

Afifah Kusumadara

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Jl. Mayjen Haryono 169 Malang 65145, Telp. 0341-553898.

Email: akusumad@yahoo.com

PERKEMBANGAN HAK NEGARA ATAS TANAH: HAK MENGUASAI ATAU HAK MEMILIKI?

ABSTRAK

Artikel ini ditulis dengan tujuan membahas perkembangan konsep hak menguasai negara, sebagai satu-satunya hak kebendaan yang diberikan Konstitusi kepada negara Indonesia. Dalam artikel ini penulis memfokuskan pembahasannya pada hak menguasai negara atas tanah dan pada interpretasi Mahkamah Konstitusi atas hak menguasai negara tersebut. Pembahasan penulis tersebut selanjutnya digunakan untuk menjawab permasalahan bahwa dalam kenyataannya hak menguasai negara atas tanah telah dimaknai secara keliru oleh Pemerintah, menjadi hak memiliki atas tanah. Disamping itu, hak menguasai negara atas tanah semakin tereduksi di Indonesia, digantikan dengan hak privat individual atas tanah. Hal ini mengakibatkan konflik pertanahan yang meluas di antara masyarakat di seluruh Indonesia. Dari pembahasan yang dilakukan penulis terhadap perkembangan konsep hak negara atas tanah dan interpretasi Mahkamah Konstitusi, maka penulis menemukan bahwa berbagai undang-undang sektoral terkait tanah telah menyimpang dari falsafah dan prinsip dasar UUPA. Oleh karena itu, perlu reformasi peraturan perundang-undangan yang mengembalikan UUPA sebagai payung hukum dari segala peraturan perundang-undangan terkait tanah.

KEYWORDS: Tanah, Hak Milik, Hak Menguasai Negara, Hak Ulayat, Masyarakat Adat.

ABSTRACT

This article aims to analyse the evolvement of the concept of State's Control Right as the only property right provided by the Constitution to the state. In this article, the author focuses her discussion on the state's right on land and on the Constitutional Court's interpretation on the state's control right. The analysis is used to answer the problems of the government's wrong interpretation and implemetation of the state's control right on land; the degradation of state's control right on land caused by massive land transfer to private entities; the wide-spread land conflicts all over Indonesia. Based on the analysis, the author finds that most of legislations and regulations related to land have violated some basic principles of the Basic Agrarian Law No. 5/1960 as the umbrella legislation on land in Indonesia.

KEYWORDS: Land, *Staatsdomein*, State's Control Right, *Ulayat* Right, *Adat* Community.

I. PENDAHULUAN

Dasar hukum dari hak kebendaan negara Indonesia ditemukan pengaturannya dalam pasal 33 ayat (2) dan (3) Undang-undang Dasar 1945:

- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Kedua ayat Konstitusi tersebut memberikan kepada negara sebuah hak bernama Hak Menguasai. Hak Menguasai atau kadang disebut Hak Menguasai Negara (HMN) adalah satu-satunya hak kebendaan yang secara eksplisit diberikan oleh Konstitusi kepada negara Indonesia. Hak Menguasai Negara atas bumi, air, kekayaan alam, serta cabang-cabang produksi vital harus digunakan semata-mata untuk memakmurkan rakyat Indonesia.

Konsep Hak Menguasai Negara sesungguhnya berasal dari konsep hukum adat yang telah lama dijalankan oleh penduduk asli jauh sebelum terbentuknya Indonesia sebagai negara. Dalam hukum adat, kepentingan publik lebih didulukan daripada kepentingan pribadi atau individual. Dengan kata lain, hukum adat didasarkan pada konsep perlindungan kepentingan publik atau kepentingan komunal (Kusumadara, 2000: 6). Dengan demikian benda atau properti yang penting untuk kepentingan umum, seperti air, sumber daya alam, tanah, dan juga ilmu pengetahuan, harus dimiliki bersama atau setidaknya dikuasai bersama oleh masyarakat. Walaupun hukum adat mengakui hak individu atas benda, hukum adat tetap mendahulukan prinsip perlindungan kepentingan umum dan prinsip bahwa benda memiliki fungsi sosial. (Kusumadara, 2000: 30). Sebagai contoh, dalam masyarakat hukum adat seseorang dapat mewarisi tanah orang tuanya, akan tetapi kepemilikan dia atas tanah tersebut tetap berada di bawah kontrol dari komunitas di mana dia bertempat tinggal (Spruyt dan Robertson, 1973: 13). Hal ini disebabkan karena menurut hukum adat, individu beserta harta bendanya merupakan bagian tidak terpisahkan dari lingkungan

di sekitarnya yang bisa membawa kebaikan sekaligus keburukan pada lingkungannya. (Haar, 1948: 53 dan Burns, 1989: 10)

Setelah kemerdekaan dan pendirian negara Indonesia, pemerintah Indonesia memandang negara sebagai pengejawantahan rakyat Indonesia. Oleh karena itu, kepentingan publik atau masyarakat ditransformasikan menjadi kepentingan negara. Pasal 33 UUD 1945 disusun berdasarkan konsep ini. Kepentingan rakyat Indonesia atas bumi, air, kekayaan alam, serta cabang-cabang produksi vital, ditransformasikan menjadi kepentingan negara sepanjang tujuannya untuk memakmurkan rakyat. Selanjutnya, ketentuan konstitusi atas hak menguasai negara ini diterapkan dalam seluruh peraturan perundang-undangan Indonesia.

Artikel ini akan membahas perkembangan konsep hak menguasai negara, sebagai satu-satunya hak kebendaan yang diberikan oleh Konstitusi kepada negara Indonesia. Hak menguasai negara tersebut meliputi atas bumi, air, kekayaan alam, serta cabang-cabang produksi vital. Untuk artikel ini, penulis hanya memfokuskan bahasannya pada hak menguasai negara atas tanah dan pada interpretasi Mahkamah Konstitusi atas hak menguasai negara tersebut.

