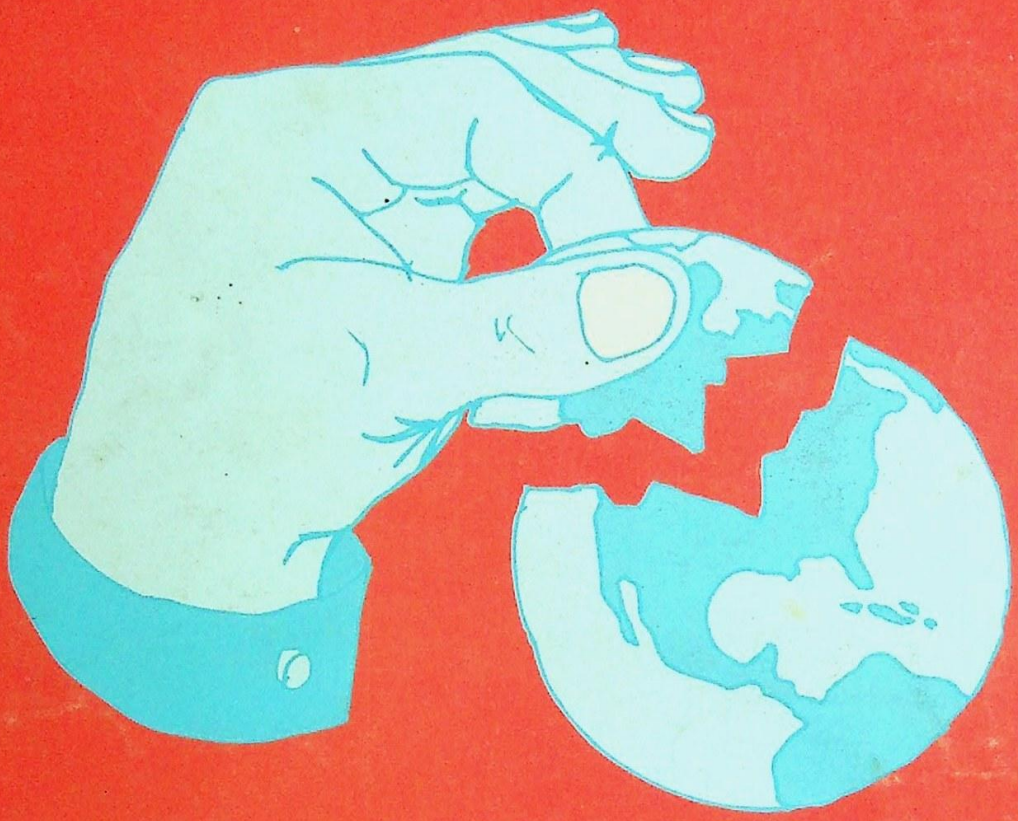


HAK MENGUASAI DARI NEGARA (HMN)

Persoalan Sejarah yang Harus Diselesaikan

KONSORSIUM PEMBARUAN AGRARIA

KPA

Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) merupakan koalisi organisasi non-pemerintah (ornop), organisasi rakyat dan individu yang peduli terhadap pembaruan agraria di Indonesia. KPA dideklarasikan keberadaannya pada tanggal 24 September 1994 di Jakarta, dan pertama kali mengadakan Musyawarah Nasional (MUNAS) pada tanggal 7-10 Desember 1995 di Bandung.

Pada Munas I KPA ini ditetapkan tujuan yang hendak dicapai lewat program-program periode 1995-1998, yakni: (1) Sosialisasi ide-ide pembaruan agraria yang berorientasi kerakyatan dan berperspektif kesetaraan gender, (2) Perubahan Kebijakan politik agraria, dari kebijakan politik yang berorientasi penguatan kapital menjadi penguatan politik yang berorientasi kepentingan rakyat banyak, dan (3) Membangun kapasitas organisasi rakyat.

Sementara pada Munas II KPA di Yogyakarta pada tanggal 5-8 Desember 1998, KPA menetapkan kembali program-program periode 1995-1998 sebagai kelanjutan program-program yang hendak dicapai untuk periode 1999-2001, dengan penekanan pada suatu tema rekonstruksi pedesaan (rural reconstruction).

N. 147/23-01-2017
PERPUSTAKAAN
KONSORSIUM PEMBARUAN AGRARIA

Kertas Posisi KPA
(Position Paper)
No. 004 / 1998
Cetakan ke - 2 tahun 2001

Hak Menguasai dari Negara (HMN)

Persoalan Sejarah yang Harus Diselesaikan

Oleh:
Noer Fauzi
dan Dianto Bachriadi

PERPUSTAKAAN

KPA
Konsorsium Pembaruan Agraria
Jl. Situ Batu No. C 9 Buah Batu
Bandung 40265
Telp./Fax.: +62-22-7303386
E-mail: kpa@kpa.or.id;
kpa@centrin.net.id
Homepage: Http://www.kpa.or.id

Bagi masyarakat Indonesia tanah merupakan faktor kehidupan yang vital. Tanah tidak hanya merupakan faktor produksi dalam arti ekonomi, namun juga mengandung arti sosial, politik, dan budaya secara menyeluruh, bahkan cenderung mempunyai arti religius. Betapa pentingnya penguasaan sumber-sumber agraria bagi kehidupan! Karena itu, pemusatan penguasaan terhadap sumber-sumber agraria oleh negara, pemodal asing, atau sekelompok elite kaya hanya akan menjauhkan pencapaian cita-cita kemakmuran rakyat.

Pada intinya, argumen dalam tulisan ini hendak mengundang suatu pandangan kritis terhadap Hak Menguasai Negara (HMN), prinsip sentral dalam politik hukum agraria, dengan mengacu pada suatu tatapan ke depan untuk mewujudkan hak-hak penguasaan rakyat terhadap sumber-sumber agraria. HMN itu sendiri bisa dikatakan merupakan sebuah konsepsi politik hukum (*politico-legal concept*) yang paling berpengaruh dewasa ini dalam kebijakan agraria di Indonesia.

01.
Konsep Hak Menguasai dari Negara: Antara Teori dan Praktek

Perkembangan gagasan tentang politik agraria Indonesia pasca-kolonial menemukan bentuknya dengan dirumuskannya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria (UUPA 1960). Niat formal UUPA 1960 adalah sebagai undang-undang organik dan induk di bidang agraria, dan merupakan implementasi dari pasal 33 ayat 3 Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945).

Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 itu sendiri berbunyi: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Konsep "Negara menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya" ini dikenal sebagai konsepsi HMN. Dengan demikian, politik agraria Indonesia pasca-kolonial, yang diwakili pertama kalinya oleh pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dan UUPA 1960, berpusat pada kekuasaan yang besar dari negara terhadap penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria.

Cita-cita ideal yang terkandung di dalam konsepsi HMN adalah menempatkan Negara sebagai sentral yang mengatur pemanfaatan kekayaan negeri untuk kemakmuran rakyat. Untuk mencapai cita-cita ini dengan tegas mengemukakan prasyarat adanya sebuah negara yang kuat, karena akan menjadi sentral atau pusat dari segala hal — paling tidak dalam hal ini dengan segala persoalan keagrariaan[1]. Di sisi lain, cita-cita ini juga mensyaratkan adanya suatu bentuk Negara yang netral, bebas dari kepentingan lain — kecuali kepentingan mensejahterakan rakyat[2]. Atau dalam istilah Kuntowijoyo, prasyarat itu adalah sebuah Negara Budiman[3]. Padahal kenyataan yang terjadi tidaklah demikian. Pada kenyataannya, negara kemudian diboncengi oleh sejumlah kepentingan kelompok atau individu yang mengatasnamakan kepentingannya itu dengan kepentingan umum atau kepentingan rakyat atau kepentingan negara[4].

