.P. *Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil di Indonesia, Cetakan ke-I*. Jakarta Pusat: Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), 2012
- Purwaka, T.H. *Politik Hukum: Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam*. Jakarta: Pusat Penelitian Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2016
- Saleng, A. *Hukum Pertambangan*. Yogyakarta: UII Press, 2004
- Santoso, U. *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2015
- Sumardjono, M. *Kebijakan Pertahanan, antara Regulasi dan Implementasi, Cetakan ke-VI*. Jakarta: Kompas Gramedia, 2009
- Sihombing, B. F. *Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia*. Jakarta: Gunung Agung, 2004
- Sutedi, A. *Peralihan Hak atas Tanah dan Pendaftarannya*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010
- Tanya, B. L. *Politik Hukum: Agenda Kepentingan Bersama*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2011

Jurnal Ilmiah

- Agustine, O.V. “Jurisprudence Enforceability on Judicial Review Authority in the Constitutional Court Decision”. *Jurnal Konstitusi*. 2018
- Barus, Z. “Analisis Filosofis tentang Peta Konseptual Penelitian Hukum Normatif dan Penelitian Hukum Sosiologis”. *Jurnal Dinamika Hukum*. 2014

- Handayani, I.G.A.K. “Hak Menguasai Negara dalam Pengelolaan Sumber Daya Air sebagai Perwujudan Doktrin Negara Hukum Kesejahteraan”, *Vol. 44 No. 2*. 2015
- Insiyah, Sayyidatul, Xavier Nugraha, dan Shevierra Danmadiyah, “Pemilihan Kepala Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: Sebuah Komparasi Dengan Pemilihan Secara Langsung Oleh Rakyat”, *Supermasi Hukum: Jurnal Penelitian Hukum*, Volume 28 Nomor 2, 2019
- Kusumadara, A. “Perkembangan Hak Negara atas Tanah: Hak Menguasai atau Hak Memiliki”, *Jurnal Media Hukum* 20
- Kusumo, A.T.S. “Optimalisasi Pengelolaan dan Pemberdayaan Pulau-Pulau Terluar dalam Rangka Mempertahankan Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia”, *Jurnal Dinamika Hukum Vol. 10 No. 3*. 2010, dikutip dari Dinas Kelautan dan Perikanan, <http://www.dkp.go.id/content.php?c=4286>. 5 Maret 2010
- Mandasari, Z. “Politik Hukum Pengaturan Masyarakat Hukum Adat (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi)”. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*. 2014
- Mawuntu, J.R. “Konsep Penguasaan Negara Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi”. *Vol. XXI/No. 3*, 2012
- Nugraha, X. & A.M.F Katherina. “Tanggung Jawab Promotor Perseroan Terbatas terhadap Kontrak Pra Inkorporasi di Indonesia”. *Media Iuris Volume 2 Nomor 1*. 2019
- Santoso, U. “Eksistensi Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional”. *Mimbar Hukum* 24
- Simanjuntak, E. “Peran Yurisprudensi dalam Sistem Hukum di Indonesia”. *Jurnal Konstitusi Vol. 16 No. 1*. 2018
- Sonata, D.L. “Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris: Karakteristik Khas dari Metode Meneliti Hukum”. *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*. 2017
- Sukmana, O. “Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)”. *Vol. 2 No. 1*. 2016
- Yurista, A.P. “Implikasi Penafsiran Kembali Hak Menguasai Negara terhadap Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil”. *Jurnal RechtsVinding, Vol. 5 No. 3*, 2016

Laporan Penelitian

Titahelu, R.Z. “Penetapan Azas-Azas Hukum Umum dalam Penggunaan Tanah untuk Sebesar-Besar Kemakmuran Rakyat”. *Disertasi*. Surabaya: PPs. UNAIB, 1993

Rusyani, S. “Implementasi Kebijakan Penataan Minimarket”. *Tesis*. Lampung: Universitas Lampung, 2013

Makalah

Ma’arif, S. “Makalah Pengelolaan Pulau Terluar dalam Manajemen Pulau Terluar”. *Makalah*. Yogyakarta: Fakultas Geografi Universitas Gajah Mada, 2009

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012