

HAK MENGUASAI NEGARA

Suatu Pendekatan Historis-Filosofis¹

Dengan keras, Noer Fauzi dan Dianto Bachriadi mengatakan²:
“HMN sebagai kekuasaan tertinggi yang bisa dilekatkan atas tanah, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, tetap dianut dan dijadikan dasar legitimasi bagi pelbagai unjuk kekuasaan dalam pengadaan tanah untuk proyek-proyek pembangunan”.

Menjadi penting untuk mengetahui konsep Hak Menguasai Negara yang dirumuskan dalam UUPA, sebelum dapat memahami penilaian di atas. Setidaknya dua hal penting yang muncul: (1) Bahwa HMN telah diterima dan tetap berlaku dari sejak pembentukannya hingga sekarang. Tetapi HMN ini telah bergeser fungsi sehingga termasuk juga untuk melegitimasi Pemerintah dalam “menyukseskan” program pembangunannya yaitu dengan pengambilalihan hak atas tanah; (2) Secara implisit, pada dasarnya—seharusnya, HMN tidak dipahami demikian. Dengan alasan ini, aspek historis-filosofis dari HMN menjadi perlu setidaknya untuk mengetahui konteks dan maksud pembentukannya.

Jika dirunut secara historis-filosofis, salah satu arti penting konseptualisasi Hak Menguasai Negara dalam Undang-Undang Pokok Agraria adalah penghapusannya yang secara tegas terhadap domein teori yang dianut hukum pertanahan kolonial. Konsep pemilikan atas tanah oleh negara yang sebenarnya bertujuan untuk memberi legalisasi dan legitimasi bagi perusahaan perkebunan swasta dalam perolehan lahan yang luas di Hindia Belanda³, adalah

¹ Disusun oleh **Lilis Nur Faizah**, dan merupakan rangkuman dari Bab II tentang Hak Menguasai Negara, dalam skripsi “*Perkembangan Konsep Kepentingan Umum dalam Hukum Pengambilalihan Hak atas Tanah di Indonesia (1960-2006)*” di Fakultas Hukum UGM Yogyakarta pada tahun 2007.

² Noer Fauzi dan Dianto Bachriadi, dikutip oleh Rikardo Simarmata, “Prakata Penulis: Polemik Konsep Hubungan Negara dengan Tanah, di atas Realitas Problem Agraria” dalam Rikardo Simarmata, 2002, *Kapitalisme Perkebunan: Dinamika Konsep Pemilikan Tanah oleh Negara*, Insist Press&Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

³ Gunawan Wiradi, “Kata Pengantar” dalam Ricardo Simarmata, *Op. Cit.*, hal. vii-viii.

bertentangan dengan negara Indonesia yang telah merdeka dan pandangan hidup bangsa, karenanya harus dihapuskan dari hukum pertanahan nasional.

Secara singkat, Teori Domein yang berintikan pemilikan Negara atas tanah ini lahir sebagai hasil revitalisasi hubungan feodalistik pada masa sebelumnya yang telah dimanfaatkan oleh VOC (*Vereenigde Oost-Indische Compagnie*), dan begitu juga pada masa pemerintahan Raffles (1811-1816). Yang untuk selanjutnya diperkuat dengan *domein verklaring* dalam *Agrarisch Besluit* (*Staatsblad* 1870 No. 118) sebagai aturan pelaksana AW 1870, bahwa semua tanah yang orang lain tidak dapat membuktikan bahwa tanah itu tanah eigendommenya, adalah domein negara. Meskipun pada konsepsinya, selain bertujuan menjamin hak rakyat Indonesia atas tanahnya⁴ dan kekuasaan negara atas tanah sebagai pemilik mutlak dimaksudkan hanya pada tanah-tanah tak bertuan yang tidak dapat dibuktikan hak eigendom dan hak agrarische eigendommenya, tetapi pada penerapannya sungguh berbeda. Pemerintah Belanda menafsirkan secara sempit hak eigendom sebagai hak milik adat (hak milik rakyat berdasar hukum adat—pen.) yang telah dimohonkan oleh pemiliknya melalui prosedur tertentu dan diakui keberadaannya oleh pengadilan saja. Hal ini tentu saja sangat merugikan rakyat pribumi karena tanpa pembuktian berdasar hukum Barat tersebut pribumi (pemegang hak milik adat) hanya dianggap sebagai pemakai tanah domein negara. Meski hubungan hukum dengan tanah yang bersangkutan tetap diakui, tetapi dalam perundang-undangan, hak milik adat hanya disebut sebagai hak memakai individual turun temurun (*erfelijk individueel gebruiksrecht*) dan kemudian sebagai hak menguasai tanah domein negara (*Inlands bezitrecht*). Kemudian tanah-tanah hak milik adat tersebut—karena tidak disamakan dengan hak eigendom dalam hukum Barat—dianggap sebagai tanah negara tidak bebas (*onvrij lands domein*) dimana negara tidak secara bebas dapat memberikannya kepada pihak lain, dengan dibatasi hak rakyat tersebut.