Setelah 6 tahun UUPA 1960 lahir, ketika pemerintahan Orde Lama sedang berupaya menjalankan sejumlah amanat yang dikandung UUPA 1960 untuk mensejahterakan rakyat dan membebaskan rakyat Indonesia dari penindasan oleh manusia terhadap sesama manusia (*exploitation de l'homme pour l'homme*), khususnya melalui program Land Reform sebagai awalan, konflik kepentingan atas sumber-sumber agraria di Indonesia memuncak dan mendapatkan ruang konflik yang lebih besar di dalam konflik elite politik yang berujung pada peristiwa 1965-1966 dan jatuhnya

3

KERTAS POSISI KPA
NO. 004 / 1998

rejim Orde Lama. Rejim yang menggantikannya, rejim Orde Baru, yang menyandarkan diri pada kelompok kapitalis internasional kemudian merubah orientasi pembangunan agraria seperti yang telah diamanatkan oleh UUPA 1960 dengan praktek politik ekonomi dan politik hukum yang pada dasarnya tidak sehaluan dengan amanat UUPA 1960 yang populistik[5].

Ironisnya, dengan menggunakan konsepsi HMN ini politik hukum agraria rejim Orde Baru mengembangkan proses marginalisasi posisi UUPA 1960 sebagai undang-undang induk, di satu sisi, dengan mengembangkan berbagai udang-undang pokok lainnya, seperti Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan (Undang-undang Nomor 5 tahun 1967), Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan (Undang-undang Nomor 11 tahun 1967), Ketentuan-ketentuan Pokok Pemerintahan Desa (Undang-undang Nomor 5 tahun 1979), dan Undang-undang Penataan Ruang (Undang-udang Nomor 24 tahun 1992). Di sisi lain, sebagai konsekuensinya, munculah "sektoralisme" kekuasaan dan administrasi negara dalam wujud departemen-departemen sektoral yang menjadi agen langsung dari pelaksanaan HMN tersebut.

Sementara itu, upaya-upaya untuk menjalankan amanat UUPA 1960 yang berorientasi populistik, seperti menjalankan program Land Reform yang menyeluruh dan total ditinggalkan. Begitupun dengan amanat untuk membuat sejumlah peraturan dan undang-undang yang menjabarkan lebih detail dan operasional sejumlah amanat UUPA 1960 yang populis tersebut. Rejim Orde baru justru membuat sejumlah peraturan dan menjalankan praktek politik yang semakin jauh dari amanat UUPA 1960, yaitu memberi prioritas dan fasilitas-fasilitas berlebihan kepada investasi ekonomi dan proyek-proyek ambisi pribadi, termasuk perilaku monopolistik oleh perusahaan swasta, di lapangan agraria.

Melalui penggunaan HMN secara sektoral dan memanfaatkannya sebagai alat untuk memuluskan proses penetrasi dan akumulasi, saat kita menyaksikan hasil dari kebijakan pertanahan berupa sengketa agraria yang berkepanjangan di satu pihak dan konsentrasi penguasaan sumber-sumber agraria di pihak lain. Pada kertas posisi KPA No. 002/1998, yang berjudul Sengketa Agraria dan Perlunya Menegakkan Lembaga Peradilan yang Independen[6] telah diungkap karakter, dimensi dan luasnya masalah sengketa agraria ini.

HMN yang dirumuskan untuk pertama kalinya secara formal dalam UUPA 1960 di pasal 2 memberi wewenang kepada Negara untuk: (a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa; (b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; (c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Dalam praktek, pembatasan dari hak ini adalah penggunaannya tidak boleh melanggar hak-hak atas tanah lainnya yang telah diberikan berdasarkan HMN itu sendiri. Sedangkan secara definitif, HMN ini hanya dibatasi oleh keharusan etis, "sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur".

Wewenang Pemegang HMN menurut UUPA 1960 ada pada pemerintah pusat, sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan pasal 2 UUPA: "... Soal agraria menurut sifatnya dan pada asasnya merupakan tugas Pemerintah Pusat (pasal 33 ayat 3 UUD)...". Namun demikian, dalam pasal 4 UUPA 1960 disebutkan juga: "Hak Menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat hukum adat, sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah".

Para mahasiswa hukum agraria di Indonesia selalu diajarkan bahwa konsep HMN ini posisinya berhadapan dengan asas Domein yang dipakai oleh pemerintahan kolonial,[7] Dalam hal ini Asas Domein dinilai sebagai

fasilitasi hukum pertanahan untuk penanaman modal (besar) asing. Dengan bukti-bukti sejarah ditunjukkan bahwa dengan ditetapkannya asas Domein, maka para pemilik modal asing bangsa Belanda maupun Eropa lainnya mendapat kesempatan luas untuk berusaha di perkebunan-perkebunan Indonesia. Sejak itu pula keuntungan yang besar dari ekspor tanaman perkebunan dinikmati modal asing sebaliknya penderitaan yang hebat dipikul rakyat Indonesia. Jarang diungkap di lingkungan pendidikan hukum di universitas bahwa konsep HMN juga dalam prakteknya, khususnya semasa pemerintahan Orde Baru, telah digunakan untuk memfasilitasi proses penetrasi dan akumulasi modal di lapangan agraria yang juga menyingkirkan hak-hak rakyat.

Asas Domein dimuat dalam *Agrarische Wet*, dan dijalankan dalam *Agrarische Besluit* tahun 1870, yang terkenal dengan prinsip *Domein Verklaring* (atau terkenal dengan nama *Domein-theorie*). *Domein-theorie* itu berbunyi: "Dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan ke-2 dan ke-3 dari undang-undang tersebut (ayat 5 dan 6 pasal 51 I.S.), maka tetap dipegang teguh dasar hukum yang menyatakan bahwa semua tanah yang tidak ada bukti hak *eigendom* adalah kepunyaan (domein) negara"[8]

Agrarische Wet 1870 itu sendiri memuat ketentuan-ketentuan yang pada dasarnya berisi dua hal pokok, yaitu memberi kesempatan kepada perusaha-an-perusahaan pertanian swasta untuk berkembang di Indonesia, di samping melindungi hak-hak rakyat Indonesia atas tanahnya. Kekuasaan negara atas tanah berupa milik mutlak negara (*staat-domein*), pada konsepsinya dimaksudkan hanya pada tanah-tanah yang tidak bertuan. Agrarische Wet ini selanjutnya menjadi dasar dari semua peraturan agraria, kemudian menimbulkan banyak masalah karena hukum agraria ini bersifat dualistis. Bagi orang-orang asing, terutama untuk menjamin perkembangan perusahaan swasta, berlaku hukum barat, sedangkan bagi Rakyat Indonesia berlaku hukum adat. Agrarische Wet memberikan alas hak bagi perusahaan-perusahaan perkebunan, dalam bentuk hak *Eigendom*, hak *Erpacht*, hak konsesi dan hak sewa.

Hak Domein pada masa kolonial mengandung pengertian sebagai hak tertinggi dari pemerintahan kolonial. Atas dasar itu maka Pemerintah kolonial bisa melakukan transaksi — di antaranya memperdagangkan — sumber-sumber agraria, khususnya tanah rakyat Indonesia kepada siapa saja, termasuk kepada warga negara asing, yang kemudian menimbulkan banyaknya tanah-tanah partikulir dan tuan-tuan tanah dengan hak yang sangat luas pada masa itu yang dapat diibaratkan seperti adanya negara di dalam negara.

