

PEMAKNAAN PENGUASAAN NEGARA ATAS AGRARIA

Oleh A. Joni Minulyo*)

ABSTRAK

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 merupakan landasan konstitusional bagi penguasaan negara atas agraria. Agar jangan sampai terjadi penafsiran yang dapat mengakibatkan penguasaan negara atas agraria itu memberikan legitimasi bagi kedaulatan negara, maka perlu dilakukan kajian untuk mengetahui tentang apa yang menjadi batas kekuasaan negara atas agraria dan bagaimana kewenangan negara dalam mencabut hak atas agraria. Pelaksanaan kewenangan negara itu harus tetap dalam koridor kepentingan umum, dan pelaksanaannya itu sendiri tetap memerlukan pembatasan.

Kata kunci : Agraria, Kekuasaan Negara Atas Agraria, Batas-batas Kekuasaan Negara, Pencabutan Hak Atas Agraria, Kepentingan Umum.

A. PENDAHULUAN

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa *bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*. Jika pernyataan pasal 33 ayat 3 UUD 1945 disederhanakan dengan cara merubah kata "*bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya*" menjadi kata "agraria", kata "dikuasai" dan kata "negara" tidak berubah, maka penyederhanaannya menjadi "agraria dikuasai negara" atau "penguasaan negara atas agraria".

Dalam penyederhanaan pernyataan itu, sebenarnya terjadi

perluasan ruang lingkup obyek yang

dikuasai negara. Kata "agraria" yang dinyatakan dalam UUPA meliputi "bumi, air dan *ruang angkasa* termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya", sehingga perluasannya terletak pada kata "*ruang angkasa*". Walaupun terjadi perluasan ruang lingkup, namun sudah dapat diterima secara umum bahwa yang dimaksud dengan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah agraria. Hubungan hukum antara agraria dengan negara ditandai dengan kata "*dikuasai*". Kata "*dikuasai*" berasal dari kata "*kuasa*". Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kata "*kuasa*" adalah *wewenang atas*

*) Dosen Tetap di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, pengajar Mata Kuliah Hukum Agraria.

atau untuk menentukan (memerintahkan, mewakili, mengurus) sesuatu⁴⁵. Agraria dikuasai oleh negara berarti negara mempunyai wewenang atas atau untuk menentukan agraria.

Kata "dikuasai" dalam rumusan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, menurut Penjelasan II angka 2 UUPA dinyatakan bahwa UUPA berpangkal pada pendirian bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidak perlu dan tidak pada tempatnya bahwa bangsa Indonesia maupun negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika negara, sebagai organisasi seluruh rakyat bertindak selaku badan penguasa. Penjelasan II angka 2 UUPA tersebut menolak menggunakan kata "dimiliki" sebagai dasar hubungan hukum antara agraria dengan negara. Penolakan penggunaan kata "dimiliki" menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang telah meninggalkan konsepsi feodal dalam hubungan hukum antara negara dengan tanah dari abad pertengahan, seperti yang melandasi Hukum Tanah di Inggris dan bekas negara-negara jajahannya.

Dalam konsepsi feodal, semua tanah yang berada dalam wilayah negara adalah milik raja dan pihak lain (rakyat) hanya menguasai dan menggunakan tanah milik *lord-nya* sebagai *tenant*. Pada masa Pemerintahan Hindia Belanda, konsep feodal ini secara nyata telah dilaksanakan melalui pernyataan

domein (domein verklaring) yang dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan, diantaranya pasal 1 *Agrarische Besluit* (S.1870 : 118), S. 1875 : 119a, S. 1875 : 94f, S.1877 : 55, S.1888 : 58; yang menyatakan tanah yang tidak dapat dibuktikan *egendom-nya* adalah *domein* negara.