⁴ Sudikno Mertokusumo, 1988, *Perundang-undangan Agraria Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, hal. 6. Noer Fauzi dan Dianto Bachriadi, 2001, *Hak Menguasai dari Negara (HMN): Persoalan Sejarah yang Harus Diselesaikan*, Kertas Posisi KPA Nomor 004/2001, Bandung.

Sedangkan tanah hak ulayat yang meskipun menurut kenyataannya masih ada dan ditaati oleh masyarakat hukum adat, tidak diakui keberadaannya berdasar domein verklaring itu. Sehingga dikategorikan domein negara, yaitu sebagai tanah negara bebas (*vrij lands domein*)⁵.

Tidak dapat dipungkiri bahwa AW 1870 adalah produk politik yang didorong oleh kepentingan-kepentingan tertentu, dalam hal ini terutama kepentingan para kapitalis, pengusaha asing. Pemberlakuan secara eksplisit dalam Wet dibutuhkan para kapitalis untuk menjamin kepastian hukum yang memudahkan mereka dalam memperoleh lahan yang luas demi pendirian dan pengembangan usaha mereka di Hindia Belanda. Konsep domein negara ini memberi kewenangan yang luas kepada Negara sebagai pemilik untuk memanfaatkan berdasar kepentingannya. Begitu juga ketika desakan kapitalis mendorong Negara untuk menggunakan kewenangannya demi kepentingan mereka. Dengan beralihnya kewenangan Negara atas tanah yang luas kepada kaum kapitalis menimbulkan “negara dalam negara.” Inilah yang kemudian menjadi permasalahan besar sejak awal kemerdekaan bangsa Indonesia.

Selanjutnya, pasca kemerdekaan. Perumusan pasal 33 dalam UUD 1945⁶: “*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*”, adalah sebagai dasar konstitusional pembentukan dan perumusan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Dua hal pokok dari pasal ini adalah sejak awal telah diterima bahwa Negara ikut campur untuk mengatur sumber daya alam sebagai alat

⁵ Boedi Harsono, 1999, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, edisi revisi, Djambatan, Jakarta, hal 45-46. Perbedaan tanah negara bebas dan tanah negara tidak bebas berpengaruh pada proses pengambilalihan tanah oleh negara. Terhadap tanah negara tidak bebas (tanah milik rakyat berdasar hukum adat) pengambilalihan harus melalui acara yang diatur dalam pasal 133 IS dengan ganti rugi yang layak. Sedangkan terhadap tanah ulayat hanya diberikan “*recognitie*” sebagai pengakuan adanya hak masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Konsep pemberian “*recognitie*” untuk tanah yang dikuasai masyarakat hukum adat ini juga masih berlaku pada hukum pertanahan pasca kemerdekaan, misalnya dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 yang menyatakan bahwa pengambilalihan hak masyarakat hukum adat atas tanah ulayat dilakukan dengan membayar *recognitie* yang dapat berupa fasilitas umum yang bermanfaat bagi masyarakat tersebut.

⁶ Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Pasal 33 ayat (3) naskah asli, dan tidak mengalami perubahan hingga Amandemen IV.

produksi, dan pengaturan tersebut adalah dalam rangka untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Penghubungan keduanya bersifat saling berkait sehingga penerapan yang satu tidak mengabaikan yang lain.