Dengan prinsip HMN, sebagaimana dimuat dalam UUPA 1960, Agrarische Wet dan keseluruhan hukum pertanahan kolonial lainnya dihapus. Sehingga praktek-praktek negara yang memiliki tanah pada wilayahnya tidak diakui lagi. Tetapi dengan konsepsi HMN, negara tetap diberi kekuasaan — walaupun tidak memiliki — atas sumber-sumber agraria dan hubungan hukum yang timbul di atasnya.

02.
Asal-usul Sosial Hak Menguasai dari Negara: Keterbatasan kesadaran dan Keharusan Struktural

Seperti layaknya negeri-negeri yang baru melakukan dekolonisasi, para pendiri Republik melakukan pembaharuan terhadap semua warisan *stelsel* kolonial, termasuk hukum pertanahan. Kegairahan untuk mengisi *stelsel* negara baru (*new state*) dilakukan dengan segala dinamika dari pelbagai ideologi dan kekuatan sosial-politik yang

memberi sumbangan dalam pergerakan anti kolonialisme. Keterbatasan kesadaran elite terdidik (sekolahan maupun otodidak) dan manajemen kekuasaan negara merupakan faktor terpenting dalam pasang-surut dari mobilisasi dan peran rakyat dalam perumusan kebijakan negara baru tersebut.

Dalam hal ini sekolah-sekolah untuk kaum pribumi memberikan andil paling tidak pada pasokan ahli-ahli hukum yang pada gilirannya menjadi pengarah pembentuk hukum dari negara baru — sebagaimana dikemukakan oleh studi Soetandyo Wignyosoebroto.[9] Tetapi di sisi lain, ketiadaan ahli hukum dari "Indonesia Luar" (Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara, apalagi Irian dan sebagainya), dan dominasi orang-orang yang berlatar belakang Sunda, Jawa, dan Sumatera membuat ide-ide yang tercetus oleh ahli-ahli hukum tersebut membias pada gagasan "barat" dan pengalaman Jawa-Sumatera. Untuk itu ia mencatat bahwa:

> "Para siswa yang pernah terdaftar di *rechtschool* antara tahun ajaran 1910/1911 sampai dengan tahun ajaran 1920/1921, baik yang duduk di kelas-kelas persiapan maupun yang telah duduk di kelas-kelas keahlian (N=528), diketahuilah bahwa rekruting siswa cenderung dilakukan di pulau Jawa, dan khususnya di kalangan anak-anak Jawa. Dari 603 siswa itu, tak kurang dari 72,8% bersuku Jawa, 14,9 % bersuku Sunda, dan selebihnya — yang mulai banyak terdaftar sesudah tahun ajaran 1915/1916 — berasal dari suku Sumatra (11,1%), dengan mayoritas dari Sumatera Barat".[10]

Dari latar belakang demikian, bisa dimengerti bahwa problem hukum pasca kolonial selalu — tentunya termasuk hukum agraria — diwarnai oleh kompetisi ide yang tidak terselesaikan antara hukum adat dengan hukum barat. Dengan mengutip pendapat Soedargo Gautama, ia menunjukkan bahwa

> "Pada akhirnya, Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) ini tetap saja mengadopsi prinsip-prinsip dan hal-hal modern yang didasari pada ide-ide barat modern... Hal ini bermakna penerimaan hukum barat akan berlanjut di Indonesia... Prinsip-prinsip barat diadopsi 'secara diam-diam' ... oleh para pembuat undang-undang".[11]

Sementara kompromi antara hukum adat dengan hukum barat tidak menemukan sintesa yang tepat, artikulasi populis — yang berupa gagasan dan upaya untuk mensejahterakan rakyat yang lepas dari kolonialisme tetapi tidak menegakan ideologi komunisme secara kental sebagai lawannya — mewarnai pembentukan gagasan negara-bangsa, disandarkan pada kekuasaan sangat besar terhadap negara sebagai perwujudan dari kekuasaan rakyat. Dalam konteks politik agraria hal ini terkondensasikan dalam konsep Hak Menguasai dari Negara (HMN) dan program-program *landreform*, termasuk pengaturan mengenai bagi-hasil di lapangan agraria.

Dalam suasana romantika memegang kekuasaan negara baru, oleh para pemimpin Republik pada saat itu negara RI dipersonifikasi sebagai suatu penjelmaan dari kekuasaan rakyat berikut pemimpin-pemimpinnya yang bersatu di dalam tubuh negara kesatuan RI itu sendiri[12]. Mungkin tidak pernah terbayangkan oleh pembuat UUPA bahwa negara bisa menjadi struktur yang otonom dan/atau alat dari kepentingan pemodal dan melepaskan diri dari suatu keharusan etis — sebagaimana gejalanya bisa kita saksikan dewasa ini. Romantisasi ini juga yang pada awalnya memberi andil pada perumusan gagasan HMN sebagai hak ulayat yang ditinggikan ke tingkat negara.[13] Mahasiswa hukum agraria pun pada gilirannya, menerima romantisasi demikian, yang kemudian mensejajarkan pengertian (=dalam pengertian yang hampir sama) antara HMN dengan hak ulayat dalam masyarakat adat (Sumatera Barat) — sebagaimana dikonsepsikan oleh van Vollenhoven sebagai *besckikkkingsrecht*.[14]

Keterbatasan kesadaran akan hukum adat ini membuat konsepsi hak masyarakat adat atas tanah hanya dapat didefinisikan sebagai hak

HAK MENGUASAI DARI NEGARA (HMN)

ulayat dan hak-hak lain sejenisnya. Padahal, banyak hak masyarakat adat atas tanah lainnya yang tidak bisa dicakup dalam konsepsi hak ulayat. Kegairahan memegang kekuasaan negara baru juga membuat HMN dapat membuat negara mengambil alih hak masyarakat adat atas tanah, dan menyatakan "pelaksanaan" HMN ini bisa didelegasikan kepada masyarakat adat sejauh dipandang perlu. Dengan demikian pemerintah yang berkuasa atas nama Negara menjadi sebuah patrimoni baru atas sejumlah masyarakat adat yang di*klaim*nya sebagai bagian dari komunitas negara-bangsa Indonesia secara politik maupun kultural.

Bahkan berdasar pada HMN ini kemudian dibuat UU No. 20/1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya. UU ini memberikan keabsahan bahwa negara adalah perwakilan dari kepentingan umum. Pasal 1 UU ini menyatakan: "Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan, maka presiden dalam keadaan memaksa setelah mendengan Menteri Agraria, Menteri Kehakiman, dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya".

Imajinasi dari perancang UUPA adalah: konsepsi HMN inilah yang menjadi dasar bagi penegakan hukum agraria nasional. Sebagaimana dapat dilihat dalam penjelasan umum UUPA 1960 yang berisi: perumusan tujuan UUPA, dasar-dasar hukum agraria nasional, dasar-dasar mengadakan kesatuan dan kesederhanaan hukum dan dasar-dasar untuk mengadakan kepastian hukum. Dengan begitu bisa dikatakan bahwa HMN adalah suatu konsep politik hukum yang dikondisikan oleh bias pada kekuasaan negara kesatuan yang budiman. Ironisnya, perumus UUPA 1960 percaya bahwa negara adalah organisasi penyelenggara kekuasaan rakyat, yang akan bekerja untuk "sebesar-besar kemakmuran rakyat". Presiden yang memimpin pemerintah dan aparat pembantu-pembantunya adalah pemegang mandat dari kekuasaan negara juga pasti akan bekerja untuk "sebesar-besar kemakmuran rakyat". Dalam hal ini menjadi terabaikan bahwa penguasaan negara terhadap sumber-sumber agraria kemudian bisa bertentangan dengan kehendak berbuat bagi "sebesar-besar kemakmuran rakyat". Karena dengan meyakini konsepsi negara budiman bisa diwujudkan, tidak perlu meragukan Negara akan "memakan" kepentingan rakyatnya sendiri.