Pembahasan tersebut perlu dilakukan untuk menjawab permasalahan hukum bahwa dalam kenyataannya hak menguasai negara atas tanah telah dimaknai dan diterapkan secara keliru oleh Pemerintah Indonesia, menjadi hak memiliki atas tanah. Hak menguasai negara atas tanah semakin tereduksi di Indonesia, digantikan dengan hak privat individual atas tanah. Akibatnya, permasalahan hukum ini memicu konflik pertanahan yang meluas di antara masyarakat di seluruh Indonesia.

Di akhir artikel ini, penulis akan memberikan hasil dari pembahasannya serta memberikan saran untuk mengatasi permasalahan hukum tersebut.

II. PEMBAHASAN

A. Hak Negara atas Tanah

Dalam sub-bab ini penulis akan membahas perkembangan konsep Hak Menguasai Negara atas tanah sebagaimana yang dimandatkan oleh Konstitusi. Pembahasan penulis akan dibagi dalam dua era, yaitu: Sebelum era Reformasi (termasuk sebelum kemerdekaan) dan setelah era Reformasi.

i. *Sebelum Kemerdekaan dan Sebelum Era Reformasi*

Sebelum kemerdekaan Indonesia, negara Hindia Belanda memiliki hak milik bersifat privat (*domain*) atas tanah. Tanah-tanah yang dimiliki secara privat oleh negara Hindia Belanda dikategorikan sebagai tanah negara. Di tahun 1870-an, pemerintah kolonial Hindia Belanda mengundang beberapa perundangan di bidang agraria (*Agrarisch Besluit*) yang mendeklarasikan kepemilikan negara atas tanah atau *Domeinverklaring* (*Agrarisch Besluit* (S.1870-118), S.1875-119a, S.1874- 94f, S.1888-58). *Agrarisch Besluit* yang berisi *Domeinverklaring* ini diundangkan seiring meningkatnya pembukaan usaha perkebunan komersial Belanda, seperti perkebunan kopi, tembakau, teh, dan sebagainya, di Hindia Belanda.

Dengan adanya *Domeinverklaring* tersebut, negara Hindia Belanda menjadi pemegang hak

milik atas tanah-tanah yang tidak berada di bawah hak privat menurut hukum Belanda. Dengan kata lain, tanah yang tidak ada alat bukti haknya menjadi tanah negara, termasuk tanah masyarakat adat. *Agrarisch Besluit* yang berisi *Domeinverklaring* ini jelas melanggar prinsip hukum adat yang memang tidak memiliki konsep bukti tertulis untuk kepemilikan komunal atas tanah adat (Sumardjono, 2005: 60; von Benda Beckmann, 2008: 12; Burns, 1989; 38-39). Sebagai akibatnya, seluruh tanah adat jatuh menjadi hak milik negara Hindia Belanda sehingga pemerintah Hindia Belanda dapat menggunakannya untuk kepentingan kolonialisme mereka.

Setelah kemerdekaan, berdasarkan pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945, pemerintah Indonesia di bawah Presiden Soekarno mengundangkan Undang-undang No. 5/1960 tentang Undang-undang Pokok Agraria untuk mengatur penggunaan dan kepemilikan atas seluruh jenis tanah, tidak hanya tanah agraris/pertanian, tetapi juga tanah perkotaan, hutan, sawah, perkebunan, pertambangan, dan juga perairan.

Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) ini menolak konsep *staatsdomein* atau hak milik negara atas tanah. Dalam Penjelasan Umum Bagian II (2) UUPA, dijelaskan bahwa pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidak memberikan hak pada negara untuk memiliki tanah, tetapi hanya memberikan hak menguasai atas tanah. Menurut Penjelasan Umum tersebut, negara diberi wewenang atau mandat oleh bangsa Indonesia untuk menguasai bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya.

Pasal 2 ayat (2) UUPA mendefinisikan hak menguasai negara atas tanah ini sebagai kewenangan negara 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.

Singkatnya, menurut UUPA, hak menguasai negara atas tanah berarti hak negara untuk mengatur dan mengelola tanah, bukan hak untuk memiliki tanah. Konsep UUPA ini dipengaruhi oleh konsep hukum adat yang tidak mengakui hak milik individual yang absolut/mutlak atas tanah, dan hanya mengakui hak komunal atas tanah.

UUPA memang mengakui bahwa hukum yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa di Indonesia adalah hukum adat sebagai hukum asli rakyat Indonesia (pasal 5 dan Penjelasan Umum Bagian III (1) UUPA). Dengan demikian, UUPA juga menerima konsep hak adat atas tanah yang disebut sebagai hak ulayat. Hak ulayat menurut UUPA sama dengan *beschikkingsrecht* yang menurut Van Vollenhoven dan para ahli hukum adat lainnya dimaksudkan sebagai hak komunal/bersama dari masyarakat adat untuk mengatur dan mengolah tanah mereka seisinya (Sumardjono, 2005: 55; von Benda Beckmann: 2008: 10). Walau demikian, perlu dicatat bahwa penerimaan hukum

adat dan hak ulayat dalam UUPA ini tidak dilakukan dengan sepenuh hati, melainkan dengan persyaratan, yaitu hukum adat dan hak ulayat tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional dan kepentingan negara, serta harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Pemerintah Indonesia (pasal 2 ayat (4), pasal 3, pasal 5, Penjelasan Umum Bagian II (3) UUPA). Pengakuan setengah hati ini pada akhirnya menjadi sumber dari konflik berkepanjangan antara masyarakat adat dan pemerintah Indonesia hingga kini. Hal ini juga menjadi pembahasan dalam artikel ini.

