

Tugas Hukum Politik Agraria

1. The first part of the document is a letter from the President of the United States to the Congress, dated January 1, 1861. It is a copy of the original letter, and is signed by Abraham Lincoln.

Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dan Negara termasuk pada ayat 2 pasal 33 digunakan untuk mentap sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Tanda garis malar di bawah teks pada 33 UUD 1945 dan pasal 2 UUPA 1963 menandung tiga pengertian mendasar yang harus dijadikan sumber hukum dan kebijakan nasional:

1. Negara adalah organisasi kekuasaan seluruh rakyat, ini berarti Negara hanya sebagai alih kendali sedangkan kekuasaan yang sesungguhnya berada di tangan rakyat. Negara setara dengan prinsip dasar Negara bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat. Negara hanya sebagai mandatory rakyat dalam menjalankan fungsi pengelolaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
2. Mandat Negara adalah sebagai penerima kuasa dari rakyat atau bangsa Indonesia. "kepercayaan" sebagai penerima kuasa bersifat relative sedangkan "kepercayaan" pemberi kuasa bersifat absolute/mutlak. Kuasa relative tunduk pada kuasa absolute. Kuasa relative sekedar waktu ruang dibatasi dan harus selangkuang kuasa absolute bersifat abadi.
3. Kewajiban yang melekat dari hak ini dipenuhi sebagai penerima kuasa adalah: "...digunakan untuk mencapai kesejahteraan kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan...". Bila dilaksanakan hal ini pemberian kuasa tidak tercapai oleh Negara berarti bukan hanya pihak ada yang mempunyai kuasa pada Negara tapi lebih dari itu Negara melakukan wan prestasi dan pelanggaran terhadap hukum. Pemberian kuasa dan pemenuhan bukan atas pemberian kuasa tersebut (... kesejahteraan dan kemakmuran rakyat...) tidak bisa dilakukan hanya dengan lainnya.

Demikian itu berarti di atas, jelas bahwa tidak ada hak mutlak Negara atas pengelolaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Apabila secara jelas Negara merasa kewajibannya dan secara hukum yang menang memberikan penuntutan sumber-sumber agraria kepada rakyat untuk yang tidak ada atasnya secara langsung dengan pencapaian tujuan kesejahteraan rakyat dan pembangunan bangsa.

Negara sebagai organisasi kekuasaan

Hal ini berarti bahwa pemberian dan kewenangan Negara untuk dapat mencabut hak-hak atas tanah, hutan, perairan, dan kekayaan yang dipertentaskan bagi kepentingan pembangunan baik yang bersifat umum dan pembangunan swasta. Kewenangan ini sebenarnya sudah ada lama sebelum tahun 1945 yang terdapat dalam Staatsblad 1920 No. 576 terkandung dengan sebutan "Hak Kekuasaan Negara".

Salah konsep hukum tanah nasional, hak tersebut merupakan "hak penguasaan atas tanah yang tertinggi". Ini berarti, antara lain hak, baik hak ulayat, hak individu, hak penguasaan Negara atau badan hukum, semuanya berwujud pada hak Bangsa. Hak Bangsa adalah hak-hak Rakyat Indonesia.

UUPA 1960 dalam pasal 3 ayat 3 juga menegaskan bahwa hubungan Hak Bangsa tersebut bersifat abadi, sebagaimana dalam Penjelasan Umum II diterangkan bahwa "Adapun hubungan antara bangsa dan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia itu adalah hubungan yang bersifat abadi. Ini berarti, bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air dan ruang angkasa Indonesia masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun, tidak ada sesuatu keadaan yang akan dapat memutuskan atau meredakan hubungan tersebut...".

Hak Bangsa bersifat mutlak atas alam, artinya tidak ada yang dapat mengganggu dan menyingkirkan hak tersebut, karena Hak Bangsa melekat dalam konstitusi (UUD 1945), sehingga barang siapa mengganggunya maka ia melanggar konstitusi. Sementara itu, hak Negara bersifat relative, artinya walaupun ia mempunyai kekuasaan namun kekuasaannya tersebut tidak harus tunduk pada Hak Bangsa. Segala bentuk dan produk kebijakan Negara tidak dapat mengopras atau menyingkirkan Hak Bangsa karena Hak Bangsa bersifat abadi.

