

SEBUAH KAJIAN YURIDIS TENTANG KONSEP HAK MENGUASAI NEGARA (HMN) BERDASARKAN UNDANG UNDANG POKOK AGRARIA (UUPA) DALAM PENERAPAN PASAR BEBAS

Intan Nevia Cahyana¹

ABSTRAK

Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 berbunyi : "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan, dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Konsep ini dikenal sebagai konsep Hak Menguasai Negara (HMN) Dengan demikian, politik agraria Indonesia berpusat pada kekuasaan yang besar dari negara terhadap penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria. Cita-cita ideal yang terkandung di dalam konsep HMN adalah menempatkan negara sebagai sentral yang mengatur pemanfaatan kekayaan negeri untuk kemakmuran rakyat. Ironisnya untuk mewujudkan cita-cita ideal ini konsep HMN politik hukum agraria mengembangkan proses marginalisasi posisi UUPA 1960. Ideologi "pembangunan" atau developmentalism menjadi pemandu politik agraria yang dikelola secara sentralistik-sektoral tidak lain adalah kapitalisme, yang kini muncul dan berkembang sebagai sebuah kekuatan ekonomi politik yang megarah kepada praktek pasar bebas dimana tidak menghendaki peran Negara. Negara membiarkan mekanisme pasar mengatur produksi, distribusi maupun konsumsi. Dalam konteks pembangunan agraria yang harus ditelusuri lebih jauh adalah bagaimana hubungan konsep HMN berdasarkan UUPA dengan pasar bebas dan bagaimana pula pengaruh pasar bebas terhadap peran negara menurut konsep HMN berdasarkan UUPA. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif dan data yang diperoleh kemudian dianalisis dengan pendekatan kualitatif. Pada akhirnya melalui penerapan pasar bebas bukanlah kemakmuran global yang dicapai, melainkan situasi perekonomian dunia secara umum yang semakin terpuruk akibat dominasi Negara maju atas Negara berkembang. Di Indonesia pasar bebas akan membawa dampak negatif bagi keberadaan UUPA yang bersifat populis dan menghendaki peran Negara melalui konsep Hak Menguasai Negara berdasarkan pasal 2 UUPA.

Kata Kunci : Konsep Hak Menguasai Negara (HMN), Pasar Bebas

¹ Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta.

A. PENDAHULUAN

Tanah sebagai salah satu sumber daya alam memiliki nilai ekonomis serta nilai sosial politik dan pertahanan keamanan yang tinggi. Oleh karena itu kebijakan pembangunan pertanahan haruslah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kebijakan pembangunan nasional. Setelah 6 tahun Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) lahir, ketika pemerintahan Orde Lama (ORLA) sedang berupaya menjalankan sejumlah amanat yang dikandung UUPA untuk mensejahterakan dan membebaskan rakyat Indonesia dari penindasan, khususnya melalui program landreform sebagai awalan, konflik kepentingan atas sumber-sumber agraria di Indonesia memuncak dan mendapatkan ruang konflik yang lebih besar didalam konflik elit politik yang berujung pada peristiwa 65-66 dan jatuhnya rejim ORLA.

Rejim yang menggantikannya, rejim Orde Baru (ORB A) yang menyandarkan diri pada kelompok kapitalis dengan merubah orientasi pembangunan agraria seperti yang diamanatkan oleh UUPA dengan praktek politik ekonomi dan politik hukum yang pada dasarnya tidak sehaluan dengan amanat UUPA yang populistik. UUPA 1960 menentang strategi kapitalisme, karena kapitalisme melahirkan kolonialisme yang menyebabkan penghisapan manusia atas manusia. UUPA juga menentang strategi sosialis, yang meniadakan hak-hak individual atas tanah. Politik agraria

yang terkandung dalam UUPA 1960 adalah populisme, yang mengakui hak individu atas tanah, tetapi hak atas tanah tersebut berfungsi sosial. Dalam hubungannya dengan konsep Hak Menguasai Negara (HMN) adalah bahwa HMN itu sendiri merupakan konsepsi politik hukum yang sangat berpengaruh dalam kebijakan agraria di Indonesia, khususnya dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk keperluan pembangunan. Melalui prinsip HMN, pemerintah mengatur agar tanah dikuasai dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat (Pasal 33 ayat 3 UUD 1945). Ironisnya dengan menggunakan konsep HMN politik hukum agraria rejim ORB A mengembangkan proses marginalisasi posisi UUPA 1960 dan dijadikan alat untuk memuluskan proses penetrasi dan akumulasi modal dengan memberi prioritas dan fasilitas-fasilitas berlebihan kepada investasi ekonomi dan proyek-proyek pembangunan, termasuk perilaku monopolistik oleh perusahaan swasta dilapangan agraria.

Ideologi "pembangunan" atau developmentalism menjadi pemandu politik agraria yang dikelola secara sentralistik-sektoral tidak lain adalah kapitalisme, yang kini muncul dan berkembang sebagai sebuah kekuatan ekonomi politik yang megarah kepada praktek pasar bebas dimana yang notabene pasar bebas tidak menghendaki peran Negara. Negara harus menjalankan kebijakan "*laissez faire*", membiarkan mekanisme pasar mengatur produksi,

distribusi maupun konsumsi. Pada akhirnya melalui penerapan pasar bebas bukanlah kemakmuran global yang dicapai, melainkan: situasi perekonomian dunia secara umum yang semakin terpuruk akibat dominasi Negara maju atas Negara berkembang seperti jaman kolonialisme abad ke-19. Dalam konteks pembangunan agraria di Indonesia pasar bebas akan membawa dampak negatif bagi keberadaan UUPA yang bersifat populis dan menghendaki peran Negara melalui konsep Hak Menguasai Negara berdasarkan pasal 2 UUPA.

Berdasarkan uraian diatas maka melalui penelitian ini, peneliti hendak mengupas lebih dalam hubungan antara UUPA, Konsep HMN dan pasar bebas, yang tercakup dalam permasalahan ; "Bagaimana hubungan konsep HMN berdasarkan UUPA dengan pasar bebas?" dan "Bagaimana pengaruh pasar bebas terhadap peran negara menurut konsep HMN berdasarkan UUPA?"

B. HUBUNGAN KONSEP HAK MENGUASAI NEGARA (HMN) BERDASARKAN UNDANG UNDANG POKOK AGRARIA DENGAN PASAR BEBAS

1. Konsep Hak Menguasai Negara dalam kajian teori tentang Negara : Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 berbunyi:

"Bumi, air dan kekayaan alam yang

terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."

