

**KONSEP KEADILAN DALAM PENGELOLAAN DAN
PEMANFAATAN SUMBER DAYA ALAM MENURUT
UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA TAHUN 1960**

***THE CONCEPT OF JUSTICE IN THE MANAGEMENT AND
UTILIZATION OF NATURAL RESOURCES BASED ON THE 1960
BASIC AGRARIAN LAW***

M. Yazid Fathoni

Fakultas Hukum Universitas Mataram

Email : myazidfathoni@gmail.com

Naskah diterima : 01/01/2013; revisi : 12/02/2013; disetujui : 24/02/2013

ABSTRACT

The Agrarian Law of 1960 is basic rule for managing and exploiting natural resources in Indonesian which one it's aim is to create justice to both state and citizen. Even though justice has been established as it's aim, but still the justice as stipulated in Agrarian Law of 1960 is unclear such as it's definition, standing and position, function, as well as it's profile and character. Such vagueness impacts on variety of things including the final purpose to which the law directs. Nevertheless, theoretically, the justice on the perspective of Agrarian Law of 1960 is relatively closer to utilitarianism theory has i.e. to create the happiness and welfare for the greatest number of Indonesian people. Finally, according to utilitarianism perspective, the happiness and welfare supposes to be enjoyed and possessed by every body, or if it can't be realized, at least by the greatest number of people.

Keywords: Natural Resources, Managing, Justice

ABSTRAK

Undang-Undang Pokok Agraria 1960 merupakan aturan dasar dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam di Indonesia dengan salah satu tujuannya ingin menciptakan keadilan bagi negara dan rakyat. Walaupun telah ditetapkan sebagai tujuannya, keadilan sebagaimana yang dimaksud oleh Undang-Undang Pokok Agraria 1960 tersebut masih saja terasa belum jelas pengertian, kedudukan, lingkup serta liku-liku mengenai. Ketidakjelasan konsep keadilan ini berimplikasi berbagai hal, termasuk kepada ketidakjelasan tujuan akhir yang diinginkan undang-undang tersebut. Namun demikian, jika dikaji secara teoritik, konsep keadilan yang dimaksudkan oleh Undang-Undang Pokok Agraria 1960 lebih dekat dengan konsep dalam teori utilitarianisme, yakni ingin menciptakan kebahagiaan bagi sebagian besar masyarakat Indonesia. Akhirnya berdasarkan konsep dalam utilitarianisme kebahagiaan selayaknya dapat dinikmati oleh setiap orang/individu, tetapi bila tidak dapat dicapai, maka diupayakan agar kebahagiaan itu dapat dinikmati oleh sebanyak mungkin individu dalam masyarakat (*the greatest happiness for the greatest number of people*).

Kata Kunci : Sumber Daya Alam, Managing, Keadilan

PENDAHULUAN

SEJAK DIUNDANGKAN pada tanggal 24 september 1960, perbincangan mengenai konsep keadilan dalam pengelolaan sumber

daya alam menurut Undang-Undang Pokok Agraria 1960 menarik untuk diketengahkan. Bagaimana tidak, mulai dari tahun 1619 saat datangnya VOC (*Vereenigde Oost Indische Compagnie*), kemudian datangnya

Pemerintah Hindia Belanda (dengan sistem *cultur stelsel* Tahun 1830 yang kemudian diganti dengan *Agrarische Wet* 1870,) kemudian setelah kemerdekaan (dengan Undang-Undang Pokok Agraria 1960), sejarah mencatat masyarakat Indonesia belum mampu menikmati hasil sumber daya alam dari tanahnya sendiri secara maksimal untuk kepentingannya sendiri (baca: untuk kepentingan rakyat Indonesia). Artinya, mereka belum dapat menikmati keadilan di negerinya sendiri secara utuh. Kalau sebelumnya masyarakat Indonesia memperjuangkan keadilan terhadap kesewenang-wenangan pemerintah kolonial dan akhirnya harus berbagi pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam dengan pemerintah kolonial, maka saat ini masyarakat Indonesia memperjuangkan keadilan dengan terpaksa bersitegang dengan negara ataupun korporasi, dan berbagi pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam dengan negara (yang diwakili oleh pemerintah) atau korporasi. Akibatnya, gesekan-gesekan yang mengakibatkan konflikpun tidak terhindarkan, antara masyarakat dengan negara melalui hak menguasainya dan masyarakat dengan korporasi dengan legitimasi negaranya.

Persoalan keadilan dalam pengelolaan sumber daya alam memang merupakan salah satu persoalan esensial di dalam kehidupan bernegara, khususnya dalam menciptakan stabilitas di masyarakat. Hal ini karena sumber daya alam, khususnya bidang agraria, sesungguhnya merupakan tempat menggantungkan keberlanjutan hidup dan cerminan harga diri suatu masyarakat. Karena begitu vitalnya persoalan keadilan dalam pengelolaan sumber daya alam ini bagi masyarakat, Undang-Undang Pokok Agraria 1960, sebagai aturan dasar pengelolaan sumber daya alam di Indonesia, menempatkan “keadilan” sebagai tujuan dibentuknya aturan ini

”...bumi, air dan ruang angkasa, sebagai

karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur (Undang-Undang Pokok Agraria 1960 bagian menimbang huruf a)

Tujuan Undang-undang pokok agraria ialah meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan membawa kemakmuran kebahagiaan dan keadilan (Penjelasan umum Undang-Undang Pokok Agraria 1960)

Namun demikian, walaupun telah ditetapkan sebagai tujuan dari Undang-Undang Pokok Agraria 1960, namun masyarakat belum bisa merasakan secara penuh keadilan yang diinginkan oleh undang-undang tersebut. Tidak berbeda dengan dalam tataran praktis, dalam tataran teoritis-pun, konsep keadilan yang dimaksud oleh undang-undang tersebut masih saja terasa tidak jelas pengertian, kedudukan, lingkup, serta pelbagai liku-liku mengenainya. Ketidajelasan konsep tersebut berimplikasi kepada tidak jelas pula cara untuk membangun masyarakat sesuai dengan tujuan yang diinginkan.

Dalam tulisan ini, penulis hanya akan memfokuskan diri pada sisi ketidakjelasan keadilan dalam Undang-Undang Pokok Agraria 1960 (secara teoritis), sebab dengan ketidakjelasan secara teoritis ini akan membawa kepada ketidakjelasan pada konsep keadilan yang diinginkan dalam pengelolaan sumber daya alam, khususnya di bidang agraria. Ketidajelasan ini lebih lanjut menyebabkan ketidakjelasan pula dalam tataran praktis khususnya terhadap mekanisme yang ditata untuk mencapai tujuan hakiki yang dikehendaki, yakni masyarakat yang adil dan makmur sesuai dengan apa yang dicitakan dalam Undang-Undang Pokok Agraria 1960.

Walaupun, pada saat ini, beragam bentuk penguasaan sumber daya alam coba disajikan untuk memberikan ruang ke-

pada siapa saja yang ingin menguasai dan memanfaatkan secara konkret sumber daya alam yang ada di Indonesia, mulai dari hak-hak di bidang pertanahan sampai dengan hak-hak di bidang kehutanan dan pertambangan, akan tetapi faktanya keberadaan berbagai macam hak yang tersedia ini belum mampu secara maksimal menciptakan kemakmuran bagi rakyat dan bangsa Indonesia.