Lantas apakah arti posisi dan peran Negara dalam konteks hak Bangsa? Amanat yang terkandung dalam UUD 1945 mengenai hubungan antara Hak Bangsa dan Negara menjadi salah satu hukum Publik Hak Bangsa dalam rangka dan mengelola Hak Kekayaan Nasional yang berupa bumi, air dan ruang angkasa. Bagaimana penyelenggaraannya dilakukan oleh seluruh bangsa Indonesia, karena itu kemudian menimbulkan hak-hak penguasaan tersebut melalui "Pembelian Kuasa" kepada Negara, sebagaimana terkandung dalam pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang berbunyi: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".

Dalam UUPA pasal 2 ayat 1-3 ditegaskan apa yang dimaksud dengan Hak Menguasai Negara, yaitu:

(1) Bumi dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai hak-hak sebagai yang dikuasai dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, itu pada dasarnya dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh bangsa;

(2) Hak menguasai itu sebagai terkandung dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:

- a. Menetapkan dan melaksanakan peraturan, penggunaan, peredaran dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan hubungan-hubungan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
- d. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan hubungan-hubungan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
- e. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan hubungan-hubungan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
- f. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan hubungan-hubungan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
- g. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan hubungan-hubungan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
- h. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan hubungan-hubungan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
- i. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan hubungan-hubungan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
- j. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan hubungan-hubungan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
- k. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan hubungan-hubungan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
- l. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan hubungan-hubungan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
- m. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan hubungan-hubungan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
- n. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan hubungan-hubungan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
- o. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan hubungan-hubungan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
- p. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan hubungan-hubungan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
- q. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan hubungan-hubungan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
- r. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan hubungan-hubungan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
- s. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan hubungan-hubungan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
- t. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan hubungan-hubungan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
- u. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan hubungan-hubungan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
- v. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan hubungan-hubungan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
- w. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan hubungan-hubungan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
- x. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan hubungan-hubungan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
- y. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan hubungan-hubungan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
- z. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan hubungan-hubungan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;

“tanah untuk petani” yang dicanangkan melalui Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) nampaknya tidak lebih dari politik pencitraan pemerintah untuk menarik dukungan dari kalangan petani dan rakyat pedesaan. Dengan alasan demi kepentingan investor dan percepatan pembangunan maka RUU PTuP menjadi prioritas untuk dijadikan undang-undang dari pada melaksanakan amanat UUPA 1960.

RUU PTuP sebenarnya bukanlah isu baru, lima tahun yang lalu pemerintahan SBY telah mengeluarkan Perpres No. 36 Tahun 2005 jo Perpres No. 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Perpres tersebut keluar atas desakan para investor dalam acara “Infrastruktur Summit” yang diselenggarakan pada 17-18 Januari 2005. Perpres tersebut bertujuan mempercepat penyediaan tanah dalam jumlah besar untuk kepentingan pembangunan infrastruktur. Kini para investor belum merasa terjamin kepentingannya bila hanya berpegang pada Perpres. Karena itu mereka melangkah lebih jauh untuk mendesak pemerintah mengeluarkan undang-undang demi menjamin kepastian hukum mereka.

Isi RUU PTuP sangat jelas bertentangan dengan UUD 1945 dan UUPA No. 5 Tahun 1960. Penjelasan RUU tersebut juga merupakan “sesat tafsir” atas filosofi, sejarah dan tujuan hakiki dari hukum agraria nasional. Bila dilihat dari isi, jiwa dan tujuan RUU PTuP nampak bahwa RUU tersebut mewarisi hukum agraria yang pernah diberlakukan pada masa kolonial yang dikenal dengan Agrarische Wet (AW) 1870. Latar belakang dan tujuan lahirnya RUU PTuP juga mirip dengan sejarah kelahiran AW 1870, di antaranya adalah:

1. Mempermudah modal swasta untuk memperoleh tanah dalam skala luas.
2. Mempercepat pembangunan industri dan perkebunan untuk pertumbuhan ekonomi.
3. Memberikan hak-hak privilage kepada modal swasta atas penguasaan tanah (seperti hipotik, dll).
4. Memberikan kewenangan dan kekuasaan yang lebih besar pada Negara untuk mencabut hak-hak tanah rakyat/pribumi.

