

REVITALISASI NILAI-NILAI PANCASILA DALAM PENGELOLAAN SUMBER DAYA AGRARIA DI INDONESIA

Muhammad Fikri Alan¹

Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Gajah Mada
Jalan Sosio Justicia No. 1 Bulaksumur, Sleman, DIY

Abstract

Pancasila has been placed as the “philosophical foundation” of Indonesia. That conditions, make Pancasila should be implemented and become the basis in formulating any policies related to the life of nation and state. Instead, the values of Pancasila are in fact not yet realized, especially in the field of natural resource management. This paper will identify many of these aberrations, as well as discuss the conception of the management of the ideal agrarian resources according to the values contained in Pancasila.

Keywords: Pancasila, Natural Resources Management, Revitalization

Intisari

Pancasila telah dijadikan “landasan filosofis” Indonesia. Kondisi tersebut, membuat Pancasila harus diimplementasikan dan menjadi dasar dalam merumuskan kebijakan apapun yang berkaitan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara. Meskipun demikian, nilai-nilai Pancasila sebenarnya belum terealisasi, terutama di bidang pengelolaan sumber daya agraria. Makalah ini akan mengidentifikasi banyak penyimpangan tersebut, serta membahas konsep pengelolaan sumber agraria yang ideal sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Kata Kunci: Pancasila, Sumber Daya Agraria, Revitalisasi

¹ Mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Agraria dan Lingkungan, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada 2017, Alamat Korespondensi: fikrialan16@gmail.com

A. Pendahuluan

Sejak awal kemerdekaan, Pancasila telah ditempatkan sebagai “dasar falsafah” (*philosophische grondslag*) atau “pandangan dunia” (*weltannschaung*) nya Indonesia. Kondisi yang demikian, tentu membuat Pancasila harus dilaksanakan dan menjadi dasar dalam merumuskan setiap kebijakan yang berkaitan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara. Pancasila juga harus dimaknai sebagai dasar dari segala sumber hukum di Indonesia. Kedudukan Pancasila yang demikian, menjadikannya sebagai *staatsfundamentalnorm* nya Indonesia. Menurut Hans Nawiasky², Norma *staatsfundamentalnorm* ini ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentuk konstitusi atau undang-undang dasar suatu Negara (*staatsvervassung*), termasuk norma pengubahnya. Hakikat hukum suatu *staatsfundamentalnorm* ialah ia menjadi syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar, serta ia ada terlebih dahulu sebelum adanya konstitusi atau undang-undang dasar. Adapun konstitusi itu sendiri menurut Carl Schmitt merupakan keputusan atau konsensus bersama tentang sifat dan bentuk suatu kesatuan politik (*eine gesamtentscheidung uber art und form einer politischen einheit*), yang disepakati oleh suatu bangsa sebagai dasar hukum tertinggi.³

² Rachmat Trijono, *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan* Papis Sinar Sinanti, Jakarta, 2013, hlm. 50.

³ Jazim Hamidi, et al., *Civic Education, Antara Realitas Politik dan Implementasi Hukumnya*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010, hlm. 28.

Selain itu, ‘norma dasar’ sebagaimana yang disebutkan, bersifat *pre-supposed* dan tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dasar berlakunya. Oleh karenanya, perlu dilakukan adanya sebuah penerimaan terhadap norma dasar tersebut sebagai suatu yang tidak dapat diperdebatkan lagi, suatu hipotesis, suatu yang fiktif, atau bahkan suatu aksioma. Penerimaan ini mutlak diperlukan untuk tidak menggoyahkan lapis-lapis bangunan tata hukum yang pada akhirnya menggantungkan atau mendasarkan diri kepadanya.