UUPA mengatur bahwa hak atas tanah memiliki fungsi sosial (pasal 6). Hal ini menunjukkan sifat sosialisme dari Undang-undang ini. Oleh karena itu, segala hak atas tanah dapat dicabut oleh negara untuk kepentingan umum, bangsa dan negara dengan ganti rugi yang layak dan menurut undang-undang (pasal 18)

Enam tahun setelah UUPA diundangkan, pemerintahan Presiden Soekarno digantikan oleh pemerintahan militer di bawah Jendral Soeharto. Untuk mempercepat pembangunan ekonomi Indonesia yang tidak berkembang di bawah Soekarno, pemerintahan Soeharto memperluas peranan negara dari hanya sebagai “pemegang kuasa” menjadi “pemilik” atas tanah, khususnya tanah-tanah yang tidak memiliki sertifikat atau tidak memiliki alat-alat bukti alas hak lainnya. Pemerintah menyebut tanah-tanah ini sebagai Tanah Negara Bebas (Ismail: 1994: 4) yang berarti dapat digunakan dengan bebas oleh negara, terutama untuk kepentingan pembangunan.

Walaupun mereka selalu menyatakan menjunjung Konstitusi dan UUPA, akan tetapi pemerintahan Soeharto sering menerbitkan regulasi yang secara implisit maupun eksplisit memperluas kewenangan negara untuk memiliki tanah di Indonesia. Hal ini bisa terjadi dengan mudah mengingat pemerintahan Soeharto mendapat dukungan militer yang menguasai perlemen maupun pemerintahan dari pusat sampai daerah. Di bawah ini diberikan beberapa contoh regulasi pertanahan yang memperluas kewenangan negara untuk memiliki tanah di Indonesia.

Pada tahun 1967 pemerintahan Soeharto mengundangkan Undang-undang No. 5 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan. UU Pokok Kehutanan ini menggunakan istilah “Hutan Negara” untuk hutan-hutan yang berada di atas tanah yang tidak dapat dibuktikan hak miliknya (hak milik privat). Di samping itu, UU Pokok Kehutanan ini juga memasukkan hutan ulayat milik masyarakat hukum adat ke dalam kategori Hutan Negara (pasal 2 dan Penjelasan Umum UU Pokok Kehutanan). Hal ini menurut penulis disebabkan Pemerintah menganggap hak milik komunal tidak sama kedudukan hukumnya dengan hak milik privat yang dikenal dalam sistem hukum perdata Barat. Sehingga Pemerintah lebih memberikan perlindungan hukum kepada hak-hak privat, termasuk hak milik, daripada hak komunal (*beschikkingsrecht* atau hak ulayat) yang tidak dikenal dalam sistem hukum perdata Barat. Setelah kemerdekaan, hukum Indonesia memang lebih didominasi oleh hukum peninggalan pemerintah Hindia Belanda sebagai akibat dari pelaksanaan pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, yang berbunyi “Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.” (naskah asli UUD 1945).

Pada tahun 1970, pemerintahan Soeharto menerbitkan peraturan pelaksana dari UU Pokok Kehutanan No. 5/1967, yaitu Peraturan Pemerintah No. 21/1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan. Sesuai judulnya, Peraturan Pemerintah ini menerbitkan alas hak baru atas tanah yang disebut “Hak Pengusahaan Hutan” dan “Hak Pemungutan Hasil Hutan”. Kedua hak atas tanah ini oleh masyarakat biasanya disingkat sebagai HPH. Menurut Peraturan Pemerintah ini, negara dapat memberikan HPH kepada perusahaan milik negara, perusahaan swasta, dan perusahaan *joint-venture* (pasal 9).

Dengan Peraturan Pemerintah ini, Pemerintahan Soeharto memberikan perlindungan yang luas kepada pemegang HPH, termasuk perlindungan dari kemungkinan konflik yang muncul dari masyarakat adat yang menguasai atau memiliki hutan ulayat. Pasal 6 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 21/1970 bahkan membekukan hak ulayat masyarakat atas hutan mereka yang sedang dikerjakan oleh pemegang HPH. Pembekuan hak ulayat oleh pemerintah ini jelas melanggar mandat Hak Menguasai Negara yang diberikan oleh Konstitusi.

Peraturan Pemerintah ini secara implisit menunjukkan bahwa pemerintahan Soeharto memiliki konsep yang serupa dengan konsep pemerintah kolonial Belanda tentang negara mempunyai hak milik atas tanah sebagaimana yang penulis uraikan di atas tentang *Domeinverklaring*.

Dalam hal ini jelas pemerintahan Soeharto telah mengabaikan fakta bahwa masyarakat adat dengan hak ulayat mereka telah ada dan eksis jauh sebelum negara Indonesia terbentuk. Sewaktu mereka dimasukkan menjadi bagian dari negara Indonesia, hak mereka yang sudah eksis sebelum Indonesia terbentuk tidak dapat dihapus dengan sewenang-wenang oleh negara Indonesia. Para bapak pendiri bangsa telah mengakui serta memberikan perlindungan atas keberadaan masyarakat adat dalam sidang-sidang persiapan kemerdekaan Indonesia. Dukungan dan perlindungan mereka atas keberadaan masyarakat adat beserta hak-haknya terekam dengan baik dalam Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) (Bahar, et.al. (eds), 1995: 18) dan juga dalam Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 (naskah asli UUD 1945). Oleh karena itu, seharusnya Pemerintah tidak dapat mencabut hak ulayat dan tanah masyarakat adat secara sepihak (bandingkan dengan Palmer, 2012, 1-5).

