

**PENERAPAN HAK MENGUASAI NEGARA
DALAM PEMBAHARUAN AGRARIA
DI INDONESIA**

**IMPLEMENTATION OF THE STATE'S RIGHT TO CONTROL IN THE
CONTEXT OF AGRARIAN REFORM IN INDONESIA**

Ridho Ardian Pratama

Penghubung Komisi Yudisial NTB

Email : rapfso28@gmail.com

Naskah diterima : 12/01/2013; revisi : 14/02/2013; disetujui : 29/02/2013

ABSTRACT

The state's possession right regime has, in its application, brought up variety of interpretations. In relation with the implementation of agrarians reform in Indonesia, it is initially driven and led to be a primary instrument supporting such program. This research based on the fact that the state's possession right nowadays is not appropriately or properly used within the agrarian reform. One of the causes of such situation is the vagueness of the authority basis of the state's possession right. Up to now, the implementation of the agrarian reform as major agenda is still uncompleted. since new order ruling government, many regulations enacted are incompatible with the article 33 of Indonesian constitution of 1945, act of agrarian and act of land reform. Today, government has set up a national agrarian reform program which is basically and contextually different from which act of agrarian and act of land reform mandate. The huge thing to which people focusing their attention is both the interpretation and application of the state's possession right to assume has been employed in the wrong track, i.e. for the sake of investment, mining, industry and forestry.

Keywords: The State's Possession Right, The Agrarian Reform

ABSTRAK

Hak menguasai negara dalam perjalanan penerapannya mengalami berbagai macam polarisasi penafsiran. Dalam kaitannya dengan pelaksanaan pembaharuan agraria di indonesia, hak menguasai negara sejak awal telah diarahkan untuk menjadi alat utama guna menjalankan program tersebut. Penulisan tesis ini didasarkan pada kenyataan bahwa hak menguasai negara saat ini tidak diberdayakan dalam pelaksanaan pembaharuan agraria sebagaimana mestinya. Keadaan itu kemudian didasari pula oleh beberapa hal, yaitu tentang dasar kewenangan negara yang berbentuk hak menguasai tersebut muncul, pembaharuan agraria sebagai sebuah agenda besar Negara ini ternyata hingga saat ini belum tuntas untuk dilaksanakan, sejak pemerintahan orde baru ternyata telah banyak produk peraturan perundang-undangan yang dibuat bertentangan dengan keberadaan Pasal 33 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Undang-Undang Pokok Agraria dan undang-undang *Landreform*, saat ini pemerintah sedang mencanangkan program pembaruan agraria nasional yang secara fundamental dan kontekstual berbeda dengan apa yang diamantkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan Undang-undang *Landreform*, dan yang terakhir yang menjadi sorotan besar adalah penafsiran dan penerapan hak menguasai negara yang digunakan di luar yang semestinya yaitu untuk kepentingan investasi, pertambangan, industrialisasi dan kehutanan.

Kata Kunci : Hak Menguasai Negara, Pembaharuan Agraria

PENDAHULUAN

HAK MENGUASAI NEGARA memberikan wewenang pada Negara untuk mengelola, mengatur dan memanfaatkan sumber-sumber agraria termasuk tanah sebagai alat produksi utama di Indonesia sebagai Negara agraris. Namun dalam kenyataannya sampai dengan saat ini hak menguasai Negara tidak pernah digunakan sebagaimana mestinya berdasarkan amanat Undang-undang dasar 1945 dan khususnya Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960. Negara lebih dominan menggunakan hak menguasai Negara untuk kepentingan industrialisasi dan investasi dibanding melaksanakan pembaharuan agraria sesuai dengan amanat Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Pokok Agraria.

Menurut pandangan dan pendapat Amandemen sebagai salah satu penggagas terbentuknya Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, menyatakan bahwa :

“dalam Negara yang berdasar pada sistem integralistik yang didasari pula pada persatuan dan kesatuan, maka dalam lapangan ekonomi haruslah dipakai sistem “sosialisme negara” (Staats Socialism). Perusahaan-perusahaan penting yang menguasai hajat dan penghidupan rakyat haruslah dikuasai dan diurus oleh Negara. Pada hakikatnya Negara yang menentukan hubungan hukum antara para subyek hukum (naturlijk person maupun rechtspersoon) terkait pengelolaan sumber-sumber ekonomi yang dimaksud tersebut, dalam hal itu termasuk agraria sebagai bagian utamanya”¹

Beranjak dari kenyataan tidak sinkronnya praktek dan tujuan awal diberikannya

¹ Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)*, Cetakan I : Yogyakarta, 2007, hlm 35

wewenang hak menguasai kepada Negara tersebut maka diformulasikanlah beberapa permasalahan terkait hal tersebut, (1) Secara filosofis, mengapa Hak Menguasai Negara signifikan terhadap pelaksanaan pembaharuan agraria?, (2) Apakah Hak Menguasai Negara didayagunakan dalam pembaharuan agraria? (3) Bagaimana rekonstruksi hak menguasai Negara dalam pelaksanaan pembaharuan agraria di Indonesia.?