Bias negara kesatuan yang budiman ini dipengaruhi kuat oleh paham kenegaraan yang integralistik, yang mengasumsikan "negara berdiri di atas kepentingan semua golongan". Bias 'negara kesatuan' ini juga berketetapan untuk menghilangkan dualisme antara hukum kolonial dengan hukum adat menuju unifikasi hukum nasional. Hukum nasional hendak tampil sebagai pemersatu dan penyederhana hukum agraria yang berlaku sebelumnya. Pemersatu mengandung arti bahwa hanya ada satu (Kesatuan) aturan hukum agraria yang bersifat nasional yang mengakhiri politik hukum agraria kolonial yang bersifat dualistis dan rumit karena menimbulkan masalah antar golongan, tidak sederhana dan sukar dipahami oleh rakyat. Suatu kompleksitas yang disebabkan nilai-nilai hukumnya bersumber dari tatanan sosial ekonomi masyarakat Eropa, khususnya Belanda yang sarat dengan kepentingan-kepentingan ekonomi masyarakat penjajah untuk mengambil hasil kerja dari masyarakat yang dijajahnya.

Dengan demikian, koreksi terhadap asas *domein* dilakukan dengan tujuan memberikan "jaminan kepastian hukum bagi rakyat", dilakukan dengan memberi kekuasaan besar pada negara. Trauma terhadap 'pemberontakan separatis' kemudian semakin menguatkan suatu tetapan bahwa penguasaan negara harus sentralistis. Otonomi hak menguasai sumber-sumber agraria oleh masyarakat harus dihindari karena diyakini bisa menjadi sumber penggerak utama separatisme dan upaya melepaskan

KERTAS POSISI KPA
NO. 004 / 1998



diri dari negara kesatuan subur berkembang.

Salah satu implikasinya saat ini berkembang konflik antara hukum nasional dengan hukum adat. Pluralisme hukum adat yang *de facto* ada di dalam masyarakat harus berhadapan dengan hukum nasional. Dapat dikatakan bahwa HMN ini merupakan satu konsepsi politik hukum yang mencabut kekuasaan masyarakat adat. Dalam pikiran pembuat undang-undang, dinyatakan bahwa:

> "... oleh karena suku-suku bangsa dan masyarakat-masyarakat hukum adat tidak mandiri lagi, tetapi sudah merupakan bagian dari satu bangsa Indonesia di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka wewenang berdasarkan hak ulayat yang berhubungan dengan hak-hak atas tanah, yang dahulu mutlak berada di tangan kepala suku/masyarakat hukum adat/desa sebagai penguasa tertinggi dalam wilayahnya ... dengan sendirinya beralih kepada pemerintah pusat sebagai penguasa tertinggi, pemegang hak menguasai/ulayat seluruh wilayah Negara."[15]

03.
Hak Menguasai dari Negara dan Program Landreform

Dalam sisi yang lain lagi, secara positif, pemerintah yang berkuasa di Indonesia, yaitu rejim Orde Lama sebagai pemegang kekuasaan negara baru pernah menggunakan HMN untuk menjalankan program pembaruan susunan penguasaan tanah, yang lebih dikenal dengan istilah land reform. Dalam skenario land reform pada waktu itu warna anti-kolonialisme dan anti-feodalisme dari program ini sangat kentara. Dalam hal ini, kolonialisme dan sisa-sisa feodalisme dirumuskan sebagai sebab-sebab kehancuran "kemakmuran rakyat". Karena itu, "...perjuangan perombakan hukum agraria nasional berjalan erat dengan sejarah perjuangan bangsa Indonesia untuk melepaskan diri dari (cengkraman, pengaruh dan sisa-sisa penjajahan; khususnya perjuangan rakyat tani untuk membebaskan diri dari kekangan-kekangan sistem feodal atas tanah dan pemerasan kaum modal asing".[16] Semangat anti-feodalisme berkembang dari perhatian pada nasib petani di bawah kekuasaan swapraja dan kekuasaan tuan tanah partikelir.[17] Semangat ini memberikan suatu orientasi pada pemerintah Orde Lama untuk memprioritaskan pengaturan redistribusi tanah-tanah luas (baik yang dimiliki oleh tuan tanah maupun swapraja) [18], dan bercita-cita untuk membangun struktur perekonomian desa yang bersandar pada kegiatan pertanian keluarga yang mandiri yang kemudian berkoperasi tingkat demi tingkat hingga pada tataran nasional. Sehingga pengaturan usaha produksi kapitalis agraria skala besar pada saat itu sangat sedikit dilakukan. Hal ini dikemudian hari membuka kemungkinan pada pemerintahan Orde Baru untuk membuat aturan-aturan tentang usaha produksi skala besar tanpa rintangan.

Dengan ditetapkannya UUPA 1960 dan UUPBH 1960, isu land reform memiliki sandaran hukum negara, dan bahkan memiliki saluran masuk ke dalam penggunaan kekuasaan negara dan kelompok-kelompok sosial-politik yang bermain dalam kekuasaan negara. Namun pada tahun 1963 dan terutama tahun 1964, nampak jelas bahwa pelaksanaan undang-undang pada umumnya sangat terhambat karena beberapa alasan. Alasan umum adalah administrasi yang buruk, korupsi dan oposisi dari pihak tuan-

tuan tanah dalam bentuk manipulasi.[19]

Penganjur land reform terbesar di masa dekade 60-an, Wolf Ladejinsky, yang diundang khusus oleh Sadjarwo (Menteri Agraria pada waktu itu) untuk mengamati jalannya land reform di Indonesia, mengemukakan penilaiannya bahwa pencapaian program land reform di Indonesia masih minimal. Katanya, pada saat itu,

> "Dalam kasus di Jawa, dengan asumsi bahwa setiap pemilik baru menerima 1,5 Ha, maka pada akhir tahun 1963 jumlah total keluarga yang menerima manfaat dari Reform ini adalah 128.000; dan bila seluruh tanah yang dicadangkan untuk redistribusi benar-benar dibagikan di akhir tahun 1964, maka jumlah penerima akan sekitar 248.000. Sekilas nampaknya angka ini tidak kecil. Tetapi bila perkiraan kasar saja bahwa jumlah petani penyakap sekitar empat sampai lima juta orang mendekati kenyataan, maka tidak lebih hanya sekitar 6% saja dari keluarga-keluarga tersebut yang akan menerima tanah ketika berakhirnya program ini".[20]

Pelaksanaan UUPA 2960 dan UUPBH menimbulkan ketidakpuasan, karena tidak berhasil mengakomodasi berbagai kepentingan dalam kebijakan yang dihasil-kannya dan pelaksanaannya. Hal ini jelas terlihat umpamanya pada gerakan aksi sepihak untuk melaksanakan land reform yang ditujukan pada pihak-pihak perintang, maupun aksi sepihak untuk merintangi pelak-sanaannya.[21] Aksi-aksi dari kedua belah pihak sama-sama merupakan aksi sepihak; karena aksi-aksi petani untuk melaksanakan Undang-undang Land Reform secara sepihak dimulai sebagai reaksi atas provokasi dan rintangan dari pihak tuan tanah yang tidak mau tanah-tanah mereka dijadikan obyek land reform. Jadi, hampir seluruh gerakan kedua pihak dapat didefinisikan sebagai aksi sepihak, karena sebagaian besar diadakan tanpa menghiraukan prosedur yang normal, misalnya tanpa menunggu keputusan Panitia Land Reform, atau bertentangan dengan keputusan Panitia Land Reform.

