



Volume 2, No. 5, Desember 2022

Menghidupkan Kembali *Domeinverklaring?*

Tinjauan Singkat atas Politik Agraria Indonesia Pasca-Omnibus Law

Moh. Ali Rahangiar

Dewan Redaksi

Pimpinan Redaksi

Mohamad Shohibuddin, M.Si.

Redaksi Pelaksana

Eko Cahyono, M.Si.

Dewan Redaksi

Prof. Dr. Endriatmo Soetarto (IPB University)

Dr. Soeryo Adiwibowo (IPB University)

Maksum Syam, M. Sos (Dir. Eksekutif Sajogyo Institute)

Ahmad Jaetuloh, S.IP (Wakil Dir. Sajogyo Institute)



Sajogyo Institute merupakan Pusat Studi dan Dokumentasi Agraria di Indonesia

Jalan Malabar No.22 Bogor, Indonesia 16151

Telp./Fax: (0251) 8374048,

E-Mail: eksekutif@sajogyo-institute.org

Tentang Sajogyo Institute

Sajogyo Institute adalah lembaga nirlaba independen yang bergerak dalam bidang penelitian, pendidikan dan latihan, dan advokasi kebijakan untuk mencapai cita-cita keadilan agraria, kemandirian desa-desa, dan kedaulatan warganegara perempuan dan laki-laki atas tanah air Indonesia. Sajogyo Institute merupakan bagian dari Yayasan Sajogyo Inti Utama yang didirikan pada tanggal 10 Maret 2005. Prof. Dr. Ir. Sajogyo, yang dikenal sebagai peletak dasar ilmu sosiologi pedesaan Indonesia, merupakan salah satu pendiri yayasan dan pemberi wakaf tanah yang berada di Jl. Malabar, No. 22, Kel. Babakan. Kec. Bogor Tengah, Kota Bogor, Jawa Barat, 16151 beserta keseluruhan bangunan rumah beserta isinya.

Working Paper Sajogyo Institute, Volume 2, Nomor 5, Desember 2022

© 2022, Sajogyo Institute

Penyebarluasan dan penggandaan naskah ini diperkenankan sepanjang untuk tujuan pendidikan dan bukan untuk tujuan komersial.

Sumber Foto Sampul Depan: Rendi Oman Gaara/Sajogyo Institute

Usulan Pengutipan:

Rahangiar, Moh. Ali. “Menghidupkan Kembali Domeinverklaring? (Tinjauan Singkat atas Politik Agraria Indonesia Pasca-Omnibus Law)”. *Working Paper Sajogyo Institute (Vol. 2, No. 5, Desember 2022)*. Bogor: Sajogyo Institute.

Working Paper ini menggambarkan pandangan pribadi penulis, bukan pandangan dan kebijakan Sajogyo Institute. Para penulis bertanggung jawab terhadap keseluruhan isi Working Paper ini.

Abstrak

Pemerintah memperkenalkan berbagai 'kebaruan' dalam hukum agraria antara lain 'Bank Tanah', 'hak pengelolaan', dan 'kawasan dan tanah terlantar', melalui UU Cipta Kerja. Bank Tanah diproyeksikan sebagai sebuah lembaga yang mengkonsolidasikan dan menampung 'tanah-tanah terlantar' untuk dimanfaatkan dalam berbagai kepentingan pembangunan dan ekonomi, termasuk pengaturan reforma agraria. Sedangkan hak pengelolaan diperkenalkan sebagai suatu kategori hak baru di luar nomenklatur hak atas tanah yang diatur UUPA 1960. Untuk menjalankan kebijakan ini, Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 64 tahun 2021 tentang Bank Tanah; dan Peraturan Pemerintah No. 20 tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar. Tulisan ini menjadikan hak pengelolaan, PP Bank Tanah, dan PP Tanah Terlantar sebagai kasus, didiskusikan dalam kaitannya dengan konsep Hak Menguasai Negara (HMN) dan logika domeinverklaring. Melihat HMN sebagai suatu mekanisme eksklusif, tulisan ini berargumen bahwa pengaturan tanah dan sumberdaya alam saat ini adalah implikasi tak terelakkan dari logika Hak Menguasai Negara.

Kata kunci: *domeinverklaring, HMN, Bank tanah, politik agraria.*

Daftar Isi

Pengantar	1
Kerangka Pemikiran	3
Latar Belakang dan Pelaksanaan Domeinverklaring	4
Dekolonisasi, HMN dan Upaya Pembaruan	10
HMN dalam Politik Agraria Orde Baru dan Setelahnnya	15
HMN, Hak Pengelolaan dan Bank Tanah.....	21
Kesimpulan	27
Referensi.....	29

Pengantar

Studi mengenai hak menguasai dari negara (HMN) terhadap tanah dan sumberdaya alam (SDA) sejauh ini diletakan dalam dua tema umum: hukum dan politik. Studi hukum menempatkan HMN dalam pembicaraan hak-hak kolektif atau komunal seperti hak masyarakat adat yang dikontraskan dengan hak-hak individu maupun penguasaan oleh negara. Dengan bertolak dari berbagai ketentuan yang ada dalam konstitusi dan UU Pokok Agraria 1960, serta mengandaikan hak ulayat sebagai sesuatu yang sedang terancam, kajian-kajian seperti ini berusaha menjelaskan keselarasan, penyimpangan, maupun pertentangan-pertentangan antara hak menguasai negara, hak ulayat maupun hak individu, berusaha menunjukkan pelemahan-pelemahan terhadap hak ulayat serta, kadang-kadang, mengusulkan langkah-langkah pemulihan terhadap hak ulayat (lihat antara lain Bakri 2006; Mahfud 2017; Saifuddin 2018).

Kajian-kajian hukum terhadap HMN juga menghubungkan pengelolaan negara atas tanah dan SDA dengan ide-ide seperti negara kesejahteraan (Erwiningsih 2009; Handayani 2015; Nalle 2012); membicarakan HMN sebagai, seperti dikonseptualisasikan para pembuat UUPA 1960, hak bangsa yang diletakkan pada negara dan secara normatif mengevaluasi berbagai kebijakan seperti kontrak karya dan izin usaha pertambangan (Nalle 2012; Sembiring 2015); mengamati pergeseran pengertian HMN melalui putusan-putusan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam pengujian berbagai undang-undang dan implikasinya terhadap pembentukan kebijakan hukum (administrasi) (Safitri 2014; Sasmita *et al* 2014; Arizona 2014; Yurista 2016).

Meski mengkaji norma dan konsep HMN, kajian-kajian tersebut terasa belum mengeksplorasi masalah konseptual HMN secara mendalam. Sasmita *et al* (2014) mengamati bahwa sementara pendirian MK relatif konsisten atas interpretasinya mengenai HMN, pemaknaan negara terhadap HMN justru berubah-ubah dari satu periode pemerintahan ke periode pemerintahan berikutnya. Mereka menunjuk konfigurasi kepentingan ekonomi politik sebagai penentu perbedaan-perbedaan pemaknaan tersebut. Meski begitu, konsepsi HMN sendiri tidak dielaborasi secara mendalam terutama mengenai kemungkinan keterbatasan HMN sebagai suatu konsep politik-hukum. Studi yang dilakukan Erwiningsih (2009: 403) adalah suatu pengecualian yang menunjukkan ketiadaan “batasan baik secara yuridis maupun politis tentang hak penguasaan negara atas tanah”, yang tidak diberikan oleh beberapa studi yang telah saya sebutkan sebelumnya. Implikasi ketiadaan batasan itu, menurut Erwiningsih, adalah pemerintah tidak memiliki panduan pemanfaatan tanah dalam mengupayakan kesejahteraan rakyat. Sementara secara politik, Erwiningsih (2009: 403-404) mengamati bahwa konfigurasi kepentingan politik turut mempengaruhi arah pemanfaatan tanah dan SDA dari waktu ke waktu meski acuannya adalah HMN. Walaupun membicarakan HMN dalam konteks sejarah dan secara kronologis mengurai periodisasi pengaturan tanah sejak zaman VOC hingga zaman pendudukan Jepang, Erwiningsih (*ibid*, 172-188) tidak menerangkan faktor-faktor penentu perubahan tersebut; dan memandang HMN sebagai suatu konsep

politik-hukum murni nasionalistik. Cara melihat HMN yang demikian sebetulnya tidaklah keliru. Fauzi (1999) dan Rachman (2012) juga memandang HMN sebagai suatu inisiatif dekolonisasi terhadap politik agraria yang eksploitatif pada zaman kolonial¹. Hanya saja, Rachman menempatkannya dalam suatu kerangka pembahasan ekonomi politik dalam rentang periode perubahan yang sedang berlangsung. Meski kritis dan menggunakan pendekatan ekonomi politik, Rachman agaknya naif (dan ini menurut saya paradox) dalam melihat negara atau setidaknya karena menaruh aspirasi politiknya pada negara yang justru sangat ia sadari merupakan situs pertarungan kepentingan kelas-kelas sosial yang ada dalam masyarakat². Kenaifan yang membingungkan ini terlihat setidaknya dalam dua hal: (1) aspirasinya terhadap negara agar berperilaku budiman (negara budiman, istilah yang ia pinjam dari Kuntowijoyo) dan seharusnya hadir melalui kebijakan agraria yang mengupayakan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat, yang ketika itu gagal, maka (2) penyebabnya adalah sektoralisasi kebijakan termasuk sektoralisasi HMN (lihat Rachman 2012: 126-128)³.

Tulisan ini akan membicarakan HMN sebagai suatu konsep politik hukum secara lebih elaboratif, mengikuti Erwiningsih, dan menempatkan HMN secara historis dalam konteks ekonomi politik, mengikuti Rachman. Tetapi hal ini saya lakukan dengan tidak melihat negara sebagai sesuatu yang bersifat budiman. Tulisan ini memandang negara Indonesia sejak awal sebagai suatu model kapitalisme tropis utilitarian⁴. Salah satu argumen yang ingin diajukan tulisan ini adalah bahwa HMN pada dirinya telah mengandung masalah. Tetapi karakter negara kapitalis tropis

¹ Meski menganggap HMN pada awalnya sebagai suatu konsep politik-hukum yang menginisiasi politik dekolonisasi, setelah membicarakan politik agraria pasca 1965 hingga reformasi (zaman pemerintahan SBY), Rachman (2012: 128) dengan penuh penyesalan menyebut ‘HMN yang disektoralisasikan’ sebagai biang masalah semua keburukan yang terjadi dalam politik agraria Indonesia dewasa ini.

² Dalam studinya ini Rachman (2012) memilih posisi Gramscian untuk membicarakan politik agraria Indonesia

³ Pembahasan yang menunjuk ‘sektoralisasi’ sebagai masalah utama juga dilakukan oleh Larastiti, Arofat dan Jaetuloh (2020)

⁴ Istilah ‘kapitalisme tropis utilitarian’ ini diinspirasi oleh Ben Anderson. Dalam *Java in Times of Revolution* (1972: 31) Anderson menulis “The style of Japanese rule not from the utilitarian calculus of tropical capitalism, but from the military and imperial traditions [...]”, tanpa menjelaskan apa yang ia maksud dengan ‘the utilitarian calculus of tropical capitalism’ itu. Di sini, saya menggunakan ‘kapitalisme tropis utilitarian’ untuk menjelaskan pendirian negara dalam kebijakan politik agraria terutama pasca 1965. ‘kapitalisme’ di sini dipahami sebagai suatu moda produksi yang eksploitatif dan kompetitif dimana syarat-syarat hidup (subsistensi) publik telah dikomodifikasi sedemikian rupa dan pemenuhannya dimediasi oleh pasar (lihat, Wood 2002), pada saat yang sama, berusaha tetap bermanfaat (utility), dituntut untuk bermanfaat, atau diandaikan seolah-olah bermanfaat terhadap rakyat banyak dan memenuhi kesejahteraan umum. Sementara ‘tropis’ tentu saja mengacu pada topografi Indonesia sebagai negara tropis seperti negara-negara Asia Tenggara lainnya. Di Indonesia sering kita dapati entah akademisi, tokoh politik, budayawan, maupun pemuka agama yang mengatakan “Indonesia bukan negara komunis, bukan kapitalis, bukan liberal, bukan juga agama”. Dalam topik yang berbeda, Julia Suryakusuma (2016) pernah secara anekdotal menggunakan istilah “the bukan-bukan state” saat membicarakan konservatisme Indonesia menghadapi isu semacam seks di luar nikah dan homoseksual. “Kapitalisme tropis utilitarian” saya kira cukup bisa mewakili atau menggambarkan aspirasi absurd yang agak oxymoron dalam pandangan atau pernyataan semacam itu.

utilitarian ini jugalah yang memungkinkan HMN yang awalnya merupakan suatu proyek dekolonisasi dapat dimaknai dan dipraktikkan berbeda-beda dari satu rezim politik ke rezim politik berikutnya.

Kerangka Pemikiran

Hak menguasai negara (HMN), sebagaimana akan dibicarakan lebih jauh pada bagian selanjutnya, mengandaikan penguasaan negara secara penuh terhadap tanah dan sumberdaya alam Indonesia. Melalui penguasaan, negara kemudian mengatur alokasi, peruntukan dan pemanfaatan, serta hubungan hukum terhadap tanah dan sumberdaya alam. Dalam konsep penguasaan yang demikian, kedudukan negara diandaikan melampaui kedudukan individu maupun kelompok sehingga HMN dipersepsikan sebagai penguasaan tertinggi sebelum akhirnya dipecah-pecah dan diserahkan kepada individu atau kelompok masyarakat. Mochamad Tauchid (2009 [1952]) menyebut model penguasaan semacam ini sebagai ‘hak ulayat yang dinasionalkan’.