Dalam penelitian ini digunakan tiga teori sebagai alat bantu untuk menganalisis permasalahan tersebut. Teori pertama yang digunakan adalah teori terbentuknya Negara yang memuat pandangan-pandangan beberapa tokoh, yaitu : Teori Liberalisme (Thomas Hobbes & John Locke) Negara sebagai pelindung hak milik masing-masing individu, selanjutnya Teori Klas Sosial (Karl Marx & Frederick Engels)

Negara terbentuk karena adanya masyarakat, bukan sebaliknya. Negara adalah alat semata bagi kelas yang berkontradiksi dalam Negara, dan yang terakhir dari teori terbentuknya Negara ini adalah Teori Integralistik (Benedict de Spinoza, Adam Müller, & Hegel) Negara tidak menjamin kepentingan individu atau golongan, akan tetapi menjamin kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Teori ini berpandangan bahwa Negara dan rakyat tidak dapat dipisahkan dan merupakan satu kesatuan. Teori kedua yang digunakan sebagai analisis adalah teori hak menguasai Negara, dalam teori ini dinyatakan bahwa Negara dapat memiliki wewenang hak menguasai dengan memiliki beberapa batasan. Batasan tersebut mesti secara tegas diatur dalam peraturan perundang-undangan. Teori ketiga yang digunakan adalah *critical legal studies*, (CLS) teori ini dengan tegas menyatakan bahwa hukum sangat sarat dengan kepentingan ekonomi dan politik, hukum tidak mungkin bebas nilai. CLS jelas sangat dipengaruhi oleh teori Marxism, Pengaruh *Marxism* dalam CLS terlihat dalam kritiknya terhadap asas *‘Equality before the*

Law'. CLS melihat hukum berpihak. Mereka mengkritik asas '*Equality before the Law*' yang diyakini oleh kalangan positivis dan liberal, ternyata hanya retorika belaka. Teori keempat yang digunakannya adalah teori pembaharuan agraria, teori ini digunakan sebagai analisis dan antitesa terhadap praktek pembaharuan yang diterapkan selama ini. Dalam teori pembaharuan agraria ini digunakan teori "*landreform by leverage*" yang mensyaratkan pembaharuan agraria mesti dilaksanakan berdasarkan inisiatif rakyat, bukan berdasarkan pemberian Negara.

Dalam penelitian ini digunakan tiga metode penelitian, yaitu *pertama* adalah pendekatan perundang-undangan (*the statute approach*) menelaah undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan hukum agraria terutama dalam kaitannya dengan hak menguasai negara dan pelaksanaan pembaharuan agraria di Indonesia; *kedua* adalah pendekatan sejarah (*historical approach*) dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang mendasari suatu perkembangan pengaturan penerapan hak menguasai negara dan pembaharuan agraria di Indonesia, pendekatan *ketiga* adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*) beranjak dari pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.

PEMBAHASAN

A. Secara filosofis, mengapa Hak Menguasai Negara signifikan terhadap pelaksanaan pembaharuan agraria?

Diawali oleh pemaparan Soepomo tentang konsep/bentuk negara pada saat sidang BPUPKI². Soepomo menawarkan *Staatsidee* (ide terbentuknya negara). Ada 3 konsep *Staatsidee* yang ditawarkan oleh Soepomo, yaitu :

² Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), 28 Mei-22 Agustus 1945, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998, hlm. 51-52