Selanjutnya, di tahun 1993 Pemerintahan Soeharto menerbitkan Keputusan Presiden No. 55/1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Keputusan Presiden ini diterbitkan sebagai peraturan pelaksana bagi pasal 6 UUPA yang mengatur bahwa hak milik atas tanah berfungsi sosial, dan bagi pasal 18 UUPA yang memberikan kewenangan kepada negara untuk mencabut hak-hak rakyat atas tanah, dengan ganti rugi yang layak, untuk kepentingan bangsa dan negara.

Banyak ahli hukum yang menguatirkan Keputusan Presiden (Keppres) ini akan melegitimasi kedudukan negara sebagai pemilik atas tanah di Indonesia. Pemerintahan militer Soeharto, baik di tingkat provinsi atau daerah selalu memiliki posisi tawar yang lebih kuat dibandingkan rakyat pemegang hak atas tanah untuk memutuskan jenis dan jumlah ganti rugi atas pengambil-alihan tanah demi pembangunan. Kekuatiran para ahli hukum ini dikarenakan Keppres tersebut merujuk

kepada Undang-undang No. 20/1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Diatasnya. UU Pencabutan Hak Atas Tanah yang masih berlaku sampai sekarang ini menentukan bahwa ganti rugi kepada pemegang hak atas tanah ditetapkan sepihak oleh pemerintah walaupun pemerintah diwajibkan untuk melakukan perundingan dengan para pemegang hak atas tanah tersebut. Menurut UU ini para pemegang hak atas tanah yang tidak bersedia menerima ganti rugi yang ditetapkan oleh pemerintah dapat mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi, walaupun proses banding tersebut tidak akan menghentikan pencabutan hak atas tanah mereka oleh pemerintah.

Dalam prakteknya, setelah pemerintah melakukan pencabutan hak atas sebidang tanah dan benda-benda di atasnya, pemerintah memasang tanda bertuliskan “Tanah Ini Milik Negara” di atas tanah tersebut (Ismail, 1994: 4). Tanda yang bertuliskan “Tanah Ini Milik Negara” menunjukkan bahwa pemerintahan Soeharto masih memiliki konsep *staatsdomein* atas tanah di Indonesia, seperti pemerintahan Hindia Belanda.

Tanah-tanah yang telah dicabut haknya oleh pemerintah dan diambil oleh pemerintah ini statusnya berubah menjadi “Tanah Negara”. Tanah negara ini pada umumnya kemudian dikelola oleh instansi atau lembaga pemerintah yang diberi “hak pengelolaan” untuk menjadikan tanah tersebut bermanfaat bagi kepentingan publik seperti jalan tol, perumahan rakyat, pelabuhan, dan sebagainya. Akan tetapi dalam kenyataannya banyak lembaga pemerintah yang memiliki hak pengelolaan atas tanah negara tersebut tidak dapat menjalankan hak pengelolaannya karena berbagai alasan (Rahmi, 2010), salah satunya tidak adanya anggaran pemerintah (Santoso, 2012: 194), ditambah tidak mendaftarkan tanah-tanah tersebut sebagai tanah di bawah hak pengelolaan pemerintah (Parlindungan, 1993: 4). Sebagai akibatnya, tanah-tanah tersebut berubah statusnya menjadi tanah terlantar. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah telah mengabaikan mandat yang diberikan oleh pasal 33 UUD 1945 untuk mengurus dan mengatur tanah demi kemakmuran rakyat.

Walau pasal 11 UU Pencabutan Hak Atas Tanah No. 20/1961 menyebutkan bahwa pemerintah harus mengembalikan tanah yang sudah dibebaskan kepada pemegang hak asal jika tidak dapat menggunakan tanah sesuai rencana pembangunannya, akan tetapi dalam kenyataannya banyak lembaga pemerintah yang memilih untuk mengalihkan hak pengelolaan tanah mereka kepada perusahaan-perusahaan swasta yang dapat mengusahakan tanah tersebut untuk menghasilkan keuntungan. Pengalihan tanah dari lembaga pemerintah ke perusahaan-perusahaan swasta pada umumnya dilakukan berdasarkan kontrak keperdataan seperti kontrak jual-beli, *Build Operate Transfer* (Santoso, 2012: 194), atau ruislag (Parlindungan, 1993: 4).

Hak Pengelolaan memang tidak dikenal dalam UUPA No. 5/1960. Akan tetapi Presiden Soeharto beserta menteri-menterinya sering menerbitkan peraturan-peraturan terkait Hak Pengelolaan atas tanah, seperti Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6/1972, Peraturan Menteri Agraria No. 1/1966, Peraturan menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9/1999, Peraturan Pemerintah No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Pemerintah

No. 40/1966, Peraturan Pemerintah No. 36/1997, dan Undang-undang No. 21/1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan. Dalam peraturan-peraturan tersebut hak pengelolaan atas tanah dimaksudkan sebagai hak publik yang merupakan bagian dari hak menguasai negara atas tanah. Oleh karena itu, walaupun peraturan-peraturan tersebut membolehkan pemerintah untuk melibatkan pihak-pihak privat dalam mengelola dan mendayagunakan tanah, akan tetapi tanah tersebut tetap harus digunakan untuk melayani kepentingan umum, bukan untuk melayani kepentingan pribadi dari pihak-pihak yang terlibat dalam pengelolaan tanah negara tersebut. Hanya saja dalam prakteknya, dengan alasan bahwa mereka tidak sanggup untuk mengelola tanah yang berada di bawah hak pengelolaannya, banyak lembaga-lembaga pemerintahan yang mengalihkan tanah-tanah tersebut ke pihak privat dan selanjutnya mengizinkan pihak privat, seperti perusahaan *real estate* untuk memiliki hak privat/keperdataan atas tanah-tanah tersebut. Dengan demikian, di era Pemerintahan Soeharto hak pengelolaan yang seharusnya bersifat hak publik berubah menjadi hak privat bagi kepentingan pihak yang menggunakan tanah tersebut.