Jika pengelolaan sumber daya alam ini tidak ditata dengan baik maka akan terjadi kesenjangan antara apa yang diharapkan dengan apa yang dijalankan, legitimasi negara menjadi taruhannya. Jika keadaan ini terus berlangsung maka dikhawatirkan tidak saja aksi demonstrasi saja yang akan berlangsung, tetapi tindakan-tindakan lain seperti penggergahan, penguasaan lahan secara sepihak oleh masyarakat akan menyusul terjadi pula sebagai reaksi pencarian keadilan masyarakat, akhirnya negara dan masyarakat akan bertemu selalu dalam konflik.¹

Masyarakat, sebagai pemilik kedaulatan yang dijamin oleh konstitusi, jika memiliki fakta dan tuntutan yang ada, sesungguhnya hanya menginginkan akses yang jelas terhadap pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam. Selama ini mereka seringkali berperan sebagai penonton terhadap pengeksploitasian sumber daya alam di tempat mereka, ketimpangan sosialpun terjadi antara yang mengusahakan dengan yang tidak mengusahakan. Bagi yang tidak mengusahakan mereka selalu berada di bawah dalam berbagai hal, ditambah lagi mereka mendapatkan dampak dari segala kegiatan yang diusahakan. Keadaan ini secara tidak langsung telah menciptakan stratifikasi sosial atau lapisan dalam kehidupan bermasyarakat di tempat mereka, hukum (dalam arti peraturan perundang-undangan) mengambil peran dalam men-

ciptakan keadaan ini. Jika masyarakat menganggap pelapisan ini sebagai ketidakadilan maka bukan tidak mungkin hukumlah yang paling dipersalahkan, artinya disini hukum dianggap tidak bisa menjamin hak-hak dasar masyarakat atas sumber daya alamnya. Jika negara tidak bijak dan tepat menyikapinya maka tidak heran kelak masyarakat akan melakukan sendiri penegakan hak-hak kolektif mereka, penegakan hak-hak masyarakat dengan cara yang mungkin dianggap melanggar hukum (peraturan perundang-undangan) oleh negara.

Dari uraian di atas maka penulis mencoba untuk mencari beberapa kejelasan terhadap beberapa permasalahan berikut :

1. Bagaimana sesungguhnya konsep keadilan yang di anut oleh Undang-Undang Pokok Agraria tahun 1960?
2. Bagaimanakah mekanisme yang ditata untuk mencapai konsep keadilan yang dianut oleh Undang-undang Pokok Agraria 1960?

Berbagai cara melihat hukum telah melahirkan berbagai macam pandangan mengenai hukum. Ada yang melihat hukum sebagai perwujudan nilai-nilai tertentu, ada yang melihat hukum sebagai suatu sistem peraturan-peraturan yang abstrak², adapula yang memahami hukum sebagai alat untuk mengatur masyarakat³. Apabila kita memilih untuk melihat hukum sebagai perwujudan dari nilai-nilai tertentu maka pilihan tersebut akan membawa kita

² Bagi seseorang yang memilih untuk melihat hukum sebagai suatu sistem peraturan-peraturan yang abstrak, maka perhatiannya akan terpusat pada hukum sebagai suatu lembaga yang benar-benar otonom, yaitu yang bisa kita bicarakan sebagai subyek tersendiri, terlepas dari kaitan-kaitannya dengan hal-hal diluar peraturan tersebut. Satcjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti :Bandung, 2000, hlm. 6.

³Selanjutnya bagi seseorang yang memahami hukum sebagai alat untuk mengatur masyarakat, maka pilihannya akan jatuh pada penggunaan metode sosiologis. Paham ini mengkaitkan hukum kepada usaha untuk mencapai tujuan-tujuan serta memenuhi kebutuhan-kebutuhan konkrit dalam masyarakat. Oleh karena itu, metode ini memusatkan perhatiannya pada pengamatan mengenai efektifitas hukum. *Ibid*

¹ Hiski Darmayana, Hakekat Reformasi Agraria, tanggal 31 Desember 2011 dalam Berdikari Online..

kepada metode yang bersifat idealis, yakni yang berusaha menguji hukum untuk mewujudkan nilai-nilai tertentu⁴. Pemikiranannya dalam metode ini berfokus pada apa saja yang menjadi tuntutan dari nilai tersebut dan apa yang seharusnya dilakukan oleh hukum untuk mewujudkan nilai itu. Dalam hal ini maka hukum telah dilihat sebagai taraf yang utama, yakni untuk mendistribusikan dan menjaga alokasi nilai yang benar menurut masyarakat. Alokasi ini, yang tertanam dengan pemahaman akan kebenaran, adalah apa yang umumnya disebut sebagai *keadilan*⁵. Dengan demikian keadilan dapat dikatakan merupakan penjaga suatu nilai yang dianggap benar oleh masyarakat. Dalam pembicaraan kita mengenai sumber daya alam menarik untuk mengutip pendapat Benjamin Wolmen mengenai nilai, secara singkat beliau mengartikan nilai antara lain sebagai derajat dari keberhargaan atau keunggulan yang diberikan kepada atau diperoleh dari suatu obyek (*the degree of worth or excellence assigned from the object*)⁶.

Oleh karena itu, berdasarkan pendapat Benjamin Wolmen tersebut, dapat dikatakan bahwa pengelolaan sumber daya alam yang berkeadilan adalah pengelolaan sumber daya alam yang dilakukan oleh negara yang mampu memberikan derajat kebahagiaan kepada masyarakatnya secara keseluruhan. Derajat kebahagiaan masyarakat secara keseluruhan tersebut akan dapat dilihat dan terlihat jika individu-individu dalam masyarakat mendapat kepuasan. Dari titik ini timbul suatu pertanyaan, kenapa kepuasan individu yang harus dilihat?, jawabannya adalah karena individu-individu tersebutlah yang sesungguhnya yang ada dan berada dalam masyarakat.

Jika kita analisis lebih lanjut kondisi di atas seolah-olah ada dua komponen yang berperan dan ingin dipenuhi, yakni kepentingan kolektif (masyarakat) dan kepentingan individual. Dua komponen (kolektif dan individual) sesungguhnya bukanlah suatu pertentangan baru. Sejak zaman Yunani dan Romawi pertentangan tersebut telah menjadi pertentangan-pertentangan antara para philosophis pada saat itu. W Friedmann⁷ sendiri menggambarkan kolektivisme dan individualisme adalah sebagai bagian dari pertentangan-pertentangan (antinomi) pokok dalam teori hukum yang berada di antara filsafat dan teori politik. Teori-teori hukum mengambil salah satu dari tiga sikap: apakah ia menempatkan individu di bawah masyarakat, atau menempatkan masyarakat di bawah individu, atautkah berusaha untuk menggabungkan kedua tuntutan yang berlawanan tersebut.

Sehubungan dengan pertentangan dua komponen tersebut menarik untuk menguraikan kritik John Rawls terhadap teori utilitarianisme dan akan coba kita kaitkan dengan bagaimana pengelolaan sumber daya alam yang berkeadilan di Indonesia. Dalam teori utilitarianisme yang ingin diwujudkan dalam masyarakat adalah mencapai kebahagiaan yang paling besar bagi sejumlah orang yang sebesar mungkin (*the greatest happiness of the greatest number*). Menurut Bentham, salah satu penganut aliran utilitarianisme ini, tujuan ini sesungguhnya dikejar bagi semua orang (*everybody to count for one, no body for more than one*). Tetapi itu tidak berarti bahwa manusia sebagai pribadi menjadi tujuan dalam susunan masyarakat⁸. Dalam teori utilitarianisme manusia sebagai pribadi tidak

⁷ W Friedmann, *Legal Theory*, Rajawali Pers, diterjemahkan oleh Muhamad Arifin, 1990, hlm. 40.