Pengalaman implementasi land reform tahun 1962-1965 yang diwarnai oleh kekerasan politik menjadi mimpi buruk dan menjadi salah satu puncak dari pergolakan politik yang bermuara dengan tumbangnya rejim Orde Lama dengan kurban manusia yang luar biasa. Kejadian ini menjadi trauma sosial, khususnya di pedesaan Jawa, dan untuk selanjutnya direproduksi terus-menerus untuk menjaga keutuhan rejim yang baru. Memang diakui bahwa dalam kebanyakan perjuangan land reform telah dan akan selalu disertai dengan kekerasan dan ketidakstabilan politik. Para penganjur land reform berpendapat — seperti yang diwakili oleh Erik Eckholm — bahwa,

> "Jika oposisi politik terhadap reformasi terlalu kuat, pengorbanan manusia dalam proses transformasi akan sangat besar. Namun, pengorbanan itu harus ditimbang dengan korban manusiawi apakah yang harus diberikan andaikata status quo dipertahankan, yang ditandai dengan berlangsungnya penindasan kronis terhadap lapisan bawah.... Penguasaan tanah yang sangat tidak adil bukannya menimbulkan stabilitas. Statistik internasional menunjukkan bahwa tingkat kekerasan dan ketakstabilan politik cenderung terjadi paling tinggi di negara-negara yang pola pemilikan tanahnya sangat tidak adil. Dengan demikian, dari waktu ke waktu, ketidakadilan dapat menimbulkan jatuhnya korban manusia jauh lebih besar daripada korban yang jatuh dalam usaha mewujudkan landreform yang berhasil".[22]

Puncak dari ketidakmampuan kebijakan mengakomodasikan pelbagai kepentingan dengan perumusan ideologi yang beragam adalah terputusnya pelaksanaan land reform. Alhasil, pelaksanaan land reform yang dijalankan pada tahun 60-an menemui kegagalan, karena dinamika faktor-faktor berikut: (i) Kelambanan praktek-praktek pemerintah melaksanakan

Hak Menguasai Negara; (ii) Tuntutan (organisasi) massa petani yang ingin meredistribusikan tanah secara segera, sehingga menimbukan aksi sepihak; (iii) Unsur-unsur anti-land reform melakukan pelbagai mobilisasi kekuatan tanding dan siasat mengelak bahkan menggagalkan land reform; (iv) Terlibatnya kekerasan antara unsur pro land reform dengan unsur anti land reform — yang merupakan pelebaran dari konflik kekerasan pada tingkat elite politik yang bekerja di tubuh rejim.[23]

Konjungtur politik sepanjang 1962 hingga 1965 yang berubah secara sangat dinamis yang kemudian bermuara pada penggantian rejim politik yang pada giliran selanjutnya menghancurkan keseluruhan bangunan politik agraria populis. Jadi, konjungtur politiklah yang menentukan bagi keberhasilan dan/atau kegagalan pembaruan hukum agraria. Sebaliknya, praktek dari pem-baharuan hukum akan memiliki pengaruh pada dinamika struktur kekuasaan politik, yang pada gilirannya akan menguatkan atau mengubah susunan kelas-kelas sosial. Posisi hukum agraria — sebagaimana hukum lainnya — hanya bersifat instrumental terhadap susunan kekuasaan politik yang ada. Dalam kata-kata intelektual pendukung land reform — Ernest Feder, sebagaimana dikutip oleh Hutagalung,

> "Dalam semua masyarakat, hukum dapat mengukuhkan struktur masyarakat yang ada, dengan memberi kesan yang agung dan absah terhadap ketidakadilan sosial, atau ia dapat mengusahakan keadilan yang lebih baik dengan menata — merealokasikan sumberdaya dan keseimbangan hak dan kewajiban yang lebih baik. Namun, apa yang tak dapat hukum lakukan adalah mengubah struktur kekuasaan politik. Hukum itu sendiri sekedar merupakan cermin dari struktur kekuasaan."[24]

04.
Hak Menguasai dari Negara: Alas Hukum Lama dalam Panggung Baru Milik Orde Baru

Salah satu hasil dari fasilitasi negara selama ini terhadap kegiatan investasi secara besar-besaran di lapangan agraria atau yang berkaitan dengan pengadaan tanah, adalah terjadinya proses pengadaan tanah dalam skala besar untuk kegiatan-kegiatan tersebut. Proses ini kemudian melahirkan dua "anak haram" yang tidak bisa dihindari, yaitu: meluasnya dan semakin dalamnya sengketa agraria, dan adanya ketimpangan dalam penguasaan atas tanah di Indonesia.

Konsentrasi penguasaan tanah terbesar adalah pada penguasaaan hutan, yang alas haknya diberikan pemerintah melalui Hak Pengusahaan Hutan bagi perusahaan-perusahaan swasta dan penetapan kawasan hutan produksi berdasarkan Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) yang dikuasai oleh Inhutani/Perhutani. Dalam hal ini, pengusahaan hutan yang luas oleh perusahaan swasta terjadi sangat luar biasa, dimana satu kelompok pengusaha, seperti Kelompok Barito Pacifik — menurut data dari PDBI tahun 1995 — dapat menguasai 6.158.670 Ha hutan produksi. Hingga tahun 1998, menurut catatan Menteri Kehutanan dan Perkebunan, ada sekitar 500 buah HPH yang ber-operasi mengusahakan sekitar 55 juta Ha hutan produktif di Indonesia.[29]

Sementara itu, total kepenguasaan tanah yang diperoleh dari konsesi Kuasa Pertambangan, Kontrak Karya, dan Kontrak Karya Batu Bara hingga tahun 1996 adalah 36.016.737,16 Ha, dimana kurang lebih 833 kegiatan pertambangan yang sedang berjalan. Selain itu, lebih dari 200 Kontrak Karya sedang diproses.[30] Untuk PT *Freeport Indonesia* saja, saat ini menguasai tanah seluas 2,6 juta Ha di Timika Irian Jaya.

Hal berikutnya adalah perkebunan besar yang menguasai 3,80 juta Ha yang dikuasai oleh 1206 perusahaan (709 perusahaan swasta, 388 perusahaan negara/BUMN, 48 perusahaan asing, 21 perusahaan patungan dan 40 BUMD) dan 21 koperasi. Jika diambil rata-rata, maka tiap perusahaan menguasai kurang lebih 3.096,985 Ha.[31] Angka-angka ini belum lagi memasukan data-data terbaru mengenai perkembangan ekstensifikasi usaha perkebunan dan pembukaan areal-areal perkebunan baru, khususnya perkebunan-perkebunan kelapa sawit yang dalam beberapa tahun terakhir ini menjadi primadona.

Konsentrasi tanah juga terjadi lewat transformasi dari lahan pertanian (subur) ke lahan industri. Departemen Perindustrian mencatat hingga bulan Agustus 1995 sejumlah 124 kawasan industri seluas 53.650 Ha. Hanya sekitar 11.8% (6.325 Ha) dari total kawasan kelompok ini berada di 17 lokasi, yang tersebar di 7 provinsi. Sekitar 9% (4.808 Ha) kawasan industri tersebut sedang dalam taraf konstruksi dan 6.8% lagi (3.677 Ha), yang terletak di 13 lokasi sudah mendapat ijin dan selesai membebaskan tanah.