Hal ini mengakibatkan sebagian besar tanah terutama di perkotaan alas haknya dipegang oleh perusahaan-perusahaan swasta. Christianto Wibisono, ahli ekonomi Indonesia, mencatat bahwa 10 (sepuluh) konglomerat menguasai sekitar 600 kilometer persegi tanah di kota atau area sekitar Jakarta. Sepuluh konglomerat ini membangun kompleks perumahan mewah termasuk padang golf yang jelas-jelas bukan untuk kepentingan umum (KOMPAS, 1995: 13).

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa terjadi evolusi atau perkembangan konsep hak negara atas tanah mulai dari zaman Hindia Belanda. pemerintahan Soekarno dan selanjutnya pemerintahan Soeharto. Di zaman Hindia Belanda, negara mempunyai hak milik (*domein*) atas tanah. Setelah kemerdekaan di zaman Pemerintahan Soekarno, UUD 1945 dan UUPA menghapus konsep *staatsdomein* atas tanah dan hanya memberikan kepada negara hak menguasai atas tanah. Akan tetapi sewaktu Presiden Soeharto menggantikan Presiden Soekarno, pemerintahannya memperluas peranan negara dari “pemegang hak menguasai” menjadi “pemilik” atas tanah-tanah yang tidak memiliki alat bukti hak.

Uraian di atas juga membuktikan bahwa hak menguasai negara atas tanah telah dimaknai secara keliru oleh pemerintah, dan hak menguasai negara atas tanah semakin tereduksi di Indonesia, digantikan dengan hak privat individual atas tanah karena pemerintah lalai dalam menjalankan hak pengelolaannya atas tanah negara.

Hal-hal yang diuraikan di atas ini pada akhirnya mengakibatkan konflik pertanahan yang meluas di antara masyarakat di seluruh Indonesia yang akan dijelaskan di sub-bab di bawah ini.

ii. Setelah Era Reformasi

Setelah jatuhnya pemerintahan Soeharto di tahun 1998, Indonesia memasuki era pemerintahan Reformasi yang ditandai terutama dengan iklim kebebasan sosial dan politik, berkurangnya dominasi pemerintah pusat, dan berkembangnya otonomi daerah. Sudah ada 4

(empat) presiden selama era pemerintahan Reformasi ini.

Walaupun telah banyak peraturan perundang-undangan tentang tanah yang diterbitkan selama era pemerintahan Reformasi, baik yang baru maupun yang bersifat amandemen, konsep pemerintah tentang hak negara atas tanah masih serupa dengan konsep pemerintahan sebelum era Reformasi.

Perbedaannya hanyalah di era pemerintahan Reformasi, yang melaksanakan hak menguasai negara atas tanah adalah pemerintah-pemerintah daerah (pemda) di Indonesia. Hal ini sebagai akibat dari pelaksanaan otonomi daerah di bidang pemerintahan dan keuangan setelah era Reformasi (lihat UU No. 22/1999 yang telah diganti dengan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 25/1999 yang telah diganti dengan UU No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah).

Untuk meningkatkan pendapatan daerah, sebagian besar pemda di Indonesia memaksimalkan penggunaan tanah di daerah mereka untuk mengambil sumber daya alam mereka, seperti mineral, tambang, dan minyak kelapa sawit. Pada umumnya, pendapatan yang diperoleh dari sumber daya alam tersebut digunakan untuk mendukung kepentingan politik pemerintah daerah yang sedang berkuasa.

Kebiasaan untuk tidak mengakui hak ulayat masyarakat adat atas tanah mereka masih berlanjut di era Reformasi, baik itu dilakukan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Pemerintahan Reformasi mengundang Undang-undang No. 41/1999 tentang Kehutanan yang menggolongkan hutan adat sebagai hutan negara (pasal 1 butir 6 dan pasal 5). Sementara itu, Undang-undang No. 2/2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum masih mensyaratkan alat bukti hak sebagai satu-satunya bukti kepemilikan hak atas tanah (pasal 40 - 43). Tanpa alat bukti hak, tanah dan hutan menjadi tanah negara bebas atau hutan negara bebas.

Mengingat banyak penduduk di pulau-pulau di luar Jawa terdiri dari masyarakat adat, maka tanah dan hutan mereka hanya dilindungi dengan hak ulayat saja, bukan dengan sertifikat atau alat bukti lainnya. Oleh karena itu, sebagian besar tanah dan hutan di luar Jawa jatuh menjadi tanah atau hutan negara bebas.

Berdasarkan hak menguasai negara atas tanah, maka baik pemerintah daerah maupun pemerintah pusat memberikan izin atau konsesi kepada perusahaan-perusahaan swasta untuk menggunakan tanah dan hutan negara tersebut. Pemerintah daerah di Indonesia pada umumnya menerbitkan kuasa pertambangan mineral dan batu-bara, serta izin lokasi dan izin usaha perkebunan kelapa sawit kepada perusahaan-perusahaan swasta, sedangkan pemerintah pusat biasanya menerbitkan izin pengusahaan hutan dan pemungutan hasil hutan.