Konsep "Negara menguasai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya " ini dikenal sebagai konsep Hak Menguasai Negara (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 konsep 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. Untuk mewujudkan cita-cita ini sangat berhubungan dengan konsep negara yang mengatasi warganya berasal dari pandangan Hegel yang memandang negara sebagai penjelmaan 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 masyarakat yang sempurna dimasa

mendatang. 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, negaralah yang mengetahui segala hal yang baik bagi masyarakat secara keseluruhan. Pandangan Hegelian yang menegaskan perlunya suatu negara yang kuat diteruskan oleh pandangan organis, yang melihat negara sebagai lembaga yang memiliki kemauan sendiri yang mandiri.²

Disisi lain, cita-cita diatas juga mensyaratkan adanya suatu bentuk negara yang netral, bebas dari kepentingan lain; kecuali kepentingan mensejahterkan rakyat. Konsep negara yang netral, khususnya menjalankan misi mensejahterkan masyarakat sebagai kompromi dari berbagai kepentingan, merupakan teori kaum pluralis. Kaum Pluralis melihat negara adalah sebuah alat untuk memperjuangkan kepentingan, tetapi kepentingna itu adalah kepentingan bersama dari kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat yang membangun kompromi diantara mereka.³ Atau dalam istilah Kuntowijoyo, prasyarat itu adalah Sebuah Negara Budiman. Padahal kenyataannya 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. Hal ini sejalan dengan pandangan C. Wright Mills yang menegaskan bahwa negara bukanlah lembaga yang netral. Melalui studinya menunjukkan bahwa ada sebuah kelompok elite penguasa yang biasanya menguasai negara. Negara kemudian selalu diupayakan untuk melayani kelompok tersebut, yang merupakan kelompok paling kuat dalam negara tersebut. Negara tidak pernah merupakan titik temu dari pelbagai kepentingan yang ada dalam masyarakat.

Tidak kurang pentingnya bahwa untuk mencapai cita-cita dan tujuan untuk "sebesar-besar kemakmuran rakyat", perlu disadari bahwa negara kita adalah negara yang berdasar atas hukum, seperti ditegaskan dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 dan bahwa sila-sila Pancasila harus diterapkan dalam kehidupan bermasyarakat sehari-hari, berbangsa dan bernegara. Konsekwensi dari pemahaman teori negara diatas (negara berdasar atas hukum) melandasi pula konsepsi Hukum Tanah Nasional (UUPA) yaitu "komunalistik religius", yang memungkinkan penguasaan atas sumber-sumber agraria, khususnya tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan.

² Alfred Stepan, *The State and Civil Society*. (Princeton, Princeton University Press, 1978) hal 33

³ *Ibid*

2. Orientasi Kebijakan Agraria Masa Orde Baru dalam kaitannya dengan Konsep Hak Menguasai Negara (HMN)

Kelemahan dalam kelengkapan isi dan rumusan sebagian peraturan, dalam Hukum Tanah Nasional masa orde baru (orba) memungkinkan melakukan penafsiran yang menyimpang dari semangat dan tujuan UUPA, yaitu dengan menitik beratkan pada pertumbuhan dan stabilitas ekonomi. Selain itu pelaksanaan Hukum Tanah Nasional seringkali dirasakan tidak menjamin perlindungan, bahkan menimbulkan rasa diperlakukan tidak adil bagi rakyat yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan. Padahal Hukum Tanah Nasional jelas memuat rumusan asas dan ketentuan-ketentuan hukum yang memberikan perlindungan bagi siapapun yang menguasai tanah secara sah terhadap gangguan dari pihak penguasa sekalipun, bilamana gangguan itu tidak ada dasar hukumnya. Sebagai perwujudan sifat negara hukum yang berasaskan Pancasila, khususnya sila kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Hukum Tanah Nasional jelas memperhatikan dan melindungi hak-hak asasi manusia.⁴

Penyimpangan lain adalah penafsiran mengenai hakikat dan lingkup lembaga Hak Menguasai dari Negara yang diatur ketentuannya dalam Pasal 2 UUPA. Pasal

tersebut dimaksudkan sebagai tafsir otentik hakikat pengertian "dikuasai" dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Dalam praktek masa orde baru pengertian "dikuasai" ditafsirkan seakan-akan memberikan wewenang yang tidak terbatas kepada pemerintah, hingga dalam pelaksanaannya menimbulkan rasa tidak puas dikalangan luas. Akibatnya kini terdapat pihak-pihak yang menuntut penghapusan lembaga Hak Menguasai dari Negara tersebut, yang bersumber pada UUD 1945. Padahal kewenangan yang dinyatakan dalam Pasal 2 UUPA tersebut, biarpun dalam hukum negara-negara yang bersangkutan tidak ada pernyataan seperti yang dirumuskan dalam pasal tersebut, dengan berbagai pengaturan dan pembatasan kewenangan itu ada pada negara maupun dalam hubungannya dengan tanah yang ada. Dalam hukum kita pembatasan pada dasarnya adalah hakikat negara kita sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila, khususnya sila kemanusiaan yang adil dan beradab.⁵

Terlebih penting untuk dipahami pula adalah bahwa kebijakan agraria dalam kaitannya dengan konsep HMN di Indonesia pada pemerintahan orde baru Pertama, kebijakan agraria lebih menekankan pada aspek peningkatan produksi tanpa terlebih dahulu menata struktur agraria dari yang timpang menjadi lebih adil, sehingga secara khusus kebijakan tersebut ditujukan untuk mendukung tingkat pertumbuhan ekonomi

⁴ Boedi Harsono, *op.cit.* hal 9

⁵ *Ibid.*, hal 11

yang tinggi. Kedua, penekanan stabilitas politik dalam pencapaian tujuan pembangunan ekonomi tersebut.⁶

Karena orientasi pembangunannya lebih menekankan pada pertumbuhan secara cepat, pada saat yang bersamaan upaya menciptakan struktur agraria yang egaliter, yang merupakan dasar bagi pembangunan pada periode pemerintahan sebelumnya menjadi terabaikan. Pemerintah memandang bahwa upaya menata struktur sosial ekonomi melalui kebijakan yang cenderung radikal kurang menguntungkan bagi suatu pemerintahan baru yang memerlukan banyak dana. Sumber dana pembangunan, selain berasal dari kreditor asing, modal asing maupun swasta dalam negeri. Untuk memfasilitasi pengumpulan dana dalam waktu yang sangat cepat pemerintah mengeluarkan berbagai undang-undang yang memungkinkan masuknya perusahaan swasta baik dalam negeri maupun asing.⁷

