

## **HAK PENGUSAHAAN ATAS SUMBER DAYA ALAM DALAM KONSEPSI DAN PENJABARANNYA DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Dyah Ayu Widowati, Ananda Prima Yurista, Rafael Edy Bosko

Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

Email: ayu.d.widowati@gmail.com, apriamayurista@gmail.com, rafaelbosko@yahoo.com

Naskah diterima: 08/02/2019, direvisi 04/16/2019, disetujui 14/05/2019

### **Abstract**

*The following article is a form of critical review of the elaboration of tenure rights in natural resources in legislation in the field of natural resources including the Law on Coastal and Small Islands Management, Fisheries Law, Mineral and Coal Law, Energy Law, and Geothermal Law. The author explores the concept of tenure rights over natural resources then on the other hand the author also traces what kinds of tenure rights are contained in each of these laws. Searching is done by relying on secondary data. The results of the study, that there are 4 (four) types of tenure enshrined in the law in the field of natural resources, namely the rights of the nation, state's authority rights, individual rights, and communal rights. Of the several laws there is a lack of regulation regarding national rights and customary rights. The absence of regulation regarding the rights of the nation has an impact on the lack of guarantees of certainty over state rights, customary rights and individual rights. On the other hand, the lack of regulation of customary rights has an impact on the emergence of irregularities in the customary law community and the absence of other guaranteed guarantees of rights if the state's formal guarantee of rights is not effective.*

*Keywords: tenure, natural resources, legislation.*

### **Abstrak**

Artikel berikut merupakan bentuk penelaahan kritis atas penjabaran hak penguasaan atas sumber daya alam dalam peraturan perundang-undangan di bidang sumber daya alam diantaranya UU Pengelolaan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, UU Perikanan, UU Mineral dan Batubara, UU Energi, dan UU Panas Bumi. Penulis menelusuri konsep hak penguasaan atas sumber daya alam kemudian di sisi lain penulis juga menelusuri jenis hak penguasaan apa saja yang terdapat dalam masing-masing UU tersebut. Penelusuran dilakukan dengan mengandalkan data sekunder. Hasil dari penelaahan tersebut, bahwa terdapat 4 (empat) jenis hak penguasaan yang termaktub dalam UU di bidang sumber daya alam yakni hak bangsa, hak menguasai negara, hak perseorangan, dan hak ulayat. Dari beberapa undang-undang tersebut terdapat ketiadaan pengaturan perihal hak bangsa dan hak ulayat. Ketidadaan pengaturan perihal hak bangsa berdampak pada ketiadaan jaminan kepastian atas hak menguasai negara, hak ulayat, dan hak perseorangan. Di sisi lain ketiadaan pengaturan hak ulayat berdampak pada timbulnya ketidakberaturan pada masyarakat hukum adat dan ketiadaan opsi jaminan kepastian hak yang lain apabila jaminan kepastian hak secara formal oleh negara tidak berjalan efektif.

Kata kunci: hak penguasaan, sumber daya alam, peraturan perundang-undangan.

## **A. Pendahuluan**

Negara Indonesia adalah Negara kesejahteraan yang dalam tujuan Negara sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 adalah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Upaya untuk mewujudkan tujuan negara, salah satunya dengan memberikan kepastian hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa, "Negara Indonesia adalah negara hukum" (UUD NRI Tahun 1945). Untuk mewujudkan kepastian hukum di bidang sumber daya alam, diatur perihal hak penguasaan sumber daya alam di masing-masing peraturan perundang-undangan perihal sumber daya alam. Dalam hak penguasaan terdapat hierarki hak-hak penguasaan atas tanah sebagai berikut: (a) hak bangsa Indonesia; (b) hak menguasai negara; (c) hak ulayat masyarakat hukum adat; (d) hak perseorangan atas tanah: (1) hak-hak atas tanah; (2) wakaf tanah hak milik; (3) hak tanggungan; (4) hak milik atas satuan rumah susun (Urip Santoso, 2005, 11).

Hak penguasaan sumber daya agraria diatur dengan penjabaran yang beragam, sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengatur tentang sumber daya agraria, diantaranya adalah UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara, UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, UU No. 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi, UU No. 30 Tahun 2007 tentang Energi, UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil *jo*. UU No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, dan UU No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan.

Sebagai contoh perihal pengaturan hak menguasai negara sebagai salah satu jenis hak penguasaan diatur berbeda dalam masing-masing undang-undang sektoral. Hal ini ditelusuri diantaranya dari Pasal 4 ayat (2) UU No. 22 Tahun 2001 yang menyatakan bahwa, "Penguasaan oleh Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan". Berdasarkan pengaturan tersebut maka dalam UU tersebut penguasaan negara diselenggarakan dengan

kuasa pertambangan, yakni dengan membentuk Badan Pelaksana Minyak dan Gas Bumi.

Kemudian, dalam Pasal 4 ayat (2) dan (3) UU No. 4 Tahun 2009 diatur penguasaan mineral dan batu bara oleh negara diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah. Hal tersebut kemudian dielaborasi dengan melihat UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dalam Lampiran CC. Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral yang secara umum menjejawantahkan bahwa penguasaan yang dimaksud bekisar dalam kewenangan untuk penetapan wilayah pertambangan dan penerbitan izin usaha pertambangan. Selanjutnya dalam Pasal 4 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi yang mengatur bahwa, "Penguasaan Panas Bumi oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya dan berdasarkan prinsip pemanfaatan". Hal tersebut kemudian dielaborasi dengan melihat UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dalam Lampiran CC. Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral yang secara umum menjejawantahkan bahwa penguasaan yang dimaksud bekisar dalam kewenangan untuk penetapan wilayah pertambangan dan penerbitan izin usaha pertambangan.

Dalam pengaturan lain, Pasal 2 ayat (2) UU No. 11 Tahun 1974 hak menguasai negara memberi wewenang kepada pemerintah untuk: (a) mengelola serta mengembangkan kemanfaatan air dan atau sumber-sumber air; (b) menyusun, mengesahkan, dan atau memberi izin berdasarkan perencanaan dan perencanaan teknis tata pengaturan air dan tata pengairan; (c) mengatur, mengesahkan, dan atau memberi izin peruntukan, penggunaan, penyediaan air, dan atau sumber-sumber air; (d) mengatur, mengesahkan, dan atau memberi izin pengusahaan air, dan atau sumber-sumber air; dan (e) menentukan dan mengatur perbuatan-perbuatan hukum dan hubungan-hubungan hukum antara orang dan atau badan hukum dalam persoalan air dan atau sumber-sumber air. Berdasarkan hal tersebut, Penulis akan mencoba menelusuri perihal konsepsi hak penguasaan atas sumber daya alam, penjabaran konsep hak penguasaan atas sumber

daya alam dalam peraturan perundang-undangan, dan bagaimana penjabaran konsep hak penguasaan atas sumber daya alam dalam peraturan perundang-undangan apabila dianalisis terhadap konsepsi hak penguasaan atas sumber daya alam.