Penguasaan seperti itu, sungguhpun secara normatif telah disediakan batasan tujuan pemanfaatan dan peruntukannya, rentan dimanipulasi dan menyimpang jauh dari ideal-ideal yang dibayangkan. Penyimpangan dan manipulasi adalah konsekuensi bawaan dari penguasaan dalam HMN itu sendiri. Karena itu, secara teoritis, mengikuti Erik Olin Wright, penguasaan dan kepemilikan⁵ dalam tulisan ini dipahami sebagai suatu mekanisme eksklusif yang melindungi privilese, keuntungan, dan kemakmuran suatu kelompok dalam masyarakat terhadap kelompok lainnya (Wright, 2015: 7). Mekanisme ini membentuk struktur kelas dalam pendekatan akumulasi (penimbunan) peluang atau kesempatan (*ibid*: 8) dalam hal ini mengacu pada sumber-sumber kemakmuran yaitu tanah dan sumberdaya alam. Konsekuensi dari ‘kepemilikan’ (*ownership* maupun *possession*)⁶ adalah ‘kontrol’ terhadap sumber-sumber material berupa investasi, kerja-kerja produksi, tenaga kerja, dan sebagainya yang pada saat kepemilikannya ditegaskan oleh suatu kelas, maka kelas lain dengan sendirinya akan tersingkir atau aksesnya terbatas (Wright, 1998: 46).

Cara menempatkan kepemilikan sebagai alat kontrol ini pada dasarnya bukanlah suatu cara pandang baru. Marx (1992: 874-875) yang mengamati transisi feodalisme ke kapitalisme berlangsung melalui pemisahan “para pekerja” dari syarat-syarat subsistensinya menandai ini sebagai suatu proses pemisahan yang memunculkan klaim dan kontrol. Proses ini kemudian mendorong para pekerja yang awalnya adalah petani menjadi, apa yang disebut Ellen Meiksins Wood (2002)

⁵ Dalam tulisan ini, ‘penguasaan’ dan ‘kepemilikan’ diasumsikan memiliki pengertian yang setara dengan pertimbangan bahwa keduanya sama-sama membatasi akses pihak lain terhadap hal-hal yang dikuasai/dimiliki.

⁶ Sebagai mekanisme kontrol, Wright (1998: 46) membedakan “ownership” dan “possession”. Yang pertama merujuk pada kontrol atas investasi dan output produksi; yang kedua merujuk pada kontrol atas operasi aktual *means of production*. Perbedaan itu mungkin diperlukan dalam suatu perdebatan teoritis, tapi untuk kepentingan tulisan ini, perbedaan tersebut tidak terlalu dibutuhkan mengingat keduanya sama-sama berimplikasi dan dipandang sebagai mekanisme ‘kontrol’.

sebagai, massa tanpa properti sekaligus mentransformasi moda produksi dari parasitis-feodalistik ke moda produksi kapitalistik. Pemisahan produsen dari properti atau penciptaan massa tanpa properti ini mula-mula terjadi melalui proses pemagaran (*enclosure*) terhadap tanah-tanah yang sebelumnya terkases secara bersama (*the common*) (Marx, 1992: 885-889; Wood, 2002: 108-109). Marx, dengan cara meledek, menyebut proses itu, secara literal, sebagai akumulasi primitif (*'so-called primitive accumulation'*). Primitif dalam arti ini mengacu pada proses permulaan atau mula-mula dalam sejarah kapitalisme (*'the pre-history of capital, and of the mode of production corresponding to capital'*) (lihat, Marx, 1992: 875).

Dengan bertolak dari asumsi teoritis seperti itu, tulisan ini bermaksud menempatkan HMN sebagai suatu mekanisme eksklusi atau sekurang-kurangnya berpotensi mengeksklusi sekelompok orang dari sumber-sumber material kehidupan mereka, khususnya tanah dan sumberdaya alam. Tulisan ini pertama-tama akan membicarakan secara kronologis *domeinverklaring* dan membicarakan secara singkat situasi yang melatarbelakangi kelahirannya (juga secara singkat meninjau perdebatan transisi ke *domein* dalam ekonomi politik); kemudian membicarakan hak menguasai negara dan kaitannya dengan *domeinverklaring*; membicarakan PP Bank Tanah dan hak pengelolaan dalam kaitannya dengan HMN; serta memperluas pembahasan dengan meninjau aturan-aturan lain dalam kaitan itu; dan akan ditutup dengan kesimpulan.

Latar Belakang dan Pelaksanaan *Domeinverklaring*

Pada 1820-an kerajaan Belanda (*the kingdom of the Netherlands*) terlibat pertikaian (perang) dengan Belgia (provinsi-provinsi di bagian selatan kerajaan Belanda) yang ketika itu masih berada di bawah kekuasaan kerajaan Belanda. Pertikaian itu berujung kemerdekaan Belgia atas kerajaan Belanda secara resmi pada 1839⁷. Pertikaian tersebut tentu saja memakan ongkos. Kas kerajaan Belanda cukup terkuras karena pertikaian tersebut (Miyamoto, 1984a: 19; Kartodirdjo, 1987[2020]: 356-7). Sementara di Hindia Belanda, perang Jawa atau perang Diponegoro pada 1825-1830 dan perang Padri di Sumatera Barat pada 1821-1837 juga menguras kas pemerintah kolonial (Caldwell dan Utrecht, 2011: 62; Kartodirdjo *ibid*, 356; Zulkarnain, 2011: 33). Belum lagi beban hutang sebelumnya yang ditinggalkan VOC kepada Pemerintah yang jumlahnya mencapai 170 juta gulden pasca perusahaan itu bangkrut pada 1800 (Miyamoto, 1984a: 19; Gaastra, 2007: 28-43).

Situasi ini menuntut pemerintah kolonial memulihkan keuangannya dengan cara mengintensifkan sumber-sumber pemasukannya. Segera setelah Belanda mengambil alih kembali Hindia Belanda dari Inggris, di bawah Gubernur Jenderal Johannes van den Bosch, jalan “pemulihan” yang dipilih ketika itu adalah memberlakukan apa yang dikenal dengan *cultuurstelsel* atau tanam paksa di Jawa

⁷[britannica.com](https://www.britannica.com/place/Belgium/The-Austrian-Netherlands) (tt), *The Austrian Netherlands* The Austrian Netherlands, <https://www.britannica.com/place/Belgium/The-Austrian-Netherlands> diakses 18 April 2021

pada 1830 (Caldwell dan Utrecht, 2011: 62; Miyamoto, 1984a: 19-20). Sementara gagasan operasional *cultuurstelsel* berasal dari suatu dekret yang dikeluarkan Raffles ketika berkuasa (1811-1816) yang menyatakan bahwa semua tanah di Jawa adalah tanah milik raja yang kemudian diambil oleh pemerintah kolonial dan disewakan (*pacthoeve*) kepada penduduk Jawa (Wiradi 2009a: 68-70; van Vollenhoven 2013: 64; Kartodirdjo, 1987[2020]: 342-343). Sistem tanam paksa mewajibkan para petani di Jawa memberi ruang setidaknya 1/5 (seperlima) atau 20% dari tanahnya untuk ditanami komoditas ekspor seperti kopi, tebu, dan nila dan hasilnya diserahkan kepada pemerintah kolonial (Wiradi 2009a: 70-71; Zulkarnain, 2011: 30).

Caldwell dan Utrecht (2011: 63) mencatat bahwa sistem tanam paksa memberi pilihan kepada penduduk Jawa untuk ‘menyerahkan lahan-sawahnya untuk menanam tebu atau pergi ke ‘tanah kosong’ yang jauh untuk menanam tanaman seperti kopi’⁸. Sementara para penguasa pribumi yang kekuasaannya telah dilucuti perlahan-lahan sejak 1808 di bawah Daendels (Schrieke 2018: 236, 277), makin tercerabut dari kedudukan tradisional dan privilese feodalistisnya di bawah van den Bosch yang memperlakukan mereka sebagai pegawai pemerintahan kolonial yang digaji untuk melaksanakan tugas-tugas kontrolir dalam sistem tanam paksa (*ibid*)⁹. Perkebunan tebu di Jawa sejak periode ini berkembang menjadi yang terbesar kedua dunia setelah Kuba dengan kontribusi keuntungan signifikan kepada pemerintah kolonial (Knight, 2000). Sistem tanam paksa, dengan demikian, dalam waktu yang tidak terlalu lama telah mendatangkan keuntungan bersih kepada Pemerintah Kolonial sebesar lebih dari 600 juta gulden antara 1840-1874 dari berbagai komoditas tersebut (Miyamoto, 1984a: 20; Caldwell dan Utrecht, 2011: 65).

Meski demikian, sistem tanam paksa tidak berlangsung lama. Pada 1840-an, harga kopi dan gula, dua komoditas utama penyumbang keuntungan terbesar (97%) dari keseluruhan pemasukan pemerintah kolonial, mengalami penurunan harga di pasar internasional (Caldwell dan Utrecht, *ibid.*, 68; cf. Knight, 2000: 227). Hal ini mendorong pengusaha swasta menekan Pemerintah agar mereformasi perekonomian di Hindia Belanda, terutama dalam hal pengaturan tanah untuk

⁸ Perlu dicatat bahwa budidaya komoditas ekspor seperti kopi telah dimulai sejak dekade kedua 1700 oleh VOC di beberapa daerah di Jawa Barat (lihat Breman, 2014: 61 dst). Sistem Tanam Paksa dan kemudian perkebunan swasta besar pasca 1870 hanya melanjutkan saja model budidaya tersebut dengan lebih intensif.

⁹ Perlu dicatat bahwa hubungan pemerintah kolonial dengan para penguasa pribumi dalam hal ini mengalami pasang surut. Seperti dijelaskan B.J.O Schrieke (2018: 278-281), para pembesar kolonial berbeda pendapat dalam hal bagaimana seharusnya memperlakukan para penguasa pribumi. Kaum liberal dan pengusaha perkebunan berpandangan bahwa kekuasaan penguasa pribumi seharusnya dicongkel sama sekali dari kedudukan mereka agar tidak mengganggu (menjadi parasit) urusan ekonomi; sementara sebagian lainnya, bahkan van den Bosch sendiri (berkuasa 1834-40), JC Baud (1840-48), maupun CF Pahud (1856-61) sebagaimana dikesankan Schrieke, yang melihat dampak perang Jawa yang merugikan kepentingan ekonomi kolonial, berpandangan bahwa tatanan tradisional pribumi harusnya dilindungi serta penguasa tradisional diperlakukan secara patut. Suatu hal menarik bagi diskusi kita di sini adalah bahwa perbedaan-perbedaan itu terutama didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan keuntungan kolonial atas eksploitasi tanah dan rakyat (tenaga kerja) pribumi semata.

keperluan perkebunan. Pada saat yang sama, revolusi borjuis sedang terjadi di negara-negara Eropa yang menghantarkan kaum liberal ke parlemen, termasuk di Belanda, dan mempengaruhi berbagai kebijakan di tanah jajahan (Caldwell dan Utrecht, 2011; 68-69; Wiradi, 2009a: 74). Kepentingan pengusaha perkebunan di Hindia Belanda bertemu dengan aspirasi politik kaum liberal di parlemen Belanda tidak hanya mengubah orientasi kebijakan ekonomi politik kolonial yang konservatif dalam genggamannya monarki ke arah liberalisme¹⁰ (Caldwell dan Utrecht, *ibid*, 68-73). Faktanya, perubahan orientasi tersebut menandai pergeseran dari penggunaan mekanisme ekstraksi surplus yang mengandalkan koersi non-ekonomi menuju mekanisme ekstraksi yang murni ekonomis atau setidaknya tidaknya menyiapkan suatu prakondisi untuk itu (Elson, 1986; cf. Knight, 1988).

Para pengusaha perkebunan berkepentingan untuk itu karena undang-undang pertahanan kolonial sampai periode 1830-an membatasi penggunaan tanah paling lama 20 tahun dengan luasan terbatas dan tidak memuaskan dari sudut pandang pengusaha (Caldwell dan Utrecht, *ibid*; Harsono, 2008: 35-37). Pada 1865 sebuah undang-undang kehutanan untuk wilayah Jawa dan Madura (*Boschordonantie voor Java en Madoera 1865*) telah dikeluarkan pemerintah kolonial untuk mengatur dan mengontrol hutan Jawa demi kepentingan ekstraksi surplus, serta mengimbangi kekuasaan raja-raja Jawa (Peluso, 2006). Pada 1870, pemerintah kolonial kemudian perlahan-lahan meninggalkan *cultuurstelsel*¹¹ dan memberlakukan undang-undang agraria yang baru yang dikenal dengan *Agrarische Wet 1870* (*Staatsblad 1870 No. 55*); berikut aturan turunannya, *Agrarische Besluit 1870*. Kedua aturan itu menandai peralihan dari *cultuurstelsel* ke perkebunan swasta atau dalam literatur disebut sebagai kapitalisme perkebunan swasta (Breman, 2014; Imanudin, 2014). *Agrarische Wet 1870* diadakan pemerintah kolonial sebagai aturan tambahan terhadap Pasal 62 *Regering Reglement* (RR) Hindia Belanda 1854 yang sebelumnya telah berlaku (Harsono, 2008: 35). Pasal 62 RR 1854 terdiri atas tiga ketentuan yang berbunyi (dikutip dari Harsono, *ibid*) sebagai berikut:

1. Gubernur Jenderal tidak boleh menjual tanah;
2. Dalam larangan di atas tidak termasuk tanah-tanah yang tidak luas, yang diperuntukan bagi perluasan kota dan desa serta pembangunan kegiatan usaha kerajinan;
3. Gubernur jenderal dapat menyewakan tanah menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan ordonansi. Tidak termasuk yang boleh disewakan adalah tanah-tanah kepunyaan orang pribumi asal pembukaan hutan, demikian juga tanah-tanah yang sebagai

¹⁰ Sebetulnya sejak VOC bubar dan Hindia Belanda dipimpin gubernur jenderal Dirk van Hogendorp (1799-1808), inisiatif reorientasi ekonomi kolonial ke arah yang lebih liberal mulai diusahakan. Saat berkuasa, van Hogendorp telah mengusulkan ke Parlemen agar struktur politik dan penguasaan tanah di Hindia Belanda diatur kembali agar rakyat pribumi dapat leluasa menanam tanaman yang akan dijual kepada pemerintah kolonial; dan membayar pajak *in natura* dan pajak kepala kepada pemerintah (Kartodirdjo 1987[2020]: 339)

¹¹ Untuk suatu pembahasan singkat mengenai *cultuurstelsel* dan konsekuensinya, lihat Caldwell dan Utrecht (2011: 61-69); Miyamoto (1984a; 1984b). Suatu pembahasan panjang oleh Bremen (2014); lihat juga Knight (1999); Kurniawan (2014)

tempat penggembalaan umum atau atas dasar lain merupakan kepunyaan desa.