⁸ Kebahagiaan selayaknya dapat dinikmati setiap orang /individu, tetapi bila tidak dapat tercapai, maka diupayakan agar kebahagiaan itu dapat dinikmati oleh sebanyak mungkin individu dalam masyarakat tersebut (*the greatest happiness of the greatest number*). Darji Darmoharjo Dan Sidharta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum; Apa Dan Bagaimana Filsafat Hukum Di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama : Jakarta, hlm. 116.

⁴ *Ibid*

⁵ Lawrence M. Friedmann, *Legal System (A social Science Perspective)*, Nusamedia, diterjemahkan oleh M. Khozim, 2009, hlm. 19.

⁶ The Liang Gi, *Teori-teori Keadilan*, Super, 1979, hlm. 11.

dipedulikan. Soalnya ialah bahwa dalam teori ini pembagian kepuasan tidak disinggung. Dikejar suatu kepuasan yang sebesar mungkin, tetapi diminta juga bahwa orang tertentu mengorbankan diri demi kebahagiaan yang lebih besar bagi sekelompok lain. Artinya bahwa menurut mereka kepuasan yang lebih besar bagi sekelompok orang merupakan kompensasi yang secukupnya bagi berkurangnya kepuasan bagi sekelompok lain. Akibatnya orang-orang yang sudah beruntung lebih beruntung lagi, dan keuntungan ini dirampas dari orang yang sudah kurang beruntung. Jelaslah bahwa dengan cara demikian manusia diperlakukan sebagai sarana; prinsip-prinsip ekonomis diutamakan di atas kebutuhan pribadi manusia⁹.

Rawls berpendapat bahwa dalam masyarakat yang diatur menurut prinsip-prinsip utilitarisme orang-orang akan kehilangan harga diri, lagi pula bahwa pelayanan demi perkembangan bersama akan lenyap. Rawls berpendapat juga, bahwa sebenarnya teori ini lebih keras dari apa yang dianggap normal oleh rakyat. Memang boleh jadi orang diminta pengorbanan demi kepentingan umum, tetapi tidak dapat dibenarkan bahwa pengorbanan ini pertama-tama diminta dari orang-orang yang sudah kurang beruntung dalam masyarakat zaman sekarang.¹⁰

Untuk memperbaiki hal ini, maka perlu diterapkan prinsip kesamaan dan ketidak-samaan dalam kehidupan bermasyarakat. Prinsip kesamaan, tiap-tiap pribadi mempunyai hak akan suatu sistem total kebebasan-kebebasan dasar yang sebesar mungkin, sejauh sistem kebebasan itu dapat disesuaikan dengan sistem kebebasan yang sama besar bagi orang lain. Menurut prinsip ini keseluruhan keuntungan masyarakat dibagi rata diantara anggota-anggota masyarakat yang sama. Pemerataan yang disetujui mencakup pemerataan dalam

kebebasan-kebebasan, dalam peluang untuk berkembang, lagi pula pemerataan dalam pendapatan dan kekayaan¹¹. Prinsip ketidak-samaan, situasi ketidak-samaan harus diberikan aturan yang sedemikian rupa sehingga paling menguntungkan golongan masyarakat yang paling lemah. Hal ini dapat dipenuhi dengan salah satu syarat situasi ketidak-samaan menjadi *maximum minimorum* bagi golongan orang yang paling lemah. Artinya situasi masyarakat harus demikian sehingga dihasilkan untung yang paling tinggi yang mungkin dihasilkan bagi golongan orang-orang yang kecil¹².

Dengan demikian sudah dapat terlihat perbedaan antara teori yang dipaparkan oleh John Rawls dengan teori dalam *utilitarianisme*. Teori Utilitarianisme membawa ke arah suatu maksimum penggunaan barang bagi suatu komunitas (*average utility*, dihitung per capita). Teori John Rawls membawa ke arah suatu maksimum penggunaan barang secara merata dengan tetap memperhatikan kepribadian tiap-tiap orang¹³.

Tipe penelitian yang digunakan dalam memecahkan permasalahan dalam konsep keadilan dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam di Indonesia menurut Undang-Undang Pokok Agraria yaitu dengan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau bahan hukum¹⁴, hal ini membedakannya dengan

¹¹ *Ibid*, hlm. 200.

¹² *ibid*

¹³ *Ibid*, hlm.201.

¹⁴ Dalam penelitian ini, Jenis dan sumber bahan hukum yang digunakan adalah: Bahan Hukum Primer yakni bahan hukum yang terdiri dari aturan hukum yakni seperti Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria serta peraturan pelaksanaannya, peraturan-perundangan yang terkait dengan sumber daya alam lainnya; Bahan Hukum Sekunder yakni bahan hukum yang diperoleh dari buku, jurnal-jurnal hukum, pendapat para sarjana, serta simposium yang dilakukan pakar terkait dengan pembahasan penguasaan, pengelolaan, dan pemanfaatan sumber daya alam; Bahan Hukum tersier yakni bahan hukum yang memberikan petunjuk atau

⁹ Theo Hujbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintas Sejarah*, Kanisus, 1990, hlm. 96.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 197.

penelitian hukum sosiologis atau empiris yang terutama meneliti data (baik primer maupun sekunder)¹⁵.

Penelitian hukum normatif terhadap konsep keadilan dalam pengelolaan, dan pemanfaatan sumber daya alam menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 adalah penelitian untuk mencari kejelasan mengenai konsep yang melatarbelakangi undang-undang tersebut dan bagaimana cara mencapai tujuan sesuai dengan konsep keadilan tersebut.

Konsep adalah realitas yang berada di ranah atau tataran idea manusia, hadir sebagai konstruksi yang menggambarkan dalam wujudnya yang abstrak yang simbolis suatu realitas empiris. Konsep (berasal dari kata latin conceptus yang berarti "buah gagasan" berhubungan dengan benda atau gejala, bukan benda atau gejala, bukan gejala atau faktual itu sendiri, melainkan gambaran yang diimajinasikan dan didefinisikan saja¹⁶

Dengan demikian, maka dalam penelitian ini yang akan dicari adalah ide, gagasan, dan pola pemikiran dibalik Undang-Undang Pokok Agraria itu sendiri dalam hal pengelolaan atas sumber daya alam di Indonesia. Untuk mengetahui hal tersebut maka peneliti menggunakan beberapa pendekatan. Pertama, pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute ap-*

penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus, ensiklopedia, dan lain-lain.

¹⁵Lihat Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan ke 3, UI Press : Jakarta, 1986, hlm. 51. Lihat pula pembahasan jenis-jenis penelitian hukum dalam buku Soejono Soekanto. *Penelitian Hukum Normatif (Suatu tinjauan singkat)*, Cetakan ke 6, Raja Grafindo : Jakarta, 2003, hlm. 12

¹⁶ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum (Paradigma, Metode dan Dinamika Maslahanya)*, Elsam dan Huma. Cetakan I, Jakarta, 2002, hlm. 179. Hampir serupa dengan hal tersebut, B. Arief Sidharta, menyatakan bahwa dari asal katanya, konsep berarti: mencakup, mengandung, menyedot, menangkap. Kata bendanya adalah "conseptus" yang secara harfiah berarti: tngkapan. Jadi perkataan "konsep" berarti hasil tangkapan intelek atau akal budi manusia. Sinonimnya adalah perkataan "idea"(ide). B. Arief Sidharta, *Pengantar Logika (Sebuah langkah Pertama Pengenalan Medan Telaah)*, Cetakan ke 2, Refika Aditama : Bandung, 2008, hlm. 21.

proach) yakni pendekatan yang berkenaan dengan peraturan hukum yang mengatur masalah yang berkenaan dengan sumber daya alam keagrariaan. Kedua, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) adalah pendekatan-pendekatan untuk mengetahui konsep-konsep yuridis mengenai pengaturan penguasaan, pengelolaan, dan pemanfaatan sumber daya alam di Indonesia. Ketiga, pendekatan filsafat (*philosophical approach*) digunakan untuk mengetahui secara menyeluruh, mendasar, dan spekulatif, dengan tujuan untuk menjawab isu hukum (*legal issue*) yang muncul dengan cara mengupasnya secara mendalam.