## **B. Konsepsi Hak Penguasaan Sumber Daya Alam**

### **B.1. Pentingnya Mengatur Hak Penguasaan Atas Sumber Daya Alam**

Membahas mengenai sumber daya agraria (disebut juga, sumber daya alam)<sup>1</sup> dan hak-hak penguasaan atasnya merupakan upaya yang tidak mudah dilakukan, karena meliputi suatu wilayah diskusi dengan cakupan yang sangat luas. Mengikuti UUPA, cakupan sumber daya agraria sangat luas, terdiri atas bumi, air, ruang angkasa (baca: ruang udara) dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Bumi meliputi permukaan bumi, yang disebut tanah (Pasal 4 ayat 1 dan 2 UUPA), dan tubuh bumi. Air meliputi air permukaan, termasuk laut, dan air tanah (*ground water*). Ruang udara tidak hanya mencakup dimensi *space*-nya tetapi juga meliputi sumber daya yang ada di dalamnya, yang dalam bahasa Pasal 48 UUPA, meliputi tenaga dan unsur-unsur yang ada di dalam ruang udara. Bumi dan air juga tidak hanya terbatas pada penguasaan *space* dari masing-masing sumber daya agraria tersebut, tetapi juga terkait dengan penguasaan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Salah satu kerumitan terkait dengan hak penguasaan atas sumber daya agraria, termasuk bagaimana hukum mengaturnya, terjadi dalam hubungannya dengan sumber daya agraria yang termasuk kategori "*common pool resources*." *Common pool resources* (CPR) merupakan sumber daya agraria yang, karena keadaan atau sifat alamiahnya, sangat sulit untuk di lokalisasi dan di kavling, sehingga sulit untuk menegaskan hak penguasaan atasnya, baik terkait batas-batas area penguasaannya maupun melokalisasi sumber daya yang terkandung di dalamnya. Contoh yang sangat

jelas dari sumber daya agraria kategori ini adalah sumber daya air baik air permukaan maupun air tanah dan sumber daya perikanan. Menurut Richard Barnes, CPR dicirikan oleh 2 (dua) hal: *pertama*, sangat sulit untuk menguasai sumber daya agraria seperti ini secara eksklusif, dalam arti sulit untuk memberi kewenangan dan mengalokasikan kewajiban hanya bagi seseorang yang merupakan pemilik hak penguasaan atas sumber daya agraria tersebut sehingga mengesampingkan orang lain yang bukan subjek hak; *kedua*, manfaat yang diperoleh seseorang dari sumber daya agraria tersebut diambilkan dari manfaat yang bisa dinikmati oleh orang(-orang) lain yang menikmati sumber daya agraria tersebut (Richard Barnes, 2009, 1-2). Dengan kata lain, CPR dicirikan oleh sulitnya untuk melarang atau membatasi para pelaku dari mengeksploitasi sumber daya alam tersebut, atau sangat mahalnnya, walaupun bukan suatu yang mustahil, untuk mengalokasikan sumber daya alam tersebut hanya kepada subjek hak tertentu (Margaret A. McKean, 2000, 27-28). Anthony Scott menyebut sumber daya alam kategori ini sebagai "*fluid*" or "*fugacious*" *resources*, yang berbeda dengan sumber daya alam mineral dan hutan, merupakan sumber daya alam yang tidak mudah diberi batas-batas fisik untuk kemudian dialokasikan menjadi hak penguasaan privat. Kegagalan untuk mengatur dengan baik penguasaan sumber daya alam seperti ini bisa berujung pada eksploitasi dan kerusakan sumber daya alam tersebut, yang pada akhirnya berujung pada "*tragedy of the commons*" (Anthony Scott, 2008, 55-58). Penguasaan dan pemanfaatan suatu sumber daya alam dikatakan mencapai keadaan ini apabila para pengguna (*users*) berperilaku mengeksploitasi alam sebanyak-banyaknya karena tidak merasa memilikinya (hak milik perseorangan) sehingga tidak perlu melestarikannya (Garrett Hardin, 1968, 1243-1248). Hak penguasaan (*tenure rights*) dalam arti luas, merupakan lembaga yang mengatur atau terkait dengan penggunaan suatu hal/barang, *land tenure/resource tenure, property*

1 Sekalipun secara semantik istilah 'sumber daya alam' lebih luas cakupannya dari istilah 'agraria' karena bukan hanya meliputi tanah, dalam tulisan ini kedua istilah tersebut diartikan sama. Pertimbangan utamanya karena norma hukum tidak membedakan pengertian kedua istilah tersebut sebagaimana bisa dilihat pada Pasal 1 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1960 (agraria), dan Pasal 1 angka 9 UU No. 32 Tahun 2009 (sumber daya alam).

*rights*) merupakan kelembagaan terkait dengan penguasaan dan penggunaan sumber daya alam, dan mempunyai dimensi sosial, ekonomi, politik dan hukum. Ia merupakan institusi sosial karena terlihat sebagai perilaku sosial yang terpola mengenai bagaimana hak-hak dan kewajiban atas sumber daya alam ditentukan dan dilaksanakan. Bila dilihat dari dimensi ini, realitas sistem penguasaan adalah koeksistensi sistem aturan (*rule system*) yang berbasis negara (*state law*) dan komunitas (*customary law*) (Moira Moeliono, 2000). Hak penguasaan atas sumber daya alam terkait dengan alokasi dan distribusi kekayaan secara adil untuk mencegah terjadinya konsentrasi kekuasaan yang bisa berujung pada konflik sosial (*social unrest*). Hak penguasaan bisa dikatakan sebagai lembaga politik, karena terkait dengan distribusi (atau bisa juga, konsentrasi) kekuasaan (*power*) dalam masyarakat. Cohen (Morris Cohen, 1978, 154-157) dan, misalnya, dengan terlebih dahulu menyanggah pendapat bahwa hak penguasaan atau hak kepemilikan (*property rights*) merupakan hubungan antara orang dengan barang atau sumber daya alam yang dikuasai atau dimiliki, menyatakan bahwa *property rights* sejatinya merupakan hubungan antar-orang berkaitan dengan barang atau benda yang dikuasai/dimiliki, dan lebih lanjut, merupakan hubungan kekuasaan antar-orang, atau tegasnya, *property right* memberikan kekuasaan kepada pemilik berhadapan dengan orang lain yang bukan pemilik (*property is power over others*). Bahkan menurut Reich, penggunaan hak penguasaan/hak kepemilikan seseorang atas benda atau sumber daya alam bisa sangat berdampak bagi sesamanya/tetangganya. Hak kepemilikan menjadi kekuasaan (*power*) atas orang lain. Pemilik tanah pertanian, *city landlord* (induk semang), majikan di perusahaan bisa menindas penyewa atau buruh mereka (Charles A. Reich, 1978, 181).

Ia merupakan lembaga ekonomi dalam arti bahwa ia terkait dengan alokasi dan penggunaan sumber daya agraria untuk kemajuan ekonomi secara berkelanjutan. Pengelolaan sumber daya alam yang baik sangat penting bagi pertumbuhan yang berorientasi lingkungan dan berorientasi sosial. Jika sumber daya alam terdegradasi, pertumbuhan ekonomi dapat melambat atau bahkan menjadi negatif. Sumber daya alam adalah aset penting yang

dapat mendukung pembangunan masyarakat lokal karena potensi penghasilan yang mereka peroleh dari menggunakan dan mengelola sumber daya alam dan memberikan dasar bagi penghidupan yang berkelanjutan bagi mereka. Lebih lanjut, ia merupakan lembaga hukum, karena melalui hukumlah rezim hak penguasaan atas sumber daya alam diatur dengan baik, sehingga dapat mencapai tujuan yang sudah ditentukan, dan digunakan secara berkelanjutan.