- *Teori individualisme*, sebagaimana yang diajarkan oleh Thomas Hobbes dan John Locke (abad ke 17), JeanJacques Rousseau (abad ke 18), Herbert Spencer (abad ke 19), H.J Laski (abad ke 20), menurut aliran pikiran ini, Negara ialah masyarakat hukum (*legal society*) yang disusun atas kontrak antar seluruh orang dalam masyarakat itu (*contract social*). Susunan hukum Negara yang berdasar individualisme terdapat di kebanyakan Negara-negara Eropa Barat dan Amerika Serikat.
- *Teori golongan* dari Negara (*class theory*) yang diajarkan oleh Karl Marx, Frederick Engels, dan Vladimir Lenin. Negara dianggap sebagai alat dari suatu golongan (sesuatu kelas) untuk menindas kelas lain. Negara ialah alatnya golongan yang mempunyai kedudukan ekonomi yang paling kuat untuk menindas golongan-golongan lain, yang mempunyai kedudukan yang lembek. Negara kapitalistik, ialah perkakas bourgeoisie untuk menindas kaum buruh dan petani, oleh karena itu para Marxis menganjurkan revolusi politik dari kaum buruh untuk merebut kekuasaan Negara agar kaum buruh dapat menindas kaum bourgeoisie.
- *Teori integralistik* yang diajarkan oleh Spinoza, Adam Miller, Hegel, dan lain-lain (abad ke 18 dan 19). Menurut pikiran ini Negara ialah tidak untuk menjamin kepentingan seseorang atau golongan, akan tetapi menjamin kepentingan masyarakat seluruhnya sebagai persatuan. Negara ialah suatu susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan persatuan masyarakat yang organis. Terpenting dalam Negara yang berdasar aliran pikiran integral ialah penghidupan bangsa seluruhnya. Negara tidak memihak kepada sesuatu golongan yang paling kuat, atau yang paling besar, tidak menganggap kepentingan seseorang sebagai pusat, akan tetapi Negara menjamin keselamatan

hidup bangsa seluruhnya sebagai persatuan yang tak dapat dipisah-pisahkan.

Soepomo kemudian menyampaikan praktek teori tersebut di dalam beberapa negara yang dicontohkannya :

“Dasar susunan hukum Negara-negara di Eropa Barat kebanyakan ialah perseorangan dan liberalism yang sebagaimana diketahui bahwa perseorangan dan liberalism adalah ciri utama dan melekat dari teori individualisme. Sifat perseorangan ini, yang mengenai segala lapangan hidup (sistem undang-undang, ekonomi, kesenian, dan lain-lain), memisah-misahkan manusia sebagai seseorang dari masyarakatnya, mengasingkan diri dari segala pergaulan yang lain. Seorang manusia dan Negara yang dianggap sebagai seorang pula, selalu segala-galanya itu menimbulkan imperialisme dan sistem memeras (*uitbuiting systeem*) membikin kacau balaunya dunia lahir dan batin. Tuan-tuan telah mengerti sendiri bahwa sifat demikian harus kita jauhkan dari pembangunan Negara Indonesia, bahkan Eropa sendiri pada waktu sekarang mengalami krisis rohani yang maha hebat berhubung dengan jiwa rakyat Eropa telah jemu kepada keangkaramurkaan, sebagai akibat semangot perseorangan ini.”³

Tentang teori golongan (*class theory*) yang diterapkan di Negara Uni Sovyet pada waktu itu, Supomo menyatakan bahwa dasar susunan negara Sovyet Rusia pada masa sekarang, ialah diktatur proletariat. Boleh jadi dasar itu sesuai dengan keistimewaan keadaan sosial dari negeri Rusia, akan tetapi dasar pengertian Negara itu bertentangan dengan sifat masyarakat Indonesia yang asli.

Negara Jerman Nasional Sosialis sebelum menyerah dalam peperangan waktu itu, Negara itu berdasar atas aliran pikiran

Negara totaliter, *das Ganze der politischen Einheit des Volken (integrate theory)*. Prinsip “Pimpinan (*Führung*)” sebagai *Kernbegriff (ein totaler Führerstaat)* dan sebagai prinsip yang dipakainya juga ialah *persamaan darah dan persamaan daerah (Blut und bodentheorie)*⁴) antara pimpinan dan rakyatnya.

“Dalam Negara yang berdasar integralistik, yang berdasar persatuan, maka dalam lapangan ekonomi akan dipakai sistem “sosialisme negara” (*staats-socialism*). Perusahaan-perusahaan yang penting akan diurus oleh Negara sendiri, akan tetapi pada hakekatnya Negara yang akan menentukan di mana dan di masa apa dan perusahaan apa yang akan diselenggarakan pemerintah pusat atau oleh pemerintah daerah atau yang akan diserahkan kepada sesuatu badan hukum prive atau kepada seseorang itu semua tergantung daripada kepentingan Negara, untuk kepentingan rakyat seluruhnya.”

Selanjutnya Soepomo juga menegaskan, “Begitupun tentang hal tanah, Pada hakekatnya Negara yang **menguasai** tanah seluruhnya. Tambang-tambang yang penting untuk Negara akan diurus oleh Negara sendiri. Melihat sifat masyarakat Indonesia sebagai masyarakat pertanian, maka dengan sendirinya tanah pertanian menjadi lapangan hidup dari kaum tani dan Negara harus menjaga supaya tanah pertanian itu tetap harus dipegang oleh kaum tani”⁵.