Kebanyakan dari kawasan industri tersebut sedang dalam tahap pembebasan tanah, yakni 72,4% (38.845 Ha). Persoalan pembebasan tanah inipun sangat rumit dan kurang memperhatikan aspek sosial dan lingkungan sehingga menimbulkan berbagai masalah di masyarakat. Yang juga penting mendapat perhatian bahwa kebanyakan kawasan-kawasan industri tersebut berasal dari lahan subur dan sawah beririgasi teknis. Implikasinya adalah kehilangan mata pencaharian petani, yang turun-temurun mengolah tanahnya. Jadi, konsentrasi tanah — terutama di perkotaan dan sekitarnya — juga dipicu oleh perijinan, yang diberikan pemerintah kepada pengusaha-pengusaha perumahan (*real estate*).

Di Jabotabek khususnya — di mana tekanan penduduk terhadap tanah sangat kuat — masyarakat harus bersaing dengan badan-badan usaha besar yang memanfaatkan lahan untuk perumahan *real estate dan* tujuan konsumtif segelintir kalangan atas, seperti untuk lapangan golf. BPN Jawa Barat mencatat izin lokasi yang dikeluarkan untuk Pembangunan Perumahan di Botabek (sampai Mei 1995), sejumlah 1157 SK dengan total luas 81.203 Ha. Sementara itu, Lapangan golf di Jabotabek, yang jumlahnya 32 lokasi, paling tidak mengkonsumsi 11.200 Ha lahan. Paling banyak terdapat di Bogor yakni 15 lokasi, yang memakai lahan tidak kurang dari 5.250 Ha lahan.

Konversi lahan pertanian ke non-pertanian, selain mengakibatkan hilangnya akses dan kontrol masyarakat terhadap tanah, juga mengancam bagi menurunnya jaminan produksi pertanian. Data makro menunjukkan bahwa konversi lahan pertanian ke non-pertanian di Jawa telah mencapai jumlah total 900.000 Ha sepanjang periode tahun 1983-1993. Data ini, belum termasuk perkebunan-perkebunan baru yang diberikan setelah tahun 1993, dimana terdapat perkebunan-perkebunan kelapa sawit yang luasnya bisa melebihi 100.000 Ha untuk satu kelompok usaha.

Fakta-fakta tersebut di atas menunjukkan bahwa orientasi pengadaan tanah skala besar, telah berakibat terjadinya konsentrasi penguasaan tanah di satu pihak; dan di lain pihak, absennya fungsi hukum agraria untuk melindungi masyarakat pemilik tanah sehingga akses terhadap tanah-tanah strategis didominasi oleh kalangan yang terbatas, untuk industri kehutanan, pertambangan, perkebunan, manufaktur, perumahan dan hiburan. Tanah yang berfungsi sosial tidak sepenuhnya terimplementasi di lapangan, sebaliknya komersialisasi tanah terjadi, yang berakibat tertinggalnya akses masyarakat luas terhadap tanah, dan pada gilirannya secara makro semakin tertinggalnya sektor agraria dibanding sektor industri. Sehingga, pada satu sisi, masyarakat banyak kehilangan aksesnya terhadap tanah; dan di sisi lain, alokasi pemanfaatan tanah untuk kalangan atas sangat lebih terutama untuk konsumsi hiburan.

Padahal, semangat pembentuk kontitusi adalah politik agraria seharusnya menjamin kemakmuran rakyat. Dalam pelaksanaan kemakmuran tersebut, negara diasumsikan sebagai organisasi kekuasaan rakyat, sehingga negara diberi kekuasaan besar dan diberikan rambu-rambu

"sebesar-besar kemakmuran rakyat", dengan menegasi peran negara sebagai pemilik sumber-sumber agraria sebagaimana termaksud dalam asas domein, yang dipakai oleh rejim kolonial Belanda.

05.
Konsentrasi Penguasaan Tanah

Dari pemaparan di atas, terlihat bahwa Negara, yang dalam hal ini adalah pemerintah pusat, memperoleh pengesahan atas sejumlah perilakunya untuk menjadi lembaga penyedia tanah. Lebih khusus lagi melalui konsepsi HMN inilah pemerintah Orde Baru selama 32 tahun berkuasa telah melakukan diskriminasi penyediaan tanah. Pemerintah Orde Baru lebih memberi prioritas pada pengadaan tanah dalam skala besar untuk kegiatan investasi, proyek-proyek "pembangunan", dan proyek-proyek ambisi pribadi yang pada gilirannya menciptakan sengketa pertanahan/agraria dengan rakyat setempat atau rakyat penggarap tanah yang akan dijadikan proyek "pembangunan" tersebut. Di sisi lain, ketimpangan struktur penguasaan tanah yang terjadi dalam masyarakat Indonesia juga telah turut menciptakan kemiskinan massal dan membuat kerentanan dalam daya tahan ekonomi masyarakat dalam menghadapi krisis ekonomi.

Karena itu, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) menggugat konsepsi Hak Menguasai Negara (HMN) yang dimanfaatkan oleh pemerintah selama ini untuk melakukan sejumlah pengingkaran terhadap hak-hak rakyat atas sumber-sumber agraria, dan memanfaatkannya untuk memberi ruang bagi beroperasinya perusahaan-perusahaan besar dengan mengatasnamakan pembangunan. KPA menghendaki Hak Menguasai Negara (HMN) ini dibatasi secara tegas untuk masa-masa ke muka, dan momentum 'reformasi' adalah saat yang tepat untuk memikirkan secara serius alternatif dari HMN ini atau bagaimana agar hak ini bisa dibuat menjadi terbatas sifatnya — dalam konsepsi maupun implementasi.

Untuk itu, Konsorsium Pembaruan Agraria, sebagai konsorsium lembaga swadaya masyarakat dan organisasi rakyat yang bekerja melakukan studi, monitoring, dan advokasi kebijakan merekomendasikan:

1. Sudah selayaknya, proses konsentrasi penguasaan sumber-sumber agraria di satu pihak dan sengketa agraria, mendorong para pembentuk kebijakan untuk melakukan pembaharuan hukum pertanahan. Di jaman kolonial pun, di masa peralihan menuju abad 20, kesengsaraan penduduk pribumi, termasuk di dalamnya adalah sengketa agraria, bisa mendorong kaum kolonial merumuskan kebijakan baru yang diniatkan untuk mengubah politik agraria. Juga ketika zaman merdeka, proses pembentukan UUPA adalah bagian dari perwujudan semangat pembaharuan hukum, karena hukum yang lama mengabdi pada kepentingan modal, dan mengakibatkan kesengsaraan rakyat pada umumnya.
2. Bahwa penyebab pokok dari konsentrasi penguasaan tanah dan sengketa agraria adalah penggunaan suatu "kekuasaan negara atas tanah" yang berlebihan, yang diwakili oleh konsep politik hukum HMN. KPA mengusulkan adanya suatu pembatasan terhadap HMN. Pembatasan ini bisa dilakukan dengan me-*review* pelbagai undang-undang yang berhubungan dengan "kekuasaan negara atas tanah" yang terlampau besar, yang didalamnya tentunya termasuk UUPA.

Bahwa perubahan konsep HMN diperlukan setidaknya karena empat pertimbangan utama: (i) Secara substansial, konsep HMN mengasumsikan penyerahan "kekuasaan masyarakat hukum adat atas tanah" kepada negara, dimana tanah-tanah adat dijadikan tanah-tanah negara; (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 da-lam rangka penataan penguasaan atas tanah yang timpang. Bahkan se-baliknya, 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.