PEMBAHASAN

A. Keadilan Menurut Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960

Sesuai dengan judul tulisan ini "Konsep Keadilan Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Menurut Undang-Undang Pokok Agraria 1960", maka jelaslah lingkup tulisan ini adalah sumber daya alam dalam lingkup agraria. Kata *agraria* seringkali dipakai dalam arti yang berbeda. Dalam bahasa latin *ager* berarti tanah atau sebidang tanah. *Agraria* dalam kamus berarti sebagai urusan pertanian; urusan pemilikan tanah; sedangkan *agraris* diartikan mengenai pertanian; mengenai petani atau cara hidup petani; bersifat pertanian¹⁷. Sebutan *agraria* atau dalam bahasa inggris *agrarian* diartikan tanah dan dihubungkan dengan usaha pertanian¹⁸. Sebutan *agrarian laws* bahkan seringkali digunakan untuk menunjuk kepada perangkat peraturan-peraturan hukum yang bertujuan mengadakan pembagian tanah-tanah yang luas dalam rangka lebih meratakan penguasaan dan pemilikannya, hal ini hampir sama jika

¹⁷ Tri Rama K, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Karya Agung, 2005, hlm. 18.

¹⁸ Black Law Dictionary, 1983, west publishing co., St paul, Minn, dalam Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Indonesia, Isi dan Pelaksanaannya)*, Djambatan, 2005, hlm. 5

orang menyebut agraria di lingkungan administrasi pemerintahan dipakai dalam arti tanah, baik tanah pertanian maupun tanah non pertanian¹⁹.

Berbeda dengan hal tersebut, Undang-Undang Pokok Agraria 1960 memberikan arti yang lebih luas terhadap pengertian agraria dibandingkan dengan pengertian sehari-hari maupun dalam pengertian administrasi. Undang-undang menyebutkan secara tidak langsung bagian-bagian dari agraria yakni, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dengan demikian, secara normatif, pengertian agraria hampir memiliki arti yang sama dengan sumber daya alam, namun demikian menyamakan begitu saja pengertian agraria dengan sumber daya alam tidak sepenuhnya tepat, sebab Undang-Undang Pokok Agraria 1960 tidak menempatkan “udara” secara spesifik sebagai bagian dari agraria, sedangkan kata “sumber daya alam” digunakan juga melingkupi bagian udara. Oleh karena itu pengertian agraria lebih sempit dari sumber daya alam sehingga tepatlah kalau kita mengatakan hukum agraria merupakan suatu kelompok berbagai bidang hukum, yang mengatur hak-hak penguasaan atas sumber daya alam tertentu.

Kelompok hukum sumber daya alam tertentu tersebut antara lain²⁰:

1. Hukum tanah, yang mengatur hak-hak penguasaan tanah, dalam arti permukaan bumi;
2. Hukum air, mengatur hak-hak penguasaan atas air;
3. Hukum pertambangan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas bahan-bahan galian sebagaimana yang dimaksud oleh Undang-undang tentang pertambangan;
4. Hukum perikanan yang mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung di dalam air;
5. Hukum penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa (bukan *spacelaw*), mengatur hak-hak penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 48 Undang-Undang Pokok Agraria 1960.

Akhirnya jelaslah apa yang dimaksud sumber daya alam dalam lingkup agraria atau sumber daya alam dalam lingkup Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Berbicara tentang konsep keadilan sumber daya alam dalam Undang-Undang Pokok Agraria 1960 kita tidak bisa lepas dari dasar negara kita, yakni Pancasila. Di dalam ketentuannya, Pancasila, khususnya dalam pembicaraan kita mengenai konsep keadilan dalam pengelolaan sumber daya alam, maka yang relevan adalah apa yang tertera dalam sila 2 dan sila 5 Pancasila, dalam sila ke 2 dan sila ke 5 dinyatakan masing-masing “kemanusiaan yang adil dan beradab dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”, yang pertama mengandung arti mengakui kemanusiaan manusia pribadi sebagai keutuhan dan yang kedua mengandung arti keadilan sosial, yang merupakan pencakupan dari kemasayarakatan dan keadilan (*sociale rechtvaardigheid is een samenvatting van gemeenschap en rechtvaardigheid*)²¹

Jika kita cermati makna sila-sila yang dikemukakan oleh O. Notohamidjojo di atas maka Sila 2 Pancasila merupakan pengakuan manusia sebagai makhluk individu di dalam tatanan bernegara dan berbangsa, yakni pengakuan dirinya sebagai manusia, pengakuan terhadap hak-hak yang dimilikinya, dan pada akhirnya mengisyaratkan perlindungan terhadap apa yang dimilikinya. Sedangkan sila 5

¹⁹ *Ibid*

²⁰ *Ibid*, hlm.8

²¹ O Notohamidjojo, *Demi Keadilan Dan Kemanusiaan (Beberapa Bab dari Filsafat Hukum)*, BPK Gunung Mulia : Jakarta Pusat, 1975, hlm. 17

Pancasila melihat pengakuan terhadap hak-hak individu seperti yang dijelaskan di atas harus dihadapkan pada hak individu lainnya, atau keberadaan hak individu ini harus ditata sehingga tidak mengganggu kepentingan yang lebih besar yaitu kepentingan bersama (kolektif) atau bisa kita sebut dengan kepentingan sosial.

Butir nilai pedoman penghayatan Pancasila : Sila ke 2: Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab.

1. Mengakui dan memperlakukan manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa.
2. Mengakui persamaan derajat, persamaan hak dan kewajiban asasi setiap manusia, tanpa membeda-bedakan suku, keturunan, agama, kepercayaan, jenis kelamin, kedudukan sosial, warna kulit dan sebagainya.
3. Mengembangkan sikap saling mencintai sesama manusia.
4. Mengembangkan sikap saling tenggang rasa dan tepa selira.
5. Mengembangkan sikap tidak semena-mena terhadap orang lain.
7. Menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan.
8. Gemar melakukan kegiatan kemanusiaan.
9. Berani membela kebenaran dan keadilan.
10. Bangsa Indonesia merasa dirinya sebagai bagian dari seluruh umat manusia.
11. Mengembangkan sikap hormat menghormati dan bekerjasama dengan bangsa lain.