Sementara itu, HMN sebagai kekuasaan tertinggi yang dapat dilekatkan atas tanah, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, tetap dianut dan dijadikan dasar legitimasi bagi pelbagai kegiatan pengadaan tanah untuk proyek-proyek pembangunan skala besar, walaupun kemudian hal ini memiliki resiko hilangnya pemenuhan cita-cita mencapai "sebesar-besar kemakmuran rakyat." Sebagai jalan

keluar, dibuatlah sejumlah produk hukum baru yang sejajar dengan UUPA dengan tetap mendudukan HMN sebagai basisnya dan berorientasi pada pertumbuhan ekonomi. Misalnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan, Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 (kini UU tersebut telah digantikan dengan UU kehutanan yang baru yaitu UU No 41 Tahun 1999 Tentang UU kehutanan). Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan dan masih ditahun yang sama mengeluarkan Undang-undang Nomor 1 tahun 1967 Penanaman Modal Asing (UU-PMA) yang diubah dan disempurnakan dengan Undang-undang nomor 11 tahun 1970 diikuti dengan Undang-undang nomor 8 tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (UU-PMDN) yang kemudian diubah dan disempurnakan kembali dengan Undang-undang nomor 12 tahun 1971, (kini UU tentang penanaman modal yang baru telah disahkan di DPR). Sejumlah undang-undang pokok ini pada dasarnya tidaklah bersifat umum dan menyeluruh seperti UUPA 1960, tetapi lebih bersifat sektoral.⁸

Pada akhirnya sektoralisme menjadi ciri dari kebijakan agraria masa kini, dimana yurisdiksi wilayah kekuasaan institusi negara dibagi-bagi sesuai dengan sektornya. Untuk sektor pertanahan dibawah Dirjen Agraria, yang kemudian diubah menjadi Badan

⁶ Endang Suhendar dan Yohana Budi Winarni. *Petani dan Konflik Agraria*. Bandung: Yayasan Akatiga, 1998, hal 99

⁷ *Ibid*, hal 100

⁸ Maria SW Sumardjono. *Kebijakan pertanahan antara regulasi dan implementasi*. (Jakarta: penertbit buku Kompas, 2001), hal 200

Pertanahan Nasional, untuk sektor kehutanan berada dibawah Departemen Kehutanan, Untuk Pertambangan dibawah Departemen Pertambangan, dan sebagainya.

3. Orientasi Konsep Hak Menguasai Negara (HMN) dalam Kaitannya dengan Pasar Bebas

Empat puluh tujuh tahun yang lalu, prinsip-prinsip dasar kebijakan dibidang pertanahan telah digariskan oleh UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria atau UUPA. Seiring dengan semakin derasnya kecenderungan globalisasi yang termanifestasi dalam bentuk pasar bebas terhadap penguasaan dan penggunaan tanah, semakin dirasakan pula perlunya melakukan pembaruan pola pikir yang mendasari terbitnya berbagai kebijakan dibidang pertanahan selama ini.

Pertambahan jumlah penduduk, kelangkaan tanah dan kemunduran kualitasnya, alih fungsi tanah dan semakin tajamnya konflik dalam penggunaan tanah antar berbagai aktor pembangunan dalam berbagai tingkatan; kemiskinan, sempitnya lapangan kerja dan akses yang timpang dalam perolehan dan pemanfaatan tanah, serta semakin terdesaknya hak-hak masyarakat hukum adat, hanyalah beberapa contoh kenyataan yang harus dihadapi saat ini.

Sebagai prinsip dasar yang diletakkan lebih dari empat dasawarsa yang lalu, yakni prinsip Hak Menguasai Negara (HMN)

atau prinsip "negara menguasai", penghormatan terhadap hak atas tanah masyarakat hukum adat, asas fungsi sosial hak atas tanah, prinsip landreform, asas perencanaan dalam penggunaan tanah dan upaya pelestariannya, serta prinsip nasionalitas, untuk saat ini masih cukup relevan. Dalam prinsip "negara menguasai", dalam hubungannya antara negara dan masyarakat, masyarakat tidak dapat disubordinasikan kedudukannya dibawah negara, karena negara justru menerima kuasa dari masyarakat untuk mengatur segala peruntukan, persediaan dan penggunaan tanah, serta hubungan hukum dan perbuatan hukum yang bersangkutan dengan tanah. Kewenangan mengatur oleh negarapun dibatasi, baik oleh UUD maupun relevansinya dengan tujuan yang hendak dicapai dan pengawasan terhadap peran Negara oleh masyarakat dilakukan melalui kemungkinan untuk berperan serta dalam proses pembuatan keputusan, keterbukaan dalam proses pembuatan kebijakan, serta pemberian hak untuk memperoleh informasi dalam permasalahan tanah. Diluar hal-hal yang telah diatur, campur tangan negara diperlukan ketika terdapat gejala ketidakadilan dalam mekanisme pasar. Kemitraan antara pemerintah dengan pihak swasta dalam arti luas juga dimaksudkan untuk membatasi peran negara (pemerintah).

UUPA yang Dikhianati: Kebijakan Pro Pasar (Pertumbuhan Ekonomi)

Bertentangan dengan program populis, kegiatan-kegiatan pengadaan tanah untuk proyek pembangunan swasta (dalam negeri dan asing) maupun milik pemerintah difasilitasi luar biasa, melalui penggunaan intervensi negara. Permendagri 15/1975 dan Permendagri 2/1976 menunjukkan jelas-jelas pengabsahan inverse negara dalam pengadaan tanah selama 16 tahun, sebelum dihapus oleh Keppres 55/1993 yang kemudian dihapus kembali dengan terbitnya Perpres 36/2005 lalu Perpres 65/2006.

Dalam skenario itulah, pemerintah sebagai badan penguasa di dalam negara Republik Indonesia, berperan aktif menjadi penyedia modal bagi usaha-usaha kapitalis. Namun dalam intervensi pemerintah dalam menyediakan tanah dan sumber daya alam telah mengganggu bekerjanya investasi karena sifat rentenya, saat ini kita mendapat gelombang baru skenario kapitalisme pasar bebas yang tidak menghendaki pemerintah melakukan intervensi dalam bidang ekonomi.