Selain meninggalkan konsep si feodal, hubungan hukum antara negara dengan agraria di Indonesia juga tidak didasarkan pada konsepsi komunis. Dalam konsepsi komunis, agraria dimiliki oleh seluruh rakyat atau negara. Pada tanggal 26 Oktober 1917 *The Second All Russian Congress of Soviets* menerima *Decree on Land*, yang menyatakan *It abolished private ownership of land for good and transferred all land to the ownership to the State*⁴⁶.

Dengan konsep agraria dikuasai negara, berarti negara mempunyai wewenang atas atau untuk menentukan agraria. Berdasarkan pernyataan tersebut, ada beberapa persoalan yang perlu dibahas lebih lanjut, diantaranya adalah (1) apa yang menjadi sumber kekuasaan negara atas agraria; (2) apa tujuan agraria dikuasai oleh negara; (3) apa isi kekuasaan negara atas agraria; (4) apa yang menjadi batas kekuasaan negara atas agraria; (5) apakah negara berwenang mencabut hak atas agraria dengan mengatasnamakan kepentingan umum.

⁴⁵ J.S. Badudu dan Sutan Mohammad Zain, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, h. 533.

⁴⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid ¹³ Ibid., hlm. 13.

B. SUMBER KEKUASAAN NEGARA ATAS AGRARIA

Berdasarkan pasal 33 ayat (3) UUD 1945, negara mempunyai wewenang atas atau untuk menentukan agraria. Persoalannya mengapa konstitusi kita menentukan demikian? Apakah dengan rumusan konstitusi tersebut berarti negara kita menganut paham kedaulatan negara? Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan itu, pertama-tama perlu menelusuri mengenai paham kedaulatan yang dianut di Indonesia.

Pasal 1 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan bahwa *kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar*. Berdasarkan pasal 1 ayat (2) tersebut tampak jelas bahwa paham kedaulatan yang dianut Indonesia adalah paham kedaulatan rakyat. Apa yang dimaksud kedaulatan rakyat?

Kedaulatan rakyat merupakan ajaran kenegaraan dari Jean Jacques Rousseau. Dalam ajaran Rousseau, kedaulatan rakyat mengimplikasikan dua anggapan, yakni di satu pihak, penolakan terhadap segala wewenang di atas rakyat dan wewenang yang tidak bersumber dari rakyat; di lain pihak, tuntutan agar segala kekuasaan yang ada pada negara mesti identik dengan kehendak rakyat. Jadi negara tidak berwenang meletakkan kewajiban atau pembatasan-pembatasan apapun terhadap rakyat. Rakyat berwenang penuh untuk menentukan

dirinya sendiri, sehingga tidak ada pihak manapun yang mempunyai wewenang terhadap rakyat.

Adanya identitas antara rakyat dengan negara berarti bahwa manusia memasukkan diri seluruhnya ke dalam negara. Rousseau berbicara mengenai pelepasan diri total manusia ke dalam negara (*abalienation totale*)⁴⁷. Adanya pelepasan diri total manusia ke dalam negara mengakibatkan manusia tidak perlu mempertahankan apapun terhadap negara, sebab kehendak manusia identik dengan kehendak negara. Rakyat berdaulat penuh, kedaulatannya pada prinsipnya tidak terbatas dan tidak dapat dibatasi; dan mengingat adanya identitas antara rakyat dengan negara, dimana negara adalah rakyat itu sendiri; maka negara bukan suatu lembaga yang harus berhadapan dengan rakyat.

Rousseau menolak adanya lembaga perwakilan rakyat (*irrepresentabilite*), sebab kedaulatan rakyat tidak dapat diwakilkan⁴⁸. Menurut Rousseau, setiap perwakilan, yang ditetapkan melalui pemilihan umum, dianggap sudah mencampuri urusan identitas rakyat dengan negara. Ia sangat mendukung demokrasi langsung⁴⁹. Undang-undang dibuat dalam pertemuan dengan seluruh rakyat. Dalam pertemuan itu rakyat menyatakan kehendaknya. Peranan pemerintah atau kekuasaan eksekutif dibatasi oleh pelaksanaan keputusan-keputusan rakyat.