UUPA sendiri lahir dalam konteks “...perjuangan perombakan hukum agraria nasional berjalan erat dengan sejarah perjuangan bangsa Indonesia untuk melepaskan diri dari cengkaman, pengaruh, dan sisa-sisa penjajahan; khususnya perjuangan rakyat tani untuk membebaskan diri dari kekangan-kekangan sistem feodal atas tanah dan pemerasan kaum modal asing...”⁷.

Semangat menentang strategi kapitalisme dan kolonialisme yang telah menyebabkan terjadinya “penghisapan manusia atas manusia” (*exploitation de l’homme par l’homme*) di satu sisi; dan sekaligus menentang strategi sosialisme yang dianggap “meniadakan hak-hak individual atas tanah” di sisi lain menjadi landasan ideologis dan filosofis pembentukan UUPA. Selain itu, salah satu arti penting UUPA lainnya, bahwa hukum agraria nasional adalah berdasar hukum adat (yang *disaneer*⁸—Boedi Harsono) dan tidak lepas dari konteks landreform yang menjadi agenda pokok pembentukan struktur agraria saat itu.

⁷ Pidato Pengantar Menteri Agraria dalam Sidang DPR-GR, 12 September 1960 oleh Mr. Sadjarwo. Dalam Risalah Pembentukan UUPA dan Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hal. 585.

⁸ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hal 139-140. Tampak bahwa UUPA merupakan kompromi dari berbagai ideologi dan kepentingan. Semangat unifikasi (ide yang dominan dari perumus UUPA) yang bertujuan untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan hukum agraria masih mengakomodir keberagaman hukum adat sebagai hukum asli. Hal ini dinilai beberapa ahli hukum merupakan ambiguitas dari UUPA terhadap hukum adat karena pada penerapannya kemudian justru mengabaikan banyak kaidah hukum adat. Soetandyo misalnya, mengatakan bahwa meskipun UUPA mengklaim diri berdasar hukum adat tapi ternyata justru mengabaikan banyak kaidah hukum adat. Yang diperhatikan hanya asas-asas yang bersifat umum, dengan demikian misi UUPA memang menciptakan hukum yang berlaku umum (unifikasi) untuk seluruh rakyat Indonesia. Lihat, Soetandyo Wignyosoebroto, 1994, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosio-Politik Perkembangan Hukum di Indonesia*, Jakarta, Rajawali Press, hal. 214. Demikian juga menurut Otje Salman. Bahwa pada dasarnya hukum adat yang ada dalam UUPA mengalami pereduksian dalam beberapa hal penting pemberlakuannya. Hal ini bisa dilihat dari ketentuan “...sepanjang kenyataannya masih ada...” atau “...tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara...” Hal ini pada kenyataannya kemudian menyebabkan pengeliminasian kewenangan masyarakat hukum adat atas tanah, termasuk tanah adat. Menurutnya, peran dan pengaruh hukum adat akan semakin tereduksi dan atau tereliminasi karena faktor politik hukum yang cenderung memfokuskan pada sistem hukum tertulis, sehingga hukum adat hanya diakui sepanjang proses transformasi tersebut belum selesai.

Demikian pula dengan konsep HMN⁹. Kewenangan HMN tersebut dipahami dalam kerangka hubungan antara Negara dengan bumi, air dan kekayaan alam di dalamnya sebagai hubungan penguasaan, bukan hubungan pemilikan seperti di Negara Barat maupun di negara – negara komunis. Negara dalam hal ini sebagai Badan Penguasa yang pada tingkatan tertinggi berwenang mengatur pemanfaatan tanah dalam arti luas serta menentukan dan mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum berkenaan dengan tanah. Sebagai penerima kuasa, maka Negara harus mempertanggungjawabkannya kepada masyarakat sebagai pemberi kuasa¹⁰. Dengan ini AP. Parlindungan menyebutnya sebagai hak rakyat pada tingkat Negara¹¹.