Dengan alasan yang begitu besar terhadap persoalan penataan tanah inilah maka Negara dengan menggunakan wewenang yang diberikan kepadanya yang disebut hak menguasai oleh Negara begitu signifikan dan harus bertanggung jawab penuh untuk segera menuntaskan agenda pembaharuan agraria yang di dalamnya terkandung begitu besar kepentingan rakyat dan bangsa.

³ *Ibid*, hlm.

⁴ *Ibid*, hlm. 54

⁵ *Ibid*, hlm. 63.

B. Apakah Hak Menguasai Negara digunakan dalam pembaharuan agraria?

Periodeisasi 1960-1965

Pada masa pemerintahan orde lama, beberapa produk perundang-undangan terkait dengan agraria dan pembaharuan agraria dibentuk dan dilahirkan, karena pada masa tersebut pembangunan nasional Negara ini didasarkan atas pembaharuan agraria terlebih dahulu. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-pokok Agraria (UUPA) dan Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian atau lebih sering dikenal dengan Undang-undang landreform. Perundang-undangan tersebut sesungguhnya merupakan produk perundang-undangan yang hendak difungsikan untuk mengubah karakter negara kolonial menuju negara nasional yang merdeka, serta menghapuskan segala bentuk kolonialisme dan feodalisme yang menghambat kemajuan rakyat. Para perancangnya bermaksud membawa rakyat ke arah kemakmuran dan kemajuan melalui *land reform*.

Periodeisasi 1966-1998

Politik hukum agraria yang populis mulai diarahkan kepada pembanunan yang kapitalistik. Melalui ajaran Roscoe Pound yang direduksi oleh Mochtar Kusumaatmadja (*law as a tool of social engineering*)⁶ sebagai platform dasar developmentalism dicanangkan di Indonesia. UUPA dan seluruh produk hukum pada masa orde lama yang berkaitan dengan pembaruan agraria dan landreform dipinggirkan tapi tidak dicabut (sebagian besar bahkan hingga saat ini).

Pemerintah Orba mulai melakukan sektoralisme bidang-bidang agraria untuk membuat UUPA semakin terpinggirkan. Untuk urusan sekitar 70% wilayah per-

mukaan daratan dikelola Departemen Kehutanan. Di wilayah ini UUPA tidak berlaku. Untuk seluruh wilayah di dalam bumi, dikelola Departemen Pertambangan. UUPA hanya berlaku untuk urusan 30% wilayah permukaan daratan saja. Seluruh wilayah laut diatur oleh Direktorat Jenderal Perikanan dan untuk urusan produksi tanaman makanan diurus oleh Direktorat Jenderal Tanaman Pangan, keduanya di bawah Departemen Pertanian. Sementara itu, badan yang mengurus soal agraria hanya menjadi suatu Direktorat Jendral saja, di bawah Departemen Dalam Negeri. Dalam posisi demikian pun, Dirjen Agraria tetap memanfaatkan kedudukan pemerintah yang dominan untuk mengurus urusan pengadaan tanah untuk kepentingan proyek pemerintah maupun swasta, melalui Permendagri 15/1975 dan Permendagri 2/1976. Hak Menguasai Negara justru digunakan untuk kepentingan program non pembaharuan agraria.

Pembangunan yang kapitalistik mulai diterapkan di Indonesia, ditandai dengan masuknya investasi asing dengan penetrasi modal yang begitu besar untuk mengeksploitasi tambang, hutan dan kekayaan alam Indonesia lainnya :

- Freeport
- Newmont
- Exxon Mobil Oil
- Chevron
- Shell

Periodeisasi 1999-2004

Land reform kembali memasuki panggung politik negara, sehubungan dengan pengorganisasian petani dan advokasi yang dijalankan organisasi-organisasi non-pemerintah dan kelompok-kelompok korban kebijakan dan praktek pengadaan tanah untuk badan usaha skala besar dan/atau proyek pemerintah. Di masa Orba, protes diarahkan ke kantor-kantor pemerintah, DPR, Komnas HAM, Kantor-kantor

⁶ Wignjosoebroto, Soetandyo. *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional, Dinamika Sosio-politik Perkembangan Hukum di Indonesia*. Rajawali Press. Jakarta, 1984, hlm. 231.