Ditahun 1990-an, mulai terdapat perubahan yang tandai dengan sebuah pertarungan dua orientasi teoritis yang berbeda dalam mekanisme pengadaan tanah untuk proyek-proyek skala raksasa. Orientasi teoritis pertama—telah berlangsung sejak awal Orde Baru—adalah proses pengadaan tanah yang mengandalkan intervensi negara (*land acquisition through state intervention*), dan kedua, yang baru saja dibangun fondasi-fondasinya, proses pengadaan tanah melalui

pasar tanah. Pengadaan tanah untuk proyek-proyek skala raksasa telah mencirikan kebijakan pemerintahan masa Orde baru. Konsolidasi kekuatan-kekuatan pendukung Orba pada mulanya telah memberi arah bagi perencana dan pelaksana kebijakan ini; dan pengabdian pada pertumbuhan ekonomi memberikan “karpet merah” bagi kebijakan pro-investasi.

Lebih dari satu dekade terakhir, kita menyaksikan sisi lain dari investasi, yakni sengketa agrarian. Sengketa penguasaan atas sebidang tanah akan terjadi ketika pemerintah memberi suatu hak tertentu terhadap perusahaan bisnis maupun instansi pemerintah tertentu. Bagi sejumlah perencana pembangunan, berbagai sengketa agraria ini menimbulkan suatu krisis kepercayaan atas orientasi teori pengadaan tanah melalui “intervensi negara”, sehingga dinilai sudah tidak lagi efektif. Pola, intensitas, frekuensi dan durasi dari artikulasi masyarakat korban land acquisition telah membuat pengadaan tanah berlarut-larut. Hal ini mengganggu bagi perencanaan investasi. Bahkan pada tingkat tertentu, dkhawatirkan akan terjadi radikalisasi dari masyarakat korban pembebasan dan pencabutan tanah, baik karena kompensasinya rendah, perlawanan terhadap tindakan otoriter, maupun tindakan kekerasan yang merupakan ekspresi dan frustrasi.

Selain itu, intervensi pemerintah dalam pengadaan tanah telah mengganggu

keseimbangan penggunaan tanah. Tumpang tindih penggunaan tanah oleh berbagai proyek telah banyak terjadi. Pengabaian aspek penataan ruang (termasuk lingkungan) telah mengakibatkan sejumlah masalah yang menghambat keberlanjutan akumulasi modal. Pada gilirannya, argumentasi krisis ini mengenai sifat rentier dari state bureaucrate dan brokers yang tidak lagi dapat ditoleransi, karena resultante kesemuanya sudah menjurus pada apa yang disebut sebagai high cost economy. Argumen-argumen ini diakomodasi dalam strategi dan kebijakan pemerintah dalam bidang pertanahan. Kondisi inefisiensi didasarkan atas perhitungan biaya yang tinggi yang dikeluarkan pihak investor untuk mendapatkan tanah. Sementara disisi lain harga tanah yang ditetapkan kepada rakyat sangatlah rendah. Ukuran baru yang ditambahkan pada kenyataan ini adalah efisiensi dan kesinambungan.

Ditengah kebijakan pengadaan tanah yang berwatak pro investasi negara, ada suatu kecenderungan baru dalam kebijakan pertanahan Orba yang berbeda secara substansial bukan berarti menggantikannya dengan karakter kebijakan sebelumnya. Perbedaan pokoknya terletak dari aliansi pemerintahan dengan actor-aktor pembentuknya, dan orientasi kebijakan pertanahan tersebut. Kebijakan tersebut adalah pembentukan pasar tanah yang efisien. Kebijakan pertanahan pemerintah Indonesia diakhir pemerintah Orba sangat terkait

erat dengan pengaruh internasional, terutama negara-negara yang tergabung dalam CGI (Consultative Group on Indonesia) yang dipimpin oleh Bank Dunia. Motifnya sangat jelas: Bank Dunia harus menyelamatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia, yang secara langsung berkorelasi dengan kemampuan pembayaran hutang luar negeri.

Dalam upaya tersebut Bank Dunia menyarankan agar pemerintah Indonesia melakukan deregulasi semua peraturan perundang-undangan yang dapat membatasi ruang gerak investasi, termasuk didaamnya deregulasi dibidang pertanahan. Dari perspektif ini, proses pengadaan tanah untuk investasi modal besar selama ini telah mengalami sejumlah distorsi yang mengganggu. Distorsi tersebut didasarkan atas ideal type prinsip pasar bebas. Orientasi baru strategi dan kebijakan pertanahan tersebut adalah pembentukan pasar tanah yang efisien. Secara rinci kegiatan ini terwakili oleh pandangan yang menetapkan bahwa intervensi kuat pemerintah dalam pengadaan tanah sudah tidak dapat dipertahankan lagi. Peran pemerintah ini harus digantikan oleh pasar. Pasar tanah digerakkan oleh nilai-nilai transparansi, kewajaran, fair, kepastian hukum, fleksibilitas dan efisiensi.

C. PENGARUH PASAR BEBAS TERHADAP PERAN NEGARA BERDASARKAN KONSEP HAK MENGUASAI NEGARA

BERDASARKAN UNDANG UNDANG POKOK AGRARIA (UUPA)

Dalam menjelaskan mengenai pengaruh pasar bebas terhadap peran negara berdasarkan konsep Hak Menguasai Negara-nya UUPA ini, penulis akan mendiskripsikan beberapa data;

1. Penolakan Peran negara dalam proses globalisasi :

Beberapa tahun terakhir ini sering terjadi perbedaan pendapat yang sangat tajam bahkan telah menjadi konflik berkepanjangan mengenai seberapa besar peran Negara (pemerintah) dalam proses globalisasi ekonomi. Gerakan anti pasar bebas dan gobalisasi ekonomi, semakin meningkat dan memuncak pada aksi protes yang cukup keras dan berkala besar, telah terjadi pada tanggal 21 September 2000, di Ibukota Ceko, Praha, disaat berlangsungnya pertemuan tahunan kedua lembaga internasional yang sangat berpengaruh dan merupakan symbol dari kapitalisme, liberalisme dan globalisasi ekonomi dunia, yakni IMF (International Monetary Fund) dan Bank Dunia (world Bank).