Catatan-catatan

[1] Konsepsi negara yang mengatasi warganya berasal dari pandangan Hegel yang memandang negara sebagai penjelamaan dari ide universal, yaitu menciptakan masyarakat yang lebih baik. Karena itu Negara perlu memperoleh kekuasaan yang besar agar bisa bekerja untuk mewujudkan ide besar dan universal tersebut. Tetapi perlu dicatat, dalam pandangan Hegel, kekuasaan negara yang besar tersebut diabdikan bagi kebaikan masyarakat, dengan membimbing masyarakat yang sekarang menuju ke masyarakat yang sempurna di masa datang. Ini adalah tugas sejarah dari Negara. Negara modern, menurut Hegel, memiliki hak untuk memaksakan keinginannya kepada warga negara. Karena itu, negara harus dipatuhi oleh warganya, bukan sebaliknya. Sebagai lembaga yang mengatasi masyarakat, negara lah yang tahu segala hal yang baik bagi masyarakat secara keseluruhan. Padangan Hegelian yang menegaskan perlunya suatu negara yang kuat diteruskan oleh *pandangan negara organis*, yang melihat negara sebagai lembaga yang memiliki kemauan sendiri yang mandiri. Lihat: Arief Budiman (1996), *Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*. Jakarta: Gramedia. Lihat juga: Alfred Stepan (1978), *The State and Civil Society*. Princeton: Princeton University Press.

[2] Konsep negara yang netral, khususnya menjalankan misi mensejahterakan masyarakat sebagai kompromi dari berbagai kepentingan, merupakan konsep *kaum pluralis*. Kaum pluralis memang melihat negara adalah sebuah alat untuk memperjuangkan kepentingan, tetapi kepentingan itu adalah kepentingan bersama dari kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat yang membangun kompromi di antara mereka. Lihat: *Idem*.

[3] Konsep Negara Budiman dilontarkan oleh Koentowijoyo untuk menjelaskan secara sederhana mitos negara yang adil paramarta atau raja dengan "delapan kebajikan" para dewa yang berkembang dalam filsafat Jawa. Lihat: Koentowijoyo (1992), *Masalah Tanah dan Runtuhnya Mitos Negara Budiman*. Yogyakarta: LPRP.

[4] Hal ini sejalan dengan pandangan Mills yang menegaskan bahwa negara bukanlah lembaga yang netral. Mills melalui studinya menunjukan bahwa ada sebuah kelompok elite penguasa yang biasanya menguasai negara. Negara kemudian selalu diupayakan untuk melayani kelompok penguasa ini, yang merupakan kelompok paling kuat di dalam negara tersebut. Negara tidak pernah merupakan titik temu dari perlbagai kepentingan yang ada dalam masyarakat. Pandangan Mills ini memperkuat pandangan kaum marxis yang berpendapat bahwa negara mengabdikan dirinya bagi kepentingan klas yang berkuasa dalam masyarakat. Lihat: C. Wright Mills (1974), "The Structure of Power in American Society", dalam *Power, Politics and People: the Collected Essays of C. Wright Mills*, Irving L. Horowitz (ed.). NY: Oxford University Press. Untuk penjelasan ringkas pandangan Mills ini dalam bahasa Indonesia lihat: Arief Budiman (1996), *op.cit.*, halaman 55-81.

[5] Rejim Orde Baru menjalankan praktek politik ekonomi yang berorientasi pada penyatuan (integrasi) ekonomi Indonesia dengan kapitalisme internasional. Satu telaah yang menarik dari peralihan ini bisa dilihat dalam: Noer Fauzi (akan segera terbit), *Dinamika Perjalanan Politik Agraria: Nasib Petani dari Kolonialisme hingga Pembangunanisme*.

[6] Dianto Bachriadi, *Sengketa Agraria dan Perlunya Menegakkan Lembaga Peradilan yang Independen*, Kertas Posisi KPA No. 002/1998.

[7] Sebagai contoh lihat buku panduan mahasiswa terbaru tentang hukum agraria: Hasan Wargakusumah, *Hukum Agraria I: Buku Panduan Mahasiswa*. Jakarta: Gramedia, 1992.

[8] Singgih Praptodihardjo, *Sendi-sendi Hukum Tanah di Masa Depan,* Jakarta: Yayasan Pembangunan, 1952, halaman 46.

[9] Lihat Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosio-Politik Perkembangan Hukum di Indonesia.* Jakarta: Rajawali Press, 1994.

[10] *Idem*, halaman 213.

[11] *Idem*, halaman 213.

[12] Perdebatan waktu itu adalah perdebatan menentukan *bentuk susunan negara* — meminjam istilah Soepomo, antara susunan negara yang memisahkan dengan tegas antara warga negara dengan negara sebagai sebuah lembaga dan susunan yang tidak memisahkan keduanya, bahkan cenderung menyatukan keduanya sebagai sebuah kesatuan yang integral. Perdebatan ini sudah muncul sejak Rapat BPUPKI yang pertama (29 Mei – 1 Juni 1945). Seperti kita ketahui kemudian, pandangan yang kemudian dianut adalah menempatkan negara Indonesia yang baru merdeka sebagai negara integralistik. Makna paham negara integralistik ini bisa dilihat dari isi pidato Soepomo dalam Rapat BPUPKI di atas. Di sini Soepomo mengatakan: "... Kita sekarang meninjau negara Asia, ialah dasar negara Dai Nippon. Negara Dai Nippon berdasar atas persatuan lahir dan batin yang kekal antara Yang maha Mulia Tenno Heika, negara, dan rakyat Nippon seluruhnya. Tenno adalah pusat rohani dari seluruh rakyat. Negara bersandar atas kekeluargaan. keluargaTenno dinamakan: 'Koshitu' ialah keluarga yang terutama. Dasar persatuan dan kekeluargaan ini sangat sesuai pula dengan corak masyarakat Indonesia... struktur sosial Indonesia yang asli tidak lain ialah ciptaan kebudayaan Indonesia, ialah buat aliran pikiran atau semangat kebatinan bangsa Indonesia. Maka semangat kebatinan, struktur kerohanian dari bangsa Indonesia bersifat dan bercita-cita persatuan hidup, persatuan kawulo dan gusti yaitu persatuan antara dunia luar dan dunia batin, antara mikrokosmos dan makrokosmos, antara rakyat dan pemimpin-pemimpinnya... Inilah ide totaliter, ide integralistik dari bangsa Indonesia, yang berwujud dalam susunan tatanegaranya yang asli... Maka teranglah, ...jika hendak mendirikan Negara Indonesia yang sesuai dengan keistimewaan sifat dan corak masyarakat Indonesia, maka negara kita harus berdasar atas aliran pikiran (staatsidee) negara yang integralistik, negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi seluruh golongan-golongannya dalam lapangan apa pun." Lihat *Naskah Persiapan Undang-undang Dasar 1945 Jilid I*, Kumpulan Muhammad Yamin, khususnya halaman 109-121. Lihat juga: Herbert Feith dan Lance Castle (ed.) (1988), *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965.* Jakarta: LP3ES. Khususnya halaman liii-lix dan 179-183. Dalam pandangan Feith dan Castle, pandangan negara integralistik Soepomo berbasis pada paham Tradisionalisme Jawa. Meskipun demikian, metode yang digunakan Soepomo untuk mengintegralkan antara rakyat (warga negara) dengan Negara sebagai sebuah institusi merupakan cara berpikir Hegelian yang coba dikontekstualkan dengan kondisi masyarakat Indonesia, khususnya masyarakat Jawa. Sehingga juga kentara sekali negara Indonesia yang akan merdeka nanti dalam pandangan negara integralistik-nya Soepomo memiliki keuatan yang besar untuk mengatasi warganya. Untuk studi yang mendalam mengenai paham negara integralistik di Indonesia, lihat: Marsilam Simanjuntak (1998), *Paham Negara Integralistik di Indonesia.* Jakarta: Grafiti Pers.