Pemerintah Daerah, dan DPRD. Namun, setelah tumbang rezim otoritarian yang dimulai dengan mundurnya Presiden Soeharto pada awal tahun 1998, kelompok korban umumnya mengambil jalan baru untuk menguasai dan mengolah kembali bidang tanahnya secara langsung. Serangan terhadap aparat represif, krisis ekonomi, dan dapat diterimanya alasan pengembalian kembali hak yang dirampas, telah membuka peluang terwujudnya tindakan-tindakan *re-okupasi* dan *re-claiming* tanah. Sementara itu, para promotor *land reform* tengah berusaha memasukkannya kembali ke panggung politik negara melalui kegiatan advokasi yang mantap. Saat ini jejak awalnya telah berhasil diletakkan dengan adanya TAP MPR RI No. IX/MPR/2001. Pasal 5 TAP MPR itu menyebutkan bahwa arah kebijakan pembaruan agraria adalah:

1. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan ini.
2. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (*land reform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat.
3. Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *land reform*.
4. Menyelesaikan konflik-konflik yang berkaitan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum berdasarkan prinsip-prinsip se-

bagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan ini.

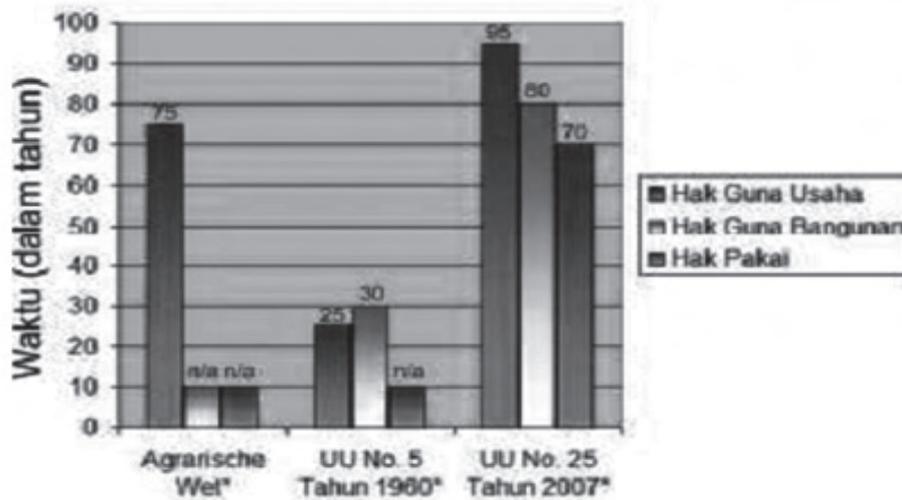
5. Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang terjadi.
6. Mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.

Namun dengan telah diberlakukannya Tap MPR No. IX Tahun 2001 hal tersebut tidak serta merta merubah sistem yang terlanjur mengarah pada pembangunan kapitalistik di Negara ini. Keberadaan Tap MPR No. IX Tahun 2001 semakin tidak berdaya dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan, di mana pada Pasal 7 Undang-undang tersebut yang mengatur tentang hirarki peraturan perundang-undangan TAP MPR tidak masuk dalam hirarki tersebut.

Periodeisasi 2004-Sekarang

Kemudian dilanjutkan dengan munculnya beberapa peraturan perundang-undangan yang bertolak belakang dengan semangat pembaharuan agraria dan *land reform* justru makin menjadi, misalnya dengan di sahkannya Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, pada Undang-undang Penanaman Modal yang menjadi permasalahan besar adalah persoalan lamanya waktu yang diberikan untuk Hak Guna Usaha (HGU) yang sampai 95 tahun efektif, Hak Guna Bangunan (HGB) 80 tahun efektif dan Hak Pakai (HP) 70 tahun efektif.

Perbandingan HGU, HGB dan HP



Keterangan:

n/a=tidak diatur secara rinci

*Agrarische Wet (AW)= UU Agraria Jaman Belanda (1870)

*UU No. 5 Tahun 1960= Disebut sebagai UU Pokok Agraria, dan secara legal tetap berlaku hingga sekarang

*UU No. 25 Tahun 2007= Ditetapkan April 2007

Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, dan yang terbaru tentunya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Munculnya beberapa produk perundang-undangan yang banyak bertentangan dengan UUPA dan landform tersebut memberi alasan yang sangat kuat untuk semakin membuat terpuruk pembaharuan agraria yang sejati.

Untuk meredam gejolak, Pemerintahan SBY pada tahun 2007 mencanangkan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN), Program tersebut bertumpu pada 2 hal, yaitu:

- Redistribusi tanah secara terbatas.
- Sertifikasi tanah (diinisiasi oleh *World Bank* dengan programnya yaitu *Land administration Project*).