Konstruksi ketatanegaraan

⁴⁷ Franz Magnis Suseno, *Etika Politik : Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, PT Gramedia Pustaka Utama, Cetakan Keenam, Jakarta, 2001, h. 241.

⁴⁸ *Ibid*, h. 242.

⁴⁹ *Ibid*.

Rousseau memiliki beberapa kelemahan, antara lain bagaimana ia membayangkan pelaksanaan demokrasi langsung dalam suatu negara yang jumlah penduduknya sangat banyak seperti Indonesia yang penduduknya sudah mencapai dua ratus lima puluh juta orang; dan bagaimana jika dalam pertemuan dengan seluruh rakyat tersebut tidak dicapai kata sepakat. Kelemahan konstruksi ketatanegaraan Rousseau tidak akan dibahas lebih lanjut, namun yang ingin dikemukakan dalam tulisan ini justru dengan adanya kelemahan dalam struktur ketatanegaraan Rousseau ini menjadi titik tolak dari konsep kedaulatan rakyat dalam negara hukum yang demokratis.

Inti kedaulatan rakyat adalah kekuasaan harus dilegitimasi dari kehendak mereka yang dikuasai. Setiap wewenang untuk memberikan perintah kepada orang lain harus berdasarkan atau sesuai dengan tatanan masyarakat. Kedaulatan rakyat itu berdasarkan hak setiap orang untuk menentukan dirinya sendiri dan untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut seluruh kepentingan masyarakat. Dengan perkataan lain, di luar persetujuan masyarakat tidak ada orang atau kelompok orang yang berhak menentukan apa yang harus dilakukan orang lain atau bagaimana masyarakat sebagai keseluruhan harus ditata dan dikembangkan.

Jika paham kedaulatan rakyat dikaitkan dengan rumusan konstitusi yang menyatakan bahwa agraria dikuasai oleh negara dan di

gunakan untuk kemakmuran rakyat, maka diasumsikan bahwa berdasarkan paham kedaulatan rakyat, pemegang kedaulatan (rakyat) menghendaki dan sepakat agar agraria dikuasai oleh negara. Dengan perkataan lain, pemegang kedaulatan telah memberikan tugas kepada negara untuk menguasai agraria, guna mencapai kemakmuran rakyat.

Mengingat untuk mencapai kemakmuran (kesejahteraan) rakyat tidak mungkin dilakukan sendiri oleh rakyat, maka rakyat memberikan tugas kepada negara untuk menguasai agraria. Dengan demikian antara pemegang kedaulatan (rakyat) dengan negara terjadi hubungan hukum berupa penugasan. Jadi mengapa dalam konstitusi terdapat rumusan agraria dikuasai negara dan digunakan untuk kemakmuran rakyat, karena memang pemegang kedaulatan menghendaki dan menyetujui agar dengan memberikan penugasan kepada negara untuk menguasai agraria dapat tercapai kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, dalam setiap kegiatan penguasaan agraria, negara harus bertindak untuk dan atas nama kepentingan rakyat, serta bertanggungjawabkan tindakannya kepada rakyat. Jadi kata penguasaan negara atas agraria tetap masih dalam konteks kedaulatan rakyat, bukan kedaulatan negara.

C. TUJUAN AGRARIA DIKUASAI NEGARA

Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 secara tegas menyatakan bahwa agraria dikuasai

negara dan digunakan untuk men capai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Rumusan dalam konstitusi tersebut hendak menunjukkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia didirikan bukan untuk kepentingan negara itu sendiri, melainkan untuk kepentingan rakyat. Oleh karena itu, penguasaan di bidang agraria kepada negara harus berorientasi untuk mencapai kemakmuran rakyat.