Pengaturan hak penguasaan atas sumber daya alam, entah itu tanah, sumber daya mineral, minyak dan gas bumi, sumber daya air, sumber daya hutan, dan sumber daya yang ada di ruang angkasa, memunculkan beberapa pertanyaan penting terkait alokasi kekayaan (berupa sumber daya alam) di dalam masyarakat. Salah satu pertanyaan penting tersebut berbunyi, “untuk tujuan apa dan demi kepentingan siapa hak penguasaan atas sumber daya alam diatur? (Richard Barnes, 2009, 10) Sistem penguasaan dinilai sangat menentukan bagi bekerja pasar atau berlangsungnya kegiatan ekonomi secara baik. Sistem penguasaan yang tidak bagus dapat berakibat pada kegagalan pasar. Agar menjadi bagus, suatu sistem penguasaan harus memiliki aturan-aturan yang jelas, beserta penegakannya, mengenai siapa memiliki properti apa, kewenangan-kewenangan subyek terhadap propertinya sesuai jenis hak, dan bagaimana subyek harus melaksanakan hak-haknya.

Bagi pasar atau lapangan ekonomi, sistem penguasaan yang baik adalah yang dapat membantu pemilik dan pengguna sumber daya alam meminimalisir kerugian, dan pada saat yang sama memaksimalkan keuntungan. Sistem penguasaan yang demikian akan memberikan stimulus untuk melakukan tindakan-tindakan atas properti seperti pemanfaatan dan penggunaan yang produktif, berinvestasi dalam rangka mempertahankan atau menaikkan nilai properti, dan memperdagangkan (Timothy Besley dan Maitreesh Ghatak, 2010). Menurut Hernando de Soto, sistem penguasaan yang baik adalah yang dapat meyakinkan orang untuk menjadikannya propertinya sebagai modal untuk berinvestasi dengan cara menggunakannya sebagai jaminan (*collateral*) (Hernando De Soto, 2000).

Selain bagi pasar dan lapangan ekonomi, sistem penguasaan juga bermanfaat bagi kelestarian

lingkungan. Sistem penguasaan juga telah dijadikan sebagai salah satu faktor untuk memeriksa penyebab kerusakan dan degradasi lingkungan, selain faktor kegagalan pasar, kegagalan pemerintahan, dan pertambahan penduduk (Ramus Heltberg, 2002). Sistem penguasaan yang tidak bagus berpotensi untuk gagal mengendalikan kegiatan penguasaan, pemanfaatan dan penggunaan sumber daya alam (Susan S Hanna, Carl Folke dan Karl-Goran Maler, 1996). Para pemilik dan pengguna akan mengambil manfaat sebesar-besarnya untuk memuaskan kepentingan pribadi dengan tidak memperhatikan daya dukung lingkungan. Akibatnya akan berlangsung pengambilan secara berlebihan yang dapat berujung pada kerusakan atau bahkan degradasi lingkungan.

## **B.2. Pengertian Hak Penguasaan Atas Sumber Daya Alam**

Konsepsi liberal klasik tentang hak kepemilikan mendominasi pemahaman hukum dan politik modern berkaitan dengan pengertian hak kepemilikan. Gagasan bahwa hak kepemilikan merupakan hak subjektif dan mutlak telah menguasai cara pandang hukum dan politik terhadap lembaga ini. Merupakan hal yang biasa bahwa banyak orang, politisi dan akedemisi memandang hak kepemilikan sebagai hak individual yang dibatasi hanya oleh hak orang lain dan kepentingan publik. Pemilik oleh karenanya dapat menggunakan, memetik hasil/ mengambil manfaat dan memperlakukan barang yang dimilikinya menurut cara yang dianggapnya tepat, asalkan batasan-batasan yang telah ditentukan oleh hukum dan didasarkan atas kepentingan bersama, tidak dilanggar. Hak kepemilikan dipandang sangat esensial bagi terlaksananya otonomi individu. Oleh karena itu, konsep hak kepemilikan liberal klasik mengenakan kewajiban negatif (*negative duties*) baik pada negara maupun individu lainnya. Keduanya dilarang untuk campur tangan dalam urusan pemilik menggunakan hak kepemilikannya (Sheila R. Foster dan Daniel Bonilla, 2011, 101).

Walaupun sangat jamak dalam pemikiran hukum dan politik modern, paham liberal klasik tentang hak kepemilikan seperti ini tidak luput dari kritik pemikiran/paham lainnya tentang hak kepemilikan, seperti paham liberalisme egalitarian, sosialisme dan komunisme. Perspektif-perspektif

seperti ini mengkritik konsep liberal klasik sebagai konsep yang tidak lengkap atau tidak adil. Perspektif-perspektif kritis ini mengemukakan bahwa konsep liberal klasik mengaburkan keajaiban dan hubungan yang ada antara subjek hak dan masyarakat. Kritik yang lain menekankan pada dampak-dampak negatif yang terjadi oleh pelaksanaan hak kepemilikan liberal klasik terhadap distribusi kekayaan dalam masyarakat (Sheila R. Foster dan Daniel Bonilla, 2011, 102).

Melihat paham-paham atau aliran-aliran pemikiran yang berbeda tentang hak kepemilikan di atas, menjadi menarik dan relevan pandangan yang menyatakan bahwa hak penguasaan atas sumber daya alam (*natural resources tenure rights*) merupakan hubungan hukum antar-orang berkaitan dengan tanah atau sumber daya alam lainnya yang dihaki. Hubungan hukum mengindikasikan adanya hak dan kewajiban yang diemban oleh subjek hukum. Subjek hak (*right holder*) sebagai subjek hukum memiliki hak dan kewajiban *vis a vis* orang lain ketika ia melaksanakan hak kepemilikannya. Pengertian yang dikemukakan oleh *Food and Agriculture Organization* (FAO) dipandang lebih relevan dan tepat dalam konteks Indonesia. Sebagaimana sudah dikemukakan, menurut FAO, hak penguasaan atas tanah (*land tenure*) adalah hubungan, baik yang didasarkan atas hukum negara maupun yang didasarkan atas hukum adat, yang terjadi antar orang (baik individu maupun badan hukum) berkaitan dengan tanah (*Food and Agriculture Organisation*, 2002, 3). Sejalan dengan FAO, dalam upaya mendapatkan keamanan hak penguasaan (*tenure security*) Bank Dunia menyarankan agar negara-negara mendasarkan sistem penguasaannya pada aturan informal apabila aturan formal tidak ada atau tidak efektif (Klaus Deininger, 2003). Pengertian ini, di samping selaras dengan asas fungsi sosial yang dijunjung tinggi dalam hukum agraria Indonesia, juga mengakomodasi rezim hukum agraria Indonesia yang memberikan hukum adat posisi yang sangat penting dalam pembangunan hukum agraria Indonesia, termasuk yang berkaitan dengan hak penguasaan agraria di Indonesia (UUPA).

Selanjutnya menurut FAO, hak penguasaan atas tanah merupakan suatu lembaga hukum, berupa seperangkat aturan yang dibuat oleh masyarakat atau oleh negara, untuk mengatur perilaku

warga berkaitan penguasaan dan penggunaan tanah. Perangkat peraturan tersebut tidak hanya menentukan/mengatur kewenangan subjek hak dalam menggunakan, menguasai dan mengalihkan tanah yang dihaki, tetapi juga pembatasan-pembatasan dan kewajiban-kewajiban subjek hak ketika melaksanakan kewenangan-kewenangannya.