Butir nilai pedoman penghayatan Pancasila : Sila ke 5: Keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia

1. Mengembangkan perbuatan yang luhur, yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan kegotongroyongan;

2. Mengembangkan sikap adil terhadap sesama;
3. Menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban;
4. Menghormati hak orang lain;
5. Suka memberikan pertolongan kepada orang lain agar dapat berdiri sendiri;
6. Tidak menggunakan hak milik untuk usaha-usaha yang bersifat pemerasan terhadap orang lain;
7. Tidak menggunakan hak milik untuk hal-hal yang bersifat pemborosan dan gaya hidup mewah;
8. Tidak menggunakan hak milik untuk hal-hal yang bertentangan dengan atau merugikan kepentingan umum;
9. Suka bekerja keras.
10. Suka menghargai hasil karya orang lain yang bermanfaat bagi kemajuan dan kesejahteraan bersama.
11. Suka melakukan kegiatan dalam rangka mewujudkan kemajuan yang merata dan berkeadilan sosial.

Dari uraian tersebut di atas, makna maupun butir Pancasila, sesungguhnya kita dapat melihat adanya dua komponen yang berperan dan sekaligus berkonflik yang coba diselaraskan oleh Pancasila yakni, kepentingan individu dan kepentingan kolektif (masyarakat). Pertanyaan yang muncul sesudahnya apakah dari uraian tersebut kita dapat menyimpulkan dalam sistem hukum nasional kita sesungguhnya menempatkan individu di atas masyarakat, atau masyarakat di atas individu, atau sistem hukum nasional kita mencoba menyeimbangkan kedua kelompok kepentingan tersebut.

Pada dasarnya posisi menghadapi pertentangan tersebut tidak terlalu jelas jika kita melihat konsep bernegara kita. Seperti

kita ketahui, pada dasarnya, terdapat dua model konsep dasar bernegara di dunia ini, yakni model negara hukum liberal dan model negara hukum sosialis, yang pertama mengagungkan individu di atas kepentingan lainnya dan yang kedua mengagungkan kepentingan bersama di atas kepentingan lainnya. Dalam soal kepemilikan, konsep negara hukum liberal klasik selama seseorang/subyek hukum dapat menguasai suatu obyek hukum maka kepemilikan terhadap individu diperkenankan, sedangkan konsep negara hukum sosialis sebaliknya peran individu sangat dibatasi, justru peran negaralah yang menonjol dalam berbagai hal termasuk dalam hal kepemilikan. Dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam, sebagai contoh di bidang pertambangan, sebagai negara yang dapat mewakili negara hukum liberal klasik, seperti Amerika dan Australia pemilikan bahan galian (sumber daya alam tambang) adalah pemilik tanah, baik sebelum maupun sesudah ditambang. Negara hanya akan mengambil bagian dalam bentuk pajak penghasilan pemilik dan pengusaha yang menambang bahan galian tersebut. Disini tidak mengenal izin usaha pertambangan dari pemerintah. Untuk negara sosialis seperti Rusia sebaliknya pemilikan bahan galian (sumber daya alam tambang) baik sebelum dan sesudah ditambang pemiliknya adalah negara²².

Konsekuensi dari paham liberalisme yang mengutamakan pemilikan individu (individual ownership), maka negarapun dikonstruksikan sebagai suatu badan organisasi atau subyek hukum yang dapat mempunyai hak milik atas sumber daya alam. Konstruksi yang demikian sejalan dengan teori domein yang secara harfiah, berarti milik negara (staatsdomein). Meskipun demikian tidak semua sumber daya alam dapat menjadi obyek

domein negara, melainkan ditentukan berdasarkan alasan-alasan tertentu misalnya terhadap sumber daya alam yang karena sifat alamnya tidak dapat dimiliki secara perorangan dan sumber daya alam yang semata-mata untuk kepentingan masyarakat (eenige gemenschap in betrekkingstan). Sedangkan paham Marxisme ini dengan suatu thesis, bahwa semua sumber daya alam harus dikuasai oleh negara untuk menjamin distribusi, sedangkan anti thesisnya ialah pemilikan perorangan atas sumber daya alam dihapuskan atau dilarang dan sintesisnya ialah sumber daya alam menjadi milik bersama yang secara konkret dimiliki negara (etatisme). Oleh karena itu, pada negara-negara sosialis (komunis) yang berpaham marxisme, pemilikan individual (individual ownership) atas sumber daya alam tidak dikenal dan tidak pernah diakui secara hukum²³.

Berbeda dengan hal tersebut, Indonesia tidak memakai konsep kepemilikan dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam, melainkan konsep penguasaan sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945. Walaupun demikian, sumber daya alam bukannya tidak ada pemilikannya, pemilikannya adalah Bangsa Indonesia (Pasal 1 Undang-Undang Pokok Agraria 1960), namun pengelolannya saja yang dilaksanakan oleh negara sebagai organisasi terbesar dalam sebuah bangsa. Dengan demikian yang memiliki hak dalam pengelolaan sumber daya alam hanyalah negara, dari mana negara mendapatkan hak ini tentu saja dari seluruh rakyat Indonesia melalui Hak Bangsa (pemilik sumber daya alam).

Negara sebagai pemilk hak pengelolaan ini mendapatkan kewenangan dari konstitusi dasar dan dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai peraturan-perundang-undangan sumber daya alam (lihat Pasal 33 UUD 1945, UUPA Tahun 1960, UU

²² Lihat Uraian lebih Jelasnya dalam Abarar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 104-105

²³ Lihat uraiannya, *Ibid*, hlm.10-12.

Pertambangan Mineral Batubara 2009, Undang-undang Kehutanan dan undang-undang sumber daya alam lainnya). Dalam Undang-Undang Pokok Agraria, pengelolaan sumber daya alam berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia tidak perlu dan tidaklah pula pada tempatnya, bahwa bangsa Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik sumber daya alam. Adalah tepat jika Negara, bertindak sebagai badan penguasa. Adapun tugas yang diemban negara sebagai badan penguasa berdasarkan ketentuan tersebut adalah:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya;
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. (Pasal 2 ayat 2 UUPA 1960)

Dari ketiga hal tersebut, jika dikaji secara mendalam, kewenangan yang diberikan kepada negara ini sesungguhnya hanya dalam bidang publik semata, dengan tujuan akhir dalam rangka untuk menyelenggarakan dan memberikan sebesar-besarnya kemakmuran bagi rakyat Indonesia sesuai dengan amanat UUD 1945.

Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat (Pasal 3 ayat 3 UUD 1945)

Dengan demikian, konsep konstitusi negara kita dengan hak penguasaan yang dimilikinya bertujuan untuk menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat atau menciptakan sebanyak mungkin

kebahagian bagi sebagian besar rakyat Indonesia. Jika kita coba menempatkan dalam kerangka teoritik, konsep konstitusi kita ini lebih dekat dengan konsep teoritik dalam *utilitarianisme*. Dalam konsep *utilitarianisme* tujuan akhir hukum atau perundang-undangan adalah kebahagiaan yang terbanyak atau terbesar bagi obyek yang diaturnya. Jeremy Bentham, sebagai pelopor aliran *utilitarianisme*, menguraikan bahwa hukum atau peraturan perundang-undangan harus berakhir dengan menempatkan hak individu di bawah kebutuhan-kebutuhan masyarakat²⁴.