Sejak era otonomi daerah di tahun 1999, jumlah izin atau konsesi yang dikeluarkan oleh pemerintah sangat mencengangkan. Chalid Muhammad, Koordinator lembaga "Institut Hijau Indonesia" memperkirakan bahwa di antara tahun 2009 dan 2012 saja, pemerintah telah mengeluarkan 10.677 izin pertambangan (KOMPAS. 2013: <http://cetak.kompas.com/read/2013/>

01/16/03523056/Eksploitasi.Tambang.Kian.Mengkhawatirkan). Izin pertambangan mineral dan batu-bara serta izin usaha perkebunan yang luar biasa banyak dan kadang bertabrakan satu sama lain telah menciptakan konflik yang meluas antara perusahaan pemegang izin dengan penduduk setempat di seluruh Indonesia. Dalam laporannya, KOMNAS HAM menyebutkan bahwa konflik dan pelanggaran HAM yang meluas terjadi pada tanah dan hutan yang dikonsesikan oleh negara kepada perusahaan swasta maupun kepada perusahaan BUMN (KOMNAS HAM, 2013: <http://www.komnasham.go.id/informasi/images-portfolio-6/rekam-media/item/389-tersebar-di-98-kabupaten-konflik-agraria-didominasi-sektor-perkebunan-dan-kehutanan?tmpl=component&print=1&page=>).

Sementara itu di Jawa, tanah-tanah yang berada di bawah hak pengelolaan pemerintah daerah atau lembaga pemerintah sering dialihkan ke perusahaan swasta dengan memberikan alas hak keperdataan seperti, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, kepada mereka (Santoso, 2012: 194). Dengan mengalihkan tanah-tanah yang seharusnya berada di bawah hak pengelolaan pemerintah kepada perusahaan swasta, pemerintah telah membuat tanah milik publik menjadi tanah privat yang digunakan untuk kepentingan perusahaan privat, bukan untuk kepentingan publik.

Sebagian besar tanah di Jawa, terutama di daerah perkotaan, telah dialihkan ke perusahaan pengembang swasta oleh pemerintah daerah atau lembaga pemerintah yang memegang hak pengelolaan atas tanah tersebut. Sebagai contoh, pemegang hak atas 80 persen tanah di kota Tangerang Selatan, yang termasuk kawasan Jakarta Raya, adalah perusahaan pengembang privat atau perorangan (KOMPAS, 2011: <http://cetak.kompas.com/read/2011/08/02/0508363/swasta.kuasai.lahan>). Tanah-tanah tersebut digunakan oleh perusahaan pengembang untuk meningkatkan keuntungan perusahaan mereka. Akhir-akhir ini, terjadi lonjakan harga rumah dan bangunan yang tidak lagi terjangkau oleh rakyat banyak sebagai akibat praktek spekulasi atau investor yang menaikkan harga rumah secara tidak wajar. Perumahan tidak lagi dibangun oleh perusahaan pengembang untuk kepentingan publik tetapi untuk kepentingan investasi dan spekulasi guna meraup profit yang setinggi-tingginya (KOMPAS, 2013: 6).

Pada bulan Juni 2013, *Special Rapporteur* PBB, Raquel Ronik, menuliskan laporan awalnya tentang perumahan di Indonesia (UN Human Rights Office of the High Commissioner, 2013: 3-4):

...

During my mission I have heard several times that there is no room for the poor in the city because of the high costs of land and housing...

...

The situation has become more severe in the last 15 years as private developers dominate urban development in Indonesia.... The commercialization of urban land is widespread followed by uncontrolled land speculation and land monopolization which contributes to skyrocketing prices,...

...

Situasi yang digambarkan oleh *Special Rapporteur* PBB, Raquel Ronik, tersebut menunjukkan bahwa negara telah mengabaikan kewajibannya untuk menyediakan perumahan bagi rakyatnya, walaupun Indonesia telah meratifikasi *International Covenant on Economical and Social Rights*, yang mewajibkan negara anggotanya untuk menyediakan perumahan yang layak bagi rakyatnya (pasal 11).

Dari uraian di sub-bab ini dapat disimpulkan bahwa di era Reformasi, pemerintahan Reformasi masih menggunakan interpretasi yang sama dengan pemerintahan sebelumnya tentang hak negara atas tanah. Pemerintahan Reformasi dalam prakteknya masih menginterpretasikan negara sebagai pemilik atas tanah. Hal ini terbukti dari sejak era otonomi daerah banyak pemerintah daerah yang secara masif mengambil tanah atau hutan dari masyarakat adat di daerahnya dan memberikan izin atau konsesi kepada perusahaan swasta untuk menggunakan tanah atau hutan tersebut guna menghasilkan pendapatan daerah yang diperlukan pemerintah daerah yang berkuasa. Hal ini mengakibatkan konflik pertanahan dan pelanggaran HAM yang meluas di seluruh Indonesia. Selain itu, pemerintah di Jawa sering mengalihkan tanah di bawah hak pengelolaan mereka kepada perusahaan pengembang swasta yang membangun perumahan untuk kepentingan para spekulan dan investor, bukan untuk kepentingan rakyat umum.

Uraian di sub-bab ini juga membuktikan bahwa tanah-tanah yang harusnya di bawah hak negara yang bersifat publik telah berganti menjadi tanah di bawah hak privat untuk kepentingan sektor privat dan bukan lagi untuk kepentingan umum.

B. Interpretasi Mahkamah Konstitusi

Sub-bab ini akan membahas interpretasi Mahkamah Konstitusi atas makna Hak Menguasai Negara dan hak ulayat masyarakat adat atas hutan mereka. Hasil dari pembahasan dalam sub-bab ini akan digunakan untuk menguji konstitusionalitas praktek penguasaan negara atas tanah dan peraturan perundang-undangan terkait tanah yang dibuat oleh pemerintah.

i. Interpretasi tentang Hak Menguasai Negara atas Bumi, Air, dan Kekayaan Alam yang Terkandung di Dalamnya.