Pengertian yang dikemukakan oleh FAO ini sejalan dengan konsep yang dikemukakan oleh Boedi Harsono (Boedi Harsno, 1999, 23-24), salah satu perumus UUPA, yang mengatakan bahwa hak penguasaan atas tanah merupakan rangkaian kewenangan, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk *berbuat sesuatu* mengenai tanah yang di haki. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium pembeda di antara bermacam-macam hak penguasaan yang diatur dalam hukum tanah. Dengan demikian, Boedi Harsono sebenarnya memandang hak penguasaan sebagai hubungan hukum antar-orang berkaitan dengan tanah yang dimiliki, di mana terjadi interaksi hak dan kewajiban di antara subjek hukum, yaitu pemilik hak atas tanah dan orang lain di luar pemilik.

Selaras dengan yang sudah dikemukakan di atas, khususnya oleh Cohen dan Reich, hak penguasaan/kepemilikan atas sumber daya alam, merupakan hubungan hukum antar-orang berkenaan dengan sumber daya alam yang dihaki. Hak penguasaan atau hak kepemilikan sebagai hak privat biasanya dikonsepsikan sebagai hak yang mengabdikan kepada fungsi privat (*private function of property right*) terkait kebebasan, otonomi dan kepuasan individual (*preference satisfaction*). Tercapainya tujuan tersebut dimungkinkan kalau hak penguasaan mencakup 3 (tiga) kewenangan yaitu: *control*, *exclusion*, dan *alienation*. Tiga ciri ini bahkan disebut sebagai "*trinity of rights essential to private property*," dan harus dapat dinikmati oleh pemegang hak seluas mungkin. Tetapi seiring dengan berjalannya waktu, *private property* tidak hanya dilihat sebagai lembaga yang mengabdikan kepada kepentingan privat-individual, tetapi juga yang kepentingan publik. *Private property* tidak hanya semata-mata mempunyai fungsi privat, tetapi juga memiliki fungsi publik: terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan dasar warga masyarakat dan terfasilitasinya tujuan-tujuan terkait kesejahteraan

dan ketertiban umum (Richard Barnes, 2009, 119-120).

Hak penguasaan atau hak kepemilikan yang tadinya menonjolkan ciri berupa kewenangan meng-*exclude* pihak lain dari sumber daya yang dikuasai, tidak lagi berlaku sepenuhnya, karena disertai dengan pembatasan-pembatasan tertentu. Bahkan Yannacone, sebagaimana dikutip oleh Barnes, menyebut "*social property*" yaitu "*property which has become vested with the public interest to such an extent that the property itself can be considered dedicated to public use*" (Richard Barnes, 2009, 159). Menurut Karp, sebagaimana dikutip oleh Barnes, hak penguasaan atau hak kepemilikan tidak bisa dilepaskan dari "*duty of stewardship*" yang mewajibkan pemegang hak penguasaan untuk menggunakan dan mengelola sumber daya yang dimilikinya dengan cara yang tidak melanggar setiap nilai signifikan yang terkandung dalam sumber daya alam tersebut (Richard Barnes, 2009, 159).

### B.3. Macam-Macam Sumber Daya Alam

Pengenalan mengenai macam-macam sumber daya alam sesuai dengan kondisi alamiahnya perlu diketahui untuk melihat lebih lanjut kategori hak penguasaan yang lebih cocok untuk diterapkan bagi masing-masing kategori sumber daya alam. Ada 2 (dua) karakter utama sumber daya alam yang berpengaruh dalam menentukan kategori penguasaan yang cocok untuk diterapkan dan pola pengeloannya. Kedua sifat itu adalah:

1. Apakah bersifat eksklusif, dalam arti apakah mungkin untuk secara penuh mengontrol akses terhadap sumber daya alam yang bersangkutan, dan membatasi akses orang lain yang bukan subjek hak (***feasibility of exclusion***);
2. Apakah subjek hak dapat memanfaatkan sumber daya alam yang dimilikinya tanpa mengurangi manfaat yang bisa diperoleh orang lain (*rivalry in consumption*).

Berdasarkan 2 (dua) karakteristik di atas maka bisa dilakukan penggolongan atas 4 (empat) jenis benda (dhi. sumber daya alam), yaitu:

1. *Private goods* (benda privat) yaitu sumber daya alam yang secara fisik "bersifat eksklusif", dalam arti, pemilik bisa mengontrol secara fisik sumber daya yang bersangkutan dan dia

bisa membatasi secara fisik orang lain untuk menggunakannya. Sumber daya kategori ini juga mempunyai karakter “*rivalry in consumption.*” Mengonsumsi sumber daya (mengolah tanah, menebang kayu, mengekstraksi mineral), akan menyisakan lebih sedikit sumber daya bagi orang lain, tetapi dimungkinkan untuk mengecualikan orang lain dari mengakses atau memanfaatkan sumber daya tersebut. Hak penguasaan atas benda privat tidak harus dengan rezim *private property*; dia bisa juga dikuasai melalui *state property*.

2. *Common pool resources* yaitu sumber daya alam yang mempunyai karakter “*rivalry in consumption*” tetapi tidak mungkin atau sangat sulit untuk membatasi (melarang) orang lain untuk mengakses sumber daya alam yang sama (*non-excludability*). Karakter “*non-excludability*” bisa menyebabkan over-eksploitasi karena setiap orang akan memaksimalkan pemanfaatan tanpa memperhitungkan rudak atau habisnya sumber daya alam yang ada. Contoh sumber daya alam jenis ini adalah sumber daya ikan, padang penggembalaan bersama, sumber daya air.
3. *Club good* yaitu sumber daya alam yang tidak berebutan dalam penggunaannya (*non-rivalrous in consumption*) dan orang lain bisa dibatasi/dilarang aksesnya terhadap sumber daya alam yang bersangkutan (*feasible to exclude others form use*). Sumber daya alam kategori ini dapat digunakan secara bersama-sama tanpa mengurangi kemanfaatan yang diperoleh masing-masing pengguna. Contoh *club good* adalah taman nasional (*national park*), taman suaka marga satwa (*natural reserve*), taman perburuan (*game reserve*). Biasanya, pengguna membayar tiket masuk, atau membeli izin (*license*) yang memberikan mereka hak untuk menggunakan sumber daya alam tersebut. Dalam hal ada batas ketersediaan sumber daya, maka bisa dilakukan pembatasan, misalnya dengan membatasi jumlah total lisensi yang diberikan.
4. *Public good* merupakan sumber daya alam yang *non-rivalrous* dan *non-excludable*. Contoh *public good* adalah udara yang kita hirup; tidak mungkin melarang orang untuk menhirup udara

(*non-excludable*), tetapi dihirupnya udara oleh satu orang, tidak berdampak pada ketersediaan udara bagi orang lainnya (*non-rivalrous*).

Satu kategori sumber daya alam bisa secara bersamaan memberikan fungsi yang diberikan kategori sumber daya alam lainnya, baik itu “*private*”, “*public*” ataupun “*club*”. Hutan alam, misalnya, menghasilkan kayu atau produk non-kayu (bagi yang memegang lisensi hutan atau *timber license*), tetapi area tempat hutan alam itu tumbuh, seperti daerah aliran sungai (DAS) bermanfaat bagi masyarakat di atau di sekitar DAS tersebut, sebagaimana juga berfungsi sebagai kawasan konservasi keanekaragaman hayati dan penangkapan karbon yang bermanfaat untuk publik.