Secara yuridis formal AW 1870 berakhir setelah lahirnya UUPA No. 5 1960 yang sekaligus menjadi landasan payung hukum agraria nasional. Termasuk di dalamnya semua pasal tentang benda-benda tidak bergerak (tanah) yang ada di Kitab Undang-undang Hukum Perdata Belanda (BW) dicabut kecuali mengenai hipotik. Namun demikian, walaupun suprastruktur hukum telah berubah ketika Indonesia merdeka, ruh dan mindset hukum agraria kolonial masih tetap bercokol di kepala pengambil

kebijakan Negara baik pada era Orde Baru hingga Orde Reformasi. Tulisan ini ingin menunjukkan betapa alam pikiran hukum agraria kolonial (AW 1870) begitu kuatnya mencengkram pikiran para pembuat kebijakan Negara meskipun di era kemerdekaan dan reformasi sebagaimana terlihat diajukannya RUU PTuP.

Hak Menguasai Negara

RUU PTuP terdiri dari 11 bab dan 73 pasal. Dari seluruh pasal ada 20 pasal yang berpotensi melanggar dan merugikan hak-hak rakyat. Pasal yang paling krusial untuk terjadi penyalahgunaan adalah:

1. Pasal 4 berbunyi, pengadaan tanah untuk pembangunan meliputi untuk kepentingan umum dan swasta. 2. Pasal 16 berbunyi, untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan rakyat hak-hak atas tanah dapat dicabut dan memberi ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur undang-undang.

Kedua pasal di atas telah lama dijadikan alasan hukum bagi Negara untuk mengambil tanah-tanah rakyat baik yang bersifat tanah milik individu maupun tanah komunitas (adat). Negara juga selalu berlindung dibalik beberapa pasal di UUPA No. 5 Tahun 1960, seperti pasal 2 (ayat 12) mengenai Hak Menguasai Negara (HMN) dan pasal 6 mengenai tanah mempunyai fungsi sosial.

Tafsiran mengenai HMN dan tanah mempunyai fungsi sosial sepanjang Orde Baru sampai sekarang ini telah dipelintir dan disesatkan sedemikian rupa sehingga seolah-olah Negara memiliki kekuasaan penuh atas pemilikan dan pengaturan tanah di nusantara. Negara memandang dirinya mempunyai hak mutlak pemilikan tanah. Bahkan Negara dapat mencabut hak pemilikan tanah seseorang yang jelas keberadaan hukumnya diakui negara. Jiwa dan pandangan semacam ini sama dengan cara pandang pemerintahan kolonial Belanda ketika memberlakukan AW 1870 di Hindia Belanda (Indonesia).

Dalam rangka mendapatkan tanah dari rakyat pribumi untuk kepentingan investor, pemerintah jajahan Belanda menggunakan dan menerapkan suatu cara pandang atau azas umum yang tertuang di dalam AW 1870 dan diturunkan ke dalam peraturan yang dikenal Agrarische Besluit (AB). Azas umum tersebut kemudian dikenal dengan istilah “Domein Verklaring”. Dalam pasal 1 Agrarische Besluit, dijelaskan yang dimaksud dengan domein verklaring adalah,....”bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak eigendommen (hak milik), adalah menjadi domein (milik) Negara..” Domein verklaring tersebut awalnya diberlakukan hanya

untuk wilayah Jawa dan Madura dan kemudian oleh pemerintah jajahan diberlakukan juga di luar Jawa dan Madura (Boedi Harsono, 2003).