Sesuai dengan rekomendasi IMF (sebelum disahkan Amandemen UUD 1945 tentang pemutusan hubungan kerjasama Indonesia dengan IMF), dimana Indonesia harus membuka pasar seluas-luasnya, memprivatisasi dan menjual BUMN, menurunkan subsidi dan menaikkan harga

BBM, menurunkan hingga membebaskan tarif impor, menaikkan tarif listrik, dan lain-lainnya untuk menurunkan angka defisit APBN.

Proses liberlisasi dan globalisasi ekonomi berakibat pada semakin menipisnya peran negara (pemerintah) dan bangsa (nation state). Negara-negara tidak lagi memiliki sumber-sumber tanpa batas yang dapat dimanfaatkan secara bebas untuk mewujudkan ambisinya. Dalam globalisasi dan liberalisasi yang terjadi saat ini peran Negara secara meyakinkan akan digantikan oleh peran penting yang semakin meningkat dari pelaku non tentorial, seperti perusahaan-perusahaan trans/multinasional, gerakan-gerakan sosial transnasional maupun organisasi-organisasi internasional (Keohane dan Nye, 1977)

Dalam kondisi seperti ini Negara harus beradaptasi dengan tuntutan dunia yang telah mengalami globalisasi. Bagaimanapun Negara merupakan elemen yang penting dalam pembangunan social dan ekonomi, bukan pemberi langsung dari pertumbuhan, tetapi sebagai mitra dan fasilitator. Oleh karena itu Negara yang efektif adalah sangat penting untuk memberikan barang-barang dan jasa dan sekaligus aturan-aturan dan lembaga-lembaganya dapat mendorong pasar berkembang dan rakyat sejahtera. Disinilah arti penting dilakukannya reposisi birokrasi mengngat Negara merupakan satu-satunta intitusi yang dapat berfungsi menangkal krisis ekonimi dengan cara membatasi distorsi pasar dan meniadakan

ketidakstabilan yang melekat dalam system pasar. Dalam hal seperti ini, Negara berperan sebagai *capitalist Development State* (Johnson, 1983). Agar Negara mampu menjalankan peran tersebut secara efektif, maka dibutuhkan dua strategi pokok menurut Bank Dunia, yaitu mengimbangi peran Negara dengan Kapabilitasnya dan meningkatkan kapabilitas Negara dengan menyegarkan kembali (*reinvigorating*) lembaga-lembaga publik.

2. Dinamika Nasional : Tarik Menarik Antara Kekuatan Pasar Tanah yang Efisien (Pasar Bebas) Versus Ekonomi Rente

Dalam kurun peralihan abad dewasa ini, sengketa pertanahan merupakan gejala yang sama sekali tidak bisa diabaikan. Berbagai aktor pembentuk kebijakan pertanahan (*real policy makers*) dipenghujung abad ini semakin mempergunakan kekuasaannya, politik maupun ekonomi, agar kepentingannya maupun kepentingan yang diwakilinya dapat terkandung dalam kebijakan baru yang akan atau sedang dirumuskan untuk kemudian dijalankan. Dalam hal ini kita sekarang dapat dan akan menyaksikan sebuah perubahan untuk menata ulang seluruh tatanan kebijakan pertanahan agar lebih

berpihak kepada modal besar secara terbuka dengan jalan merubah orientasi seluruh kebijakan pertanahan menuju pada pembentukan pasar tanah yang efisien. Pasar tanah yang efisien adalah kosa kata yang dominan saat ini menyelimut seluruh corak berfikir kelompok pembuat maupun pelaksana kebijakan publik dibidang pertanahan di Indonesia.⁸

Ir. Soni Harsono dalam Makalahnya menyatakan:

"Bahwa kebijakan pertanahan (sekarang) harus ditujukan untuk menciptakan iklim yang kondusif bagi penanaman modal untuk menunjang target pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Untuk itu diperlukan sejumlah deregulasi pelayanan di bidang pertanahan agar proses pelayanan dapat berlangsung lebih cepat dan lebih murah, dsamping bisa menggiring para investor ke lokasi-lokasi yang selama ini kurang mendapat minat untuk dikembangkan".

Meskipun kosa kata ini pada dasarnya bertentangan dengan mandat yang diberikan UUPA. UUPA menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial (Pasal 6) dan ada ketentuan untuk membatasi pemilikan dan penguasaan atas tanah yang berlebihan (Pasal 7), jika prinsip pasar tanah yang efisien maupun tidak,

⁸ Lihat 2 buah tulisan resmi Soni Harsono selaku MNA/Ka BPN: Sengketa Sebagai Komoditas Strategis dalam Menghadapi Pembangunan Jangka Panjang II (Pidato dalam Dies XVIII Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2 April 1994) dan Kebijakan Pertanahan di Indonesia dalam Perspektif Pertumbuhan dan Pemerataan (Makalah Lokakarya Nasional Kebijakan Tata Ruang Nasional dan Aspek Pertanahan Dalam Perspektif Pertumbuhan dan Pemerataan, Bandung 9-10 Oktober 1995). Lihat juga satu dokumen Bank Dunia yang berjudul *Staff Appraisal Report: Indonesian Land Administration Project* (Report No. 12820-IND), yang secara gamblang menyatakan bahwa pendaftaran tanah di Indonesia lebih ditujukan untuk memudahkan proses pengadaan tanah untuk menciptakan tertib administrasi.

selama masih bernama pasar diterapkan, maka dengan sendirinya kedua prinsip yang menjadi mandat UUPA ini akan gugur dengan sendirinya. Hukum pasar adalah hukum permintaan dan penawaran yang terbuka. Siapapun yang mampu menyediakan pembayaran atas nilai tawar dari sebidang tanah besar atau kecil yang berlaku pada saat itu, maka dia memiliki hak untuk membeli bidang tanah tersebut terlepas dari sudah seberapa banyak dia memiliki tanah sebelumnya. Sebaliknya, jika ada peraturan yang membatasi hak untuk membeli sebanyak-banyaknya tanah melalui pasar yang terbuka, itu berarti prinsip pasar tanah yang efisien tidak berlaku sempurna. Jadi secara logis sudah jelas bahwa prinsip pasar tanah yang efisien atau tidak, karena ini hanya persoalan mekanisme yang terjadi di dalam pasar, dengan sendirinya bertentangan dengan prinsip-prinsip pembatasan pemilikan dan penguasaan yang terbatas atas tanah seperti yang dinyatakan dalam UUPA.