Agrarische Wet 1870 kemudian menambah lima ketentuan baru:

1. Menurut ketentuan yang ditetapkan dengan ordonansi, diberikan tanah dengan hak *erfpacht* selama waktu tidak lebih dari 75 tahun;
2. Gubernur jenderal menjaga jangan sampai terjadi pemberian tanah yang melanggar hak-hak pribumi;
3. Gubernur jendral tidak boleh mengambil tanah-tanah kepunyaan rakyat asal kepunyaan hutan yang digunakan untuk keperluan sendiri, demikian juga tanah-tanah yang sebagai tempat penggembalaan umum atau atas dasar lain kepunyaan desa, kecuali untuk kepentingan umum berdasarkan Pasal 133 atau untuk keperluan penanaman tanaman-tanaman yang diselenggarakan atas perintah penguasa menurut peraturan-peraturan yang bersangkutan, semuanya dengan pemberian ganti kerugian yang layak;
4. Tanah yang dipunyai oleh orang-orang pribumi dengan hak pakai pribadi turun-temurun (yang dimaksudkan adalah hak adat) atas permintaan pemiliknya yang sah dapat diberikan dengan hak *eigendom*, dengan pembatasan-pembatasan yang diperlukan sebagai yang ditetapkan dengan ordonansi dan dicantumkan dalam surat *eigendommen* yaitu mengenai kewajibannya terhadap negara dan desa yang bersangkutan, demikian juga mengenai kewenangannya untuk menjualnya kepada non-pribumi;
5. Persewaan atau serah pakai oleh orang-orang pribumi kepada non-pribumi dilakukan menurut ketentuan yang diatur dengan ordonansi (Harsono, 2008: 35; cf. van Vollenhoven, 2013: 160-161).

Pemerintah kolonial kemudian mengeluarkan *Agrarische Besluit* (Staatsblad 1870 No. 118) sebagai aturan pelaksana *Agrarische Wet*. Pasal 1 *Agrarische Besluit* mengatur suatu ketentuan deklaratif yang kemudian dikenal sebagai *domeinverklaring*¹², suatu pernyataan umum yang menegaskan kepemilikan pemerintah kolonial terhadap seluruh tanah di Hindia Belanda ketika itu. Pernyataan yang juga dikenal sebagai ‘*domein* negara’ itu menyatakan:

“Dengan tidak mengurangi ketentuan dalam pasal 2 dan pasal 3 *Agrarische Wet*, tetap dipertahankan asas bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai *eigendommen*, adalah milik (*domein*) negara” (dikutip dari Harsono, 2008: 42)

¹² Gagasan *domein* pada awalnya diperkenalkan oleh Stamford Raffles ketika menjadi gubernur jenderal Hindia Belanda pada 1811-1816 dengan mengambil contoh pada kekuasaan Inggris di India (lihat, Wiradi 2009a: 68-69; Tauchid 2009: 336). Van Vollenhoven menyebut Pemerintah Kolonial Belanda di Hindia (zaman van den Bosch) diprovokasi oleh Raffles dan kemudian menerapkan gagasan *domein* tersebut dalam kebijakan politik agraria pada 1870. Ketika menjadi gubernur jenderal, Raffles mengeluarkan suatu dekret yang menyebutkan bahwa semua tanah di Jawa adalah tanah *pachtsoeve* (tanah yang disewakan). Dari gagasan itulah pajak tanah dan kemudian *cultuurstelsel* hingga *domeinverklaring* dpraktekkan (lihat, van Vollenhoven 2013: 13, 64)

Agrarische Wet dan *Agrarische Besluit* dengan demikian menegaskan posisi negara sebagai pemilik tanah Hindia Belanda. Penegasan kepemilikan ini dengan mudah dapat dibayangkan sebagai penegasan kontrol sekaligus pembatasan akses non-negara sebagai konsekuensi kepemilikan seperti yang diteorikan Erik Olin Wright. Telah disebutkan bahwa pengaturan kembali (*rearranging*) politik agraria ini menandai pergeseran dari tanam paksa kepada kapitalisme perkebunan. Hal ini berarti dua hal. *Pertama*, negara sedang ‘membebaskan’ penduduk Hindia Belanda dari suatu mekanisme ekstraksi surplus yang secara langsung dipimpin oleh negara kepada suatu mekanisme ekstraksi lain yang dipimpin oleh perkebunan swasta¹³. Dengan kata lain, para penduduk Hindia Belanda perlu dibebaskan dari kewajiban-kewajiban mereka terhadap pemerintah kolonial agar dapat direkrut perkebunan swasta. *Kedua*, dengan menegaskan klaim kepemilikan terhadap seluruh tanah di Hindia Belanda, maka negara kolonial sedang menegaskan pemisahan para penduduk Hindia dari sarana subsistensi mereka¹⁴. Negara, dengan demikian, sedang memisahkan massa tanpa properti. Kedua proses tersebut dalam hal ini sebaiknya dipahami dalam hubungan yang dialektis.

Antara 1870 hingga 1942 *domeinverklaring* telah menjadi sebuah alat politik-hukum hegemonik yang melayani suatu proses yang oleh Amiya Kumar Bagchi (2009) disebut sebagai ‘eksploitasi untuk kepentingan ekspor (*export-lead exploitation*)’ oleh perusahaan perkebunan Eropa yang diberi akses penguasaan tanah selama 75 tahun melalui hak *erfpacht* dari negara kolonial (Rachman 2012: 15). Sementara peneliti yang mempelajari momen historis pergeseran ini melihatnya sebagai suatu transformasi yang masih bertumpu pada koersi non-ekonomi atau suatu moda produksi pra-kapitalistik (lihat, Breman 1982; Breman dan Daniel 1992; Breman 2014; Stoler 1995; Kartodirdjo, 1987[2020]) atau melihatnya sebagai suatu prakondisi (ancang-ancang) ke arah kapitalisme yang mengandalkan koersi murni ekonomi (Elson 1986); Gordon Roger Knight (1988, 1999, 2000), mempelajari perubahan-perubahan ini dalam kasus perkebunan tebu di Jawa Barat dan Jawa Tengah, menyimpulkan bahwa proses tersebut adalah suatu fase dimana Hindia Belanda telah berada (bukan baru akan) pada suatu moda produksi kapitalistik dengan koersi murni ekonomi, sedangkan transformasi tersebut pada dasarnya merupakan suatu proses proletarianisasi.

Posisi Knight agaknya lebih masuk akal. Transformasi Hindia Belanda pada 1830-1870 memang telah memasuki fase kapitalisme. Di negara-negara jajahan seperti Brazil, Kuba, Meksiko, pada waktu yang relatif sama, juga membebaskan para budak dan meninggalkan kerja paksa dan beralih pada pekerjaan yang mengandalkan buruh “sukarela” (Bauer 1979; Kay 1974; Bagchi 2009). Artinya, kapitalisme yang lahir ditandai dengan pemagaran di Inggris pada abad 16-17, sebagaimana diamati Wood (2002, 2009) maupun Marx (1992) telah masuk ke

¹³ Suatu penjelasan yang sama dengan pendirian demikian dapat dilihat dalam Kartodirdjo (1987 [2020]: 384)

¹⁴ Mula-mula *Agrarische Wet* diberlakukan di Jawa pada 1870 dan baru ke daerah luar Jawa seperti Sumatera pada 1874; Menando 1877; Borneo 1888. Pada 1910 diberlakukan untuk semua daerah swapraja di luar Jawa dan Madura (lihat, Harsono 2008: 39)

tingkat internasional pada awal abad ke-18 dan selanjutnya mempengaruhi negara-negara lain sehingga mendorong transformasi dari suatu mekanisme ekstraksi non-ekonomi menuju ekstraksi murni ekonomi. Pada 1824, sebuah bank bernama *Nederlandsche Handel-Maatschappij/Netherlands Commercial Bank* (NHM), telah didirikan. Sejak 1860-an, NHM telah memegang hak monopoli dalam bisnis transportasi dan penjualan komoditas dari Hindia Belanda ke negeri Belanda dengan cara mengadakan kontrak dengan perkebunan-perkebunan gula di Jawa (Booth 1998: 138-139; Knight 2014: 75-79; lihat juga Kartodirdjo, 1987[2020]: 357). Perkembangan selanjutnya, sebagaimana diamati Knight (*ibid*), NHM kemudian menjadi Bank profesional di zaman itu yang tidak hanya mengadakan urusan bisnis dengan perkebunan dengan cara jual-beli, tetapi juga pembiayaan dan investasi dan merambah hingga ke tingkat internasional. Ini adalah suatu penanda bahwa sebelum *Agrarische Wet* diberlakukan, Hindia Belanda telah memasuki moda produksi kapitalistik serta terintegrasi ke dalam pasar kapitalisme internasional.

Sebagaimana diamati Sartono Kartodirdjo (1987[2020]: 372-373), sistem tanam paksa pada dasarnya telah mendorong penetrasi ekonomi uang jauh ke daerah-daerah pedalaman Jawa dan telah menggerogoti bentuk-bentuk kepemilikan tanah tradisional—Sartono menyebutnya ‘merusak hak-milik tanah menurut hukum adat setempat’ (*ibid*, 373). Selain itu, para penguasa pribumi sejak van den Bosch berkuasa juga telah dipekerjakan sebagai kontrolir yang diupah menggunakan uang dalam sistem tanam paksa. Sementara *Agrarische Wet* 1870 kemudian memberikan kesempatan bagi rakyat pribumi pemegang hak *eigendom* untuk menyewakan tanahnya kepada pengusaha non-pribumi (lihat pasal 5 *Agrarische Wet* yang dikutip di atas). Dilihat dari alur seperti ini, menurut saya, masuk akal untuk mengatakan bahwa politik agraria kolonial 1870 dengan sendirinya telah mendorong transformasi moda produksi Hindia Belanda menjadi lebih kapitalistik¹⁵. Bahwa kemudian terdapat perbedaan-perbedaan situasi yang sering diistilahkan ‘perkembangan tidak merata’, ‘kapitalisme cangkokan’, atau ‘bercampurnya moda-produksi kapitalistik dan non-kapitalistik dalam satu periode waktu tertentu’ (tahun 1980an disebut *articulation mode of production*)¹⁶ menurut saya lebih masuk akal dipahami sebagai suatu proses ‘alamiah’ mengikuti transformasi saat kapitalisme pertama kali muncul di Inggris; kemudian masuk mempengaruhi pasar internasional lalu menyebar ke berbagai negara, transformasinya akan mengikuti situasi spesifik negara-negara tersebut; seperti halnya kemunculannya pertama kali

¹⁵ Posisi Sartono Kartodirdjo (*ibid*, 373) dalam diskusi ini sama seperti para sarjana yang melihat tanam paksa sebagai moda produksi pra-kapitalis. Sartono mengatakan ‘[b]ahwa sistem tanam paksa hanya merupakan suatu intensifikasi sistem produksi pra-kapitalis sehingga tidak mampu menciptakan kekuatan ekonomi yang otokton yang mampu melahirkan pertumbuhan ekonomi dengan perkembangan kapitalismenya’. Posisi ini agaknya dipengaruhi tesis Geertz tentang involusi pertanian. Sartono menunjuk situasi keterbelakangan Jawa pada masa itu dan menyebut ‘bukan diferensiasi tapi uniformitas, bukan kompetisi tetapi ‘membagi rezeki’ (ibid 374).

¹⁶ Lihat satu survey artikel dalam perdebatan ini untuk kasus Afrika yang ditulis oleh Archie Mafeje (1981)

di Inggris yang tidak serta-merta merata melainkan dimulai dari London, sebagaimana dijelaskan Ellen Meiksins Wood (2002, 2009; cf. Bernstein 2015).

Dekolonisasi, HMN, dan Upaya Pembaruan

Politik agraria kolonial yang eksploitatif, hegemonik dan melayani kepentingan ekstraksi surplus kapitalistik itu coba dikoreksi setelah Indonesia merdeka dari Belanda. Beberapa kebijakan pemerintah yang diusahakan pada 1960 sebelum UU No. 5/1960 dikeluarkan antara lain (Rachman 2012: 21-23; Erwiningsih 2009: 203-207) adalah:

1. Penghapusan hak-hak istimewa desa perdikan di wilayah Banyumas, Jawa Tengah;
2. Penghapusan hak-hak konversi dalam wilayah pemerintahan otonomi di Yogyakarta dan Surakarta, lembaga feodal, dan lembaga kolonial
3. Penghapusan tanah-tanah partikelir melalui UU No. 1/1958 (tentang penghapusan tanah pertikelir)
4. Pembaharuan peraturan sewa tanah melalui UU No. 5/1952, UU No. 38 prp/1960; dan
5. Larangan pemakaian tanah tanpa izin melalui UU No. 8/1954 (diubah melalui UU No. 23/1959)

Kebijakan tersebut diadakan sebelum UUPA dikeluarkan. Erwiningsih (2009: 203) mencatat bahwa upaya pembaharuan melalui kebijakan itu dilakukan dengan mencantol pada ketentuan Pasal 33 UUD 1945 (sebelum amandemen) yang menyebutkan:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan
- (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 didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Apa yang penting bagi kita dalam diskusi ini adalah dua frasa yang disebutkan ketentuan ayat (2) dan (3) dalam pasal tersebut, yaitu “dikuasai oleh negara” yang dalam kepustakaan hukum dan politik kemudian dikenal luas sebagai Hak Menguasai Negara (HMN). Secara teoritis, setidaknya terdapat dua pandangan dalam melihat HMN di antara ahli hukum Indonesia. Pandangan pertama, diwakili Boedi Harsono, berpendapat bahwa jika negara, berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dan kemudian Pasal 2 UUPA, memiliki hak menguasai, maka negara sebagai lembaga kekuasaan juga diberi wewenang oleh bangsa Indonesia seperti halnya masyarakat adat memberi wewenang kepada lembaga adat mereka. Pandangan kedua, diwakili Notonegoro, menekankan hubungan langsung negara dengan sumberdaya alam, dan mengatakan bahwa negara pada dasarnya adalah “perwujudan atau personifikasi dari rakyat” dan karena itu kewenangan menguasai telah “melekat dengan sendirinya pada negara sebagai wakil yang bersatu dengan

rakyat Indonesia” (Sumardjono, 1991: 6). Kita hanya perlu mencatat pandang-pandangan semacam ini untuk didiskusikan pada bagian selanjutnya.