Dalam beberapa putusannya yaitu putusan No. 36/PUU-X/2012 tentang pengujian Undang-undang No. 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, putusan atas perkara No. 058-059-060-063/PUU-II/2004 tentang pengujian Undang-undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, dan putusan atas perkara No. 001-021-022/PUU-I/2003 tentang pengujian Undang-undang No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa konsep hak menguasai negara merupakan manifestasi kedaulatan rakyat. Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dimiliki bersama oleh seluruh rakyat Indonesia. Selanjutnya, rakyat memberikan mandat kepada negara untuk menguasai dan menggunakan bumi, air dan kekayaan alam tersebut untuk sebesar-besar kemakmuran negara.

Menurut Mahkamah Konstitusi, mandat yang memberikan negara hak untuk menguasai bumi, air dan kekayaan alam tersebut, mewajibkan negara untuk menjalankan 5 (lima) fungsi yaitu,

fungsi pembuat kebijakan, fungsi pengurusan, fungsi pengaturan, fungsi pengelolaan, dan fungsi pengawasan. Kelima fungsi tersebut menurut Mahkamah Konstitusi merupakan satu kesatuan. Akan tetapi, untuk secara efektif memberikan kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi rakyat, negara menurut Mahkamah Konstitusi dalam putusan No. 36/PUU-X/2012, sebaiknya mendahulukan fungsi pengelolaannya, yaitu pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam. Setelah itu, negara menjalankan fungsinya sebagai pembuat kebijakan, melakukan pengurusan, lalu pengaturan dan pengawasan.

Dengan mengelola sumber daya alam secara langsung, seluruh hasil dan keuntungannya akan kembali ke negara untuk kemakmuran rakyatnya. Mahkamah Konstitusi dalam yudisial review tersebut memerintahkan negara untuk melakukan fungsi pengelolaannya langsung sepanjang negara memiliki kemampuan modal, teknologi dan manajemen. Fungsi pengelolaan negara secara langsung dapat dilakukan melalui organ-organ negara maupun Badan Usaha Milik Negara.

Dari putusan Mahkamah Konstitusi di atas di atas dapat ditarik analogi bahwa tanah, seperti halnya sumber daya alam, seharusnya dikelola langsung oleh negara sebisa mungkin, dan tidak selayaknya diserahkan pengelolaannya kepada swasta.

Selanjutnya dalam putusan No. 002/PUU-I/2003, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa harga bahan bakar minyak dan gas bumi dalam negeri harusnya ditetapkan oleh Pemerintah, bukan oleh mekanisme pasar. Dari putusan ini, dapat ditarik analogi bahwa harga tanah, seperti halnya harga minyak dan gas bumi, seharusnya juga ditetapkan oleh negara, bukan ditetapkan oleh para spekulasi dan investor sebagaimana yang sekarang terjadi.

ii. Interpretasi tentang Hak Ulayat untuk Hutan Adat

Mahkamah Konstitusi dalam yudisial reviewnya atas Undang-undang No. 41/1999 tentang Kehutanan (Putusan No. 35/PUU-X/2012), mengingatkan negara bahwa masyarakat hukum adat diakui dan dilindungi oleh Konstitusi, terutama dalam pasal 18B ayat (2) dan pasal 28I ayat (3). Oleh karena itu masyarakat hukum adat diakui sebagai subyek hukum sebagaimana subyek hukum lainnya di Indonesia. Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 menyebutkan bahwa: "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang".

Selanjutnya, pasal 28I ayat (3) UUD 1945 menyebutkan bahwa: "Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban".

Dalam putusannya tersebut, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa mengklasifikasikan hutan adat sebagai hutan negara (UU Kehutanan pasal 5 ayat (2) dan penjelasannya) merupakan pelanggaran hak-hak konstitusional masyarakat hukum adat. Mahkamah Konstitusi juga memutuskan bahwa hutan adat adalah hutan dengan status hak tersendiri dan terpisah dari hutan negara.

Menurut Mahkamah Konstitusi, hukum adat adalah sederajat dengan hukum-hukum lainnya

di Indonesia. Hukum adat sebagai *living law* adalah hukum yang sudah diterima, ditaati, dan dijalankan oleh masyarakatnya.

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, negara tidak dapat mengambil hutan adat dan memasukkannya sebagai bagian dari hutan negara. Oleh karena itu, perusahaan-perusahaan swasta yang mengusahakan hutan-hutan adat tanpa izin masyarakat pemegang hak ulayatnya harus mengembalikan hutan-hutan adat tersebut kepada pemegang hak ulayatnya.

III. SIMPULAN DAN SARAN

Dari pembahasan yang sudah dituliskan di atas dapat disimpulkan bahwa telah terjadi perkembangan/evolusi konsep hak negara atas tanah di Indonesia. Konstitusi dan UUPA memberikan mandat kepada negara untuk menguasai tanah, bukan untuk memiliki tanah. Akan tetapi dalam perkembangannya ternyata pemerintah Indonesia memperluas kewenangan negara dari “pemegang hak menguasai” menjadi “pemilik” atas tanah, terutama tanah-tanah yang tidak ada alat bukti haknya, termasuk tanah-tanah masyarakat adat.

Dari pembahasan di atas, ditemukan bahwa konsep *staatsdomein* atas tanah tetap eksis pada pemerintahan Indonesia bahkan setelah era Reformasi, walaupun mereka selalu berargumen bahwa peraturan pertanahan di Indonesia adalah sesuai dengan Konstitusi.

Dengan pemahaman yang keliru atas konsep hak menguasai negara, maka konsep hak negara atas tanah di zaman kemerdekaan menjadi serupa dengan konsep yang ada di zaman pemerintahan Hindia Belanda. Oleh karena itu, muncul konflik pertanahan yang meluas di antara masyarakat di seluruh Indonesia.