Domein verklaring berfungsi sebagai landasan hukum bagi pemerintah yang mewakili Negara sebagai pemilik tanah. Menurut pandangan Negara dalam konteks domein verklaring tersebut, pemberian tanah dengan hak eigendom dilakukan dengan cara pemindahan hak milik Negara kepada penerima tanah karena Negara di sini bukan bertindak sebagai penguasa melainkan sebagai pemilik perdata atas tanah. Pandangan ini mengacu pada KUUH Perdata pasal 519 dan 520 menyatakan bahwa setiap bidang tanah selalu ada pemiliknya. Bila tidak dimiliki oleh perorangan atau badan hukum maka Negaralah pemiliknya. Demikian juga dengan ketentuan permohonan hak eigendom, bila mengacu pada konsep di atas Negara tidak memberikan hak eigendom kepada pemohon (individu/rakyat), tetapi hak eigendom Negara “dipindahkan” kepada pihak yang memintanya dengan pembayaran harga kepada Negara.

Istilah “dipindahkan” memiliki akibat hukum yang kemudian menjadi pangkal persoalan konflik agraria antara Negara dengan rakyat sepanjang masa. Hak eigendom tidak diberikan atau diserahkan mutlak kepada rakyat tetapi hanya “dipindahkan”, yang intinya berarti Negara masih memiliki kepemilikan mutlak sehingga bila Negara memerlukan tanah dapat mencabut kembali hak pemindahan tersebut kepada Negara. Landasan inilah yang menjadi alas hukum pencabutan hak kepemilikan/penguasaan tanah baik individu maupun kolektif sebagaimana tercantum dalam pasal 16 RUU PTuP.

Akibat lain dari pandangan ini adalah dalam hukum pembuktian yang bersifat diskriminatif dan sampai kini masih berlaku. Jika rakyat/individu atau badan hukum memiliki sengketa tanah dengan Negara, maka pihak yang wajib membuktikan hak kepemilikan tanah tersebut adalah rakyat/individu, bukan Negara. Hal inipun berlaku ketika Negara menggugat kepemilikan tanah rakyat, yang harus membuktikan kepemilikan tanah tersebut adalah rakyat/individu atau badan hukum. Ini sebenarnya bertentangan dengan azas pembuktian umum bahwa siapa yang mendalilkan sesuatu dialah yang harus membuktikan. Namun dalam domein verklaring hal tersebut tidak berlaku.

Dari sini dapat dilihat bagaimana kesewenang-wenangan Negara dalam menafsirkan hak-hak domeinnya sendiri. Cikalanya azas ini terus diberlakukan sampai sekarang walaupun Indonesia sudah merdeka. Pertanyaan penting yang diajukan adalah bagaimana Negara sampai pada kesimpulan adanya azas domein verklaring?

Pandangan tersebut sebenarnya warisan dari ide Negara feodal yang pernah hidup di Eropa dari abad Pertengahan, seperti yang melandasi Hukum Tanah di Inggris. Menurut konsep tersebut, tanah adalah milik “Raja” dan siapapun hanya boleh menguasai tanah milik “Tuan/Lordnya” sebagai “Tenant”. Konsep ini kemudian dikenal dengan doktrin “tenure”. Ketika sistem kerajaan berganti menjadi Negara modern pada abad XX konsep tenure tidak berubah, bahkan Negara menggantikan posisi Raja sebagai pemilik tanah, dari sinilah kemudian lahir domein verklaring.

Konsep ini diperkuat ketika Inggris menjajah singkat Hindia Belanda (1811-1816), Lieutenant Governor Thomas Stamford Raffles melakukan penelitian mengenai pemilikan tanah di daerah-daerah Swapraja yang kemudian dikenal sebagai “Teori Domein Raffles”. Inti penelitian tersebut menyimpulkan bahwa menurut Raffles tanah-tanah di daerah kekuasaannya semula adalah milik para Raja di Jawa. Karena kekuasaan telah berpindah kepada Pemerintah Inggris, maka sebagai akibat hukumnya hak pemilikan atas tanah dengan sendirinya beralih kepada Raja Inggris. Sehingga tanah-tanah yang dikuasai dan digunakan rakyat bukan miliknya melainkan milik Raja Inggris. Di atas landasan teori tersebut maka lahirlah kebijakan “land rent”, yakni rakyat yang menguasai dan menggarap tanah wajib memberikan sesuatu dalam bentuk pajak kepada Raja Inggris.