Tahun 1960 pemerintah kemudian mengeluarkan beberapa undang-undang yang menjadi peletak dasar dalam upaya restrukturisasi politik agraria nasional. Undang-undang itu antara lain adalah UU No. 5/1960 tentang Dasar-Dasar Pokok Agraria (UUPA); UU No. 2/1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil (UUPBH) dan; UU No. 56/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (Wiradi 2009b: 18). Semangat yang dibawa peraturan-peraturan tersebut, terutama UUPA, adalah untuk mengganti sama sekali *Agrarische Wet 1870* (Wiradi, 2009a: 82) dengan kesadaran bahwa pelaksanaan *domeinverklaring* bersama dengan feodalisme swapraja adalah sumber ketidakadilan yang harus segera dihapuskan (Rachman 2012: 17). Penjelasan umum bagian II angka (2) UUPA menegaskan bahwa “azas domein.. yang dipergunakan sebagai dasar daripada perundang-undangan agraria yang berasal dari Pemerintah jajahan tidak dikenal dalam hukum agraria yang baru”. Penjelasan bagian tersebut juga menegaskan bahwa “azas domein adalah bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat Indonesia dan azas dari pada Negara yang merdeka dan modern”, dan karena itu dinyatakan dicabut. UUPA, dengan demikian, adalah suatu upaya untuk memodernisasi hukum adat agar cocok dengan kebutuhan-kebutuhan nasional (Rachman, *ibid*, 18).

Pasal 2 UUPA menyebutkan:

- (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 didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi 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 kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.
- (4) Hak menguasai dari Negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Frasa ‘dikuasai oleh negara’ kembali muncul dalam ketentuan di atas dan dari situ dipahami adanya upaya mengganti semangat ‘kepemilikan langsung’ oleh negara berdasarkan asas *domein* dalam *Agrarische Wet* 1870 dengan ‘penguasaan’. Jika pada pemerintahan kolonial, tanah diposisikan sebagai properti ‘milik’ negara yang dapat diberikan kepada siapa saja yang dikehendaki, maka ketentuan Pasal 2 UUPA menggantinya dengan asas ‘penguasaan’ dengan tiga kewenangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2), yaitu:

1. kewenangan untuk mengatur alokasi dan pemanfaatan;
2. kewenangan untuk menentukan (dan mengatur) hubungan hukum antara orang dengan tanah yang dikuasai;
3. kewenangan untuk menentukan dan mengatur perbuatan hukum antara orang dan tanah yang mereka kuasai.

Ahli hukum agraria Indonesia Boedi Harsono (2008: 232) menyebut ketentuan Pasal 2 UUPA sebagai suatu ‘interpretasi otentik’ terhadap hak menguasai dari negara yang dimaksud dalam Pasal 33 UUD 1945 (cf. Sumardjono, 1991). Artinya, jika siapapun yang ingin memahami atau kebijakan apapun yang mengklaim berdasar pada Pasal 33 UUD 1945 maka harus selalu merujuk Pasal 2 UUPA.

‘Penguasaan’ dan ‘menguasai’ dalam kepustakaan hukum memiliki pengertian yang setara dan dapat dipakai secara bergantian dengan mengacu pada dua hal sekaligus: penguasaan *fisik* maupun penguasaan secara *yuridis*; serta memiliki aspek perdata juga aspek (hukum) publik (Harsono, 2008: 23-24). Meski begitu, pengertian ‘penguasaan’ dalam konsep ‘hak menguasai negara’ sebagaimana dinyatakan Pasal 2 UUPA semata-mata hanya memiliki aspek publik. Maka secara hukum, atau setidaknya secara konseptual, HMN tidak memberi kewenangan apapun kepada negara untuk menguasai tanah dan sumberdaya alam secara langsung dan memperlakukannya dengan sejumlah tindakan sebagaimana yang melekat pada hak-hak keperdataan yang dimiliki orang per orang atau badan hukum perdata (Harsono, *ibid*, 24). Artinya, penguasaan yang demikian hanya melegitimasi negara dalam pemanfaatan tanah dan sumberdaya alam sejauh ditujukan untuk mewujudkan kesejahteraan umum atau dalam konstitusi dan UUPA disebut ‘untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat’. Karena itu, semua tindakan penguasaan negara yang seolah-olah bersifat langsung laiknya subjek hukum atau badan hukum perdata beserta pemanfaatan di luar orientasi tersebut dengan sendirinya tidak *legitimate* sehingga harus dipandang bertentangan dengan konsep hak menguasai negara.

Sebagai suatu upaya untuk mengubah politik agraria kolonial, UUPA melarang usaha swasta maupun perorangan yang bersifat monopolistik di bidang agraria dan dibolehkan hanya kepada pemerintah yang dilakukan berdasarkan undang-undang (Pasal 13 ayat 2-3 UUPA). UUPA juga mengubah dan mengkonversi berbagai hak yang sebelumnya diatur dalam hukum agraria kolonial dengan berbagai hak seperti hak milik; hak guna usaha; hak guna bangunan; hak pakai; hak membuka tanah; hak memungut hasil hutan; serta hak lainnya yang akan diatur lebih lanjut melalui peraturan perundang-undangan (Pasal 16 Ayat 1 UUPA). Hak-hak tersebut pada

dasarnya adalah dikonversi dari hukum Barat yang sebagian berlaku pada masa kolonial Belanda (lihat tabel 1).

Tabel 1. Perbandingan hak-hak atas tanah sebelum dan setelah UUPA 1960

No	Sumber hak asal	Dikonversi menjadi	Subjek	Jangka waktu
1	Hak konsesi perusahaan kebun besar	HGU	Pasal 30 UUPA	5 tahun. Jika lalai makan akan diambil alih
2	Hak <i>opstal</i> dan hak <i>erfpacht</i> untuk perusahaan di atas tanah negara	HGB	Pasal 36 UUPA	Maksimal 20 tahun
3	Hak <i>eigendom</i> dibebani dengan hak <i>opstal</i> dan hak <i>erfpacht</i>	HGB	Pasal 36 UUPA	Maksimal 20 tahun
4	Hak <i>eigendom</i> dibebani hak <i>opstal</i> dan <i>erfpacht</i>	HGB perumahan		20 tahun sejak UUPA disahkan setelahnya dihapus
5	Hak <i>erfpacht</i> untuk perkebunan besar dan perkebunan kecil	HGU (perkebunan besar); dihapus (perkebunan kecil)	Pasal 30 UUPA; badan usaha	25 tahun
6.	Hak <i>eigendom</i>	Hak milik	WNI perorangan; badan hukum yang ditunjuk pemerintah; dll	Selamanya;
7	Hak <i>eigendom</i>	Hak pakai	Perwakilan asing yang menggunakan kediaman (kedubes)	Selama tanah digunakan untuk keperluan tersebut

Sumber: disadur dari Fauzi (1999: 81-83)

Dengan semangat dekolonialisasi dan restrukturisasi penguasaan sumber-sumber agraria, UUPA meletakkan dasar bagi pembaruan agraria dalam kerangka sosialisme Indonesia. Satu tahun sebelum UUPA disahkan, pada peringatan 17 Agustus 1959, Bung Karno menyampaikan suatu pidato yang kemudian dikenal sebagai ‘manifesto politik’. Judul lengkapnya ‘Manifesto Politik, Penemuan Kembali Revolusi Kita’. Dalam pidato itu Bung Karno mengatakan:

‘[D]emikian pula dalam persoalan tanah. Kita mewarisi beberapa hal dari zaman Belanda yang harus kita berantas. Antara lain apa yang dinamakan hak *eigendom* di atas satu bidang tanah. Mulai sekarang kita *tjoret* sama sekali hak *eigendom* tanah dari hukum pertanahan Indonesia. Ta’ dapat kita benarkan, di Indonesia yang merdeka, ada sesuatu bidang tanah yang dieigendomi oleh orang asing, in casu orang Belanda! Kita hanya kenal hak milik tanah bagi

orang Indonesia; sesuai dengan fasal 33 Undang-Undang Dasar '45' (Sukarno, 1959: 29)¹⁷.

Beberapa waktu setelah naskah rancangan UUPA diserahkan kepada DPR, Bung Karno kembali menyampaikan pidato peringatan 17 Agustus 1960 dengan judul 'Laksana Malaikat yang Menyerbu dari Langit Jalannya Revolusi Kita'. Dalam pidato itu Bung Karno mengatakan:

'Semangat "foreseeing-ahead", (semangat "telah melihat lebih dahulu") tercermin pula dalam keputusan D.P.A. dan Kabinet mengenai Landreform. D.P.A. telah mengusulkan kepada Pemerintah tentang "Perombakan hak tanah dan penggunaan tanah", "agar masyarakat adil dan makmur dapat terselenggara dan khususnya taraf hidup tani meninggi dan taraf hidup seluruh rakyat jelata meningkat", – Pemerintah telah memutuskan "Rancangan Undang-undang Pokok Agraria", Rancangan Undang-undang yang mana telah saya teruskan kepada D.P.R.G.R. agar lekas disidangkan. Ini adalah satu kemajuan yang penting-maha-penting dalam Revolusi Indonesia!' (Sukarno, 1965: 273).

Mengenai pembaruan agraria, Bung Karno, dalam pidato yang sama, mengatakan:

'Revolusi Indonesia tanpa Landreform adalah sama saja dengan gedung tanpa alas [...] sama saja dengan omong-besar tanpa isi. Melaksanakan Landreform berarti melaksanakan satu bagian yang mutlak dari Revolusi Indonesia. Gembar-gembor tentang Revolusi, Sosialisme Indonesia, Masyarakat Adil dan Makmur, Amanat Penderitaan Rakyat, tanpa melaksanakan Landreform adalah gembar-gembornya tukang penjual obat di pasar Tanah Abang atau di Pasar Senen. [...]. Ya!, tanah tidak boleh menjadi alat penghisapan! Tanah untuk Tani! Tanah untuk mereka yang betul-betul menggarap tanah! Tanah tidak untuk mereka yang dengan duduk onggang-onggang menjadi gemuk-gendut karena menghisap keringatnya orang-orang yang disuruh menggarap tanah itu!' (Sukarno, 1965: 273).

Rachman (2012: 20) menyebut Pasal 10 UUPA sebagai dasar dari kebijakan pembaruan agraria. Pasal 10 tersebut menyatakan "setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan". Upaya ke arah pembaharuan itu telah dicoba sejak UUPA disahkan, tetapi terkendala berbagai masalah politik, dan baru mulai terlaksana pada 1963 setelah pembebasan Irian Barat (Wiradi 2009b: 18). Setelah UUPA

¹⁷ Paragraf sebelum yang dikutip di atas, dalam pidato itu Bung Karno mengatakan: [H]erordering ekonomis bermaksud agar supaya seluruh susunan ekonomi-nasional dijadikan pantjatan ke ara ekonomi adil makmur yang akan direalisasikan kelak. Djelas di sini pun ta' boleh diberi djalan kepada ekonomi liberal, di mana tiap-tiap orang diberi kesempatan untuk menggaruk kekajaan ten koste daripada umum. [...] maka didalam herordering ini, setidak-tidanja semua alat vital produksi dan semua alat vital distribusi harus dikuasai negara, atau sedikitnja diawasi oleh Negara. Revolusi Indonesia tidak mengizinkan Indonesia menjadi padang-pengerukan-harta bagi siapapun – asing atau bukan asing. Siapa menggaruk kekajaan *ten koste* daripada umum, siapa mengatjau perekonomian umum, dia akan kita tangkap [...] (Sukarno, 1959: 29).

disahkan, pemerintah menetapkan 5 program pembaruan agraria yaitu (Harsono, 2008: 3):

1. Pembaruan hukum agraria melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum;
2. Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah;
3. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur;
4. Perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan;
5. Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya secara terencana sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.

Pemerintah lalu mengeluarkan PP No. 224/1961 dan membentuk panitia *land reform* di tingkat kabupaten; dan menargetkan tanah-tanah kelebihan (surplus), tanah absente, dan tanah bekas swapraja untuk didistribusikan kepada rakyat (Rachman, 2012: 49). Antara tahun 1962-1969 pemerintah telah menjalankan program redistribusi tanah dalam dua tahap. Tahap pertama berhasil mendistribusikan 294.500 ha tanah kepada 592.958 penerima di pulau Jawa dan Nusa Tenggara. Sedangkan pada tahap kedua, 388.198 hektar tanah didistribusikan kepada 274.025 penerima di luar pulau Jawa dan Nusa Tenggara. Tanah-tanah tersebut berasal dari tanah surplus, tanah absente, tanah kerajaan dan tanah negara (Utrecht, 1969: 85; Caldwell dan Utrecht, 2011: 226; cf. Rachman 2012: 55).

Pembahasan pada bagian ini membantu kita untuk setidaknya mengidentifikasi dua hal mengenai HMN yang akan kita bicarakan kembali pada bagian selanjutnya. *Pertama*, secara historis, HMN adalah suatu upaya teoritis yang kemudian menjadi konsep hukum yang dimaksudkan untuk menggeser konsep ‘kepemilikan negara’ menjadi ‘penguasaan’. *Kedua*, HMN adalah suatu pendirian politik yang menentang ‘mereka yang dengan duduk onggang-onggang menjadi gemuk-gendut karena menghisap keringatnya orang-orang yang disuruh menggarap tanah’, seperti metafor Bung Karno; sebaliknya diposisikan sebagai sarana memenuhi kemakmuran dan kesejahteraan umum.

HMN dalam Politik Agraria Orde Baru dan Setelahnnya

Selama masa pelaksanaan pembaruan yang singkat itu Partai Komunis Indonesia (PKI) bersama organisasi-organisasi yang terafiliasi dengannya menjadi kelompok paling antusias mendukung program pembaruan, bahkan melakukan apa yang kemudian dikenal sebagai ‘aksi sepihak’ saat inisiatif ke arah pembaruan macet di tingkat lokal (Utrecht, 1969; Caldwell dan Utrech, 2011: 223-226). Situasi berubah setelah bulan September 1965. Angkatan Darat Indonesia telah memanfaatkan sebuah percobaan kudeta gagal, yang dihubungkan dengan PKI, untuk membalikan keadaan. Kaum komunis dan simpatisan diburu (lebih lanjut lihat, Caldwell dan Utrecht 2011: 253-268; dan Wertheim 1969). Agenda pembaruan agraria pun terhenti. Pembicaraan mengenai *landreform* ditutup karena diidentikan dengan komunisme. Sementara para tuan yang tanahnya telah didistribusikan pada periode

yang lalu, dengan dukungan Angkatan Darat, bergerak mengambil kembali tanah mereka (Wertheim 1969: 15).