Mahkamah Konstitusi telah meluruskan makna dan pelaksanaan dari hak menguasai negara dalam putusan yudisial reviewnya atas UU No. 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, UU No. 7/2004 tentang Sumber Daya Air, dan UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan. Walaupun putusan Mahkamah Konstitusi tersebut adalah tentang minyak dan gas bumi, sumber daya air, dan ketenagalistrikan, akan tetapi pendapat Mahkamah Konstitusi tentang hak menguasai negara pada ketiga bidang tersebut juga dapat diterapkan pada tanah. Demikian pula Mahkamah Konstitusi dalam putusan yudisial reviewnya atas UU No. 41/1999 tentang Kehutanan memerintahkan negara untuk mengakui dan melindungi hak masyarakat adat atas hutan adat walaupun tidak disertai dengan alat bukti hak milik atau sertifikat.

Oleh karena itu, penulis menyarankan adanya reformasi peraturan perundang-undangan di bidang-bidang yang terkait dengan tanah, seperti peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan, pertambangan, perkebunan, pertanian, perumahan, tata-ruang, jalan, tanah bagi pembangunan/kepentingan umum, dan tanah atau hutan milik masyarakat adat. Seluruh peraturan perundang-undangan tersebut, baik yang dibuat oleh pemerintah pusat maupun daerah, harus disinkronkan lagi dengan UUD 1945 dan UUPA sebagai payung hukumnya. Di mana UUD 1945 dan UUPA telah disusun dengan konsep hak menguasai negara atas tanah, untuk digunakan bagi kemakmuran rakyat, termasuk masyarakat adat Indonesia.

Penulis setuju dengan pendapat Prof. Maria S. Sumardjono yang berpendapat bahwa berbagai undang-undang sektoral terkait tanah telah menyimpang dari falsafah dan prinsip dasar UUPA (Sumardjono, 2013: 6). Oleh karena itu perlu reformasi peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan yang mengembalikan UUPA sebagai payung hukum atau dasar dari segala peraturan perundang-undangan terkait tanah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bahar, Saafroedin, et al. (edit), 1995, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, edisi ke-3, Jakarta, Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Haar, Barend ter, 1948, *Adat Law in Indonesia. Translated from the Dutch. Edited. with an introduction by E. Adamson Hoebel and A. Arthur Schiller*, New York, International Secretariat, Institute of Pacific Relations.
- Spruyt, J dan Robertson, J B, 1973, *History of Indonesia the Timeless Islands*, Australia, Macmillan.
- Sumardjono, Maria S.W., 2005, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas.
- Von Benda-Beckmann, Franz and Keebet, 2009, *The Social Life of Living Law in Indonesia*, Hertogh, Marc (edit), *Living Law. Reconsidering Eugen Ehrlich*, Oxford, Hart Publishing.

Jurnal

- Burns, Peter, 1989, *The Myth of Adat*, Journal of Legal Pluralism, nr. 28.
- Rahmi, Elita, 2010, *Eksistensi Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) dan Realitas Pembangunan Indonesia*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 10 No. 3.
- Santoso, Urip, 2012, *Kewenangan Pemerintah Daerah Terhadap Hak Penguasaan Atas Tanah*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 12 No. 1.

Disertasi

- Kusumadara, Afifah, 2000, *Analysis of the Failure of the Implementation of Intellectual Property Laws in Indonesia*, University of Sydney.

Paper/Makalah

- United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, 2013, *United Nations Special Rapporteur on Adequate Housing as A Component of the Right to An Adequate Standard of Living, And on the Right to Non-discrimination In This Context, Ms. Raquel Rolnik Official Mission to the Republic of Indonesia*, Preliminary findings. Media Statement.
- Von Benda Beckmann, Keebet and Franz, 2008, *Traditional Law in A Globalising World. Myths, Stereotypes, and Transforming Traditions*. Van Vollenhoven Lecture 2008. Van Vollenhoven In-

stitute for Law, Governance and Development. Faculty of Law, Leiden University.

Surat Kabar

_____, *Dari Ulang Tahun ke-23 REI. Menggugat Hak Atas Penguasaan Tanah*. KOMPAS, Senin 27 Maret 1995.

_____, *Editorial. Rumah Untuk Rakyat*. KOMPAS, 14 Mei 2013.

Ismail, Nurhasan, *Mengkaji Ulang Konsep Tanah Negara*, KOMPAS, 21 Juni 1994.

Parlindungan, A.P., *Tanah yang dikuasai oleh Negara*, KOMPAS, 24 September 1993.

Sumardjono, Maria SW, *RUU Pertanahan, Urgensi dan Isu*, KOMPAS, 1 Juni 2013.

Internet

_____, *Eksplorasi Tambang Kian Mengkhawatirkan*, <http://cetak.kompas.com/read/2013/01/16/03523056/Eksplorasi.Tambang.Kian.Mengkhawatirkan>, diunduh 4 Juni 2013, jam 21.15 WIB.

_____, *Swasta Kuasai Lahan*, <http://cetak.kompas.com/read/2011/08/02/0508363/swasta.kuasai.lahan>, diunduh 4 Juni 2013, jam 20.00 WIB.

KOMNAS HAM, *Tersebar Di 98 Kabupaten, Konflik Agraria Didominasi Sektor Perkebunan Dan Kehutanan*, <http://www.komnasham.go.id/informasi/images-portfolio-6/rekam-media/item/389-tersebar-di-98-kabupaten-konflik-agraria-didominasi-sektor-perkebunan-dan-kehutanan?tmpl=component&print=1&page=>, diunduh 1 Agustus 2013, jam 7.45 WIB.

Palmer, Tom G., 2012, *The Origins of State and Government*, Cato's Letter, Vol. 10, No. 4, USA: CATO Institute, <http://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/catosletterv10n4.pdf>, diunduh 1 Agustus 2013, jam 7.37 WIB.