Konsep domein verklaring atau tanah milik Raja/Negara inilah yang menjadi landasan mengapa Negara sampai sekarang ini tetap bersikukuh mempertahankan kekuasaannya atas tanah dan merasa sebagai pemilik sehingga mempunyai kewenangan mencabut, memindahkan, menukar, menyewakan tanah yang ada di bumi nusantara ini. Dengan landasan ini juga Negara tetap mempertahankan jutaan hektar tanah-tanah perkebunan dan membiarkan rakyat pedesaan dalam kondisi landless.

Hak Bangsa Indonesia

Sejak tahun 1967 penafsiran hak menguasai Negara atas tanah telah disesatkan sedemikian jauh sehingga semua orang menganggap Negara sebagai pemilik tunggal atas tanah dan segala hak yang melekat di atasnya dapat secara sewenang-wenang untuk mengatur peruntukannya tanpa mengindahkan hak-hak rakyat. Padahal UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA 1960) telah

mencabut Agrarische Wet (S. 1870-55) beserta ketentuan-ketentuan yang ada di dalamnya termasuk “domeinverklaring”.

UUPA 1960 telah meletakkan dasar-dasar hukum agraria nasional dengan bersumber pada prinsip-prinsip Kedaulatan Rakyat atau Kedaulatan Bangsa Indonesia sebagaimana yang terumuskan dalam UUD 1945. Dalam pasal 1 ayat 1 dengan jelas disebutkan: “Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang telah bersatu sebagai bangsa Indonesia”. Sementara ayat 2 menyebutkan: “Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”.

Dalam penjelasan pasal 1 ayat 1 dan 2 UUPA 1960 sebagaimana disebutkan di atas, hak-hak atas bumi, air dan ruang angkasa adalah sebagai “Hak Bangsa”. Hak Bangsa adalah semacam “Hak Ulayat” yang dalam konsep hukum tanah nasional, hak tersebut merupakan “hak penguasaan atas tanah yang tertinggi”. Ini berarti, segala macam hak, baik hak ulayat, hak individu, hak penguasaan Negara atau badan hukum, semuanya bersumber pada Hak Bangsa. Hak Bangsa adalah hak-hak Rakyat Indonesia.

UUPA 1960 dalam pasal 1 ayat 3 juga menegaskan bahwa hubungan Hak Bangsa tersebut bersifat abadi, sebagaimana dalam Penjelasan Umum II diterangkan bahwa: “Adapun hubungan antara bangsa dan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia itu adalah hubungan yang bersifat abadi. Ini berarti, bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air serta ruang angkasa Indonesia masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun, tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut....”.

Hak Bangsa bersifat mutlak atau absolute, artinya tidak ada yang dapat mengganggu dan menyingkirkan hak tersebut, karena Hak Bangsa melekat dalam konstitusi (UUD 1945), sehingga barang siapa menganggunya maka ia melanggar konstitusi. Sementara itu, Hak Negara bersifat relative, artinya walaupun ia mempunyai kekuasaan namun kekuasaannya tersebut tetap harus tunduk pada Hak Bangsa. Segala bentuk dan produk kebijakan Negara tidaklah dapat menghapus atau menyingkirkan Hak Bangsa karena Hak Bangsa bersifat abadi.

Lantas dimana letak posisi dan peran Negara dalam konteks Hak Bangsa? Amanat yang tercantum dalam UUD 1945 meletakkan hubungan antara Hak Bangsa dan

Negara menjadi ranah Hukum Publik Hak Bangsa. Dalam menjaga dan mengelola Hak Kekayaan Nasional yang berupa bumi, air dan ruang angkasa, tidak mungkin penyelenggaraannya dilakukan oleh seluruh bangsa Indonesia, karena itu Konstitusi memandatkan hak-hak pengelolaan tersebut melalui “Pemberian Kuasa” kepada Negara, sebagaimana tercantum dalam pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang berbunyi: “Bumi dan air dan Kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Dalam UUPA 1960 Pasal 2 ayat 1-3 ditegaskan apa yang dimaksud dengan Hak Menguasai Negara, yaitu:

(1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini member wewenang untuk: a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; 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. (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Tanda garis hitam di bawah teks pasal 33 UUD 1945 dan pasal 2 UUPA 1960 mengandung tiga pengertian mendasar yang harus dijadikan sumber hukum dan kebijakan nasional:

1. Negara adalah organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Ini berarti Negara hanya sebagai alat/badan, sedangkan kekuasaan yang sesungguhnya berada di tangan rakyat. Hal ini selaras dengan prinsip dasar Negara bahwa Kedaulatan ada di tangan rakyat. Negara hanya sebagai mandatory rakyat dalam menjalankan fungsi pengelolaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
2. Mandat Negara adalah sebagai penerima kuasa dari rakyat atau bangsa Indonesia. “Kekuasaan” sebagai penerima kuasa bersifat relative sedangkan “kekuasaan” pemberi kuasa bersifat absolute/mutlak. Kuasa relative tunduk pada kuasa absolute.

Kuasa relative sewaktu-waktu dapat dicabut dan hapus, sedangkan kuasa absolute bersifat abadi.

3. Kewajiban yang melekat dan harus dipenuhi sebagai penerima kuasa adalah: "...digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan...". Bila pemenuhan tujuan pemberian kuasa tidak tercapai oleh Negara berarti bukan hanya tidak ada gunanya memberi kuasa pada Negara tapi lebih dari itu Negara melakukan wan prestasi dan perbuatan melawan hukum. Pemberian kuasa dan

pemenuhan tujuan atas pemberian kuasa tersebut (...kesejahteraan dan kemakmuran rakyat...) tidak bisa dipisahkan satu dengan lainnya.

Dengan pengertian di atas, jelas bahwa tidak ada hak mutlak Negara atas penguasaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Apalagi seolah-olah Negara merasa memilikinya dan secara sewenang-wenang memberikan peruntukan sumber-sumber agraria kepada pihak-pihak yang tidak ada korelasinya secara langsung dengan pencapaian tujuan kesejahteraan rakyat dan kemakmuran bangsa.

Penafsiran Kepentingan Umum

RUU PTuP secara tegas memberikan kewenangan Negara untuk dapat mencabut hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat yang diperuntukan bagi kepentingan pembangunan baik yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun swasta. Kewenangan ini sebenarnya sudah ada lama dicantumkan sejak masa kolonial yakni dalam Staatsblad 1920 No. 574 terkenal dengan sebutan "Onteiggeningsordonnantie". Ordonansi tersebut beberapa kali mengalami perubahan dan yang terakhir dikeluarkan Staatsblad 1947 No. 96.

UUPA 1960 sendiri tetap memberi peluang dan melanjutkan kewenangan Negara dalam pencabutan hak atas tanah sebagaimana tercantum dalam Pasal 6: "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial", dan Pasal 18: "Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan member ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang". Ketentuan tersebut kemudian diperkuat dengan Undang-undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di Atasnya". Setelah itu lahirlah beberapa Keppres dan Inpres sebagai petunjuk operasional untuk pencabutan hak atas tanah yang dimiliki warga atau masyarakat. Tidak puas dengan undang-undang dan

peraturan yang ada sebelumnya maka pemerintah kemudian mengajukan RUU PTuP.

Lantas, apa perbedaan penafsiran antara “tanah mempunyai fungsi sosial” dan “kepentingan umum” menurut UUPA 1960 dengan RUU PTuP? Pengertian “fungsi sosial dan kepentingan umum” dalam UUPA 1960 memiliki landasan filosofi yang jelas untuk mengatur kedudukan dan hubungan antara manusia dan tanah. UUPA 1960 tidak menganut hak mutlak individu sebagai dasar paham liberalism, tetapi juga tidak menganut hak mutlak Negara sebagai dasar paham komunis. Fungsi sosial membatasi penggunaan hak atas tanah secara sewenang-wenang sehingga menimbulkan kerugian bagi masyarakat dan bangsa. Itulah sebabnya mengapa dalam undang-undang tersebut tentang land reform luas pemilikan/penguasaan tanah dibatasi dan