Dalam hal ini "pasar tanah yang efisien" diyakini sebagai modus yang "terbaik" untuk pengadaan tanah khususnya bagi kegiatan investasi. Kita dapat melihat BPN dan Bappenas sebagai lembaga pemerintahan yang ditugaskan saat ini rajin memproduksi sejumlah draft hukum baru, mulai tingkatan UU (UU Hak Tanggungan dan UU Peralihan Hak atas Tanah dan Bangunan), Peraturan Pemerintah (PP Pendaftaran Tanah No 24/ 1997) hingga Peraturan Menteri untuk melaksanakan

berbagai ketentuan tersebut. Dewan Perwakilan Rakyat pun memuluskan jalan usulan draft RUU, Keppres, Perpers dan PP yang diajukan oleh eksekutif.

Tentu saja dalam konteks perubahan orientasi ini berdiri Bank Dunia sebagai lembaga pemberi hutang dan pengarah pembangunan (terutama perekonomian) Indonesia yang tentunya menjadi satu kelompok kepentingan yang berpengaruh besar atas perubahan-perubahan orientasi. Bank Dunia pun aktif menjalankan studi, merekomendasikan proyek dan menghutangi pemerintah Indonesia untuk menjalankan suatu skema perubahan kebijakan, kelembagaan dan manajemen pertanahan melalui Indonesia Land Administration Project (I-LAP) atau Proyek Administrasi Pertanahan Indonesia (PAP-I). Land Administration Project adalah satu proyek jangka panjang yang direncanakan untuk masa 5 periode, dengan masing-masing periode selama 5 tahun. Periode I dimulai sejak tahun 1995 yang lalu dan akan berakhir pada tahun 2000. Pada periode I dimulai sejak tahun 1995 yang lalu dan berakhir pada tahun 2000. Pada periode I proyek ini memiliki tiga komponen kegiatan, yaitu Pendaftaran dan sertifikasi Tanah secara sporadik dan sistematis, khususnya di daerah-daerah perkotaan yang tingkat pertumbuhan ekonominya tinggi tetapi prosentase sertifikasinya rendah, Penguatan Sistem Administrasi Pertanahan dan Kelembagaan BPN, serta ketiga adalah

peninjauan kembali atas peraturan pertanahan di Indonesia dan pengembangan kebijakan manajemen pertanahan dengan jalan melahirkan sejumlah peraturan baru yang lebih sesuai dengan misi dan tujuan jangka panjang proyek. Didalam komponen ketiga termasuk sebuah studi mengenai tanah-tanah adat di Indonesia untuk merekomendasikan sejumlah mekanisme untuk mensertifikasi tanah-tanah adat non hutan di Indonesia. Untuk Periode I proyek ini menelan biaya lebih kurang US\$ 140,1 juta. 65% dari keseluruhan biaya tersebut atau sebesar US\$ 80,0 juta, adalah pinjaman (hutang) dari Bank Dunia dan 11% lainnya merupakan sumbangan dari pemerintah Australia.

Meskipun idiom "pasar tanah yang efisien" saat ini menjadi kosa kata penting bagi para pembuat kebijakan pertanahan, sesungguhnya saat ini sedang terjadi suatu proses tarik menarik diantara dua kekuatan yang berada di belakangnya ataupun yang dengan terpaksa menggunakan idiom tersebut. Kedua kekuatan tersebut adalah: kelompok yang menghendaki pasar tanah bebas sepenuhnya dari campur tangan negara yang dimotori oleh Bank Dunia dan IMF sebagai agen-agen penting dari rejim kapitalis yang menghendaki terwujudnya sistem ekonomi pasar bebas satu jagad (*free trade globalization*), dan kelompok kedua adalah rejim birokrasi yang selama ini biasa menikmati keuntungan dari sistem rente

ekonomi (*economic rent*) pengadaan tanah untuk pihak swasta (*investor*). Kelompok kedua ini merupakan satu kelompok birokrat yang memperoleh keuntungan dari posisinya selaku "representasi" dari negara yang memiliki hak untuk mengatur penyediaan dan pengadaan tanah untuk investasi serta penetapan hak di atasnya. Hal ini dapat dilihat dari fenomena panjangnya meja birokrasi pengadaan tanah yang harus dilalui oleh investor jika hendak menanamkan modanya di Indonesia dan memerlukan tanah bagi kegiatan investasinya. Bank Dunia sampai tahun 1996 masih menyatakan bahwa "pasar tanah di Indonesia sangat sarat aturan (ada sekitar 200-an per aturan yang berhubungan dengan tanah". Dalam kasus penetapan ijin lokasi (*Location Permit*) misalnya, Bank Dunia mengatakan bahwa penggunaan ijin dari pemerintah untuk pengadaan tanah (*land acquisition*) merupakan penyumbang utama bagi terciptanya pasar tanah yang tidak efisien dan berbiaya tinggi karena ijin lokasi memblok dan membekukan sejumlah perjanjian atas tanah yang kemudian menghambat pasokan tanah. Di sisi lain, setelah ijin lokasi terbit barulah pihak pengembang memperoleh hak khusus untuk menjual tanah-tanah tersebut yang harganya bisa lebih rendah samai 25% dari harga pasar yang normal (*fair market*).¹⁰

Posisi rakyat daam tarik menarik kepentingan ini tentu saja berada ditengah-

¹⁰ Lihat Laporan Bank Dunia yang berjudul Indonesia: Dimensions of Growth Report No.35383-IND, May 7th 1996, khususnya halaman 31-32

tengah, tetapi bukan sebagai pihak penengah atau penguasa atas dua kekuatan yang sedang bertarung, melainkan berada dibagian yang terjepit. Rakyat berada ditengah dan terjepit dan selamanya akan berada di tengah jika tidak ada terobosan politik hukum, karena mereka hanya menjadi korban. Rakyat akan menjadi korban siapapun kekuatan yang berebut pengaruh atas kebijakan publik dibidang pertanahan ini yang akan menang nantinya.