Yang utama dalam konsep utilitarianisme adalah kepentingan kolektif (kepentingan bersama), kepentingan individu sama sekali tidak diabaikan oleh konsep ini tetapi selalu dilihat dalam kerangka atau jaringan untuk memenuhi kepentingan bersama. Konsekuensi dari paham ini bahwa pembatasan ataupun penghilangan hak individu diperkenankan selama hal itu dalam tataran untuk kesejahteraan dan kebahagiaan bersama. Akhirnya berdasarkan konsep dalam *utilitarianisme* kebahagiaan selayaknya dapat dinikmati oleh setiap orang/individu, tetapi bila tidak dapat dicapai, maka diupayakan agar kebahagiaan itu dapat dinikmati oleh sebanyak mungkin individu dalam masyarakat (bangsa) tersebut (*the greatest happiness for the greatest number of people*)²⁵

Kelemahan dalam teori *utilitarianisme* ini adalah manusia sebagai pribadi tidak dipedulikan. Soalnya ialah bahwa dalam teori ini pembagian kepuasan ini tidak disinggung. Dikejar suatu kepuasan yang sebesar mungkin, tetapi diminta juga bahwa orang tertentu mengorbankan diri demi kebahagiaan yang lebih besar bagi sekelompok lain. Artinya bahwa menurut

²⁴ Subadi, *Penguasaan Dan Penggunaan Tanah Kawasan Hutan (Menuju Penguasaan dan Pendayagunaan Berwawasan Lingkungan, Berkelanjutan dan Berpihak Pada Kemakmuran Rakyat dalam Perspektif Otonomi Daerah)*, Prestasi Pustaka Publisher : Jakarta, hlm. 30

²⁵ Darji Damaharjo dan Sidharta, *loc.cit*

mereka kepuasan yang lebih besar bagi sekelompok orang merupakan kompensasi yang secukupnya bagi berkurangnya kepuasan bagi sekelompok lain. Akibatnya orang-orang yang sudah beruntung lebih beruntung lagi, dan keuntungan ini dirampas dari orang yang sudah kurang beruntung. Jelaslah bahwa dengan cara demikian manusia diberlakukan sebagai sarana; prinsip-prinsip ekonomis diutamakan di atas kebutuhan pribadi manusia²⁶.

Konsep inilah, dengan berbagai variasinya, yang sesungguhnya dekat dengan konsep negara Indonesia dalam pengelolaan sumber daya alam, sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945, “dikuasai oleh negara kemudian dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran dan kebahagiaan rakyat Indonesia”. Kepemilikan individu diperkenankan asalkan sifatnya tidak bersifat vital terhadap perekonomian dan keamanan negara. Lebih lanjut lagi, kepemilikan individu diperkenankan jikalau obyek kepemilikannya tidak menguasai hajat hidup orang banyak, dalam arti obyek tersebut tidak memiliki nilai yang tinggi (contoh sumber daya alam logam) yang mampu memberikan sumber yang besar bagi negara untuk dimanfaatkan sebagai modal untuk membahagiakan sebagian besar rakyat Indonesia.

Akibat penerapan hal tersebut, sumber daya alam yang memiliki nilai yang tinggi memang seluruhnya dikuasai oleh negara, sedangkan sumber daya alam yang berupa tanah dan sumber daya alamnya dalam batas tertentu sebagian dikuasai oleh negara dan sebagian lagi dikuasai oleh rakyat baik melalui saluran hak kepemilikan (Hak Milik) maupun saluran penggunaan dan penguasaan (Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai). Namun perlu diingat, semua hak yang dapat dimiliki oleh rakyat tersebut penggunaannya dibatasi dengan fungsi sosial (lihat Pasal 6 UUPA),

²⁶ Theo Hujbers, *loc.cit.*

artinya dia harus dilihat sebagai pendukung atau tidak mengganggu kehidupan dan kepentingan bersama. Pengorbanan terhadap salah satu pemegang hak dimungkinkan jika hal tersebut dilihat sebagai hal yang dapat mendatangkan kesejahteraan bagi sebagian besar masyarakat, dalam arti untuk kepentingan umum (Lihat: Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum).

B. Mekanisme Untuk Mencapai Konsep Keadilan Dalam UUPA

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa UUPA merupakan aturan dasar untuk beberapa sumber daya alam tertentu, walaupun demikian yang paling menonjol diatur dalam UUPA adalah permasalahan perantaraan. Prioritas ini oleh UUPA mungkin karena menganggap sumber daya alam yang lainnya sesungguhnya bertumpu pada tanah atau permukaan bumi, tidak heran kemudian beberapa kalangan menganggap bahwa UUPA identik dengan pengaturan hukum tanah²⁷.

Dalam melaksanakan hak penguasaannya negara terhadap tanah maka pertamanya perlu diketahui bahwa hak menguasai negara meliputi semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia, baik tanah-tanah yang di atasnya belum ada status hak maupun yang di atasnya sudah ada status hak, dalam arti hak perorangan. Tanah-tanah yang belum dihaki dengan status hak perorangan oleh UUPA disebut tanah-tanah

²⁷ *Bahwa atas dasar hak menguasai dari negara... ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Hak-hak atas tanah tersebut memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu...* (Pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria 1960)

yang dikuasai langsung oleh Negara (Pasal 28, 37, 41, 43, 49 UUPA), atau dalam bidang administrasi pertanahan maupun dalam bahasa keseharian disebut dengan *tanah negara*. Pengertian tanah negara ini kemudian mengalami perkembangan ditinjau dari segi kewenangan penguasaannya, ada kecenderungan memperinci status tanah-tanah yang semula tercakup dalam pengertian tanah-tanah negara itu menjadi: tanah-tanah Wakaf, tanah-tanah Hak Pengelolaan, tanah-tanah Hak Ulayat, tanah-tanah Kaum, tanah-tanah Kawasan Hutan, dan tanah yang tidak dimasukkan dalam hak-hak tertentu atau tanah yang benar-benar langsung dikuasai oleh negara yang dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional²⁸. Pengertian tanah negara yang di atasnya terdapat hak-hak yang melekat seperti disebutkan yang terakhir ini disebut sebagai *tanah negara dalam arti sempit*, sedangkan tanah yang tidak melekat hak di atasnya disebut sebagai *tanah negara dalam arti luas*.

Dengan demikian, seperti diuraikan di atas, semua tanah yang ada di wilayah Indonesia dikuasai oleh negara baik dalam arti tanah negara maupun bukan tanah negara. Tanah tersebut kemudian dipergunakan dan diperuntukkan untuk kebahagiaan sebahagian besar rakyat Indonesia dengan menyalurkannya melalui saluran-saluran hak yang telah ditetapkan. Undang-Undang Pokok Agraria 1960 menyebutkan beberapa saluran hak yang dapat digunakan untuk mencapai hal tersebut yaitu: hak-hak atas tanah: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, Hak-hak yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang, serta hak-hak yang sifatnya sementara dan hak-hak atas air dan ruang angkasa. (Pasal 16 UUPA).

²⁸ Lihat uraiannya dalam Budi Harsono, *op.cit*, hlm. 271-272.

Dari berbagai macam hak tersebut, warga negara Indonesia sangat jelas dapat atau memenuhi syarat untuk memperoleh hak tersebut tanpa terkecuali. Namun demikian selain warga negara, negara juga memberikan peluang kepada subyek hukum yang berupa *rechtspersoon* (badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia) untuk mendapatkan hak

“Pada dasarnya semua hak yang disebutkan dalam UUPA dapat dimiliki oleh badan hukum, kecuali untuk hak milik hanya bisa dimiliki oleh Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum tertentu yang ditetapkan kemudian dalam Peraturan Pemerintah (Pasal 21 UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah).”

Selain kedua subyek hukum tersebut, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia (Pasal 45 UUPA), perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional (Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996) dapat memiliki hak penguasaan dan penggunaan tanah untuk keperluan tertentu dengan Hak Pakai. Untuk selanjutnya, tulisan ini akan menfokuskan pembahasannya kepada dua subyek hukum yang disebutkan pada awal paragraf, yakni warga negara (individu) dan badan hukum. Pilihan ini didasarkan pada semakin tingginya ketegangan antara kedua subyek hukum tersebut pada akhir-akhir ini dalam hal penguasaan dan pemanfaatan tanah..