Selanjutnya, karena bangunan tata hukum Indonesia diharuskan berpedoman pada Pancasila, maka pembentukannya pun juga haruslah bersumber dari nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila itu. Bangunan tata hukum Indonesia tersebut, diidealkan harus mengacu pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945), terutama bagian Pembukaan yang memang mengatur tentang tujuan bernegara,⁴ serta juga harus dilandaskan pula pada asas dan konsep (1) Ketuhanan, (2) Kemanusiaan, (3) Kesatuan dan Persatuan, (4) Demokrasi, serta (5) Keadilan Sosial. Menurut Kaelan, Asas-Asas Pancasila tersebut setidaknya diturunkan dalam kaedah berikut ini:⁵

⁴ Alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945 menyatakan bahwa negara berkewajiban melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia serta untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

⁵ Kaelan, *Filsafat Pancasila, Pandangan Hidup*

1. *“Asas Ketuhanan*

Asas ini mengandung maksud bahwa dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, haruslah berdasarkan dan memperhatikan pada petunjuk-petunjuk maupun hukum Tuhan Yang Maha Esa.

2. *Asas Kemanusiaan*

Asas ini mengandung maksud bahwa Indonesia bukanlah negara materialistis yang menghalalkan segala cara demi mencapai tujuannya. Indonesia adalah negara beradab yang mengakui nilai-nilai kejiwaan dan nilai-nilai kerohanian manusia.

3. *Asas Persatuan dan Kesatuan*

Asas ini mengandung maksud bahwa sifat dan keadaan Negara Indonesia harus sesuai dengan hakikat Indonesia yang satu. Hal ini berarti Bangsa dan Negara Indonesia yang menempati suatu wilayah tertentu yang berdiri sendiri dan memiliki sifat keadaannya sendiri yang terpisah dengan negara lain, dan kondisi tersebut tidak dapat dibagi atau dipecah-belah oleh siapapun.

4. *Asas Demokrasi*

Asas ini memberikan dasar bagi sistem politik dan ekonomi Indonesia yang harus berkedaulatan rakyat dan sekaligus menjadi dasar filsafat negara dalam merumuskan Demokrasi Indonesia.

5. *Asas Keadilan Sosial*

Asas ini mengandung makna bahwa harus terpenuhinya segala sesuatu yang berhubungan dalam hubungan hidup kemanusiaan. Dengan kata lain, asas ini mengandung maksud bahwa terpenuhinya seluruh kebutuhan dan hajat hidup rakyat secara universal adalah tujuan dari dilakukannya seluruh kegiatan bernegara.”

Pendapat lain disampaikan oleh Mochtar Kusumaatmadja, yang mengartikan nilai-nilai dalam Pancasila tersebut sebagai:⁶

1. *“ A s a s K e t u h a n a n (mengamanatkan agar tidak boleh ada produk hukum yang anti agama);*

2. *A s a s K e m a n u s i a a n (mengamanatkan agar hukum nasional harus menjamin serta melindungi hak asasi manusia);*

3. *Asas Persatuan dan Kesatuan (mengamanatkan agar hukum Indonesia haruslah merupakan hukum nasional yang berlaku bagi seluruh Bangsa Indonesia sekaligus berfungsi sebagai pemersatu bangsa);*

4. *Asas Demokrasi (mengamanatkan agar kekuasaan harus tunduk pada hukum yang adil dan demokratis);*

Bangsa Indonesia, Penerbit Paradigma, Yogyakarta, 2002, hlm. 143-233.

⁶ Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Nasional Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Bina Citra, Bandung, 1972 dalam Derita Prapti Rahayu, *Budaya Hukum Pancasila*, Thafamedia, Yogyakarta, 2014, hlm. 73.

5. *Asas Keadilan Sosial (mengamankan agar seluruh warga negara memiliki hak yang sama dihadapan hukum)."*

Kedua pendapat tersebut sesungguhnya memiliki maksud dan nilai yang hampir sama. Penulis, dengan berdasar pada kedua pendapat tersebut, kemudian melakukan pemaknaan tersendiri atas nilai-nilai yang terkandung pada Pancasila adalah sebagai berikut:

1. Asas Ketuhanan (segala produk hukum yang dibuat tidak diperbolehkan bertentangan dengan hukum agama manapun yang diakui di Indonesia);
2. Asas Kemanusiaan (segala produk hukum yang dibuat haruslah mengakui hak asasi manusia yang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional);
3. Asas Persatuan dan Kesatuan (segala produk hukum yang dibuat haruslah sama diterapkan di seluruh wilayah Indonesia secara universal tanpa membedakan ras maupun strata sosial seseorang);
4. Asas Demokrasi (mengamankan agar kedaulatan rakyat melalui wakil-wakilnya tidak hanya pada bidang politik, melainkan bidang ekonomi);
5. *Asas Keadilan Sosial (mengamankan agar negara bertanggung jawab penuh bagi pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar warga negara).*