[13] Jelas sekali suasana romantisme ini terlihat dari buku-buku agraria terbitan sebelum 1960. Lihat misalnya Mochammad Tauchid, *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia* (bagian I dan II). Jakarta: Penerbit Tjakrawala; dan Singgih Praptodihardjo, *Sendi-sendi Hukum Tanah di Indonesia.* Jakarta: Yayasan Pembangunan, 1952.

[14] Soetandyo Wignjosoebroto sendiri memberi catatan secara khusus mengenai istilah ini, "Yang dimaksudkan dengan *besckikkingrecht* dalam khazanah istilah bahasa asing ini ialah hak penguasaan yang berada di tangan komunitas desa berdasarkan hukum adat atas suatu teritori tertentu. Orang-orang adat tidak menciptakan istilah khusus untuk menyebut hak macam ini, sehingga pengkaji-pengkaji hukum adat harus menciptakan istilah khusus untuknya. Van Vollenhoven mengakui bahwa penggunaan istilah *besckikkingrecht* ini —atau terjemahannya *the right of disposal,* yang dipakai oleh van Vollenhoven sendiri dalam tulisannya tentang "The Study of Indonesia Customary Law", *Illinois Law Revie, th XIII* (1918)— adalah kurang tepat atau kurang pas, karena menurut hukum adat komunitas yang memegang hak ini tidak dapat mengalihkan haknya atas objek yang berkenaan secara mutlak dan permanen kepada subjek lain. Barangkali penggunaan istilah *hak purba* oleh M. M. Djojodinegoro (suatu istilah yang pada tahun 1950-an berhasil diintroduksikan, akan tetapi yang kini tak lagi populer) boleh dinilai lebih tepat;

karena *purba* dalam bahasa Jawa lebih terbatas dalam maknanya sebagai "penguasaan untuk mengurusi, mengatur dan/atau menjaga agar semua berlangsung aman dan tertib" (Soetandyo Wignjosoebroto, *Op Cit*: fn 6, halaman 128).

[15] Lihat Iman Soetiknyo, *Politik Agraria Nasional: Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila*. Jogjakarta: Penerbit UGM, 1990, khususnya halaman 49-50.

[16] Pidato pengantar Menteri Agraria —Mr. Sadjarwo— di dalam sidang DPR-GR tanggal 12 September 1960.

[17] Konsep 'negara dalam negara' pada tanah-tanah patikelir adalah tabu, sehingga pemerintah melarang keberadaan tanah-tanah partikelir, dan harus diredistribusikan pada para petani penggarap.

[18] Menurut PP No. 224/1961 tentang pelaksanaan pembagian tanah dan tentang ganti rugi, dinyatakan yang dijadikan obyek landreform adalah :

a) Tanah-tanah selebihnya dari dari batas maksimum sebagai dimaksudkan dalam UU No. 56 Prp Thn 1960 dan tanah-tanah yang jatuh kepada negara, karena pemiliknya melanggar ketentuan-ketentuan tersebut.
b) Tanah-tanah yang diambil pemerintah, karena pemiliknya bertempat tinggal diluar daerah, sebagaimana yang dimaksudkan dalam pasal 3 ayat 5 (dalam pasal 3 Peraturan pemerintah ini disebutkan bahwa bagi pemilik tanah yang bertempat tingal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu enam bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain dikecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut).
c) Tanah-tanah swapraja dan bekas swapraja yang telah beralih kepada Negara, sebagaimana yang dimaksudkan dalam diktum ke empat hukum A UUPA Agraria yang isinya bahwa hak-hak dan wewenang atas bumi dan air dari swapraja atau bekas swapraja, sejak berlakunya UU ini dihapus dan beralih pada Negara.
d) Tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh Negara yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

[19] Lihat Margo L. Lyon, "Dasar-dasar Konflik di Daerah Pedesaan Jawa", dalam *Dua Abad Penguasaan Tanah*, Sediono Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (ed.), halaman 207. Jakarta: Gramedia, 1984.

[20] Louis J. Walinsky seperti yang dikutip oleh Bonnie Setiawan, "Pembaruan Agraria: Tinjauan Konseptual", dalam *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Dianto Bachriadi, E. Faryada, dan B. Setiawan (eds.). Jakarta: LP FE-UI dan KPA, 1997.

[21] Margo L. Lyon, *op.cit.*, halaman 208-209.

[22] Erik Eckholm, *The Disposessed of the Earth: Land Reform and Sustainable Development*, Worldwatch Paper 30, June 1979.

[23] Lihat Noer Fauzi, "Penghancuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme", dalam Dianto Bachriadi, E. Faryadi, dan B. Setiawan (eds.), *op.cit.*

[24] Ernest Feder, seperti dikutip oleh Hutagalung, *Program Redistribusi Tanah di Indonesia: Suatu Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah*. Jakarta: Rajawali Pers, 1984, halaman 101. Kutipan aslinya berbahasa Inggris, dan untuk keperluan tulisan ini diterjemahan oleh salah seorang penulis (NF).

[25] Lihat Mochtar Mas'oed, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru: 1966-1971*. Jakarta: LP3ES, 1989, khususnya halaman 59.

[26] Mochtar Mas'oed, *Idem.*, halaman 60-61.

[27] Mendasarkan diri pada buku Soetandyo Wignjosoebroto *Op. Cit.*, halaman 231 dan seterusnya.

[28] Sediono MP. Tjondronegoro, sebagaimana dikutip oleh A.P. Parlindungan, *Serba-Serbi Hukum Agraria*. Bandung: Alumni, 1984, halaman 123.

[29] Bandingkan dengan data yang dikeluarkan PDBI, *Forestry Indonesia, 1995* yang menyatakan hingga tahun 1994, ada 20 kelompok pengusaha yang menguasai HPH dan menguasai lebih dari 50% jumlah hutan yang ada. Keseluruhan pengusahaan hutan melalui HPH pada tahun 1994 ini telah mencapai 64.291.436 Ha. Sementara menurut catatan Menteri Kehutanan dan Perkebunan yang dikemukakan ke publik bulan Juli 1998, dari 55 juta Ha hutan yang dikuasai sejumlah kelompok pengusaha pemegang HPH porsi terbesar dikuasai oleh Kelompok Kayu Lapis yang menguasai 3,5 juta Ha, Kelompok Barito pacific menguasai 2,7 juta Ha, Kelompok Djajanti menguasai 2,9 juta Ha, Kelompok Kalimanis menguasai 1,6 juta Ha, Kelompok Korindo menguasai 1,3 juta Ha, Kelompok Alas Kusumah menguasai 1,2 juta Ha, Kelompok Sumalindo menguasai 850 ribu Ha, dan Kelompok Daya Sakti menguasai 540 ribu Ha. Selebihnya adalah HPH yang "kecil-kecil". Lihat: Harian KOMPAS dan Suara Pembaruan 31 Juli 1998.

[30] S.F Sembiring, "Peranan Industri Pertambangan Umum dalam Pengembangan Wilayah", paper pada Temu Profesi Tahunan V, Perhimpunan Ahli Pertambangan Indonesia, Jakarta 29 Agustus 1996, sebagaimana dikutip oleh Badan Eksekutif Walhi, *Reformasi di Bidang Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Jakarta: Walhi, 1998, halaman 4.

[31] Data ini berasal dari perhitungan Menurut Sensus Perkebunan Besar 1990 - 1993.

HAK MENGUASAI DARI NEGARA (HMN)