Prof. Maria SW Sumardjono mengatakan bahwa kewenangan negara ini harus dibatasi dua hal: *pertama*, oleh UUD 1945. Bahwa hal-hal yang diatur oleh negara tidak boleh berakibat pelanggaran hak asasi manusia yang dijamin oleh UUD 1945. Peraturan yang bias terhadap suatu kepentingan dan menimbulkan kerugian di pihak lain adalah salah satu bentuk pelanggaran tersebut. Seseorang yang melepas haknya harus mendapat perlindungan hukum dan

Ambiguitas UUPA dalam memperlakukan hukum adat terlihat pada pengeliminasian banyak peranan hukum adat menyangkut tanah, tapi juga tetap mengakui beberapa prinsip hukum adat seperti asas pemisahan horizontal. Otje Salman, 2002, *Rekonseptualisasi Hukum Adat Kontemporer*, Alumni, Bandung, hal. 37 dan 167. Disertasi yang diterbitkan.

⁹ Menurut Ricardo Simarmata, rumusan HMN ini merupakan kesatuan dari paket hasil penyelidikan secara ilmiah teoritis, yang lebih berkiblat pada pengalaman sejarah hubungan negara dengan tanah di negara-negara Eropa Barat pada Abad Pertengahan yaitu hak *communes* atau hak imperium. Lihat, Ricardo Simarmata, “Prakata Penulis: Polemik Konsep Hubungan Negara dengan Tanah, di atas Realitas Problem Agraria” dalam Ricardo Simarmata, *Op. Cit.*, hal. xxvi. Secara lebih jelas Roscoe Pound menguraikan bahwa menurut teori ini, terdapat milik pribadi dan milik bersama sebagai masyarakat atau negara yang karenanya berada di luar perdagangan (*res extra commercium*). Benda yang tidak bisa dimiliki secara perseorangan terbagi menjadi milik bersama anggota masyarakat atau milik umum (*res communes*) seperti udara, air sungai; benda milik rakyat yang pemilikannya didelegasikan kepada negara untuk kepentingan rakyatnya (*res publicae*) misalnya jalan, saluran irigasi; dan benda-benda untuk tujuan kesucian (*res sanctae*), kesakralan (*res sacrae*) dan keagamaan (*res religiosae*). Roscoe Pound, 1972, *Pengantar Filsafat Hukum*, terj. M. Radjab, Bhratara, Jakarta, hal. 130-132.

¹⁰ Maria SW Sumardjono, 1998, *Kewenangan Negara untuk Mengatur dalam Konsep Penguasaan Tanah oleh Negara*, dalam Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum UGM, tanggal 14 Februari 1998 di Yogyakarta. Menurut beberapa tokoh, paham ini dipengaruhi paham Negara integralistik yang berkembang saat itu dan didukung terutama oleh Soekarno dan Supomo. Kesatuan antara masyarakat dan Negara dimana kepentingan individu dan kelompok larut dalam kepentingan Negara (mirip dengan konsep Rousseau tentang masyarakat organis) sehingga tidak terjadi pertentangan hak dan kepentingan warga masyarakat dan Negara. Individu ditempatkan di bawah nilai masyarakat sebagai keseluruhan. Lihat Frans Magnis Suseno, 1993, *Filsafat sebagai Ilmu Kritis*, Kanisius, Yogyakarta, hal. 94-96.

¹¹ AP. Parlindungan, 1991, *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, hal.

penghargaan yang adil atas pengorbanan tersebut. *Kedua*, pembatasan yang bersifat substantif dalam arti peraturan yang dibuat oleh negara harus relevan dengan tujuan yang hendak dicapai yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dan kewenangan ini tidak dapat didelegasikan kepada pihak swasta karena menyangkut kesejahteraan umum yang sarat dengan misi pelayanan. Pendelegasian kepada swasta yang merupakan bagian dari masyarakat akan menimbulkan konflik kepentingan, dan karenanya tidak dimungkinkan¹².

Adapun ruang lingkup pengaturannya, HMN berlaku atas semua tanah yang ada di Indonesia, baik itu tanah yang belum dihaki, juga tanah yang telah dihaki oleh perseorangan. Terhadap tanah yang belum dihaki perseorangan, HMN melahirkan istilah “tanah yang dikuasai langsung oleh negara,” atau kemudian disebut secara singkat sebagai “tanah negara”¹³. Sedangkan tanah yang telah dihaki perseorangan disebut “tanah yang dikuasai tidak langsung oleh negara,” atau “tanah negara tidak bebas.” Kewenangan terhadap tanah yang sudah dihaki perseorangan ini pada dasarnya bersifat pasif, kecuali jika tanah itu dibiarkan tidak diurus/ditелantarkan. Sehingga Negara dapat mengaturnya supaya produktif¹⁴.