Saling keteketerkaitan dan ketergantungan antara berbagai kategori dan manfaat sumber daya alam ini haruslah dipertimbangkan secara arif dalam mengalokasikan dan mengatur hak penguasaan dan rezim tata kelola sumber daya alam, sehingga menjamin eksistensi dan pemanfaatan sumber daya alam secara berkelanjutan. Dalam beberapa kasus, kompetisi antara alternatif penggunaan (seperti untuk hutan produksi versus hutan lindung) mengharuskan dilakukannya pemilihan rejim hak penguasaan secara tepat (EAP Task Force - OECD, 2011, 15-16).

#### **B.4. Rezim-Rezim Hak Penguasaan**

Para ahli pada umumnya membagi 3 (tiga) kategori rezim hak kepemilikan atas sumber daya alam, yaitu: (1). *Private property*; (2) *commons property*; dan (3) *state property* (Hanoch Dagan dan Michael A. Heller, 2001, 549). Menurut Hagan dan Heller, ketiga spesies hak kepemilikan ini umumnya diterima sebagai hal yang ideal, yang walaupun jarang hadir dalam bentuknya yang murni di lapangan, tetapi selalu hadir dalam setiap debat para teoretisi hukum terkait konsep *property right*. Berikut akan dipaparkan secara singkat ketiga rezim hak kepemilikan tersebut:

##### *1. Private property:*

*Private property* merupakan hak kepemilikan yang dipegang oleh individu atau badan hukum. *Private property* merupakan spesies hak kepemilikan yang paling umum, dan dianggap paling efisien. Kendati demikian, ada beberapa catatan yang perlu diberikan: pertama, fenomena *landlessness* bukan terutama disebabkan oleh kelangkaan sumber daya tanah, tetapi karena

konsentrasi kepemilikan privat di tangan beberapa kelompok masyarakat yang mempunyai *power*. Kedua, sering ada anggapan bahwa *private property* akan menghasilkan penggunaan tanah yang paling efisien dan paling baik. Tetapi yang terjadi di lapangan adalah hal yang lain. Di Amerika Latin, misalnya, tanah pertanian yang paling baik sudah diperuntukkan untuk peternakan besar (*cattle ranching*) yang dimiliki oleh perusahaan-perusahaan besar, dengan dampak lingkungannya tersendiri, sementara untuk pertanian pangan tinggal menyisakan tanah-tanah yang tidak/kurang subur.

2. *Commons property*:

*Commons property* mirip dengan *private property* yang dimiliki oleh grup (karena seperti dalam grup, orang di luar masyarakat adat sebagai subjek hak atas *commons resources* tidak diikutkan/dilarang untuk menggunakan *common resources*). Dalam *commons property*, anggota kelompok mempunyai hak-hak dan kewajiban. Kelompok yang menjadi subjek hak atas *commons resources* merupakan kelompok dengan keanggotaan dan batas-batas wilayah yang pasti, punya kepentingan yang sama, dengan norma-norma hukum bersama, dilengkapi sistem kewenangan sendiri. Hasil kajian yang dilakukan di beberapa negara berkembang memberikan optimisme terkait efikasi (kemanjuran) rezim *commons property* (Daniel Bromley dan Michael M. Cernea, 1989, 10-18).

3. *State property*:

Dalam rezim *state property*, kepemilikan dan kontrol berada di tangan negara. Individu dan grup bisa memanfaatkan sumber daya alam, tetapi berdasarkan keputusan negara. Contoh rezim ini adalah tanah negara, hutan negara dan taman nasional. Negara bisa mengelola sendiri sumber daya alam tersebut melalui lembaga-lembaga pemerintahan atau menyewakan kepada pihak ketiga dengan status hak pakai dalam jangka waktu tertentu (Daniel Bromley dan Michael M. Cernea, 1989, 12).

### **B.5. Keamanan Hak Penguasaan (*Tenure Security*)**

*Tenure security* merujuk pada jaminan rasa aman yang diberikan kepada pemilik hak penguasaan dari

gangguan oleh orang lain atau negara. Gangguan tersebut terjadi karena orang lain mengajukan klaim kepemilikan atas objek hak yang sama, atau negara/pemerintah akan mencabut hak penguasaan tersebut. Sistem penguasaan sumber daya alam yang dapat menjamin gangguan-gangguan tersebut tidak muncul dianggap memberikan jaminan stabilitas pada pemilik hak (Food and Agriculture Organisation, 2002, 3). *Tenure security* juga diasosiasikan dengan ruang lingkup kewenangan pemilik hak dan jangka waktunya. Atas dasar itu, suatu hak dikatakan terjamin apabila: (i) memberikan banyak kewenangan kepada pemiliknya, termasuk kewenangan untuk mengalihkan hak; dan (ii) memiliki jangka waktu berlaku yang panjang (Janine M Ubink, 2008). Dengan menggunakan 2 (dua) ukuran ini maka yang dianggap memberikan jaminan rasa aman yang terkuat adalah hak milik. UUPA mengadopsi konsep ini untuk menentukan bahwa hak milik atas tanah sebagai hak terkuat dan terpenuh (UUPA).

Pandangan bahwa sistem penguasaan bisa dihasilkan dari aturan berbasis negara dan berbasis komunitas (adat), berimplikasi pada sumber-sumber jaminan hak atas sumber daya alam. Baik aturan berbasis negara dan berbasis adat sama-sama bisa memberikan jaminan hak (Shem E. Migot-Adholla dan John W. Bruce, 1993). Jaminan hak didapatkan dari sistem formal melalui keputusan administratif suatu badan atau pejabat tata usaha negara. Pemberian hak atas tanah (*titling*) merupakan salah satu contoh dari metode ini. Jaminan dari sumber ini bisa juga didapatkan secara politik yaitu apabila pemerintah tidak menyalahkkan atau tidak menindak perbuatan melawan hukum. Contohnya adalah tindakan membiarkan pendudukan kawasan hutan yang dilakukan dengan melawan hukum. Jaminan hak yang didapatkan dengan cara ini tentu tidak seaman hak yang didapatkan lewat keputusan administratif (Food and Agriculture Organisation, 2002, 3).

Sistem penguasaan berbasis adat dapat menjadi sumber jaminan hak karena 2 (dua) alasan. *Pertama*, masyarakat sudah terbiasa dengannya dan memang bisa diandalkan untuk menciptakan keteraturan. *Kedua*, sistem penguasaan formal tidak berfungsi efektif. Pengakuan hukum negara pada hak-hak atas sumber daya alam yang diasalkan dari hukum adat akan menentukan keberlakuannya



pada khalayak umum. Pengakuan oleh negara/pemerintah akan menggandakan jaminan hak karena dilindungi baik oleh hukum negara dan hukum adat. Jaminan rasa aman pada hak atas sumber daya alam akan mempengaruhi pilihan tindakan oleh para pemilik hak. Dari perspektif ekonomi, jaminan akan mendorong para pemilik untuk berinvestasi, atau memperdagangkan haknya. Jaminan akan memampukan lapisan masyarakat miskin untuk menghasilkan persediaan makanan dan dalam jangka panjang menjadikannya sebagai sumber kehidupan yang berkelanjutan (*Food and Agriculture Organisation*, 2002, 3).