Jika Bank Dunia dan kepentingan rejim kapitalis yang pro pasar bebas yang akan menang tampaknya memang demikian maka rakyat akan menjadi korban karena rakyat akan segera kehilangan hak-hak mereka atas tanah meskipun mereka sudah memiliki kepastian hukum lewat sertifikat. Prinsip dasar yang perlu diingat adalah bahwa dalam alam kapitalis prinsip utamanya bagaimana mengeksploitasi sebesar-besarnya, dan pemodal kuat akan tetap menguasai pasar dan dapat mengendalikannya. Dengan demikian, tanah akan dijadikan penghasil laba sebesar-besarnya dengan jalan menguasai tanah sebanyak-banyaknya atau menjadikan bahan dagangan yang dapat menghasilkan laba sebanyak-banyaknya. Konsep tanah untuk rakyat dan kaum tani seperti yang diisyaratkan oleh UUPA 1960 jelas tidak akan mendapat tempat disini. Program Landreform yang menyeluruh dan batasan-batasan akan penguasaan tanah untuk tidak berlebihan sudah bisa dipastikan tidak akan

memperoleh ruang hidup. Padahal kondisi penguasaan tanah di Indonesia saat ini sudah sangat timpang yang hanya dapat diselesaikan melalui program restrukturisasi (*landreform*).

Jika kekuatan birokrat yang terbiasa menikmati rente ekonomi dari kegiatan pengadaan tanah bisa mempertahankan posisi dan kekuasaannya, maka rakyat juga yang paling dirugikan. Ini sudah tampak jelas dalam kurun waktu lebih 15 tahun belakangan ini. Dengan kekuasaannya untuk menyediakan tanah bagi investasi, selama ini pemerintah telah mengabaikan sejumlah hak-hak rakyat atas tanah sehingga konflik dan sengketa pertanahan semakin meninggi intensitasnya dan kualitasnya dari waktu ke waktu. Hal ini semakin ditunjang pula oleh kenyataan yang lahir sebagai akibat dari diterbitkannya Keppres No 97/1993 tentang tata cara penanaman modal yang memberikan wewenang kepada BPN untuk mengeluarkan ijin lokasi dalam rangka penanaman modal dan dua buah peraturan dari kementrian agraria yang merupakan turunan dari Keppres ini (PMNA/ka. BPN No 2/1993 dan Kep.MNA/Ka.BPN 21/1994) Ketiga peraturan ini dalam pelaksanaannya memberikan keleluasaan bagi pemegang ijin lokasi (*investor*) untuk melakukan pembebasan tanah sendiri atas legitimasi pemerintah. Kerena itu, kemudian konflik antara rakyat dengan pihak pemodal atau dengan negara (*pemerintah*) atau dengan aliansi dari dua kekuatan ini sangat

dominant mewarnai jenis konflik/sengketa pertanahan di Indonesia untuk kurun waktu 15 tahun terakhir.

3. Konsentrasi Penguasaan Tanah

Hak Menguasai Negara (HMN) sebagai kekuasaan tertinggi yang dapat diikatkan atas tanah, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya tetap dianut dan dijadikan dasar legitimasi bagi pelbagai unjuk kekuasaan dalam pengadaan tanah untuk proyek-proyek pembangunan. Salah satu hasil dari kekuasaan yang diberikan dalam bentuk fasilitasi negara selama ini terhadap kegiatan investasi dilapangan agraria atau yang berkaitan dengan pengadaan tanah adalah terjadinya proses pengadaan tanah dalam skala besar untuk kegiatan-kegiatan tersebut. Proses ini kemudian melahirkan dua dampak buruk yang tidak bisa dihindari. Yaitu: meluasnya dan semakin dalamnya sengketa agraria dan ketimpangan dalam penguasaan atas tanah di Indonesia.

Konsentrasi penguasaan tanah terbesar adalah pada penguasaan hutan. Dalam hal ini pengusahaan hutan yang luas oleh perusahaan swasta terjadi sangat luar biasa, dimana satu kelompok pengusaha seperti kelompok Barito Pacific menurut data dari PDBI tahun 1995 menguasai 6.158.670 Ha hutan produksi. Hingga tahun

1998 menurut data dephut sekitar 500 HPH yang beroperasi mengusahakan sekitar 55 juta Ha hutan produksi di Indonesia.¹¹

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.¹² 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. 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

¹¹ Mrgo Iyon, "Dasar-dasar Konflik di Daerah Pedesaan Jawa" dalam dua abad Penguasaan Tanah, Sediono/Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (ed.) hal 208-209. Jakarta: Gramedia, 1984

¹² 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, Reformasidi Bidang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Jakarta: Walhi, 1998, halaman 4 27 Data ini berasal dari perhitungan Menurut Sensus Perkebunan besar 1990-1997

Ha) dari total kawasan kelompok ini berada di 17 lokasi, yang tersebar di 7 propinsi. 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 berrigasi 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 dimana tekanan penduduk terhadap tanah sangat kuat masyarakat hams bersang dengan badan-badan usah besar yang memanfaatkan ahan untuk real estate dan tujuan konsumtif segelintir kalangan atas, seperti untuk lapangan golf. BPN Jawa Barat mencatat ijin 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 Jabodetabek 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 diatas menunjukkan bahwa orientasi pengadaan tanah skala besar sebagai pengaruh dari praktek penerapan kapitalime pasar bebas sejagad (*free market globalization*) telah berdampak dan mengakibatkan terjadinya konsentrasi penguasaan tanah disatu pihak dan dilain pihak hilangnya fungsi hukum agraria untuk melindungi masyarakat dalam hal ini tidak berperannya negara pemerintah (berdasarkan prinsip HMN) untuk melindungi masyarakat, pemilik tanah sehingga akses terhadap tanah-tanah strategis didominasi oleh kalangan yang terbatas, untuk industri kehutanan,

pertambangan, perkebunan, manufaktur, perumahan dan pusat hiburan serta perbelanjaan. Tanah yang berfungsi sosial tidak sepenuhnya terimplementasi di lapangan, sebaliknya komersialisasi tanah terjadi, yang berakibat tertingganya akses masyarakat luas terhadap tanah dan kemudian secara makro semakin tertinggalnya sektor agraria dibanding sektor industri. Sehingga disatu sisi masyarakat banyak kehilangan aksesnya terhadap tanah dan sisi lain, alokasi pemanfaatan tanah untuk kalangan atas sangat lebih terutama untuk konsumsi hiburan. Padahal, semangat pembentuk konstitusi adalah politik agraria seharusnya menjamin kemakmuran rakyat. Dalam pelaksanaan kemakmuran tersebut, negara diasumsikan sebagai organisasi kekuasaan rakyat, sehingga negara di beri kekuasaan besar dan rambu-rambu "sebesar-besarnya kemakmuran rakyat", dengan menegaskan peran negara sebagai pemilik sumber-sumber agraria sebagaimana termaksud dalam asas domein, yang dipakai oleh rejim kolonial Belanda.