Beberapa poin penting dari HMN ini adalah bahwa:

- 1) Lahir dalam konteks anti imperialisme, anti kapitalisme dan anti feodalisme;

¹² *Ibid.* Dua pembatasan tersebut menjadi penting mengingat HMN merupakan suatu konsepsi pokok dalam UUPA yang kemudian dijadikan sumber dari Undang-Undang atau pun regulasi lainnya yang dirumuskan kemudian berdasar perkembangan dan kebutuhan masyarakat. Sebagai contoh, pembatasan Konstitusi. Dengan semakin kuatnya pengakuan dan perlindungan Konstitusi pasca Amandemen terhadap hak asasi manusia dan hak masyarakat hukum adat, maka pengaturan tentang HMN harus benar-benar memperhatikan asas ini.

¹³ Menurut Sunarjati Hartono, meskipun dikatakan bahwa tanah negara hanya meliputi tanah-tanah yang tidak dihaki oleh perseorangan (*vrijs landsdomein*) tetapi tidak dapat dipungkiri bahwa tanah negara tersebut masih berdasar asas *domein*. Sunarjati Hartono, 1986, *Kapita Selekta Perbandingan Hukum*, Bandung, Alumni, hal. 62-63.

¹⁴ Iman Soetikno, 1994, *Politik Agraria Nasional*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hal. 53.

- 2) Sebagai penghapusan terhadap asas domein Negara yang dimanfaatkan Pemerintah kolonial untuk mengambilalih pemilikan rakyat dan kemudian menyewakan atau menjualnya kepada pengusaha asing atau partikelir;
- 3) Sebagai sintesa antara individualisme dan kolektivisme/sosialisme;
- 4) Penguasaan ini lebih bersifat mengatur dan menyelenggarakan (publik), untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (sebagai pertanggungjawaban);
- 5) Dibatasi oleh Konstitusi;
- 6) Penyelenggaraan HMN adalah untuk kesejahteraan umum, dapat didelegasikan kepada daerah atau masyarakat hukum adat, tetapi tidak kepada swasta.

Selanjutnya, Moh. Mahfud. MD berharap bahwa HMN seharusnya justru memberi jalan bagi tindakan responsif lainnya karena dari hak tersebut Pemerintah dapat melakukan tindakan-tindakan yang berpihak bagi kepentingan masyarakat¹⁵. Dua hal penting dari pendapat tersebut, Pemerintah seharusnya bisa secara proaktif dan responsif mengeluarkan regulasi mengenai pengaturan dan penyelenggaraan pengelolaan sumber daya agraria, dengan memperhatikan setidaknya enam unsur yang terkandung dalam HMN tersebut di atas. Tetapi seluruh regulasi yang mengatasmakan HMN tersebut harus dalam kerangka keberpihakannya pada kepentingan masyarakat.

Tidak dipenuhinya unsur-unsur tersebut, mengakibatkan HMN pada perkembangannya justru dinilai telah memberikan kontribusi yang signifikan atas terjadinya sejumlah sengketa keagrariaan di Indonesia sebagaimana dikatakan oleh Noer Fauzi dan Dianto Bachrudi di atas. Dengan menggunakan HMN sebagai legitimasi, pemerintah justru menepikan dan menegasikan

¹⁵ Moh. Mahfud MD, 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, hal. 349.

hak-hak rakyat atas tanah. Dikeluarkannya berbagai produk perundang-undangan sektoral tentang pertambangan, kehutanan, perkebunan, dan sumber daya air, menunjukkan pergeseran pemaknaan HMN. Terlalu banyak contoh yang bisa disebut, tetapi pengambilalihan hak atas tanah (dengan dalih) untuk “kepentingan umum” yang seringkali menimbulkan konflik dan pemberian hak guna usaha 95 tahun dalam UUPMA kemarin, adalah bukti yang tak tersangkal.

Penting untuk mengevaluasi dan merenungkan kembali paradigma kita tentang segala yang berkaitan dengan SDA dan kebijakan pembangunan...(***)