Kata "*kemakmuran*" berasal dari kata "*makmur*". Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia kata "*makmur*" berarti *banyak hasil atau sejahtera*, sedangkan kata "*sejahtera*" sendiri berarti *aman, sentosa, makmur, bebas dari segala gang guan*⁵⁰. Selanjutnya, menurut Ka mus Umum bahasa Indonesia di nyatakan kata "*makmur*" sama arti nya dengan kata "*sejahtera*". Awal an kepada kedua kata itu berarti *keadaan*, jadi kata "*kemakmuran*" atau "*kesejahteraan*" berarti *keada an makmur atau keadaan sejahtera*. Pertanyaan yang timbul dalam rangka untuk mencapai kemakmuran rakyat adalah bagai mana negara mengusahakan agar agraria dapat mewujudkan kemakmuran atau kesejahteraan rakyat? Kapan anggota masyarakat (manusia) sejahtera?

Manusia dapat disebut sejahtera apabila ia bebas dari kelaparan, kemiskinan, kecemasan akan hari esok, penindasan dan perlakuan tidak adil. Selain itu, manusia dapat disebut sejahtera apabila ia merasa aman, tenteram, selamat, apabila ia dapat hidup sesuai dengan cita-cita dan nilai-nilainya sendiri, apabila ia

merasa bebas untuk mewujudkan kehidupan individual dan sosialnya sesuai dengan aspirasi dan dengan kemungkinan-kemungkinan yang tersedia baginya.

Negara tidak dapat langsung men ciptakan kesejahteraan seseorang. Jika negara hendak langsung men ciptakan kesejahteraan seseorang, maka negara akan jatuh ke dalam totalitarisme, dimana semua bidang kehidupan sosial, politik, ekonomi maupun budaya terpusat dan secara seragam diatur oleh negara. Kesejahteraan seseorang atau kelompok orang terwujud dalam perasaan mereka masing-masing. Bagaimana perasaan masing-masing anggota masyarakat adalah kenyataan yang berada di luar kemampuan negara untuk me nentukannya. Khususnya di bidang agraria persoalannya adalah ke bijakan yang bagaimanakah yang menyentuh perasaan setiap ang gota masyarakat ?

Masalah agraria merupakan masalah yang peka (sensitif) karena menyangkat keterbatasan persediaan agraria yang tidak diimbangi oleh perkembangan jumlah anggota ma syarakat yang membutuhkan, se hingga masalah agraria menyentuh rasa keadilan bagi masyarakat. Oleh karena itu tidak mudah me nentukan kebijakan agraria yang dirasakan adil bagi semua pihak. Suatu kebijakan yang memberikan kelonggaran yang lebih besar kepada sebagian kecil masyarakat dapat dibenarkan apabila diimbangi dengan kebijakan serupa yang ditujukan kepada kelompok lain yang lebih besar. Dengan demikian

⁵⁰ J.S. Badudu, op.cit., h. 848.

selalu ada kebijakan yang berfungsi untuk mengoreksi atau memulihkan kebijakan tersebut. Di dalam merancang kebijakan agraria tolok ukur yang lebih tepat adalah memberikan keadilan berdasarkan kebutuhan dan bukan kemampuan (*corrective justice* atau *positive discrimination*, bukan *distributive justice*), karena berdasarkan peta penguasaan dan pemanfaatan agraria di Indonesia, perhatian harus lebih banyak diberikan kepada mereka yang lebih membutuhkan, yang diwakili oleh lapisan masyarakat yang secara ekonomis tidak mampu.

D. ISI KEKUASAAN NEGARA ATAS AGRARIA

Dalam penguasaan negara atas agraria terdapat berbagai kewenangan negara atas agraria. Dengan perkataan lain, penguasaan negara atas agraria berisi kewenangan-kewenangan negara untuk⁵¹.

1. mengatur dan menyelenggarakan perencanaan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan agraria;
2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan agraria;
3. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai agraria.