Pengertian menurut penulis ini yang nantinya akan digunakan untuk menjadi dasar dalam pengelolaan sumber daya agraria di Indonesia. Adapun alasan pembatasan pembahasan yang dilakukan oleh penulis hanya pada pengelolaan sumber daya agraria dikarenakan pengelolaan sumber daya agraria menjadi suatu elemen penting utamanya dalam upaya untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Oleh karenanya, kedudukan pengaturan di bidang agraria menjadi sangat penting untuk tidak bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila.

Selain itu, konflik agraria yang hingga kini masih seringkali terjadi, membuat penulis tertarik untuk menilai apakah pengaturan di bidang agraria tersebut telah sesuai dengan pancasila atau belum. Menurut data Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), sedikitnya telah terjadi 450 konflik agraria sepanjang tahun 2016 dengan luasan wilayah mencapai 1.265.027 hektar serta melibatkan 86.745 Kepala Keluarga (KK) yang tersebar di seluruh provinsi Indonesia. Jumlah ini pada kenyataannya meningkat sangat tajam apabila dibandingkan dengan tahun sebelumnya yang "hanya" mencapai 252 konflik agraria. Kondisi ini, jika diambil rata-rata, maka setiap hari terjadi satu konflik agraria dan melingkupi 7.756 hektar lahan yang terlibat dalam konflik tersebut. Selain itu, dari jumlah sengketa lahan yang mencapai 1.265.027 hektar di atas, perkebunan mencapai peringkat

pertama konflik dengan luasan wilayah 601.680 hektar. Kemudian disusul berturut-turut sektor kehutanan yang mencapai 450.215 hektar, properti 104.379 hektar, Minyak dan Gas Bumi 43.882 hektar, infrastruktur 35.824 hektar, pertambangan 27.393 hektar, pesisir 1.706 hektar dan terakhir sektor pertanian dengan luas 5 hektar.⁷

Diantara sejumlah konflik agraria tersebut terjadi tragedi Mesuji di Lampung dan Sumatera Selatan yang merupakan konflik perkebunan antara masyarakat dengan PT.SWA. Konflik perkebunan lain yang juga terjadi adalah di Kabupaten Kubu Raya Provinsi Kalimantan Barat antara PT. Rezeki Kencana dengan masyarakat setempat, dimana konflik ini terjadi karena Hak Guna Usaha yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) seluas 11.180,80 hektar justru diterbitkan di atas tanah yang seharusnya milik masyarakat. Selain itu, konflik terjadi pula antara PT. Perkebunan Nuasntara XIV (BUMN) dengan masyarakat adat di Desa Mayumba Kecamatan Mori Atas Kabupaten Morowali Uatara Sulawesi Tengah, dimana penyebab konflik ini adalah lahan perkebunan yang digunakan oleh Badan Usaha Milik Negara tersebut berada di atas tanah adat yang telah dikuasai oleh masyarakat secara turun temurun.

Beberapa konflik di atas sesungguhnya bersumber dari kondisi yang hampir sama. Yakni tidak adanya keberpihakan negara terhadap rakyat,

yang seharusnya dijadikan sebagai pihak yang dilindungi dan disejahterakan oleh Negara. Negara, dengan segala instrumen hukum yang dimilikinya, kemudian memanfaatkan kewenangannya untuk menindas rakyat, yang sesungguhnya telah tertindas dengan efek pembangunan ekonomi yang semakin berpihak kepada kaum pemodal-pemodal besar. Hal ini tentu sangat bertentangan dengan idealisme Pancasila yang mengandaikan sebuah kondisi keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karenanya, tulisan ini sedikit banyak akan membahas mengenai beberapa kesalahan pengaturan di bidang agraria di Indonesia, yang mengakibatkan disimpanginya nilai-nilai Pancasila dalam pengaturan tersebut.