Sejak awal hingga saat ini PPAN tidak serius dijalankan karena sarat kepentingan politik. Akibatnya, dengan kondisi struktur agraria yang semakin kacau karena investasi lapar lahan yang tidak terkendali maka konversi lahan tidak dapat dihindarkan. Oleh karena itu seringkali muncul konflik agraria (konflik agraria terbanyak yang muncul di Indonesia adalah konflik agraria struktural).

C. Bagaimana rekonstruksi hak menguasai Negara dalam pelaksanaan pembaharuan agraria di Indonesia. (kritik terhadap konsep Negara integralistik)?

Konstruksi hak menguasai Negara didasarkan pada konsep Negara integralistik yang dipaparkan Soepomo pada sidang BPUPKI. Soepomo dan para pendiri bangsa pada waktu itu tidak pernah membayangkan bahwa Negara kelak akan menjadi “elit komprador” pasar, memanfaatkan delegasi wewenang dari rakyat kepada Negara yang disebut hak menguasai Negara itu dengan menjual kekayaan alam kepada investor asing. Negara oleh Soepomo digambarkan

sebagai “Bapak” yang tidak mungkin menyakiti anaknya (rakyat).

Maka dalam pembahasan dan pembentukan Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945 tidak terdapat permasalahan berarti dalam memformulasikannya termasuk ketika membahas persoalan perekonomian Negara yang selanjutnya tercantum pada Pasal 33 UUD NRI 1945. Dengan adanya wewenang hak menguasai Negara dalam UUD NRI 1945 Pasal 33 maka dalam lapangan agraria, hak menguasai Negara tersebut di masukkan di dalam Pasal 2 UUPA. Hak Menguasai Negara diperlukan untuk memberi kewenangan yang besar kepada Negara terkait pembaharuan agraria misalnya dalam UU Landreform. Sampai pada titik tersebut tidak terjadi permasalahan terhadap konstruksi hak menguasai Negara dalam lapangan agraria.

Namun mengikuti pergantian pemerintah pada waktu itu dari orde lama ke orde baru maka perspektif terkait hak menguasai Negara dan juga pembaharuan agraria juga berubah. Diawali dengan melakukan politik sektoralisme terhadap UUPA dan memberikan interpretasi yang berbeda terhadap hak menguasai Negara yang digunakan untuk mengawal kepentingan investasi, industrialisasi dan pembangunan yang lapar lahan. Sektoralisasi UUPA dapat terlihat sampai dengan saat ini, di mana muncul Undang-undang yang pengaturannya tumpang tindih dengan UUPA dan UU *Landreform*.

Oleh karena itu pandangan yang mengandaikan netralitas Negara dalam menjalankan fungsinya saat ini telah terbantahkan. Sehingga teori yang dipaparkan oleh mazhab *Critical Legal Studies* sungguh tepat ketika menggambarkan hukum sarat dengan kepentingan ekonomi dan politik. Dalam rekonstruksi hukum agraria, penting untuk menggugat konsepsi Hak Menguasai Negara (HMN) yang dimanfaatkan oleh pemerintah selama ini untuk melakukan

sejumlah pengingkaran terhadap hak-hak rakyat atas sumber-sumber agraria, di mana HMN kemudian diberi ruang bagi beroperasinya perusahaan-perusahaan besar dengan mengatasnamakan pembangunan. Melihat kondisi obyektif Hak Menguasai Negara diselewengkan, sudah seharusnya Hak Menguasai Negara (HMN) ini dibatasi secara tegas untuk masa-masa ke depan. Terlebih lagi, dalam konflik-konflik agraria, Negara justru terlibat di dalamnya, bahkan berada di posisi investor berhadapan langsung dengan rakyatnya. Melihat penyalahgunaan Hak Menguasai Negara, maka perlu memikirkan secara serius alternatif dari HMN ini atau bagaimana agar hak ini bisa dibuat menjadi terbatas sifatnya—dalam konsepsi maupun implementasi.

Bahwa perubahan konsep HMN diperlukan setidaknya karena empat pertimbangan utama: (i) Secara substansial, konsep HMN mengasumsikan penyerahan “kekuasaan masyarakat atas tanah” kepada negara, di mana tanah-tanah tersebut mestinya diatur oleh Negara, untuk kemudian peruntukkan dan manfaatnya dapat dinikmati secara besar oleh rakyat agar menjadi sejahtera; (ii) HMN berkedudukan lebih tinggi dari hak milik perdata warga negara, padahal negara dibentuk dengan maksud melindungi hak dari warga negaranya; (iii) Mandat HMN untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, tidak dijalankan dalam rangka penataan penguasaan atas tanah yang timpang. Bahkan sebaliknya, dengan HMN terjadi pemberian hak-hak tanah baru yang sangat besar melalui Hak Pengusahaan Hutan, Kuasa Pertambangan, Hak Guna Usaha, dan yang lainnya; dan (iv) penggunaan HMN melalui pemberian hak-hak baru tersebut, telah mengakibatkan konsentrasi penguasaan tanah di satu pihak, dan sengketa-sengketa agraria yang berkepanjangan di pihak lain.