Perubahan politik Indonesia pasca 1965 berujung pengambilalihan kekuasaan oleh Suharto. Perubahan ini tentu saja berdampak pada kebijakan politik agraria. Segera setelah mengambil alih kekuasaan pada 1967¹⁸, kebijakan pertama yang dikeluarkan Suharto adalah UU No. 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (UUPMA), sebuah UU yang dibuat di bawah supervisi USA. UU itu disahkan pada Januari 1967, dan telah menandai pergeseran orientasi pembangunan ekonomi dan politik Indonesia pasca-kemerdekaan. Para peneliti telah menandai UU PMA sebagai *milestones* dari pergeseran pendirian yang ‘anti’-modal asing yang eksploitatif, sebagaimana dinyatakan Bung Karno dalam pidato manifesto politiknya, ke suatu pendirian yang terbuka, ‘rasional dan realistis’¹⁹. (lihat antara lain Robison, 2009: 139-140; 1990: 12-14; Simpson 2008: 233-235; Sangadji 2019: 57). Pada waktu-waktu berikutnya, Orde Baru mengkontraskan dirinya dengan Sukarno sebagai rezim modern, rasional, dan berorientasi pembangunan ekonomi (Robison 1990: 42; Wiradi 2009: 100-101). Rasional, modern, dan terbuka, dalam kaitannya dengan UU PMA, berarti termasuk suatu sikap terbuka terhadap intervensi ekonomi politik dari luar. Bradley Simpson mengatakan bahwa kepentingan USA sangat dominan dalam pembuatan UU tersebut, bahkan bertindak sebagai konsultan yang mengawal rancangannya:

‘[W]hen they completed the draft legislation in late September, Indonesian officials gave the embassy a copy and asked for comments on “possible improvements from [the] standpoint U.S. investors.” State Department lawyers sent back line-by-line suggestions, complaining that the proposed legislation gave “too much discretionary authority” to the government and was “discouraging to potential investors” because the state sector included “a large area private foreign enterprises would want to enter,” Primarily in extractive enterprises’ (Simpson, 2008: 234).

Hal menarik dari UU tersebut untuk diskusi kita di sini adalah dalam konsiderannya (bagian mengingat), UU tersebut merujuk pasal 33 UUD 1945 maupun UU No. 5/1960 tentang Aturan Dasar Pokok-Pokok Agraria²⁰. Artinya, UU tersebut mengklaim melaksanakan mandat pemanfaatan ‘bumi dan air dan kekayaan alam

¹⁸ Suharto ditetapkan menjadi pejabat presiden berdasarkan TAP MPRS No. XXXIII/1967. Ketetapan yang sama juga telah melucuti kekuasaan Sukarno. Baru pada tahun berikutnya, Suharto ditetapkan sebagai presiden secara definitif melalui TAP MPRS No. XLIV/1968

¹⁹ “Rasionil dan realistis” ini adalah prinsip ekonomi yang dinyatakan dalam penjelasan umum paragraf ke-2 dan ke-7 UU PMA

²⁰ Ada 6 aturan yang disebutkan/dirujuk pada bagian ‘mengingat’ UU PMA, yaitu:

1. Pasal 5 ayat (1), pasal 20 ayat (1) pasal 27 ayat (2) dan pasal 33 Undang-undang Dasar;
2. Ketetapan MPRS No. XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijakan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan;
3. Nota I MPRS/1966 tentang Politik Luar Negeri berdasarkan Pancasila;
4. Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokokpokok Agraria;
5. Undang-undang No. 37 Prp tahun 1960 tentang Pertimbangan dan Undang-undang No. 44 Prp tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi
6. Undang-undang No.32 tahun 1964 tentang Peraturan Lalu Lintas Devisa;

yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara' yang digunakan untuk 'sebesar-besar kemakmuran rakyat' dengan cara membuka 'bumi dan air dan kekayaan alam' kepada investasi asing. Dengan kata lain, mengundang investasi asing untuk mengeksploitasi alam Indonesia adalah bagian pelaksanaan pasal 33 UUD 1945. Faktanya, klaim itulah yang dipakai pemerintahan Orde Baru selama 32 tahun dalam kasus mengundang PT Freeport McMoran ke Papua pada April 1967, dan diberikan hak eksklusif atas 10 kilometer tanah di pegunungan Ertsberg, dua bulan setelah UUPMA disahkan; serta mengundang Inco Limited ke Sulawesi dengan hak eksploitasi di area seluas 6,6 juta hektar (Sangadji 2019: 57, 59); sungguhpun investasi itu mendatangkan masalah kerusakan lingkungan, ekonomi, dan sosial yang merugikan Indonesia (lihat, Robison, 1990; 2009; Simpson, 2008; Sangadji, 2019).

Klaim dan cara memperlakukan HMN semacam itu berlaku hampir terhadap semua produk perundang-undangan yang dikeluarkan berkaitan dengan tanah dan sumberdaya alam selama Orde Baru dan masa-masa setelahnya (lihat tabel 2). HMN yang sama, yang ada dalam Pasal 33 UUD 1945, yang dirujuk Bung Karno dalam pidato Manipolnya itu, dirujuk pemerintah di masa Orde Baru untuk mengeluarkan berbagai aturan yang sama sekali berbeda dengan yang dimaknai Bung Karno. Selain UU PMA, Pemerintahan Suharto juga mengeluarkan UU No. 5 tahun 1967 tentang ketentuan pokok kehutanan dan UU No. 11 tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Pertambangan. Kedua UU itu menjadi dasar bagi pemerintah untuk memberikan izin dan konsesi berupa hak penguasaan hutan (HPH) dan hak penguasaan hutan untuk tanaman industri (HPHTI) untuk kepentingan eksploitasi dan mengekstraksi surplus dari sektor hutan (Bachriadi dan Wiradi, 2011: 3), menjadi tuan tanah melalui Perum Perhutani dengan menguasai 2,5 juta hektar hutan di Jawa, meneruskan ideologi dan kepengaturan ala kolonial terhadap hutan (yang telah dimulai dengan UU Kehutanan tahun 1865), pada saat yang sama, membatasi akses masyarakat dan petani hutan sambil mengkriminalisasi mereka (Peluso, 2006: 115, 188-194; 2011: 818); dan memberikan kontrak karya pertambangan (KK) dan kuasa pertambangan (KP) kepada industri pertambangan skala besar (Bachriadi dan Wiradi, *ibid*) seperti Freeport dan Inco Limited, seperti yang telah disebutkan di atas.

Tabel 2. Beberapa undang-undang yang mengatur sumberdaya alam dan tanah yang merujuk pasal 33 UUD 1945 dalam konsiderannya

NO.	ATURAN	KONSIDERAN
1	UU No. 1/1967, Penanaman Modal Asing	Pasal 5 (1), pasal 20 (1) pasal 27 (2) dan pasal 33 UUD 1945
2	UU No. 5/1967, Ketentuan Pokok Kehutanan	Pasal 5 (1), pasal 20 dan pasal 33 UUD 1945;
3	UU No. 11/1967, Ketentuan Pokok Pertambangan	Pasal 5 (1) dan Pasal 33 UUD 1945;
4	UU No. 41/1999 Kehutanan	Pasal 5 (1), Pasal 20 (1), Pasal 27, dan Pasal 33 UUD 1945
5	UU No. 18/2004, Perkebunan	Pasal 20, Pasal 21, Pasal 33 UUD 1945;

6	UU No. 26/2007, Pentaan Ruang	Pasal 5 (1), Pasal 20, Pasal 25A, dan Pasal 33 (3) UUD 1945;
7	UU No. 39/2014, Perkebunan	Pasal 20, Pasal 20A (1), Pasal 21, dan Pasal 33 UUD 1945
8	UU No. 4/2009, Pertambangan Minerba	Pasal 5 (1), Pasal 20 dan Pasal 33 (2) dan (3) UUD 1945
9	UU No. 39/2009, Kawasan Ekonomi Khusus	Pasal 5 (1), Pasal 20, Pasal 27 (2), dan Pasal 33 UUD 1945;
10	UU No. 2/2012, Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum	Pasal 5 (1), Pasal 18B (2) Pasal 20, Pasal 28G (1), Pasal 28H, Pasal 281 (5), Pasal 28J (2), Pasal 33 (3) dan (4) UUD 1945
11	UU No. 3/2020, Perubahan UU No, 4/2009, Pertambangan Minerba	Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 33 (2) dan (3) UUD 1945
12	UU No. 11/2020, Cipta Kerja	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pasal 4, Pasal 5 (1), Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 20, Pasal 22D (2), Pasal 27 (2), Pasal 28D (1) dan (2), dan Pasal 33 UUD 1945 2. Ketetapan MPR RI No. XVI/MPR/1998 Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi; 3. Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam;

Sumber: diolah penulis

Daftar di atas hanya memuat sedikit dari contoh UU yang bermasalah tetapi tetap merujuk Pasal 33 UUD 1945, HMN, dan UUPA sebagai legitimasi. Tentu saja kita dapat membuat sebuah daftar yang lebih panjang yang menghimpun berbagai aturan yang kita anggap bermasalah. Point yang ingin disampaikan melalui daftar tersebut adalah bahwa sungguhpun suatu undang-undang dibuat untuk suatu orientasi ekonomi politik yang jauh menyimpang dari konsep HMN, dari pikiran-pikiran (teoritisasi) maupun pendirian politik yang melatarbelakangi kelahiran konsepsi HMN, penyimpangan itu sendiri adalah suatu hal yang pada dasarnya tidak dapat dihindari.

Hingga kekuasaannya berakhir di tahun 1999, pemerintah Orde Baru, melalui departemen pertambangan, telah mengeluarkan izin dan konsesi kepada 555 perusahaan, swasta maupun BUMN, modal asing maupun domestik, dan mengalokasikan sekitar 264,7 juta hektar untuk eksplorasi dan eksploitasi barang tambang (Bachriadi dan Wiradi, 2011: 13). Bachriadi dan Wiradi memperkirakan, dengan jumlah seperti itu, maka “rata-rata setiap perusahaan menguasai sekitar 0,5 juta hektar tanah melalui izin konsesi pertambangan” (*ibid*); sementara perkebunan sawit hingga tahun 2002 telah menguasai 6,700 juta hektar (*ibid*, 14); dan pada 2019 menurut BPS meningkat menjadi 14,60 juta hektar (Katadata.co.id 2020). Pada saat yang sama, tanah yang dikuasai petani keluarga memperlihatkan trend penyusutan (selengkapnya lihat Bachriadi dan Wiradi *ibid*, 16-24; untuk suatu penilaian situasi terkini, lihat Larastiti, Pandelaki dan Rinoza 2020). Dengan demikian, sejalan perubahan orientasi politiknya, pemerintah Orde Baru menjadikan tanah dan

sumberdaya alam sebagai “komoditas” bagi kepentingan akumulasi kapital baik oleh perusahaan-perusahaan swasta maupun perusahaan negara (BUMN) skala besar sambil mengubur cita-cita pembaruan agraria dan membiarkan kebutuhan subsistensi rakyat dan petani makin terdesak (cf. Bachriadi dan Wiradi, 2011: 7; Wiradi, 2009: 109).

Situasi demikian sebetulnya tidaklah mengejutkan. Setelah Suharto mengambil alih kekuasaan, pada bulan Juli 1966 MPRS, yang saat itu dipimpin jenderal AH Nasution, mengeluarkan ketetapan No. XXXIII/MPRS/1966 yang mengatur pembaruan kebijakan ekonomi, keuangan, dan pembangunan. Salah satu klausul dalam ketetapan itu mengharuskan pemerintah Indonesia untuk segera “kembali menjadi anggota *International Monetary Fund (IMF)*, *Bank for Reconstruction and Development*, dll” (Pasal 65). Pada saat yang sama, lembaga donor internasional seperti Bank Dunia, IMF, maupun *Asia-Pacific Economic Cooperation (OPEC)* dan *World Trade Organisation (WTO)* sedang memulai usaha mendorong program-program penyesuaian struktural berorientasi pasar kepada negara-negara di wilayah Asia Tenggara pasca perang dingin (Robison, 2006). Dengan demikian, mengingat intervensi kedutaan luar negeri USA sejak awal dalam penyusunan rancangan UU PMA sebagaimana yang telah kita catat sebelumnya, serta perubahan-perubahan dalam politik agraria saat Suharto memegang kendali kekuasaan, maka persoalannya menjadi makin terang. Pembangunan ekonomi Orde Baru yang ditangani sejumlah manager, ekonom dan teknokrat didikan universitas-universitas Amerika Serikat di bawah arahan mentor mereka di lembaga-lembaga keuangan internasional (Simpson, 2008: 18-23), di satu sisi, dan dibekingi militer dan birokrasi, di sisi yang lain; telah menjadikan Indonesia sebagai ‘negara pembangunan yang otoriter (*an authoritarian developmentalist state*)’ diinkorporasikan ke dalam jaringan ‘pembagian kerja internasional baru (*the new international division of labour*)’ (Robison, 1990: 58).

Jelaslah bahwa politik agraria Indonesia sepenuhnya telah diarahkan agar sesuai dengan tuntutan-tuntutan pasar kapitalisme. Sementara keengganan Indonesia mempraktekan model ekonomi ‘*etatisme*’ dan ‘*free-fight liberalism*’ di satu sisi, dan menolak monopoli, di sisi lain, sebagaimana dinyatakan Pasal 7 TAP MPRS No. XXXI/1966, dengan sendirinya terbukti justru mempraktekan apa yang saya maksud dengan kapitalisme tropis utilitarian²¹. Setelah momen-momen di atas, kebijakan agraria Indonesia benar-benar diupayakan agar secara teknis-administratif kompatibel terhadap kebutuhan pasar. Pada 1995, di bawah supervisi Bank Dunia dan dukungan lembaga pembangunan Australia (AUSAID), pemerintah Indonesia memulai suatu proyek sertifikasi (*land titling*, diberi nama *land administration project*) guna membereskan hambatan-hambatan teknis-

²¹ Mengamati kecanggungan ini, Gunawan Wiradi (2009: 109) secara tidak langsung mengarahkan kita untuk menyebutkan beberapa istilah: ‘kapitalisme diam-diam’, ‘kapitalisme malu-malu’ atau bahkan ‘kapitalisme pancasila’. Richard Robison (2009: 52) memperhatikan kecenderungan negara-negara Asia Tenggara (Malaysia, Thailand, Singapore, dan Filipina) dalam transformasi ke arah itu yang dipimpin oleh negara, menyebutnya ‘kapitalisme negara (*state-led capitalism*)’.

hukum-administratif; dan dilanjutkan pada 2004 dengan satu proyek lain bernama *land management and policy development program* (Rachman, 2012:73-79). Setelah Suharto lengser pada 1998, atas desakan berbagai kalangan, MPR mengeluarkan ketetapan No. IX/2001 tentang pembaruan agraria dan pengelolaan SDA. Aturan tersebut diharapkan dapat mendorong kembali program *land reform*. Faktanya, yang dilakukan pemerintah adalah apa yang, oleh Gunawan Wiradi (2009: 134), disebut sebagai *pseudo-reform*.