Dalam rangka melaksanakan sebesar-besarnya kebahagiaan untuk rakyat Indonesia tersebut (Pasal 33 ayat 3; Pasal 2 ayat 3 UUPA), jika melihat jenis hak dan subyek hak yang diberikan kita dapat menyimpulkan bahwa UUPA, sebagai aturan dasar dalam pengelolaan sumber daya alam agraria, memberikan keba-

giaan atau kemakmuran tersebut secara langsung maupun tidak langsung kepada masyarakat. Secara langsung melalui hak-hak yang bisa dimiliki oleh individu atau perorangan warga negara Indonesia, secara tidak langsung melalui hak-hak yang bisa dimiliki oleh suatu badan hukum atau warga negara asing. Secara langsung artinya disini seorang individu atau warga negara dapat secara langsung menikmati hasil hak yang dimilikinya, karena mereka mengolah dan memanfaatkan sendiri hak tersebut. Sedangkan secara tidak langsung yakni pengelolaan yang dilakukan melalui badan hukum/korporasi, selanjutnya masyarakat/warga negara mendapatkan kenikmatan dan kesejahteraan melalui negara dengan berbagai program pembangunannya, negara mendapatkan modalnya untuk mewujudkan hal tersebut dari iuran/pajak hak-hak yang diterbitkan untuk badan hukum/korporasi tersebut. Jika kita kaji lebih mendalam, secara langsung individu dapat menikmati langsung dari obyek haknya sedangkan secara tidak langsung individu mendapatkannya melalui negara dengan mekanisme tertentu yang ditetapkannya.

Sangat jelas, secara langsung negara lebih menjamin daripada secara tidak langsung dalam menciptakan kebahagiaan bagi rakyat Indonesia, karena negara lebih dapat memastikan masyarakat mendapatkan kenikmatan dari hak yang dimilikinya. secara tidak langsung negara membutuhkan mekanisme dan pengawasan yang ketat sehingga dapat menyerap dan mendistribusikan kebahagiaan itu untuk masyarakat, jika tidak maka dalam pengelolaan sumber daya alam tersebut yang diuntungkan hanya segelintir pihak yakni badan hukum/korporasi atau dalam tingkatan yang lain adalah pemerintah dengan aparaturnya²⁹.

²⁹ Kondisi ini sesungguhnya merupakan konsekuensi dari prinsip dalam UUPA yang menghendaki bahwa setiap orang atau badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah diwajibkan untuk mengelola dan memanfaatkan secara aktif hak yang dimilikinya. Untuk memastikan dan melindungi prinsip ini, UUPA menetapkan semua hak yang di sebutkan tersebut jika ditelantarkan

Secara tidak langsung sepertinya lebih banyak digunakan daripada secara langsung terhadap tanah yang di atasnya tidak melekat hak (tanah negara), walaupun negara memberikan peluang kepada perorangan, namun justru badan hukum yang berbentuk korporasilah yang paling banyak menonjol sebagai pemegang hak. Hal ini sangat memungkinkan, sebab, pengelolaan selain Hak Milik membutuhkan modal, kemampuan, dan kesungguhan yang besar, walaupun pada akhirnya seiring waktu tidak sedikit korporasi sebagai pemegang hak terbukti hanya memiliki modal tanpa kemampuan dan kesungguhan.

Secara tidak langsung mungkin dipandang oleh negara lebih sesuai dengan konsep keadilan yang ingin diterapkan oleh UUPA daripada secara langsung; hal ini karena negara dengan cara ini lebih dapat menjamin dalam menciptakan pemerataan kebahagiaan. Pengorbanan terhadap salah satu individu atau kelompok dimungkinkan jika hal tersebut dilihat sebagai hal yang dapat mendatangkan kesejahteraan bagi sebagian besar masyarakat, dalam arti untuk kepentingan umum. Artinya bahwa menurut konsep ini kepuasan yang lebih besar bagi sekelompok orang merupakan kompensasi yang secukupnya bagi berkurangnya kepuasan bagi kelompok yang lain (*Lihat: Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*). Memang boleh jadi orang diminta pengorbanan demi kepentingan umum, tetapi sangat ironis jikalau dalam republik ini pengorbanan ini pertama-tama diminta dari orang-orang yang sudah kurang berun-

atau tidak dimanfaatkan secara aktif oleh pemegang hak maka haknya akan hapus dan obyek haknya akan jatuh kepada negara (lihat: Pasal 27 huruf a, Pasal 34 huruf e, dan Pasal 40 huruf e UUPA 1960, serta peraturan pelaksanaannya dalam Peraturan Pemerintah RI No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar).

tung dalam masyarakat, baik di bidang ekonomi dan kepemilikan.

Akibat dari kebijakan ini seringkali orang yang memang dalam kesulitan akan ditambah beban kesulitan yang lain lagi. Atau orang yang tidak beruntung mempunyai kekuasaan secara politik ataupun ekonomi seringkali menjadi korban penerapan mekanisme yang ditetapkan oleh negara, hal ini diperparah dengan buruknya keadaan struktur hukum di Indonesia. Akibatnya orang-orang yang sudah kurang beruntung lebih tidak beruntung lagi, dan keuntungan ini seringkali dimanfaatkan oleh orang yang memang sudah beruntung. Orang-orang yang beruntung ini seringkali memanfaatkan kekuasaan dan negara sebagai wadah untuk mencapai tujuannya, hukum sebagai alat legitimasinya. Jelaslah bahwa dengan cara demikian manusia diperlakukan sebagai sarana untuk menguntungkan orang yang memang sudah beruntung.

Untuk memperbaiki kondisi ini maka dalam penerapan hukum diperlukan prinsip kesamaan dan ketidaksamaan dalam hukum. Prinsip kesamaan, tiap-tiap pribadi mempunyai hak akan suatu sistem total kebebasan-kebebasan dasar yang sebesar mungkin, sejauh sistem kebebasan itu dapat disesuaikan dengan sistem kebebasan yang sama besar bagi orang lain. Menurut prinsip ini keseluruhan keuntungan masyarakat dibagi rata diantara anggota-anggota masyarakat yang sama. Pemerataan yang ditujui mencakup pemerataan dalam kebebasan-kebebasan, dalam peluang untuk berkembang, lagipula pemerataan dalam pendapatan dan kekayaan³⁰. Dengan demikian, melalui prinsip ini negara dalam melakukan pengelolaan sumber daya alam harus memberikan peluang kepada siapa saja, tidak membedakan ras, kulit, jenis kelamin, agama, suku, dalam melakukan penguasaan dan pemanfaatan sumber daya

alam. Tujuan dari prinsip ini adalah agar mereka yang nantinya menjadi pemegang hak dapat mengelola dan memanfaatkan hak yang diberikan, hak tersebut akan dipergunakan untuk menunjang kebutuhan hidupnya. Dengan adanya pemerataan pemegang hak maka diharapkan dapat tercipta pemerataan kebahagiaan.