Berangkat dari ketimpangan tersebut maka yang perlu dilakukan saat ini adalah

menggugah dan mendongkrak kemauan politik Negara/pemerintah untuk menggunakan hak menguasai Negara pada pelaksanaan pembaharuan agraria. Karena secara konstitusi, dasar-dasar tentang hak menguasai Negara dan pembaharuan agraria masih tetap berlaku hingga saat ini. Artinya kemauan politik dari pemerintah yang tidak ada untuk menjalankan pembaharuan agraria sejati dengan alas hak menguasai Negara. Wujud konkret dari rekonstruksi hak menguasai Negara dalam pelaksanaan pembaharuan agraria adalah dengan jalan “*landreform by leverage*”, yaitu *landreform* berdasarkan inisiatif rakyat bukan “*landreform by grace*” (*landreform* berdasarkan kehendak negara). Landasan merekonstruksi dengan model *landreform by leverage* terdapat dalam Pasal 5 ayat 1 huruf a-f begitu juga dalam naskah akademik pembentukan TAP MPR No.IX/2001. Maka dari itu model penerapan pembaharuan agraria berdasarkan inisiatif rakyat haruslah melibatkan rakyat secara aktif dengan memperhatikan beberapa hal berikut untuk segera dibuatkan pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan :

- *Pertama*, merombak struktur penguasaan tanah dan kekayaan alam yang sudah sangat timpang;
- *Kedua*, menyelesaikan seluruh konflik dan sengketa agraria yang telah, sedang dan masih terjadi sejak masa Orde Baru hingga sekarang, tanpa kecuali dengan berpegang pada prinsip-prinsip

keadilan serta mengedepankan kepentingan rakyat;

- *Ketiga*, melakukan perombakan, perubahan, dan sejumlah perbaikan terhadap sistem hukum agraria agar tidak lagi berfungsi sebagai alat legitimasi bagi aktivitas-aktivitas yang justru meniadakan dan menggusur kepentingan rakyat atas sumber-sumber agraria;
- *Keempat*, ditetapkannya prinsip-prinsip baru dalam pengelolaan sumber-sumber agraria yang berpegang pada prinsip-prinsip keadilan, keberlanjutan, menghargai hak-hak kaum perempuan dan masyarakat lokal;
- *Kelima*, mengubah orientasi politik dan perilaku birokrat dan penguasa yang berhubungan dengan soal penguasaan, pengelolaan, dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam.

Sehingga jika teori dan model *landreform by leverage* ini diterapkan, maka beberapa persoalan agraria terkait ketimpangan penguasaan struktur agraria akan dapat berkurang. Peran pemerintah dengan hak menguasai Negara tetap dibutuhkan namun tentunya harus dibatasi, mengingat peran pemerintah dalam fungsi *landreform* tetap mutlak dibutuhkan. Apabila dilakukan kristalisasi atas penjabaran di atas maka peneliti membuat skema *grand design* sebagai berikut.

NO	Konstruksi Hukum HMN dalam Pembaharuan Agraria di Indonesia	Rekonstruksi Hukum HMN dalam pembaharuan Agraria di Indonesia
1	Paham integralistik	Demokrasi Nasional
2	Negara netral dan tidak berpihak	Dalam relasi yang timpang, negara tidak boleh netral melainkan harus berpihak mendorong <i>landreform</i>
3	Hukum bebas kepentingan	Hukum sarat kepentingan karena itu mulai dari proses pembuatan hingga penegakkan harus dikontrol oleh rakyat (media, LSM, akademisi, ormas, dan masyarakat)

	<p>Pasal 2 UUPA Hak Menguasai Negara. Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk :</p> <p>a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;</p>	<p>Usulan revisi Pasal 2 UUPA Hak Menguasai Negara.</p> <p>Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk :</p> <p>a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa dengan mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.</p>
4	<p>b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;</p> <p>c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.</p>	<p>b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa untuk lebih didayagunakan bagi pembaharuan agraria yang berkeadilan sosial.</p> <p>c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa 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 untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.</p>

SIMPULAN

Kesimpulan di bawah ini difokuskan pada tiga permasalahan pokok, yaitu (1) signifikansi hak menguasai Negara terhadap pelaksanaan pembaruan agraria, (2) Hak menguasai Negara dalam politik hukum agraria di Indonesia, dan (3) Pembaruan agraria dengan hak menguasai Negara.