Pasca-reformasi, hingga saat tulisan ini dibuat, pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan yang mengatur urusan tanah dan agraria (misalnya pembahasan proyek administrasi pertanahan era Susilo Bambang Yudhoyono, lihat, Rachman 2012; pembahasan Sawit, Sitorus *et al*, 2015; Li 2017; pembahasan *Merauke food estate*, lihat Ginting dan Pye 2013; Ito *et al* 2014; tentang MP3EI lihat Yanuardy 2015a; 2015b; dan pembahasan perhutanan sosial era Jokowi, lihat tim peneliti Sajogyo Institute, tt). Di antara berbagai kebijakan itu, yang perlu kita diskusikan secara singkat di sini, karena akan bermanfaat dalam membicarakan perkembangan praktek HMN, adalah Master Plan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) 2011-2025. Kebijakan ini dikeluarkan oleh Presiden SBY melalui Peraturan Presiden (Perpres) No. 32/2011; dan membagi-bagikan wilayah Indonesia kedalam beberapa koridor berdasarkan komoditasnya, misalnya koridor Kalimantan ditetapkan sebagai pusat produksi energi dan pertambangan; Sulawesi sebagai pusat produksi pertanian, perikanan, migas, dan pertambangan; dan Sumatera sebagai pusat energi nasional (Rachman dan Yanuardy, 2014). Model pembangunan ekonomi aglomerasi ini pada dasarnya adalah cara kapital mereorganisasi ruang sebagai solusi atas over-akumulasi sekaligus mendatangkan keuntungan baru (Rachman dan Yanuardy 2014; Yanuardy 2015b).

MP3EI lalu diubah melalui Perpres No. 48/2014, kemudian dicabut presiden Jokowi berdasarkan Perpres No. 82/2020. Meski begitu, karena logika kebijakan ini adalah reorganisasi ruang untuk kepentingan akumulasi kapital, maka substansinya tetap dilaksanakan pemerintah. Tidak ada perbedaan mendasar antara karakter pembangunan SBY dan Jokowi yang “jika diperas, intinya adalah pembentukan blok produksi (kawasan produksi, kawasan ekonomi khusus, dan industri manufaktur) dan pembangunan infrastruktur” (Yanuardi, 2015a: ii). Faktanya, pemerintahan Jokowi meneruskan substansi kebijakan ini melalui Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) yang mengacu pada UU No. 39/2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus dan UU No. 26/2007 tentang Tata Ruang yang dikeluarkan Pemerintahan SBY dan telah mengatur dan menentukan alokasi ruang untuk berbagai kepentingan investasi (Larastiti, Arofat dan Jaetuloh, 2020: 24). Beberapa ketentuan dalam UU No. 39/2009 kemudian dimodifikasi melalui UU No. 21/2020 tentang Cipta Kerja (lihat bab IX, Pasal 148, 149, 150 UU Cipta Kerja).

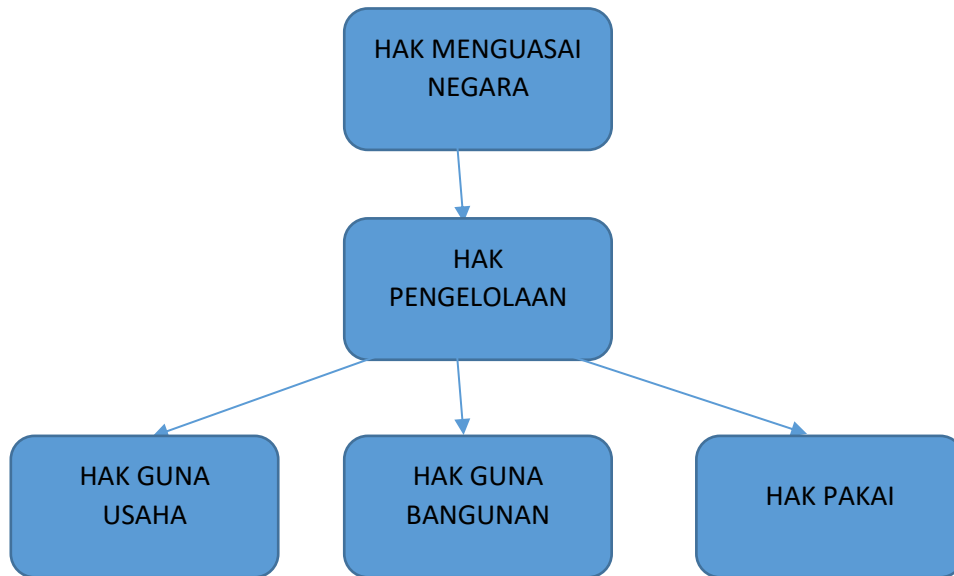
HMN, Hak Pengelolaan dan Bank Tanah

Pemerintah memperkuat hak pengelolaan melalui UU Cipta Kerja. Pasal 136 UU Cipta Kerja menyatakan bahwa ‘hak pengelolaan merupakan hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian diserahkan kepada pemegang haknya’²². Hak pengelolaan diberikan kepada beberapa kategori subjek hukum yang disebutkan dalam Pasal 137 ayat (1) UU a quo, yaitu ‘(1) instansi pemerintah pusat; (2) instansi pemerintah daerah; (3) badan bank tanah; (4) BUMN/BUMD; dan (5) badan hukum yang ditunjuk pemerintah pusat’. Melalui hak pengelolaan, lembaga atau subjek hukum tersebut diberi kewenangan untuk ‘(1) menyusun rencana peruntukan, penggunaan dan pemanfaatan; (2) menggunakan atau memanfaatkan baik sendiri maupun melalui kerja sama pihak ketiga; (3) menentukan tarif dan menerima uang pemasukan dari pihak ketiga (Pasal 137 ayat 2). Pemberian hak pengelolaan kepada instansi pemerintah dilakukan melalui ‘keputusan pemberian hak di atas tanah negara’ (Pasal 137 ayat 3), sedangkan kepada pihak ketiga (swasta) diberikan melalui ‘perjanjian pemanfaatan tanah’ (Pasal 138 ayat 1). Selanjutnya, sebagaimana disebutkan Pasal 138 ayat (2), pihak ketiga yang diberikan tanah melalui skema hak pengelolaan dapat mengurus hak guna usaha, hak guna bangunan, atau hak pakai dalam memanfaatkan tanah tersebut.

Dengan konstruksi hukum seperti itu, seseorang dapat mengatakan bahwa pemerintah bermaksud mengatur agar jenis hak-hak atas tanah lainnya dapat ditumpuk di atas hak pengelolaan atas tanah. Atau, kita dapat memikirkan bahwa pemerintah telah menjadikan hak pengelolaan sebagai suatu kategori generik baru di bawah HMN agar jenis hak-hak lainnya dapat dicantolkan pada atau diandaikan berasal dari hak pengelolaan (lihat ragaan 1).

²² Pengertian ini sepertinya diambil dari Peraturan Menteri ATR/BPN No. 9/1999 tentang Pembatalan Hak Atas Tanah. Pasal 1 angka 1 Permen tersebut mendefinisikan hak pengelolaan persis yang disebutkan dalam Pasal 136 UU Cipta Kerja.

Ragaan 1. "Hirarki" HMN, HP dan hak lainnya



Sumber: berdasarkan Pasal 136-138 UU Cipta Kerja

Dalam Bagian Keempat Paragraf 1 pemerintah mengatur kedudukan Bank Tanah yang berfungsi ‘melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan dan distribusi tanah’ yang ditujukan untuk melaksanakan 5 kepentingan ‘(1) kepentingan umum, (2) kepentingan sosial (3) pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, (4) konsolidasi lahan dan (5) (Pasal 125-126 UU Cipta Kerja). Pasal 129 menyebutkan bahwa untuk keperluan mendukung investasi, Bank Tanah sebagai pemegang hak pengelolaan diberi 4 kewenangan, ‘(1) menyusun rencana induk (2) memberikan kemudahan izin atau persetujuan berusaha (3) mengadakan pengadaan tanah dan (4) menentukan tarif pelayanan’. Masih menurut Pasal 129 UU *a quo*, ‘tanah yang dikelola Bank Tanah diberikan hak pengelolaan’ dan ‘dapat diberikan hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai’.

Menindaklanjuti ketentuan Bank Tanah dalam UU Cipta Kerja, pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 64/2021 tentang Bank Tanah; dan pada bulan Februari lalu telah mengeluarkan satu peraturan terkait Bank Tanah yaitu PP No. 20/2021 tentang penertiban kawasan dan tanah terlantar. Baik PP Bank Tanah maupun PP Tanah dan Kawasan Terlantar sama-sama merujuk UU Cipta Kerja maupun UUPA, serta mengatur alokasi tanah untuk berbagai kepentingan termasuk Kawasan Ekonomi Khusus dan reforma agraria (lihat perbandingan singkat tabel 3).

Tabel 3. Beberapa ketentuan PP 64/2021 dan PP No. 20/2021

	PP No. 64/2021	PP No. 20/2021
KONSIDERAN	Menimbang: pelaksanaan ketentuan Pasal 135 UU No. 11/2020, Cipta Kerja	Menimbang: pelaksanaan Pasal 180 UU No. 11/2020, Ciptaker; dan Pasal 27, 34 dan 40 UU No. 5/1960, PA
	Mengingat: 1. Pasal 5 (2) UUD 19945; 2. UU No. 11/2020, Cipta Kerja	Mengingat: 1. Pasal 5 (2) UUD 1945; 2. UU 5/1960, PA; dan 3. UU 11/2020, Ciptaker
SUBSTANSI Ketentuan umum	Bank Tanah adalah badan hukum Indonesia yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat yang diberi kewenangan khusus (<i>sui generis</i>) untuk mengelola tanah (Ps. 1 Ayat 1).	Badan Bank Tanah yang adalah badan khusus (<i>sui generis</i>) yang merupakan badan hukum Indonesia yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat khusus untuk mengelola tanah (Ps. 1 ayat 15)
	Aset Bank Tanah adalah semua kekayaan yang dikuasai Bank Tanah baik berwujud atau tidak berwujud yang bernilai atau berharga akibat kejadian di masa lalu yang memberikan manfaat di masa yang akan datang (Ps. 1 ayat 3)	Aset Bank Tanah adalah semua kekayaan yang dikuasai Bank Tanah baik berwujud atau tidak berwujud yang bernilai atau berharga akibat kejadian di masa lalu yang memberikan manfaat di masa yang akan datang (Ps. 1 ayat 16)
Beberapa materi muatan		Tanah Hak Pengelolaan yang dikecualikan dari objek penertiban Tanah Terlantar meliputi tanah Hak Pengelolaan masyarakat hukum adat; dan tanah Hak Pengelolaan yang menjadi Aset Bank Tanah (Ps. 8)
	Bank Tanah memperoleh tanah dari hasil penetapan pemerintah; tanah dari pihak lain (Ps. 6; jenis-jenisnya diatur dalam Ps. 7-8)	Kawasan yang telah ditetapkan sebagai Kawasan Terlantar dapat ditetapkan sebagai aset Bank Tanah atau dialihkan kepada pihak lain melalui mekanisme yang transparan dan kompetitif (Ps. 20)
	Pemanfaatan tanah dapat dilakukan oleh Bank Tanah dan/atau kerja sama pemanfaatan dengan pihak lain (Ps. 14)	Tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar dapat menjadi aset Bank Tanah atau TCUN (Ps. 33)

	Bank Tanah menjamin ketersediaan tanah untuk kepentingan umum; sosial; pembangunan nasional;d. pemerataan ekonomi; konsolidasi lahan; dan reforma agraria (Ps. 16)	
	Jaminan mendukung kepentingan ketersediaan tanah untuk kepentingan umum terdiri dari, antara lain: hankamnas, kawasan ekonomi khusus, kawasan industri, kawasan wisata (selengkapnya lihat Ps. 17)	Pendayagunaan TCUN ditujukan untuk pertanian dan nonpertanian dalam rangka kepentingan masyarakat dan negara melalui: a. reforma agraria; b. proyek strategis nasional; c. Bank Tanah; dan d. cadangan negara lainnya (Ps. 35)

Sumber: berdasarkan PP Bank Tanah dan PP Tanah dan Kawasan Terlantar

Tabel di atas menunjukkan bahwa kedua aturan tersebut saling melengkapi. PP Tanah dan Kawasan menjadi instrumen yang mengkategorikan dan menetapkan tanah dan kawasan sebagai ‘terlantar’, kemudian dikelola, dikonsolidasikan, dan didistribusikan untuk berbagai kepentingan oleh Bank Tanah. Reforma agraria masuk dalam agenda peruntukan, tetapi berada di urutan kesekian setelah kepentingan umum, sosial, pembangunan dan ekonomi. Sampai di sini, cukup bagi kita untuk menunjuk UU Cipta Kerja sebagai suatu penanda (*milestone*) terbaru dalam politik agraria Indonesia pasca reformasi dengan ‘bank tanah’ dan ‘hak pengelolaan’²³ (cf Sumardjono, 2020: 121) sebagai fiturnya; sambil tetap melanjutkan agenda-agenda reorganisasi ruang untuk kepentingan akumulasi kapital seperti KEK. Sedangkan kaitannya dengan HMN, seperti telah kita lihat, aturan-aturan di atas mengacu pada HMN.