Namun yang menjadi permasalahan dalam prinsip kesamaan ini, khususnya dalam pengelolaan sumber daya alam, adalah munculnya dua model subyek hukum yang dapat menjadi pemegang hak yakni perorangan dan badan hukum. Kalau pemerataan tersebut antara perorangan-perorangan dalam masyarakat mungkin tidak ada masalah dan barangkali terasa lebih adil, akan tetapi jika pemerataan tersebut disamakan antara badan hukum dengan individu dalam masyarakat maka akan menjadi masalah dan akan terasa kurang adil. Hal ini dikarenakan individu dalam masyarakat sesungguhnya merupakan golongan yang kurang beruntung, artinya mereka memiliki kemampuan ekonomi yang lebih lemah; sedangkan badan hukum atau lazimnya disebut korporasi merupakan golongan yang beruntung, artinya mereka memiliki kemampuan ekonomi yang lebih baik. Kesenjanganpun terjadi antara golongan yang beruntung dan kurang beruntung, efeknyapun berimplikasi kepada berbagai bidang. Golongan yang kurang beruntung seringkali menjadi penonton terhadap golongan yang beruntung. Tidak mengherankan kemudian banyak di negeri ini kita melihat konflik yang terjadi antara badan hukum atau korporasi dengan legitimasi negaranya berkonflik dengan masyarakat, dalam arti individu-individu disekitarnya.

Dengan demikian untuk menutupi kekurangan ini maka negara selain menerapkan prinsip kesamaan harus juga menerapkan prinsip ketidaksamaan dalam pengelolaan sumber daya alam. Prinsip ketidaksamaan, situasi ketidaksamaan harus

³⁰ *Ibid*, 200

diberikan aturan yang sedemikian rupa sehingga paling menguntungkan golongan masyarakat yang paling lemah. Hal ini dapat dipenuhi dengan salah satu syarat, situasi ketidaksamaan menjadi *maximum minimorum* bagi golongan orang yang paling lemah. Artinya situasi masyarakat harus demikian sehingga dihasilkan untung yang paling tinggi yang mungkin dihasilkan bagi golongan orang-orang kecil³¹. Dengan demikian, dalam pengelolaan sumber daya alam, walaupun kedua subyek hukum antara individu dan korporasi sama-sama memiliki hak untuk menjadi sebagai pemegang hak sesuai dengan prinsip kesamaan namun mereka tidak boleh dilihat sama. Sesuai dengan prinsip ketidaksamaan, maka untuk menentukan siapakah yang paling diutamakan sebagai pemegang hak harus dilihat siap yang paling tidak beruntung dalam masyarakat, dalam arti siapa yang paling tidak beruntung dalam ekonomi.

Akhirnya, kita dapat mengatakan bahwa penerapan prinsip ketidaksamaan sangat sesuai dengan pengelolaan sumber daya alam secara langsung sesuai dengan apa yang dipaparkan sebelumnya dalam tulisan ini. Dengan cara demikian, tujuan yang ingin dicapai dalam UUPA oleh negara lebih terjamin dibandingkan cara atau mekanisme yang lainnya.

KESIMPULAN

Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 sesungguhnya merupakan aturan dasar dan aturan pertama di bidang sumber daya alam setelah Indonesia merdeka. Keberadaan Undang-undang Dasar di bidang sumber daya alam ini memiliki tujuan salah satunya adalah membangun masyarakat yang adil (bagian menimbang huruf a Undang-Undang Pokok Agraria 1960). Walaupun telah ditetapkan dalam tujuannya, keadilan yang dimaksud dalam Undang-undang Pokok Agraria 1960

tidak jelas pengertian, kedudukan, lingkup, serta pelbagai liku mengenainya. Namun demikian, jika dikaji lebih mendalam maka keadilan yang dimaksud oleh undang-undang tersebut lebih dekat dengan keadilan yang dikemukakan dalam teori utilitarisme, yakni ingin diwujudkan dalam masyarakat adalah mencapai kebahagiaan yang paling besar bagi sejumlah orang yang sebesar mungkin (*the greatest happiness of the greatest number*). Pengorbanan salah satu individu atau beberapa individu tertentu dimungkinkan selama hal itu dalam tataran untuk kesejahteraan dan kebahagiaan bersama. Memang boleh jadi orang diminta pengorbanan demi kepentingan umum, tetapi sangat ironis jikalau dalam republik ini pengorbanan ini pertama-tama diminta dari orang-orang yang sudah kurang beruntung dalam masyarakat, baik di bidang ekonomi dan kepemilikan.

Untuk mewujudkan keadilan yang diinginkan oleh Undang-Undang Pokok Agraria 1960, kebahagiaan bagi seluruh rakyat Indonesia, negara memberikan beberapa saluran hak yang dapat dimanfaatkan oleh seluruh rakyat Indonesia. Hak-hak yang dimaksud Undang-Undang Pokok Agraria tersebut yang terpenting adalah hak-hak di bidang hukum tanah. Akan tetapi kemudian terjadi permasalahan, ternyata Undang-Undang Pokok Agraria tidak hanya memberikan peluang kepada individu, dalam arti rakyat Indonesia saja untuk menguasai dan mengelola sumber daya alam di Indonesia. Negara juga memberikan peluang kepada badan hukum/korporasi, bahkan kepada pihak asing asalkan ia berbentuk badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia. Akibatnya, mereka tidak mendapatkan keadilan yang utuh terhadap sumber daya alamnya, dalam arti tidak dapat mengelola dan memanfaatkan sumber daya alamnya secara langsung. Walaupun mekanisme yang ditetapkan oleh negara ini bertujuan memberikan kebahagiaan bagi seluruh rakyat Indonesia,

³¹ *ibid*,

namun hal ini kurang menjamin, hal ini diperparah dengan buruknya struktur hukum di Indonesia. Tidak heran kemudian ma-

syarakat tak henti-hentinya melakukan tuntutan agar dilakukan reformasi agraria.

Daftar Pustaka

- Abarar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Yogyakarta, 2007
- B. Arief Sidharta, *Pengantar Logika (Sebuah langkah Pertama Pengenalan Medan Telaah*” Cetakan ke 2, Refika Aditama, Bandung, 2008
- Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Indonesia, Isi dan Pelaksanaannya)*, Djambatan, Jakarta, 2005
- Darji Darmoharjo Dan Sidharta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum; Apa Dan Bagaimana Filsafat Hukum Di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta , 1999
- Lawrence M. Friedmann, *Legal System (A social Science Persfective)*, Nusamedia, diterjemahkan oleh M. Khozim, Bandung, 2009
- O Notohamidjojo, *Demi Keadilan Dan Kemanusiaan (Beberapa Bab dari Filsafat Hukum)*, BPK Gunung Mulia, Jakarta Pusat, 1975
- Satcipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000
- Subadi, *Penguasaan Dan Penggunaan Tanah Kawasan Hutan (Menuju Penguasaan dan Pendayagunaan Berwawasan Lingkungan, Berkelanjutan dan Berpihak Pada Kemakmuran Rakyat dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2010
- Soerjono Soekanto. *Penelitian Hukum Normatif (Suatu tinjauan singkat)*, Cetakan ke 6, Raja Grafindo, Jakarta, 2003
- _____, *pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan ke 3, Jakarta UI Press. 1986
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum (Paradigma, Metode dan Dinamika Maslahnya*”2 Cetakan I, Jakarta, Elsam dan Huma. 2002
- The Liang Gi, *Teori-teori Keadilan (Sumbangan Bahan Untuk Pemahaman Pancasila)*, Super, Yogyakarta, 1979
- Theo Hujbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintas Sejarah*, Kanisus, Yogyakarta, 1990
- Tri Rama K, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Karya Agung, Surabaya, 2005
- W. Friedmann, *Legal Theory*, Rajawali Pers, diterjemahkan oleh Muhamad Arifin, Jakarta,1990