Pelaksanaan kewenangan negara untuk "*menentukan dan mengatur*" agraria berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan negara

di bidang pembuatan undang-undang (*wet geving*). Kewenangan negara untuk mengatur agraria berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat (pasal 20 ayat 1 Perubahan Pertama UUD 1945) dan Presiden (pasal 5 ayat 1 Perubahan Pertama UUD 1945). Untuk melaksanakan kewenangan mengatur, Presiden berwenang menetapkan Peraturan Pemerintah (pasal 5 ayat 2 UUD 1945). Sedangkan kewenangan negara untuk "*menyelenggarakan*" agraria berkaitan dengan penyelenggaraan di bidang pemerintahan (*besturen*). Kewenangan negara di bidang *besturen* ini berada di tangan di tangan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan (pasal 4 ayat 1 UUD 1945).

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah pelaksanaan kewenangan negara untuk "*menentukan dan mengatur*" atas agraria berada di tangan Kepala Daerah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang hasilnya dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah. Sedangkan kewenangan untuk "*menyelenggarakan*" agraria berada di tangan Kepala Daerah yang dituangkan dalam bentuk Keputusan Kepala Daerah (pasal 18 ayat (6) Perubahan Kedua UUD 1945).

Walaupun tampak sepintas lalu, bahwa isi kewenangan negara atas agraria yang pelaksanaannya dilakukan oleh Pusat dan Daerah sama, tetapi secara yuridis tetap berbeda. Perbedaan itu disebabkan karena menurut Pasal 18 ayat (1) Perubahan Kedua Undang-undang Dasar 1945, keberadaan Daerah

⁵¹ Bandingkan dengan rumusan pasal 2 ayat (1) UUPA

merupakan bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehingga antara Pusat dengan Daerah tetap ada hirarkhi, dimana Pusat mempunyai kedudukan lebih tinggi dari Daerah. Konsekuensinya adalah sifat norma hukum dan ruang lingkup berlakunya produk hukum pusat, lebih umum, lebih abstrak dan lebih luas, dibandingkan dengan produk hukum Daerah. Oleh karena itulah dalam hirarkhi tata peraturan perundang-undangan, sebagaimana dituangkan dalam Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hirarkhi produk hukum Pusat berada lebih tinggi dibandingkan dengan produk hukum Daerah.

E. BATAS-BATAS KEKUASAAN NEGARA ATAS AGRARIA

Mengusahakan tercapainya kesejahteraan atau kemakmuran rakyat merupakan tugas negara. Untuk mencapai kesejahteraan atau kemakmuran rakyat, negara harus memiliki kekuasaan yang berasal dari pemegang kedaulatan, diantaranya kekuasaan atas agraria. Jadi negara memiliki kekuasaan atas agraria karena ia menerima penugasan dan persetujuan dari rakyat. Penugasan dan persetujuan rakyat itulah yang menjadi sumber kekuasaan bagi negara atas agraria.

Mengingat bahwa inti kedaulatan rakyat adalah hak setiap orang untuk menentukan dirinya sendiri dan untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut seluruh ke-

pentingan masyarakat. Dengan perkataan lain, di luar persetujuan masyarakat tidak ada orang atau kelompok orang yang berhak menentukan apa yang harus dilakukan orang lain atau bagaimana masyarakat sebagai keseluruhan harus ditata dan dikembangkan.