Di samping ‘rancu secara filosofis karena asas dan tujuan pembentukannya tidak jelas’, Maria Sumardjono menyebut pengaturan hak pengelolaan yang disamakan dengan hak menguasai negara dan Bank Tanah dalam UU Cipta Kerja bertentangan dengan Pasal 2 (mengatur HMN dan wewenang pengaturan alokasi dan hubungan hukum), Pasal 28 (mengatur HGU) dan penjelasan II UUPA. Pengaturan fungsi publik dalam hak pengelolaan menjadi fungsi perdata serta pengaturan HGU di atas hak pengelolaan juga bertentangan dengan ketentuan UPPA tersebut (Sumardjono, 2020: 124). Sejalan dengan itu, Mahkamah Konstitusi melalui berbagai putusannya telah menyatakan bahwa “frasa ‘dikuasai oleh negara’ dalam kedua ketentuan konstitusi itu mengandung pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata”. Karena itu, “konsepsi penguasaan oleh negara merupakan hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Sehingga frasa ‘dikuasai oleh negara’ tidaklah

²³ Hak pengelolaan pada dasarnya telah diatur sejak tahun 1974 melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5/1974 tentang Penyediaan dan Pemberian Tanah untuk Keperluan Perusahaan; dan tersebar melalui berbagai pertaturan perundang-undangan lainnya (lihat Silviana, 2017)

berarti dimiliki negara” (Arizona, 2014: 335). Tujuan dari penguasaan yang demikian, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 33 UU 1945 maupun dalam Pasal 2 UUPA, adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Untuk frasa “sebesar-besarnya” kemakmuran rakyat itu, MK dalam putusannya terhadap pengujian UU Penanaman Modal (UU No. 25/2007) pada 2010 merumuskan 4 indikator: ‘kemanfaatan sumberdaya untuk rakyat; tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat, partisipasi dalam menentukan sumberdaya alam; dan penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumberdaya alam’ (Sasmita et al, 2014: 40).

Argumentasi hukum mengenai HMN sebagaimana telah kita lihat sejauh ini pada dasarnya bukan penjelasan baru. Penjelasan-penjelasan semacam itu telah terwakili oleh dua pandangan yang diajukan Boedi Harsono dan Notonegoro yang dimulai dengan melihat hubungan negara dengan tanah dan sumberdaya alam sebagaimana dicatat Mari Sumardjo yang telah kita singgung pada bagian sebelumnya tulisan ini. Argumentasi seperti itu pulalah, menurut saya, yang digunakan UU Cipta Kerja untuk merekonstruksi HMN sebagai cantolan hak pengelolaan pakai (ragaan 1). Sementara indikator yang diberikan MK sebagai batasan terhadap pengertian ‘sebesar-besarnya’ kemakmuran rakyat, sebagian diantaranya disebutkan secara eksplisit dalam bagian pertanahan maupun Bank Tanah dalam UU Cipta Kerja; maupun dalam PP Bank Tanah. Di sana dapat kita temukan frasa seperti ‘pemerataan pembangunan’, ‘pemerataan ekonomi’, ‘keadilan’, termasuk ‘reforma agraria’. Undang-undang ini telah mendapat penolakan begitu luas di masyarakat saat sedang dibahas di DPR karena dianggap merugikan kepentingan publik (CNNIndonesia.com, 2020). Lalu, pertanyaannya, bagaimana suatu peraturan perundang-undangan yang ditolak justru bisa mengadopsi prinsip-prinsip keadilan dan pada saat yang sama menegaskan politik agraria untuk kepentingan reorganisasi ruang demi kepentingan akumulasi kapital?

Sebagaimana telah kita lihat, sejak awal HMN adalah suatu konsep politik-hukum yang longgar sehingga semua undang-undang bisa dihubungkan kepada HMN. Pasal 2 Ayat (3) UUPA memberi batasan dalam pelaksanaan HMN untuk frasa ‘sebesar-besarnya’ kemakmuran rakyat yaitu ‘kebahagian, kesejahteraan dan kemerdekaan’. Batasan ini tentu saja terlalu umum dan abstrak sehingga tidak berpengaruh terhadap klaim materi muatan undang-undang yang bertentangan terhadapnya seperti UU Cipta Kerja. Di sisi lain, jangkauan HMN secara konseptual pada dasarnya tidak jauh berbeda dari *domeinverklaring*. Meski mengakui kepemilikan individu dan kelompok (adat), HMN mengandaikan penguasaan negara terhadap tanah di Indonesia bersifat penuh, mendahului, serta melampaui semua jenis hak yang ada yang diakui dalam hukum Indonesia; sebagaimana disebutkan dalam penjelasan UUPA:

‘[K]ekuasaan Negara yang dimaksudkan itu mengenai semua bumi, air dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak. Kekuasaan Negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai

seberapa Negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyai untuk menggunakan haknya sampai disitulah batas kekuasaan Negara tersebut' (penjelasan umum II point (2) paragraf 5 UUPA).

Penjelasan paragraf berikutnya menyebutkan:

'Kekuasaan Negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan-hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak-guna-usaha, hak guna-bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa [...] untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing [...]' (penjelasan umum II point (2) paragraf 5 UUPA).

Dari penjelasan seperti itu dapat dimengerti bahwa satu-satunya pengecualian sementara²⁴ atas penguasaan negara adalah hak yang telah diberikan kepada suatu subjek hukum ('yang sudah dipunyai orang') tertentu. Sifat kepenuhan penguasaan negara sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan di atas, menurut saya, sebanding dengan pernyataan *domein* dalam politik agraria kolonial. Yang berbeda hanyalah sementara kategori 'kepemilikan' digunakan dalam politik agraria kolonial, HMN menggunakan kategori 'penguasaan'. Di samping menegaskan sifat kepenuhan penguasaan negara terhadap tanah di Indonesia, penjelasan tersebut mengarahkan kita untuk memikirkan dua hal: pengaturan jenis hak baru dan penyerahan suatu hak kepada lembaga negara. Dari sini agaknya lembaga bank tanah dan hak pengelolaan mendapatkan legitimasinya. Dari logika seperti ini pula skema hak pengelolaan yang lahir dari HMN dan menjadi kategori yang menampung jenis hak-hak lainnya dapat dipahami. HMN, dengan demikian, telah bekerja sebagai suatu mekanisme eksklusif. Sebagian sarjana mengamati bahwa HMN dalam prakteknya sejauh ini lebih mirip *domein* negara (Fauzi 1999; Rachman 2012). Menurut saya praktek 'penguasaan' dalam HMN sejak Orde Baru pada dasarnya memang mengulang praktek 'kepemilikan' dalam *domeinverklaring* dengan retorika pembangunan, pertumbuhan, dan pemerataan ekonomi, sebagai pembenaran.

Sementara UU Cipta Kerja telah diterbitkan di tengah protes yang luas atas dugaan adanya kepentingan para pengusaha tambang di balik kelahirannya. Saat UU tersebut sedang dibahas, koalisi lembaga-lembaga swadaya masyarakat mengeluarkan sebuah laporan yang menjelaskan keterkaitan para pengusaha tambang dengan politisi, anggota parlemen dan menteri-menteri yang menginginkan adanya UU tersebut. Laporan itu menguraikan hubungan dan kepentingan bisnis menteri koordinator perekonomian Airlangga Hartarto; menteri koordinator bidang kemaritiman sekaligus pengusaha tambang batu bara Luhut Panjaitan; pengusaha sekaligus menteri BUMN Erick Thohir; kepentingan bisnis keluarga Bakrie; dan kaitan mereka dengan para politisi di DPR seperti Puan

²⁴ Saya menyebutnya pengecualian sementara karena premis mayor dari penjelasan tersebut adalah "baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak".

Maharani, Rahmat Gobel, Azis Syamsudin dan lainnya (lihat, laporan Bersihkan Indonesia dan Fraksi Rakyat Indonesia, 2020). Ini sekali lagi mengkonfirmasi asumsi kita bahwa politik agraria Indonesia sejak zaman kolonial, sangat ditentukan oleh orientasi politik ekonomi. Sementara HMN diperlakukan secara fleksibel mengikuti orientasi politik ekonomi tersebut.

Kesimpulan

Tulisan ini telah berusaha menjelaskan politik agraria Indonesia secara singkat melalui pelaksanaan hak menguasai negara. Dengan memahami kepemilikan dan penguasaan sebagai suatu mekanisme eksklusi, kita telah melihat bahwa sejak periode tanam paksa dan *domeinverklaring*, pengaturan dan alokasi sumberdaya agraria Indonesia dibuat sedemikian rupa agar sesuai dengan kepentingan akumulasi primitif di satu sisi, dan penciptaan sekaligus mobilisasi massa tanpa properti di sisi lain, juga demi keperluan yang sama. Pada periode berikutnya, lahir inisiatif untuk mengoreksi politik agraria yang eksploitatif dengan mengubah praktek kepemilikan langsung negara menjadi penguasaan melalui konsep politik-hukum Hak Menguasai Negara. Tetapi, pada prakteknya, inisiatif ini sama sekali tidak mengubah praktek alokasi sumberdaya agraria terutama pada periode pasca-Sukarno. Menarik mundur pembicaraan mengenai HMN ke periode kolonial, dan kemudian meninjau secara singkat pelaksanaannya dari periode ke periode, tulisan ini berpandangan bahwa *domeinverklaring* adalah semacam prototipe bagi HMN baik secara konseptual dan terutama dalam praktek pasca-Sukarno.

Dengan membicarakan politik agraria secara periodik sebagaimana telah kita lakukan dalam tulisan ini, setidaknya kita dapat mengidentifikasi 5 *milestones* dalam politik agraria Indonesia sampai sekarang, yaitu 1) *domeinverklaring* pada periode kolonial; 2) UUPA 1960 pada periode Sukarno; 3) UU PMA pada periode Orde Baru; 4) MP3EI pada periode pasca-reformasi, dan terakhir 4) UU Cipta Kerja pada periode saat ini. Kecuali pada periode Sukarno, pengaturan dan alokasi sumberdaya agraria dari waktu ke waktu dibuat sedemikian rupa sehingga sesuai dengan tekanan pasar dan kepentingan akumulasi kapital. Sementara hak menguasai negara yang pada awalnya merupakan suatu inisiatif dekolonialisasi, tampak sesuai dan akomodatif terhadap pengaturan yang berlawanan dengan visinya. Sebagaimana telah ditunjukkan dalam pembahasan, tekanan pasar melalui lembaga-lembaga internasional telah membentuk orientasi ekonomi politik Indonesia secara umum dan secara khusus dalam pengaturan dan alokasi sumberdaya agraria, baik pada saat UU PMA muncul, MP3EI, maupun UU Cipta Kerja. Tekanan-tekanan itu tentu saja mengingatkan kita pada tekanan kepentingan eksploitasi tanah dan sumberdaya alam serta tenaga kerja yang mendorong kelahiran *agrarische wet* dan *domeinverklaring* pada periode kolonial. Tekanan yang sama rupanya berulang dalam kasus pengaturan ulang hak pengelolaan dan bank tanah dalam UU Cipta Kerja pada periode saat ini.

HMN, karena itu, bisa menjadi legitimasi politik terhadap rezim populis-progresif yang membawa agenda-agenda kesejahteraan umum seperti pada periode Sukarno; tetapi juga terbuka terhadap rezim politik yang didikte kepentingan pasar dan

akumulasi modal. Karena sifatnya terbuka, maka HMN, menurut saya, adalah semacam ruang kosong yang terbuka terhadap pertarungan. Di bawah rezim politik yang progresif HMN bisa menjadi legitimasi distribusi keadilan sosial dan reforma agraria. Sebaliknya, di tangan rezim politik yang pro pasar, HMN juga bisa menjadi alat eksklusi sosial, persis yang sedang terjadi saat ini. Sementara program-program reforma agraria ditangani secara teknokratis dan kelihatannya menyerupai program *charity* di bawah anjuran-anjuran pasar.

Sebuah riset baru-baru ini yang dilakukan Prasad Bhattacharya *et al* (2019) yang menilai program reforma agraria di 165 negara antara tahun 1900 hingga 2010 menunjukkan bahwa reforma agraria lebih mungkin berhasil di negara-negara dengan tendensi politik kiri, sedikit berhasil di negara-negara dengan kecenderungan politik tengah, dan tidak menjanjikan pada negara-negara dengan pemerintahan kanan. Riset itu semakin mengkonfirmasi asumsi bahwa keadilan sosial, reforma agraria, distribusi keadilan, atau ideal-ideal semacam itu sulit diwujudkan pada rezim politik yang pro pasar.