diatur agar tidak berfungsi menjadi alat eksploitasi sesama manusia. Pasal 18 UUPA 1960 juga menggaris bawahi bahwa pencabutan hak hanya boleh dalam rangka kepentingan bangsa, Negara dan kepentingan bersama dari rakyat. Itupun dilakukan bila dalam “keadaan memaksa”. Dengan demikian Negara tidak bisa secara sewenang-wenang menafsirkan sendiri tentang kepentingan umum.

Praktek-praktek pembangunan baik yang dilaksanakan pemerintah maupun swasta selama ini juga patut dipertanyakan kembali. Terminologi pembangunan telah mengalami banyak penyimpangan dari tujuan semula. Berbagai hasil penelitian di berbagai Negara berkembang telah menunjukkan bahwa tidak ada korelasi positif antara pembangunan yang mengejar pertumbuhan ekonomi dengan kesejahteraan rakyat. Demikian pula pembangunan versi pemerintah dari Orde Baru hingga sekarang ini tidak bisa dikatakan telah memenuhi unsur-unsur dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, Pasal 2 ayat 3 dan Pasal 18 UUPA 1960.

Dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi sebenarnya tidak terlalu sulit untuk membuktikan atau memprediksi apakah benar pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum/pembangunan berdampak positif bagi kesejahteraan dan kemakmuran rakyat atau sebaliknya justru merugikan dan memerosotkan kondisi sosial-ekonomi rakyat. Pembangunan irigasi untuk pertanian cukup jelas memberikan dampak positif bagi kehidupan rakyat pedesaan, pembangunan jalan hingga pelosok pedesaan dapat meningkatkan mobilitas sosial bagi masyarakat pedalaman dan melancarkan arus ekonomi rakyat, pembangunan perumahan atau apartemen rakyat berdampak positif untuk pemenuhan hak-hak dasar rakyat,

demikian juga dengan pembangunan rumah sakit, dan bentuk-bentuk pembangunan untuk kepentingan publik lainnya.

Namun sebaliknya, apakah benar pembangunan jalan tol, apartemen mewah atau real estate, mall/supermarket, industri padat modal, perkebunan besar, dan jenis pembangunan mercusuar lainnya dapat dikatakan menciptakan kesejahteraan rakyat? Dalam konteks kewenangan pencabutan hak atas tanah milik warga atau masyarakat Negara harus dapat terlebih dahulu membuktikan apakah jenis pembangunan tersebut dapat menciptakan kesejahteraan rakyat atau sebaliknya memerosotkan kesejahteraan rakyat? Bila dampaknya bertentangan dengan pasal-pasal di atas maka penggunaan kewenangan tersebut merupakan perbuatan melawan konstitusi.

Hanya saja yang menjadi kendala bagi rakyat selama ini adalah bahwa pembuktian material tentang keharusan Negara menjalani mandat kuasanya dengan benar atas pengelolaan bumi, air dan ruang angkasa belum terakomodasi dalam sistim hukum formil kita. Karena itu rakyat harus tetap memperjuangkan dan menciptakan ruang agar hak-haknya tersebut dapat ditegakkan dalam hukum nasional. Kita bisa saja mengatakan bahwa kewenangan Negara untuk mencabut hak atas tanah rakyat tersebut bersifat inkonstitusional namun bagaimana dan dengan cara apa rakyat bisa menggugat kewenangan dan hak menguasai Negara tersebut sehingga bila Negara yang diwakili

oleh suatu pemerintahan tidak menjalankan amanat dalam UUD 1945 dan UUPA 1960 bisa dikatakan melanggar konsitusi dan wajib diminta pertanggungjawabannya dihadapan rakyat. Di sinilah arti penting Kedaulatan ada di tangan rakyat.[]

COPYRIGTH@BINADESA, 2012. EDITOR BY; SABIQ CAREBESTH & SYAIFUL BAHARI