Oleh karena itu, batas kekuasaan negara atas agraria yang pertama adalah kedaulatan rakyat. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar (pasal 1 ayat (2) Perubahan Ketiga Undang-undang Dasar 1945). Berdasarkan konsep kedaulatan rakyat ada tuntutan bahwa penggunaan kekuasaan negara atas agraria tetap berada di bawah pengawasan (kontrol) masyarakat. Kontrol terhadap penggunaan agraria dapat dilakukan, baik secara tidak langsung melalui wakil-wakil rakyat yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) maupun secara langsung. Tindakan pengawasan yang dilakukan secara langsung oleh masyarakat perlu didukung oleh "keterbukaan" (*transparency*) dari para pejabat publik. Keterbukaan yang dimaksud adalah betapapun pintu-pintu "*kalangan dalam*" tertutup rapat, kegiatan pemerintahan tetap terjadi dan berlangsung dihadapan pandangan masyarakat. Hal ini berarti bahwa semua tindakan yang dilakukan negara diamati secara ketat oleh masyarakat, melalui media massa. Tidak ada satu kegiatan atau tindakan negara yang luput dari perhatian masyarakat. Pendapat umum (*public opinion*) sebagaimana terungkap dalam media-media

massa merupakan tekanan yang terus-menerus bagi penyelenggaraan pemerintahan. Negara harus bertindak dengan kesadaran bahwa mereka selalu ada yang memperhatikan. Kegiatan dan tindakan mereka terus-menerus diamati, dicermati dan dikomentari; sehingga kebijakan yang salah, teledor; atau tindakan yang melawan hukum, sewenang-wenang, menyalahgunakan wewenang sulit disembunyikan.

Kedua, pasal 1 ayat (3) Perubahan Ketiga UUD 1945 telah menetapkan Indonesia adalah negara hukum. Konsekuensinya adalah penyelenggaraan kekuasaan negara atas agraria harus didasarkan pada hukum. Dengan adanya hukum menjadi landasan bagi penyelenggaraan kekuasaan negara atas agraria, maka setiap kegiatan atau tindakan negara (pemerintah) dalam menyelenggarakan penguasaan agraria harus dapat diuji keabsahannya (legitimasi). Menurut Asep Warlan Yusuf sekurang-kurangnya ada empat sumber legitimasi yang dapat dijadikan landasan untuk menguji setiap tindakan pemerintahan, yakni (1) sah berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid*), (2) sah berdasarkan hukum (*rechtsmatigheid*), (3) sah berdasarkan tujuan atau maksud (*doelmatigheid*), dan

(4) sah berdasarkan asas diskresi (*diskretie, discretionary power, nach freies Ermessen*)⁵².

F. KEWENANGAN NEGARA MENCABUT HAK ATAS AGRARIA

Hak atas agraria adalah hak-hak yang lahir dari suatu keputusan administrasi, seperti hak milik atas tanah, hak pengusahaan hutan, kuasa pertambangan, hak guna air. Keputusan administrasi itu mengakibatkan terjadinya hubungan hukum antara pemegang hak (yang disebut dalam keputusan administrasi itu) dengan agraria.

Dalam konteks ini, penggunaan istilah "*mencabut*" bukan dalam arti pencabutan terhadap suatu keputusan administrasi sebagaimana salah satu bentuk sanksi administrasi, melainkan dalam arti pemutusan hubungan hukum antara pemegang hak dengan agraria, yang dilakukan oleh negara melalui suatu keputusan administrasi, tanpa adanya kesalahan atau kelalaian dari pemegang hak, tapi karena adanya kepentingan umum. Permasalahannya adalah apakah negara (pemerintah) berwenang untuk menentukan bahwa suatu kegiatan adalah untuk kepentingan umum?