Pengaturan yang dimaksud akan meliputi beberapa pengaturan sektoral di bidang agraria yang meliputi bumi, air, ruang angkasa, serta seluruh kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Sehingga, bentuk peraturan perundang-undangan yang dianalisis tidak hanya akan meliputi UUPA dan pengaturan di bidang pertanahan semata. Diharapkan, dengan mampu dibuktikannya kesalahan dalam pengaturan tersebut, dalam tulisan ini nantinya akan ditemukan bentuk pengaturan yang sesuai serta tidak bertentangan dengan nilai-nilai pancasila itu sendiri. Berdasarkan uraian tersebut juga akan diambil sebuah perumusan masalah, yakni: Bagaimana revitalisasi nilai-nilai Pancasila dalam pengelolaan sumber daya agraria di Indonesia?

⁷ Catatan Akhir Tahun KPA tahun 2016 dalam www.kpa.or.id, diakses tanggal 6 Oktober 2017.

B. Pembahasan

Secara normatif, pengertian mengenai sumber daya agraria tidak akan ditemukan dalam peraturan perundang-undangan manapun. Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang selama ini dianggap sebagai landasan konstitusional utama terkait sumber daya agraria juga tidak memberikan definisi yang memadai mengenai hal tersebut. Hal ini tentu mengingat sifat dari konstitusi yang memang norma yang bersifat umum abstrak, tidak akan memberikan hal-hal teknis seperti definisi. Selain itu, di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), meskipun secara judul, undang-undang tersebut memberikan frasa agraria di dalamnya, namun baik bagian pasal-pasal maupun penjelasannya juga tidak termuat definisi mengenai apa itu sumber daya agraria.

Meskipun demikian, menurut Soedjarwo Soeromihardjo, UUPA itu sesungguhnya dibuat untuk mengatur mengenai tanah, sehingga oleh Tim perumus diusulkan diberi nama Rancangan Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Hukum Tanah. Namun, karena pengertian itu dirasa terlalu sempit, sehingga diberi nama Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria. Lebih lanjut Soedrajwo Soeromihardjo menyatakan:⁸

“Sayang tidak diperoleh dokumen maupun penjelasan konsep RUU

yang dihasilkan Tim Perumus Panitia Negara baik lisan maupun tertulis. Perlu dijelaskan perubahan R-UU tentang Hukum Tanah menjadi R-UUPA, substansi apa saja yang disesuaikan, apa hanya alasan politis supaya lebih luas. Ini perlu dipertanyakan dan dicari jawabannya. Karena itu, saya mencoba UUPA yang berkaitan dengan pengertian luas ketentuan-ketentuannya terdapat di dalam Bab I mengenai Dasar-Dasar dan Ketentuan-Ketentuan Pokok yang terdiri dari Pasal 1 sampai Pasal 15 yang merupakan Politik Agraria Baru. Sedangkan yang berkaitan dengan pengertian sempit terdapat di dalam Bab II mengenai Hak-Hak Atas Tanah, Air, dan Ruang Angkasa serta Pendaftaran Tanah dari Pasal 16 dan seterusnya yang meliputi ketentuan-ketentuan umum Hukum Tanah Nasional yang menjadi dasar mengatur hak-hak atas tanah berdasarkan politik agraria yang tertuang dalam Pasal 1 sampai 15 UUPA.”

Sementara itu, Ahmad Nasih Lutfi menyatakan:⁹

“Agraria mula-mula adalah tanah. Di atas tanah itu terdapat tetumbuhan, sehingga kita menyebutnya pertanian atau kehutanan. Di atasnya juga terdapat air, sehingga kita menyebutnya pesisir atau

⁸ Soedjarwo Soeromihardjo, *Mengkritisi Undang-Undang Pokok Agraria, Meretas Jalan Menuju Penataan Kembali Politik Agraria Nasional*, Cerdas Pustaka, Jakarta, 2009, hlm. 114-115.

⁹ Ahmad Nasih Lutfi, M. Fauzi, Razif, *Kronik Agraria Indonesia, Memperluas Imajinasi Lintas Zaman, Sektor, dan Aktor*, STPN Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 1.

kelautan. Di dalamnya terdapat berbagai materi mineral, sehingga kita menyebutnya pertambangan dan perairan. Juga udara. Dengan demikian, agraria adalah ruang hidup bagi manusia, tetumbuhan, hewan, dan kehidupan ekologi itu sendiri, serta hubungan yang terjalin di antara kesemua makhluk itu. Ia adalah milik bersama, suatu karunia illahi, sehingga tidak pantas dimonopoli, dijadikan bahan dagangan, ditawar-tawar: siapa yang punya uang dialah yang mendapatkan.”