D. KESIMPULAN

1. Politik agraria pada masa Indonesia pasca kolonial bertumpu pada kekuasaan yang besar dari negara terhadap sumber-sumber agraria. Perkembangan gagasan tentang politik agraria Indonesia menemukan bentuk konstitusionalnya dengan dirumuskannya Pasal 33 UUD 1945 dan

UUPA 1960. Niat formal UUPA adalah UU Organik dan induk yang memberikan hak yang besar pada pemerintah untuk mengatur segala persoalan penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan "bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya", melalui konsep Hak Menguasai Negara (HMN). Ironisnya dengan menggunakan konsep HMN politik hukum agraria rejim ORB A mengembangkan proses marginalisasi posisi UUPA 1960 dan dijadikan alat untuk memuluskan proses penetrasi dan akumulasi modal dengan memberi prioritas dan fasilitas-fasilitas berlebihan kepada investasi ekonomi dan proyek-proyek pembangunan, termasuk perilaku monopolistik oleh perusahaan swasta dilapangan agraria. Ideologi "pembangunan" atau *developmentalism* menjadi pemandu politik agraria yang dikelola secara sentralistik-sektoral tidak lain adalah kapitalisme, yang kini muncul dan berkembang sebagai sebuah kekuatan ekonomi politik yang megarah kepada praktek pasar bebas dimana yang notabene pasar bebas tidak menghendaki peran Negara. Negara hams menjalankan kebijakan "laissez faire", membiarkan mekanisme pasar mengatur produksi, distribusi maupun konsumsi. Pada akhirnya melalui penerapan pasar bebas bukanlah kemakmuran global yang dicapai, melainkan: situasi

perekonomian dunia secara umum yang semakin terpuruk akibat dominasi Negara maju atas Negara berkembang seperti jaman kolonialisme abad ke-19. Dalam konteks pembangunan agraria di Indonesia pasar bebas akan membawa dampak negatif bagi keberadaan UUPA yang bersifat populis dan menghendaki peran Negara melalui konsep Hak Menguasai Negara berdasarkan pasal 2 UUPA.

2. Pengaruh praktek pasar bebas dalam mekanisme globalisasi memberikan pekerjaan rumah yang amat berat bagi negara (pemerintah) dalam menjalankan amanat UUPA dalam konsep Hak Menguasai Negara-nya dan menuntut negara melakukan pengeloaan masalah pertanahan yang berorientasi kepada prinsip penggunaan tanah yang berkelanjutan. Pengabaian terhadap hal ini akan berdampak negatif, tidak hanya dalam skala regional tetapi dalam skala global, mengingat saling ketergantungan yang semakin besar antar masyarakat internasional. Konsep Hak Menguasai Negara (HMN) sebagai kekuasaan tertinggi yang dapat dilekatkan atas tanah, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya tetap dianut dan dijadikan dasar legitimasi bagi pelbagai unjuk kekuasaan dalam melakukan pengelolaan masalah pertanahan, dalam pengadaan tanah

bagi proyek-, proyek pembangunan. Salah satu hasil dari kekuasaan yang diberikan dalam bentuk fasilitas negara selama ini terhadap kegiatan investasi dilapangan agraria atau yang berkaitan dengan pengadaan tanah adalah terjadinya proses pengadaant tanah dalam skala besar untuk kegiatan-kegiatan tersebut. Proses ini kemudian melahirkan dua dampak buruk yang tidak bisa dihindari. Yaitu: meluasnya dan semakin dalamnya sengketa agraria dan ketimpangan dalam penguasaan atas tanah di Indonesia. Orientasi pengadaan tanah skala besar sebagai pengaruh dari praktek penerapan kapitalisme—pasar bebas sejagad (free market globalization) telah berdampak dan mengakibatkan terjadinya konsentrasi penguasaan tanah disatu pihak dan dilain pihak hilangnya fungsi hukum agraria untuk melindungi masyarakat dalam hal ini tidak berperannya negara pemerintah (berdasarkan prinsip HMN)

(MAS-AJB)

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1983
- Alfred Stepan, *The State and Civil Society*, (Princeton: Princeton University Press, 1978)
- Ali Sorwan Husein, *Konflik Pertanahan*, Jakarta:

- Pustaka Sinar harapan, 1995
- Arie Sukanti Hutagalung, *Serba Aneka Masalah Tanah dalam Kegiatan Ekonomi* (Depok: Fakultas Hukum Uneversitas Indonesia, 2002)
- _____, *Konsepsi yang Mendasari Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, dalam Pidato Pengukuhan Guru Besar tetap dalam ilmu hukum agraria Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 17 September 2003,
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria di Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA. Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 1997
- _____, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional* (Jakarta: Universitas Trisakti, 2002)
- Bonnie Setiawan, *Petani Penyakap dan Buruh Tani: Tinjauan tentang Dinamika Perubahan Hubungan Sosial di Pedesaan Jawa*. Jakarta: SPES, 1990
- Christopher Pierson, *The Modern State* (London: Routledge, 1996)
- Dianto Bachriadi, "Pembangunan, Konflik Pertanahan dan Resistensi Petani" dalam Noer Fauzi (ed), *Tanah dan Pembangunan*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1997
- _____, *Ketergantungan Petani dan Penetrasi Kapital*, Bandung: Akatiga, 1995
- _____, Noer Fauzi dan Dadang Juliantara, *Manual Kursus Pembaruan Agraria*: Bukukedua, Bandung: KPA dan INPI-Pact, 1998
- Endang Suhendar, *Pemetaan Pola-Pola Sengketa Tanah di Jawa Barat*, Bandung: Akatiga, 1994
- KRHN-KPA, *Usulan Revisi Undang-undang Pokok Agraria Menuju Penegakkan hak-hak rakyat atas sumber-sumber agraria* (Jakarta-Bandung: KRHN-KPA, 1998)
- Maria SW Sumardiono, *Kebijakan pertanahan antara regulasi dan implementasi*, (Jakarta: penerbit buku Kompas, 2001)