⁵² *Wetmatigheid* adalah syarat keabsahan pemerintahan didasarkan pada suatu kewajiban yang diperintahkan undang-undang. *Rechtsmatigheid* adalah dasar keabsahan yang mensyaratkan bahwa setiap perbuatan tidak boleh bertentangan atau melawan hukum. *Doelmatigheid* adalah dasar keabsahan yang mensyaratkan bahwa suatu tindakan dianggap sah apabila maksud dan tujuan hukum telah tercapai. Keabsahan berdasarkan asas diskresi adalah suatu tindakan yang diambil berdasarkan asas diskresi adalah sah apabila (a) kebebasan atau keleluasaan itu didorong oleh suatu prinsip bahwa pejabat administrasi tidak boleh menolak suatu keputusan kendati tidak ada hukumnya, (b) kebebasan atau keleluasaan yang diambil masih dalam batas tertentu yang dimungkinkan oleh hukum, (c) kebebasan atau keleluasaan itu diambil dalam keadaan penting dan mendesak, (d) kebebasan atau keleluasaan itu harus dapat dipertanggungjawabkan secara moral dan hukum. Lihat Asep Warlan Yusuf, *Pokok-pokok Kewenangan dalam Penataan Ruang, Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 2002. h. 50.

Dalam rangka mencapai tujuan negara yakni mengusahakan agar agraria mendukung perwujudan kemakmuran atau kesejahteraan rakyat, maka dalam lapangan agraria negara harus bertindak untuk kepentingan umum. Kepentingan umum atau kepentingan seluruh rakyat dapat dirumuskan sebagai syarat-syarat dan kondisi-kondisi obyektif yang perlu diusahakan oleh negara agar seluruh anggota masyarakat sejahtera.

Negara dapat mengusahakan syarat-syarat dan kondisi-kondisi tertentu agar masyarakat sejahtera, tetapi negara tidak dapat membuat mereka merasa sejahtera. Negara harus mempunyai kemampuan untuk menciptakan prasarana dan sarana yang diperlukan oleh masyarakat agar mereka merasa makmur atau sejahtera. Konkritnya, kepentingan umum berkenaan dengan kegiatan yang bertujuan untuk mengupayakan syarat-syarat atau kondisi-kondisi tertentu agar seluruh masyarakat sejahtera.

Kewenangan untuk menentukan apakah suatu kegiatan untuk kepentingan umum atau bukan, berada di tangan pemegang kedaulatan. Berdasarkan paham kedaulatan rakyat, kewenangan untuk menentukan apakah suatu kegiatan itu untuk kepentingan umum atau bukan, harus dengan sepengetahuan dan persetujuan rakyat melalui wakil-wakilnya yang ada di Badan Perwakilan Rakyat. Persetujuan rakyat itu merupakan *conditio sine quanon* mengingat kepentingan umum itu menyangkut kepentingan rakyat dan rakyat harus

diajak bicara, sehingga mereka dapat menentukan sikapnya. Hasil pembicaraan itu akan menentukan kegiatan apa saja yang termasuk kegiatan termasuk kegiatan untuk kepentingan umum dan apabila sudah diketahui kegiatannya, maka perlu ada kesepakatan mengenai bagaimana cara pelaksanaan pencabutan hak atas agraria tersebut.

Jika pencabutan hak agraria itu terletak di bidang pertanahan, landasan hukumnya diberikan oleh pasal 18 UUPA, yang menghendaki agar setiap kegiatan pencabutan hak atas tanah harus dilakukan untuk kepentingan umum, dengan pemberian ganti rugi yang layak dan pelaksanaannya ditentukan menurut cara yang ditetapkan oleh undang-undang. Undang-undang yang dimaksud adalah Undang-undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas tanah dan Benda-benda yang Ada di Atasnya. Berdasarkan pasal 18 UUPA maupun UU No. 20 Tahun 1961, kita dapat mengetahui bahwa negara mempunyai kewenangan untuk melakukan pencabutan tanah untuk kepentingan umum, namun dalam ketentuan tersebut tidak dapat diketahui bidang-bidang kegiatan apa saja yang termasuk kegiatan untuk kepentingan umum.