Dengan adanya gagasan tentang ide Negara integralistik (totaliter) dalam konteks hubungan rakyat dengan pemimpinnya, maka rakyat menyerahkan wewenang hak menguasai kepada Negara sebagai wujud persatuan yang organis, agar Negara dapat menjamin hak rakyatnya.

Pertama, penafsiran yang berbeda atas hak menguasai Negara, HMN justru diberlakukan di lapangan yang berbeda, bukan pembaruan agraria, melainkan industri-

alisasi dan investasi lapar lahan, Kedua, melakukan skema pembaruan agraria baru yang disebut Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) yang menggunakan alas hak UUPA dan UU Landreform tetapi dengan metode berbeda dari yang diamatkan Undang-undang tersebut. Bahkan mengabaikan hirarki peraturan perundang-undangan yang ada. Banyaknya Undang-undang yang di *judicial review* karena bertentangan dengan UUD NRI 1945 Pasal 33.

Pemenuhan hak dasar rakyat dengan melaksanakan pembaruan agraria sejati sudah menjadi kewajiban asasi Negara untuk segera dipenuhi. Dengan alat hak menguasai Negara, pemerintah sudah harus merekonstruksinya dalam peraturan perundang-undangan di waktu yang akan datang. Konstruksi pemikiran tentang

hak menguasai Negara sudah seharusnya disandarkan kembali pada nilai-nilai universalitas tujuan awal wewenang itu dibentuk. mengandaikan Negara untuk netral dalam praktik pemerintahan tentu suatu yang sulit. Namun keadaan dan kenyataan konkret masyarakat yang mengalami ketimpangan, penindasan, kelaparan dan konflik akibat penataan struktur, penguasaan dan pemilikan sumber daya agraria/alam adalah hal yang tidak dapat diabaikan. Pengkajian secara filosofis dan historis lahirnya hak menguasai Negara dan pembaruan agraria mutlak harus segera dilakukan.

Pembaruan agraria adalah upaya untuk menjamin hak dasar rakyat, yaitu hak untuk hidup, mendapatkan penghidupan yang layak dan sebagainya, pendayagunaan hak menguasai Negara yang justru bertentangan dengan hak dasar rakyat justru merupakan kategori pelanggaran hak asasi manusia. Namun dalam kenyataannya itulah yang terjadi hingga saat ini. Hak menguasai Negara untuk kepentingan industrialisasi dan investasi yang mendapat porsi besar dalam implementasinya, Pemerintah harus segera melakukan penertiban atas tanah-tanah dan sumber daya agraria/alam yang ada. Renegosiasi kontrak-kontrak besar pertambangan, perkebunan dan investasi lapar lahan yang ada. Secara konkret telah cukup banyak putusan Mahkamah

Konstitusi yang menganulir Pasal-Pasal dalam beberapa Undang-undang yang bertentangan dengan Pasal 33 Undang-undang Dasar NRI 1945. Namun sangat disayangkan memang ketiadaan usul inisiatif dari MK untuk menginventarisasi dan memeriksa Undang-undang tanpa adanya usulan *judicial review* terlebih dahulu.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan hukum agraria di Indonesia, sudah menjadi keharusan untuk setidaknya melakukan pendekatan historis (*historical approach*), bukan menjadikan hanya sebatas pendekatan pelengkap halaman dalam naskah akademik penyusunan suatu RUU (waktu itu terbukti dalam RUU Pengadaan Tanah). Berfungsinya kembali TAP MPR dalam hirarki peraturan-perundang-undangan juga harus disikapi secara tegas.

Jika dalam TAP MPR tentang pembaruan agraria telah dibuat dan telah diakui juga saat ini dalam hirarki peraturan perundang-undangan, namun pemerintah dan mungkin juga DPR masih menampakkan sikap “ragu-ragu”, maka “kemauan politik” dari pemerintah perlu didorong, di “dongkrak” dari bawah oleh rakyat. Itulah yang disebut dengan istilah “*land reform by leverage*”. Yang utama dalam pelaksanaan pembaruan agraria di Indonesia adalah persoalan pembangunan politik hukumnya.

Daftar Pustaka

- Bakri, Muhammad. *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)*, Yogyakarta, Cetakan I, 2007.
- Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), 28 Mei-22 Agustus 1945, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. 1984. *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional, Dinamika Sosio-politik Perkembangan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal,
TAP MPR RI No. IX/MPR/2001