Referensi

- Ahmad, 2020. *Tafsir Konstitusi: Studi Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Hak Menguasai Negara atas Sumber Daya Alam dalam Prespektif Demokrasi Ekonomi*. Disertasi doktoral ilmu hukum, pasca sarjana, Univ. Muhammadiyah Surakarta. Surakarta: Univ. Muhammadiyah;
- Anderson, B R. O’G. 1972. *Java in Time of Revolution: Occupation and Resitance, 1944-1946*. Ithaca and London: Cornel Univ. Press;
- Arizon, Y. 2014. *Konstitusionalisme Agraria*. Yogyakarta: STPN Press;
- Bachriadi, D dan G Wiradi. 2011. *Enam dekade ketimpangan: Masalah Penguasaan Tanah di Indonesai*. Bandung: ARC, KPA, Bina Desa;
- Bagchi, AK. 2009. “Nineteenth Century Imperialism and Structural Transformation in Colonized Countries”, dalam H Akram-Lodhi dan C Kay (ed), *Peasants and Globalization Political Economy, Rural Transformation And The Agrarian Question*, London and New York: Routledge;
- Bakri, M. 2006. *Pembatasan Hak Menguasai Tanah oleh Negara dalam Hubungannya dengan Hak Ulayat dan Hak Perorangan atas Tanah*, disertasi doktoral pada program pasca sarjana ilmu hukum Univ. Airlangga. Surabaya: Univ. Airlangga
- Bauer, AJ. 1979. “Rural Workers in Spanish America: Problems of Peonage and Oppression”. *Hispanic American Historical Review* 59(1): 34-63
- Bersihkan Indonesia dan Fraksi Rakyat Indonesia. 2020. *Omnibus Law Kitab Hukum Oligarki, Para Pembisnis Tambang dan Energi Kotor: Peran, Konflik Kepentingan, & Rekam Jejaknya*. Diunduh dari https://d3n8a8pro7vhm.cloudfront.net/bersihkanindonesia/pages/1120/attachments/original/1603017537/Laporan_OL_Kitab_Hukum_Oligark_BI_FRI.pdf?1603017537 pada 27 April 2021
- Bernstein, H. 2015. *Dinamika Kelas dalam Perubahan Agraria*, penerj. Dian Yanuardy dkk, Yogyakarta: Insist Press
- Bhattacharya, PS., D Mitra, MA Ulubasoglu. 2019. “The political economy of land reform enactments: New cross-national evidence (1900–2010)”, *Journal of Development Economics* vol. 139(June): 50-68
- Booth, A. 1998. *The Indonesian Economi in the Ninteneenth and Twentieth Centuries: A History of Missed Opportunities*, London: Palgrave Macmillan
- Breman, J. 1982. The village on Early Java and Colonial-State, *Journal of Peasant Studies* 9(4): 189-240;
- Breman, J. 2014. *Keuntungan Kolonial Dari Kerja Paksa: Sistem Priagan Dari Tanam Paksa Kopi di Jawa 1720-1820*, Penerj. Jugiarie Sugiarto dkk, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia

- Britannica.com, tt. *The Austrian Netherlands*,
<https://www.britannica.com/place/Belgium/The-Austrian-Netherlands>
 diakses 18 April 2021
- Caldwell, M., dan E Utrecht. 2011. *Sejarah Alternatif Indonesia*. Penerj. Saut Pasaribu. Yogyakarta: Penerbit Djaman Baroe dan Sajogyo Institute
- CNNIndonesia.com. 2020 (7 Oktober). *Ramai-Ramai Tolak Omnibus Law*
<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201007080539-20-555272/ramai-ramai-tolak-omnibus-law-cipta-kerja> diakses 27 Maret 2021
- Eslon, RE. 1986. "Sugar Factory Workers and the Emergence of 'Free Labour' in Nineteenth-Century Java", *Modern Asian Studies* 20(1): 139-174
- Erwiningsih, E. 2009. *Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Negara Atas Tanah Menurut UUD 1945*, disertasi doktoral ilmu hukum, program pasca sarjana FH. Yogyakarta: Univ. Islam Indonesia
- Fauzi, N. 1999. *Petani dan Penguasa: Dinamika Perjalan Politik Agraria Indonesia*. Yogyakarta: Insist, KPA, Pustaka Pelajar
- Gaastra, FS. 2007. "Organisasi VOC" dalam GL Balk, F. van Dijk dan DJ Kortlang (ed.), *The Archives of the Dutch East India Company (VOC) and the Local Institutions in Batavia (Jakarta), Lieden and Boston: Brill*
- Ginting, L., and O Pye. 2013. "Resisting Agribusiness Development: The Merauke Integrated Food and Energy Estate in West Papua, Indonesia", *ASEAS - Austrian Journal of South-East Asian Studies*, 6(1): 160-182
- Handayani, I Gusti AKR. 2015. "Hak Menguasai Negara Dalam Pengelolaan Sumberdaya Air Sebagai Perwujudan Doktrin Negara Hukum Kesejahteraan, *Masalah-Masalah Hukum* 44(2): 130-139
- Harsono, B. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksananya*. Jilid 1. Ed. Revisi, cet. 12, Jakarta: Djambatan
- Ito, T., NF Rachman dan LA Savitri. 2014. "Power to make land dispossession acceptable: a policy discourse analysis of the Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE), Papua, Indonesia", *The Journal of Peasant Studies* 41(1): 29-50
- Kartodirdjo, S. 2020. *Pengantar Sejarah Indonesia Baru: 1500-1900, Dari Emporium Sampai Imperium* jilid 1. Cet. 1 Gramedia [1987]. Cet. 4, Yogyakarta: Penerbit Ombak
- Katadata.co.id. 2020 (30 November) *Luas Areal Perkebunan Sawit di Indonesia Capai 14,60 Juta Hektare*
<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/11/30/luas-areal-perkebunan-sawit-di-indonesia-capai-1460-juta->

[hektare#:~:text=Tercatat%2C%20pada%202019%20luasnya%20mencapai%20kelapa%20sawit%20di%20negeri%20ini](#). Diakses 23 April 2021

- Kay, C. 1974. "Comparative development of the European manorial system and the Latin American hacienda system", *The Journal of Peasant Studies* 2(1): 69-98
- Knight, RG. 1988. "Peasant Labour and Capitalist Production in Late Colonial Indonesia: The 'Campaign' at a North Java Sugar Factory, 1840-70", *Journal of Southeast Asian Studies* 19(2): 245-265
- Knight, RG. 2000. The "Sugar Industry of Colonial Java and its Global Trajectory". *South East Asia Research* 8(3): 213-238
- Knight, RG. 2014. *Sugar, Steam and Steel: The Industrial Project in Colonial Java, 1830-1885*. Adelaide: the Univ. of Adelaide Press
- Larastiti, C., T Pandelaki, R Rinoza. 2020. "Antara Otonomi dan Ketergantungan: Kajian Kesejahteraan Petani dalam Pendekatan Chayanovian". Working Paper Sajogyo Institute No. 02/2020-WP SAINS. Bogor: Sajogyo Institute. Tersedia di https://terbitan.sajogyo-institute.org/wp-content/uploads/2021/02/Working-Paper-No.-02_2020-WP-SAINS_2-Februari-2021.pdf, diakses 20 April 2020
- Larastiti, C., S Arofat dan A Jaetuloh. 2020. "Enclosure dan Kebijakan Penguasaan Lahan". Working Paper Sajogyo Institute No. 01/2020-WP SAINS. Bogor: Sajogyo Institut. Tersedia di https://terbitan.sajogyo-institute.org/wp-content/uploads/2021/02/Working-Paper-No.-01_2020-WP-SAINS_2-Februari-2021.pdf, diakses 22 April 2021
- Mahfud, MA. 2017. "Hak Menguasai Negara dan Perlindungan Hukum Terhadap Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat: Kajian Teoritis dan Implementasinya", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* 19(1): 63-80
- Marx, K. 1992 [1976]. *Capital vol. 1*, Trans. Ben Frowkes, London: Penguin Books in association with New Left Review
- Miyamoto, K. 1984a. "Pemerintahan Kolonial Belanda dan Reorganisasi Sosial di Jawa (1)", *Hitotsubashi journal of social sciences* 8(4): 16-35. Diakses melalui <https://hermes-ir.lib.hit-u.ac.jp/hermes/ir/re/search/simple/?lang=1&mode=0&kywd=Kensuke+Miyamoto> pada 20 Maret 2021
- Nalle, Victor IM. 2012. "Hak Menguasai Negara Atas Mineral dan Batubara Pasca Berlakunya Undang-Undang Minerba", *Jurnal Konstitusi* 9(3): 473-494
- Peluso, NL. 2006. *Hutan Kaya Rakyat Melarat: Penguasaan Sumberdaya dan Perlawanan di Jawa*. Penerj. Landung Simpatung. Jakarta: Konphalindo

- Peluso, NL. 2011. "Emergent forest and private land regimes in Java", *Journal of Peasant Studies* 38(4): 811-836
- Rachman, NF. 2012. *Land Reform dari Masa ke Masa*. Yogyakarta: Tanah Air Beta
- Rachman, NF., dan D Yanuardy. 2014. "MP3EI: Cerita (Si)apa? Mengapa Sekarang?" *Jurnal Land Reform* 1 (Mei): 36-60
- Republik Indonesia. 1960. Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- Republik Indonesia. 2020. Undang-Undang No. 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja
- Republik Indonesia. 1966. Ketetapan MPRS No. XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijakan Ekonomi, Keuangan, dan Pembangunan;
- Republik Indonesia. 2010. Peraturan Pemerintah No. 11 tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendaayagunaan Tanah Terlantar
- Republik Indonesia. 2021. Peraturan Pemerintah No. 20 tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah terlantar.
- Republik Indonesia. 2020. RPP Bank Tanah, diunduh dari <https://uu-ciptakerja.go.id/wp-content/uploads/2021/01/RPP-Bank-Tanah-1.pdf> pada Maret 2021
- Robison, R. 1990. *Power and Economy in Suharto's Indonesia*. Manila and Wollongong: Journal of Contemporary Asia Publishers
- Robison, R. 2006. "The Reordering of Pax Americana How does Southeast Asia fit in?" dalam VR Hadiz (ed), *Empire and Neoliberalism in Asia*. Routledge: New York, pp 52-68
- Robison, R. 2009. *Indonesia: The Rise of Capital*. Jakarta and Kuala Lumpur: Equinox Publishing
- Safitri, MA. 2014. "Hak Menguasai Negara Di Kawasan Hutan: Beberapa Indikator Menilai Pelaksanaannya", *Jurnal Hukum Lingkungan* 1(2): 1-21
- Saifuddin, S. 2018. "Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Menguasai Negara di Taman Nasional Rawa", *Mimbar Hukum* 30(1): 63-77
- Sangadji, A. 2019. "Akumulasi Primitif: Pengalaman Indsutri Pertambangan Indonesai, *Prisma* 38(3): 52-65
- Sasmita, T., H Budhiawan, Sukayadi. 2014. *Pemaknaan Hak Menguasai Negara oleh Mahkamah Konstitusi (Kajian terhadap Putusan MK No. 35/PUU-X/2012; Putusan MK No. 50/PUUX/ 2012; dan Putusan MK No. 3/PUU-VIII/2010)*. Yogyakarta: STPN Press
- Schrieke, J.B.O. 2018. *Kajian Historis Sosiologis Masyarakat Indonesia, Kumpulan Tulisan*. Penerj. A Prtama. Cet. 2, Yogkyakarta: Penerbit Ombak

- Sembiring, J. 2015. "Hak Menguasai Negara atas Suberdaya Agraria", *Bhumi* 2(2): 119-132
- Simpson, BR. 2008. *Economic with Guns: Authoritarian Development and U.S.-Indonesian Relations, 1960–1968*. Stanford: Stanford Univ. Press
- Silviana, A. 2017. "Pemanfaatan Tanah di Atas Hak Pengelolaan, Antara Regulasi dan Implementasi", *Diponegoro Private Law Review* 1(1): 36-45
- Stoler, Ann L. 1995. *Capitalism and Confrontation in Sumatera's Plantation Belt, 1870-1979*, Second Ed. Michigan: Univ. of Michigan Press
- Sukarno. 1959. *Penemuan Kembali Revolusi Kita*, Jakarta: Kementerian Penerangan RI
- Sukarno. 1965. *Di Bawah Bendera Revolusi Jilid ke-2, Cet. 2*, Jakarta: Panitia Penerbit Di Bawah Bendera Revolusi
- Sumardjono, Maria SW. 1991. "Redefenisi Hak Atas Tanah: Aspek Yuridis dan Politis Pemberian Hak di Bawah Tanah dan Ruang Udara", *Mimbar Hukum* 12(14): 3-9
- Sumardjono, Maria SW. 2020. *Agenda yang Belum Selesai: Refleksi Atas Berbagai Kebijakan Pertanahan*. Yogyakarta: FH UGM Press
- Suryakusuma, J. 2016 (the Jakarta Post, 7 September). 'Zinaphobia', homophobia and the 'bukan-bukan' state. <https://www.thejakartapost.com/academia/2016/09/07/zinaphobia-homophobia-and-the-bukan-bukan-state.html>, diakses 23 April 2021
- Tauchid, M. 2009 [1952]. *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*. Yogyakarta: STN Press
- Tim Peneliti Sajogyo Institute, tt. *Menakar Kebijakan Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial, Laporan Penelitian Tiga Kebijakan, Enam Studi Kasus*. Bogor: Sajogyo Institute
- Van Vollenhoven, C. 2013 [1923]. *Orang Indonesia dan Tanahnya*, penerj. Soewargono. Yogyakarta: Sajogyo Institute, Perkumpulan HuMa, STPN Press, Tanah Air Beta;
- Wiradi, G. 2009. *Reformasi Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Disunting oleh Noer Fauzi. Edisi baru, Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria, Sajogyo Institute, Akatiga
- Wiradi, G. 2009b. *Reforma Agraria Dari Desa ke Agenda Bangsa (Dari Ngandangan, Jawa Tengah sampai Porto Alegre, Barzil)*. Bogor: IPB Press
- Wood, EM. 2002. *The Origin of Capitalism, A Longger View*. London and New York: Verso
- Wright, EO. 1998 [1985]. *Classes*. London: Verso

- Wright, EO. 2015. *Understanding Class*, London and New York: Verso
- Yanuardy, D. 2015. “Rejim Berganti dan Praktik Pembangunan Tetap Sama”, dalam D Yanuardy dan NF Rachman (ed), *MP3EI, Masterplan Percepatan dan Perluasan Krisis Sosial-Ekologi Indonesia, Studi Kritis Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesai*, Yogyakarta: Tanah Air Beta dan Sajogyo Institute
- Yurista, AP. 2016. “Implikasi Penafsiran Kembali Hak Menguasai Negara Terhadap Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil”, *Jurnal RechtsVinding* 5(3): 339-358

Pemerintah memperkenalkan berbagai 'kebaruan' dalam hukum agraria antara lain 'Bank Tanah', 'hak pengelolaan', dan 'kawasan dan tanah terlantar', melalui UU Cipta Kerja. Bank Tanah diproyeksikan sebagai sebuah lembaga yang mengkonsolidasikan dan menampung 'tanah-tanah terlantar' untuk dimanfaatkan dalam berbagai kepentingan pembangunan dan ekonomi, termasuk pengaturan reforma agraria. Sedangkan hak pengelolaan diperkenalkan sebagai suatu kategori hak baru di luar nomenklatur hak atas tanah yang diatur UUPA 1960. Untuk menjalankan kebijakan ini, Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 64 tahun 2021 tentang Bank Tanah; dan Peraturan Pemerintah No. 20 tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar. Tulisan ini menjadikan hak pengelolaan, PP Bank Tanah, dan PP Tanah Terlantar sebagai kasus, didiskusikan dalam kaitannya dengan konsep Hak Menguasai Negara (HMN) dan logika domeinverklaring. Melihat HMN sebagai suatu mekanisme eksklusif, tulisan ini berargumen bahwa pengaturan tanah dan sumberdaya alam saat ini adalah implikasi tak terelakkan dari logika Hak Menguasai Negara.