### C. Penjabaran Hak Penguasaan dalam Undang-Undang Sektoral

Dalam konteks hukum nasional, hak penguasaan atas sumber daya alam diejawantahkan dalam masing-masing undang-undang sektoral di antaranya dalam UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan *jo.* UU No. 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, UU No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan, UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara, UU No. 30 Tahun 2007 tentang Energi, dan UU No. 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi. Konsepsi hak penguasaan atas sumber daya alam yang diejawantahkan dalam undang-undang sektoral tersebut terdiri atas: **Pertama**, hak bangsa diatur dalam Pasal 1 UUPA yang merupakan hak penguasaan tertinggi di mana hak – hak penguasaan agraria lainnya bersumber dari padanya secara langsung atau tidak. Hak bangsa mengandung aspek privat dan aspek publik serta mencerminkan adanya hubungan hukum yang abadi antara bangsa Indonesia dengan sumber daya alamnya. **Kedua**, hak ulayat dapat didefinisikan sebagai hak yang melekat pada masyarakat hukum adat, berupa kewenangan mengurus dan mengatur sumber daya di wilayahnya yang berdaya-laku ke dalam maupun ke luar. **Ketiga**, hak menguasai negara merupakan hak yang secara eksplisit disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, yang mana dalam Pasal 2 UUPA yakni: (a) mengatur

dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah; (b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah; (c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah. **Keempat**, hak perseorangan adalah hak atas tanah sebagai hak individual yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa. Konsepsi hak penguasaan atas sumber daya alam, khususnya yang diuraikan dalam 4 (empat) jenis hak tersebut menjadi menarik untuk ditelaah lebih lanjut, terlebih dalam kaitannya untuk melihat apakah keempat hak tersebut bersesuaian dengan pengertian hak penguasaan atas sumber daya alam secara konseptual?

Secara konsep yang dimaksud dengan “hak penguasaan” adalah hubungan hukum mengindikasikan adanya hak dan kewajiban yang diemban oleh subjek hukum. Subjek hak (*right holder*) sebagai subjek hukum memiliki hak dan kewajiban *vis a vis* orang lain ketika ia melaksanakan hak kepemilikannya. Dalam pendapat yang lain, menurut FAO hak penguasaan atas tanah (*land tenure*) adalah hubungan, baik yang didasarkan atas hukum negara maupun yang didasarkan atas hukum adat, yang terjadi antar orang (baik individu maupun badan hukum) berkaitan dengan tanah (*Food and Agriculture Organisation*, 2002, 3). Berdasarkan hal tersebut, apakah kemudian “hak bangsa” dapat dikatakan sebagai “hak penguasaan”? Hak bangsa merupakan hak yang mencerminkan adanya hubungan hukum yang abadi antara bangsa Indonesia dengan sumber daya alamnya. Dengan demikian, subjek dari hak bangsa adalah bangsa Indonesia. Sebagai “hak penguasaan”, hak bangsa ini melahirkan hak dan kewajiban bagi bangsa Indonesia terhadap sumber daya alam, yakni hak bangsa Indonesia untuk memiliki seluruh sumber daya alam yang ada di wilayah Indonesia dan hak untuk mengatur pengelolaan sumber daya alam tersebut. Di sisi lain, hak bangsa menimbulkan kewajiban bagi bangsa Indonesia yakni bahwa dengan adanya kepemilikan dan kewenangan mengatur tersebut maka bangsa Indonesia wajib untuk dapat mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh anggotanya.

Apakah kemudian “hak ulayat” dapat dikatakan sebagai “hak penguasaan”? Hak ulayat merupakan hak yang melekat pada masyarakat hukum adat, berupa kewenangan mengurus dan mengatur sumber daya di wilayahnya. Berdasarkan hal tersebut subyek dari hak ulayat adalah masyarakat hukum adat. Dalam hal hak yang dilahirkan dari hak ulayat adalah berisi “hak untuk mengurus dan mengatur sumber daya alam di wilayahnya”. Kewajiban yang dilahirkan dari “hak ulayat” di antaranya adalah bagaimana masyarakat hukum adat dapat mengelola sumber daya alam secara berkelanjutan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan. Selanjutnya, apakah kemudian “hak menguasai negara” dapat dikatakan sebagai “hak penguasaan”? Hak menguasai negara adalah hak yang hanya dimiliki oleh negara, sehingga urusan agraria dipahami sebagai urusan pemerintah pusat, walaupun pelaksanaannya dapat didelegasikan kepada pemerintah daerah swatantra atau masyarakat hukum adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Berdasarkan hal tersebut maka subjek hak menguasai negara adalah negara. Hak yang dilahirkan dari hak menguasai negara adalah hak untuk mengatur, membuat kebijakan, mengawasi, mengurus, dan mengelola sumber daya alam. Kewajiban yang dilahirkan dari hak menguasai negara adalah untuk mewujudkan sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat.

Dalam hal, hak perorangan merupakan hak atas tanah sebagai hak individual yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa. Berdasarkan hal tersebut maka subjek hak perseorangan adalah orang (*natuurlijk persoon*) atau badan hukum (*rechtspersoon*). Hak perseorangan ini melahirkan hak untuk melakukan pengelolaan atau pemanfaatan atas sumber daya alam, yang disertai dengan kewajiban di antaranya untuk melakukan pengelolaan atau pemanfaatan sesuai alasan kewenangan yang diberikannya dan dengan memperhatikan kelestarian alam. Berdasarkan uraian di atas maka keempat jenis hak baik hak bangsa, hak ulayat, hak menguasai negara, dan hak perseorangan memenuhi kriteria sebagai “hak penguasaan” atas sumber daya alam yakni memiliki subjek serta melahirkan hak dan kewajiban atas sumber daya alam.

Konsepsi hak penguasaan atas sumber daya

alam, khususnya yang diuraikan dalam 4 (jenis) hak tersebut menjadi menarik untuk ditelaah lebih lanjut, terlebih dalam kaitannya untuk melihat rezim hak penguasaan atas sumber daya alam mana yang diterapkan di Indonesia. **Pertama**, *private property*, yang mana merupakan hak kepemilikan yang dipegang oleh individu atau badan hukum. Walau dalam undang-undang sektoral termaktub secara implisit tentang “hak perseorangan” namun hal tersebut tidak berarti bahwa rezim hak penguasaan yang termaktub dalam undang-undang sektoral adalah *private property*. Hal ini karena “hak perseorangan” yang dimaksudkan bukan untuk memberikan hak kepemilikan pribadi atas sumber daya alam tertentu melainkan, memberikan kesempatan pada perseorangan untuk melakukan pengelolaan terhadap sumber daya alam untuk mendapatkan manfaat tertentu. Sebagai contoh pemberian Izin Usaha Pertambangan diberikan oleh pemerintah kepada perseorangan bukan berarti perseorangan tersebut mempunyai hak kepemilikan atas mineral dan batu bara, melainkan perseorangan tersebut dapat melakukan pengelolaan/pemanfaatan terhadap mineral dan batu bara.