Penentuan bidang-bidang kegiatan untuk kepentingan umum dapat diketahui Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum jo. Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden

No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Perpres tersebut menentukan berbagai kegiatan untuk kepentingan umum dalam rangka pengadaan tanah bukan dalam rangka pencabutan hak atas tanah. Walaupun konsep pengadaan tanah tidak sama dengan pencabutan hak atas tanah, namun pelaksanaan pengadaan tanah maupun pencabutan sama-sama berkaitan dengan kepentingan umum. Dengan demikian yang perlu dicermati adalah apakah penentuan bidang-bidang kegiatan untuk kepentingan umum sejalan dengan adanya upaya untuk memenuhi syarat-syarat atau kondisi-kondisi tertentu agar seluruh masyarakat sejahtera.

G. KESIMPULAN

Penguasaan negara atas agraria sebagaimana dimaksud dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 masih tetap dalam koridor keaulatan rakyat. Sebagai pemegang keaulatan, rakyat tetap perlu melakukan pengawasan terhadap setiap tindakan pemerintah. Efektifitas pengawasan itu perlu dukungan transparansi para pejabat publik dan perhatian yang diwujudkan melalui pendapat publik terhadap setiap langkah pemerintah tersebut.

Adanya transparansi para pejabat publik dan pendapat publik terhadap tindakan negara dalam pencabutan hak atas agraria, dan dipenuhinya aspek legalitas dalam pelaksanaannya, serta adanya kecermatan dari pemegang ke-

aulatan dalam menentukan kegiatan-kegiatan yang dimaksudkan untuk memenuhi syarat-syarat dan kondisi-kondisi tertentu agar masyarakat sejahtera, merupakan cerminan bahwa dalam suatu negara demokratis negara tetap berwenang untuk melakukan pencabutan hak atas agraria.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Sodikin, *Konsep-Konsep Kebijakan yang Melatarbelakangi Masalah dalam Ketimpangan Struktur dan Sengketa Penguasaan Tanah serta Pengelolaan Sumber Daya Alam Lainnya*, Makalah dalam Seminar dan Lokakarya Arah Kebijakan Nasional Mengenai Tanah dan Sumber Daya Alam Lainnya, diselenggarakan oleh KSPA-Pokja PSDA dan KPA, Bandung, 23 Agustus 2001.
- Arief Budiman, *Teori Negara: Negara Kekuasaan dan Ideologi*, PT Gramedia Pustaka Utama, Cetakan Pertama, Jakarta, 2002.
- Asep Warlan Yusuf, *Disertasi; Pokok-pokok Kewenangan dalam Penataan Ruang*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 2002.
- B. Arief Sidharta, *Pandangan Ad. Peperzak tentang Hukum dan Kekuasaan*, Majalah Hukum Pro Justitia, No. 2

Tahun XIV. Bandung, April 1996.

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djambatan, Edisi Revisi, Cetakan Ketujuh, Jakarta, 1997.

_____, *Hukum Agraria Indonesia : Himpunan Peraturan Hukum Tanah*, Penerbit Jambatan, Edisi Revisi, Cetakan Keempat Belas, Jakarta, 2000.

_____, *Reformasi Hukum Tanah Yang Berpihak Kepada Rakyat*, dalam Reformasi Pertanahan : Pemberdayaan Hak-hak Atas Tanah Ditinjau Dari Aspek Hukum, Sosial, Politik, Ekonomi, Hankam, Teknis, Agama dan Budaya, Penerbit Mandar Maju, Cetkan Pertama, Bandung, 2001.

_____, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional Dalam Hubungannya Dengan Tap MPR RI No. IX/MPR/2001*, Makalah dalam Seminar Nasional Menggagas Ulang Penyempurnaan UUPA sebagai Pelaksanaan Tap NPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Sumber Daya Alam, Kerjasama Program Magister Hukum Bisnis UGM dengan Badan Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 21 September 2002.

Franz Magnis Suseno, *Kuasa dan Moral* ; PT Gramedia Pustaka Utama, Cetakan Kelima, Jakarta, 2001

_____, *Etika Politik : Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, PT Gramedia Pustaka Utama, Cetakan Keenam, Jakarta, 2001.

Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan : Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Cetakan Pertama, 2001.