**Kedua**, *common property*, yang mana merupakan hak kepemilikan yang dipegang oleh grup (karena seperti dalam grup, orang di luar masyarakat adat sebagai subjek hak atas *commons resources* tidak diikutkan/dilarang untuk menggunakan *common resources*). Dalam pengaturan undang-undang sektoral, *common property* sepertinya termaktub dalam “hak ulayat”. Hal ini dapat dilihat bagaimana “hak ulayat” yang diatur dalam undang-undang sektoral misalnya dalam UU No. 27 Tahun 2007 yang mana MHA untuk mendapatkan Izin Lokasi dan Izin Pengelolaan dalam menyelenggaraan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Pengecualian untuk mempunyai izin tersebut merupakan bentuk pengakuan bahwa masyarakat hukum adat mempunyai hak kepemilikan atas sumber daya wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil (yang masuk dalam batasan wilayah adatnya). Oleh karena itu tidak memerlukan izin untuk melakukan pemanfaatan atas *common resources* tersebut dan sekaligus hal tersebut tidak memungkinkan pihak lain untuk ikut melakukan pemanfaatan atas *common resources* yang berada dalam wilayah masyarakat

hukum adat. Sebagai contoh lain, dalam UU No. 22 Tahun 2001 dinyatakan larangan untuk menyelenggarakan kegiatan usaha minyak dan gas bumi di atas tanah milik masyarakat hukum adat. Hal tersebut juga menunjukkan bahwa undang-undang sektoral menganut rezim *commons property* dengan adanya pengaturan perihal “hak ulayat”. Namun di sisi lain, pada beberapa undang-undang sektoral lainnya, *common property* justru tidak dianut dengan tidak diaturnya “hak ulayat” dalam UU No. 4 Tahun 2009, UU No. 30 Tahun 2007, dan UU No. 21 Tahun 2014. Tidak ditemukan perihal pengaturan “hak ulayat” dalam pasal maupun ayat dalam undang-undang tersebut.

**Ketiga**, *state property*, merupakan hak kepemilikan dan kontrol atas sumber daya alam berada di tangan negara, yang mana individu dan/atau grup dapat memanfaatkan sumber daya alam berdasarkan keputusan negara. Adanya “hak menguasai negara” menjadi bentuk dari *state property*. Dengan adanya “hak menguasai negara” ini negara melalui lembaga pemerintah dapat mengelola sendiri sumber daya alam melalui “Hak Pengelolaan” untuk tanah atau dengan “Izin Usaha Pertambangan” yang diberikan pada BUMN. Namun di sisi lain negara dapat menetapkan pemberian alas kewenangan untuk individu atau badan usaha atau koperasi atau masyarakat untuk mengelola sumber daya alam. Berdasarkan ketiga poin tersebut, dapat dikatakan bahwa sebagian besar hak penguasaan atas sumber daya alam yang dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan merujuk pada pandangan *common property* dan *state property*.

Pengejawantahan keempat jenis hak penguasaan atas sumber daya alam dalam peraturan perundang-undangan di bidang sumber daya alam dapat dirangkum dalam tabel berikut:

**Tabel Pengaturan Hak Penguasaan atas Sumber Daya Alam dalam Undang-Undang Sektoral**

No.	Hak Penguasaan atas Sumber Daya Alam	UU No. 27 Tahun 2007	UU No. 31 Tahun 2004 jo. UU No. 31 Tahun 2004	UU No. 41 Tahun 1999	UU No. 11 Tahun 1974	UU No. 22 Tahun 2001	UU No. 4 Tahun 2009	UU No. 30 Tahun 2007	UU No. 21 Tahun 2014
1.	Hak Bangsa	Tidak diatur secara jelas	Tidak ditemukan pasal yang mengatur secara tegas	Diatur secara implisit dalam kata “kekayaan”	Diatur secara implisit dalam frasa “kepentingan nasional”	Diatur secara implisit dalam frasa “keamanan nasional”	Diatur secara implisit dalam frasa “kekayaan nasional”	Diatur secara implisit dalam frasa “pembangunan nasional” dan “ketahanan nasional”	Diatur dalam frasa “kekayaan alam yang berada di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai warisan Tahun”
2.	Hak Menguasai Negara	Diatur perihal kewenangan pengaturan, mengatur, mengurus, dan mengawasi	Diatur perihal kewenangan pengaturan, membuat kebijakan, pengelolaan, pengaturan, dan pengawasan	Diatur perihal kewenangan mengatur, membuat kebijakan, pengelolaan, mengurus, dan mengawasi	Diatur kewenangan pengaturan, membuat kebijakan, pengelolaan, pengaturan, dan pengawasan	Diatur kewenangan pengaturan, membuat kebijakan, pengelolaan, pengaturan, dan pengawasan	Diatur kewenangan pengaturan, membuat kebijakan, pengelolaan, pengaturan, dan pengawasan	Diatur kewenangan pengaturan, membuat kebijakan, pengelolaan, pengaturan, dan pengawasan	Diatur kewenangan pengaturan, membuat kebijakan, pengelolaan, pengaturan, dan pengawasan
3.	Hak Ulayat	Diatur diantaranya perihal pengecualian kewajiban memiliki izin untuk Masyarakat Hukum Adat	Diatur perihal hukum adat dan atau keratan lokal yang tidak bertentangan dengan hukum nasional dijamin dan diberikan pertimbangan dalam perubahan	Diatur perihal penguasaan hutan adat Negara harus memperhatikan hak masyarakat hukum adat	Diatur perihal penyelenggaraan Pengaliran harus memperhatikan hak yang dimiliki oleh masyarakat adat setempat	Diatur perihal bahwa kontrak jaminan harus memperhatikan kegiatan usaha minyak dan gas bumi di tanah milik MHA	Tidak diatur	Tidak diatur	Tidak diatur

Sumber: Diolah oleh Penulis

Tabel di atas menunjukkan bahwa dalam beberapa undang-undang sektoral perihal hak penguasaan atas sumber daya alam khususnya adalah hak bangsa dan hak ulayat justru tidak diatur secara jelas atau bahkan tidak mengatur perihal hak bangsa dan hak ulayat, sebagaimana ditemukan dalam UU No. 27 Tahun 2007 dan UU No. 31 Tahun 2004 jo. UU No. 31 Tahun 2004 untuk hak bangsa dan UU No. 4 Tahun 2009, UU No. 30 Tahun 2007, dan UU No. 21 Tahun 2014 untuk hak ulayat. Berdasarkan hal tersebut, bagaimana *impact* ketiadaan pengaturan hak bangsa dan hak ulayat, khususnya apabila dihubungkan dengan upaya mewujudkan kepastian tenurial/*tenure security*?

*Tenure security* merujuk pada jaminan rasa aman yang diberikan kepada pemilik hak penguasaan dari gangguan oleh orang lain atau negara, misalnya orang lain mengajukan klaim serta negara/pemerintah mencabut hak penguasaan. Hak penguasaan yang dapat menjamin gangguan-gangguan tersebut tidak muncul dianggap memberikan jaminan stabilitas pada pemilik hak (*Food and Agriculture Organisation*, 2002, 3). Suatu hak dikatakan terjamin apabila: (i) memberikan banyak kewenangan kepada pemiliknya, termasuk kewenangan untuk mengalihkan hak; dan (ii) memiliki jangka waktu berlaku yang panjang (Janine M Ubink, 2008). Ketiadaan pengaturan hak bangsa dan hak ulayat menjadi sebuah indikasi bahwa *tenure security* pada bidang wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, perikanan, mineral dan batu bara, energi, dan panas bumi tidak memadai.

Ketiadaan pengaturan perihal hak bangsa dalam UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dan UU Perikanan dapat berdampak

pada tidak terjaminnya pula kepastian akan hak penguasaan yang lainnya yakni hak menguasai negara, hak ulayat, dan hak perseorangan. Hal ini dikarenakan hak bangsa merupakan dasar bagi ketiga hak penguasaan lainnya. Hak bangsa menjadi dasar bagi lahirnya hak menguasai negara. Hak bangsa dipandang tidak dapat diselenggarakan apabila subjek haknya merupakan bangsa Indonesia yang terdiri dari entitas individu yang demikian banyak jumlahnya sehingga kewenangan mengatur pada hak bangsa didelegasikan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi (sedangkan hak kepemilikan secara bersama-sama tetap di tangan bangsa Indonesia).

Melalui kewenangan pengaturan ini kemudian negara berupaya menjamin hak ulayat dan hak perseorangan secara formal. Jaminan hak secara formal didapatkan melalui keputusan administratif suatu badan atau pejabat tata usaha negara, sebagai contoh pemberian hak atas tanah (*titling*). Terlebih dalam konteks saat ini hak menguasai negara tidak hanya mencakup kewenangan pengaturan tetapi juga menyangkut kewenangan membuat kebijakan, mengurus, mengawasi, dan mengelola. Jaminan hak secara formal melalui keputsaun administratif ini erat hubungannya dengan 2 (dua) kewenangan hak menguasai negara yakni membuat kebijakan dan mengurus. Sebagai contoh bentuk dari kewenangan mengurus adalah dengan memberikan *license* dalam kegiatan usaha pertambangan (IUP Mineral dan Batu Bara), bentuk dari pemberian *license* tersebut dalam keputusan administratif misalnya Surat Keputusan Gubernur (sebagai bentuk pengejawantahan kewenangan membuat kebijakan). Dengan demikian, tidak diatur perihal “hak bangsa” sama halnya dengan tidak memberikan jaminan kepastian kepada ketiga jenis hak penguasaan yang lainnya. Misalnya, pengakuan hukum negara pada hak-hak atas sumber daya alam yang berasal dari hukum adat akan: (a) menentukan keberlakuannya pada khalayak umum; serta (b) mengandalkan jaminan hak karena dilindungi baik oleh hukum negara dan hukum adat.

Kemudian, dalam hal ketiadaan pengaturan perihal “hak ulayat” khususnya dalam UU Mineral dan Batu bara, UU Energi, dan UU Panas Bumi dapat berdampak pada ketidakpastian jaminan

hak masyarakat hukum adat terhadap sumber daya alam. Berdasarkan sistem penguasaan, jaminan hak berbasis adat sangat diperlukan karena 2 (dua) alasan: **Pertama**, masyarakat sudah terbiasa dengan jaminan hak berbasis adat dan memang jaminan hak berbasis adat dapat diandalkan untuk menciptakan keteraturan. **Kedua**, apabila sistem penguasaan formal tidak berfungsi efektif. Berdasarkan hal tersebut, maka ketiadaan pengaturan perihal “hak ulayat” sebagai hak penguasaan dalam peraturan perundang-undangan dapat menimbulkan ketidakteraturan pada lingkungan masyarakat yang sudah terbiasa dan mengandalkan jaminan hak berbasis adat. Kemudian di sisi lain, ketika jaminan hak secara formal tidak dapat berjalan efektif maka hal tersebut maka tidak ada opsi lain untuk menyelenggarakan jaminan hak terhadap masyarakat hukum adat atau bahkan hak perseorangan (sebagai bagian dari masyarakat hukum adat) atas sumber daya alam di wilayahnya.

### C. Penutup

Berdasarkan uraian Penulis dalam artikel ini, terdapat beberapa hal yang patut digarisbawahi yakni, bahwa secara konseptual hak penguasaan atas sumber daya alam itu merupakan hubungan hukum antara subjek hak dengan sumber daya alam yang melahirkan hak dan kewajiban. Kemudian, konsepsi hak penguasaan ini menjadi sangat penting untuk memberikan jaminan kepastian hak bagi setiap pihak atas sumber daya alam yang dimilikinya atau dikuasainya. Idealnya, hak penguasaan secara teoritik diakomodasi dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di bidang sumber daya alam, yang mana jenis hak penguasaan tersebut terdiri dari 4 (empat) yakni hak bangsa, hak menguasai negara, hak ulayat, dan hak perseorangan. Namun, dari hasil penelusuran bahwa hak bangsa dan hak ulayat justru tidak diatur dalam beberapa undang-undang. Hal demikian dapat berdampak dalam tidak optimalnya upaya untuk mewujudkan *tenure security* di Indonesia, khususnya di bidang pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dan perikanan (karena ketiadaan pengaturan “hak bangsa” dalam normanya) dan di bidang mineral dan batu bara, energi, serta panas bumi (karena ketiadaan pengaturan “hak ulayat” dalam normanya).

### Daftar Pustaka

- Barnes, Richard, 2009, *Property Rights and Natural Resources*, Hart Publishing, London.
- Besley, Timothy, dan Maitreesh Ghatak, 2010, *Property Rights and Economic Development*, London School of Economics and Political Science, London.
- Bromley, Daniel, dan Michael M. Cernea, 1989, *The Management of Common Property Natural Resources: Some Conceptual and Operational Fallacies*, World Bank, Washington D.C.
- Cohen, Morris, 1978, "Property and Sovereignty," dalam C.B. Macpherson, *Property: Mainstream and Critical Positions*, Basic Blackwel, Oxford.
- Dagan, Hanoch, dan Michael A. Heller, 2001, "The Liberal Commons", dalam The Yale Law Journal, Vol. 110:549.
- Deininger, Klaus, 2003, *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, Policy Research Report, World Bank and Oxford University Press, Oxford.
- EAP Task Force - OECD, 2011, *Natural Resources Tenure: Key Points for Reformers in Eastern Europe, Caucasus, and Central Asia*, OECD, Paris.
- Food and Agriculture Organisation, 2002, *Land Tenure and Rural Development*, Roma.
- Foster, Sheila R., dan Daniel Bonilla, 2011, "The Social Function of Property: A Comparative Law Perspective", dalam 80 *FORDHAM L. REV.*
- Hanna, Susan S., Carl Folke dan Karl-Goran Maler, 1996, "Property Rights and the Nature Environment", dalam Susan S. Hanna, Karl Folke dan Karl-Goran Maler (eds.), 1996, *The Rights to Nature, Ecological, Economic, Cultural and Political Principles of Institutions for the Environment*, Island Press, Washington.
- Hardin, Garrett, 1968, "The Tragedy of the Common", *Science* 162(3859): 1243-1248.
- Harsono, Boedi, 1999, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta.
- Heltberg, Ramus, 2002, "Property rights and Natural Resources Management in Developing Countries", *Journal of Economic Surveys* 6(2): 189-214.
- McKean, Margaret A., 2000, "Common Property: What Is It, What Is It Good for, and What Makes It Work?" dalam Clark C. Gibson, Margaret A. McKean, dan Elinor Ostrom, *People and Forests :Communities, Institutions, and Governance*, MIT Press, Cambridge.
- Migot-Adholla, Shem E., dan John W. Bruce, 1993, "Intoruction: are indigenous African Tenure System Insecure?" dalam John W. Bruce dan Shem E. Migot-Adholla, 1994, *Searching for Land Tenure Security in Africa*, Dubuque, Kendal/Hunt Publishing Company, Iowa.
- Moeliono, Moira, 2000, *The Drums of Rural: Land Tenure and the Making of Place in Manggarai, West Flores*, Disertasi pada Universitas Hawai, Amerika Serikat.
- Reich, Charles A., 1978. "New Property", dalam C.B. Macpherson, *Property: Mainstream and Critical Positions*, Basic Blackwel, Oxford.
- Santoso, Urip, 2005, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta.
- Scott, Anthony, 2008, *The Evolution of Resource Property Rights*, Oxford University Press, Oxford.
- Soto, Hernando De, 2000, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails in Everywhere Else*, Black Swan, Cambridge.
- Ubink, Janine M., 2008, *In the Land of the Chief: Customary Law, Land Conflicts, and the Role of the State in the Peri-Urban Ghana*, Leiden University Press, Leiden.