Definisi yang sama juga disampaikan oleh Imam Koeswahyono dan Tunggul Anshari Setianegara. Keduanya menyatakan bahwa sesungguhnya secara kebahasaan, agraria berasal dari bahasa latin “*ager*” yang bermakna “segala sesuatu yang berkaitan dengan tanah”. Kata tersebut kemudian berkembang menjadi *agrarius* dan diambil alih ke dalam Bahasa Belanda “*akker*” yang diartikan sebagai ladang atau tanah pertanian.¹⁰ Perkembangan berikutnya, istilah Agraria tidak hanya sebatas pada tanah, apalagi tanah pertanian saja. Pada hakikatnya, menurut Iman Soetiknjo, makna agraria mencakup tiga hal secara luas. Tiga hal tersebut adalah yang *pertama* bumi, termasuk di dalamnya permukaan bumi, lapisan atas tubuh bumi, serta bumi bawah air. *Kedua*, air, termasuk juga air pedalaman dan laut wilayah Indonesia, serta *ketiga* adalah

ruang angkasa, termasuk ruang angkasa di atas bumi, dan ruang angkasa di atas laut.¹¹

Berdasarkan ketiga pengertian tersebut, maka dapat diambil kesimpulan pula bahwa sesungguhnya sumber daya agraria tersebut memang memiliki 2 definisi. Secara sempit agraria diartikan sebagai sumber daya tanah, sedangkan dalam arti luas diartikan sebagai bumi, air, ruang angkasa, serta seluruh kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dalam tulisan ini, yang akan dibahas adalah sumber daya agraria dalam arti umum, dimana tentu di dalamnya terkait pengelolaan sumber daya agraria sektoral seperti tanah, tambang, hutan, pesisir dan pulau-pulau kecil, ruang udara, serta air. Keseluruhan sumber daya agraria tersebut akan dicari solusi pengelolaannya yang ideal, terutama ketika dikaitkan dengan nilai-nilai yang termuat di dalam Pancasila.

1. Asas Ketuhanan dalam Pengelolaan Sumber Daya Agraria

Asas ketuhanan, sebagaimana telah disebutkan di atas, mengandung makna bahwa segala produk hukum yang dibuat tidak diperbolehkan bertentangan dengan hukum agama manapun yang diakui di Indonesia. Asas ini sesungguhnya juga berdampak dalam pengelolaan sumber daya agraria. Pengaturan mengenai ini juga tidak diperbolehkan untuk bertentangan dengan hukum agama atau hukum yang

¹⁰ Imam Koeswahyono dan Tunggul Anshari Setianegara, *Bunga Rampai Politik dan Hukum Agraria di Indonesia*, Penerbit IKIP Malang dan Universitas Brawijaya, Malang, 1999, hlm. 8.

¹¹ Iman Soetiknjo, *Politik Agraria Nasional*, Liberty, Yogyakarta, Cetakan Pertama, 1978, dalam Ibid, hlm. 9.

bersumber dari tuhan dalam agama manapun.

Menurut Notonagoro, rumusan sila-sila di dalam Pancasila adalah hierarkis dan mempunyai bentuk piramidal. Dalam susunan ini, Sila Ketuhanan Yang Maha Esa menjiwai pembuatan sila-sila yang selanjutnya. Dengan kata lain, menurut Pancasila, kedudukan Tuhan adalah sebagai *causa prima* (ada karena dirinya sendiri). Segala sesuatu yang ada, termasuk manusia adalah hasil ciptaan tuhan. Karena manusia adalah subjek pendukung pokok negara, sehingga negara adalah lembaga kemanusiaan dan sekaligus sebagai persekutuan hidup bersama yang anggotanya adalah manusia, maka negara harus melaksanakan kemanusiaan secara adil dan beradab (Sila Kedua). Negara juga adalah sekumpulan manusia yang bersatu (Sila Ketiga). Sehingga kemudian terbentuklah suatu persekutuan hidup bersama yang disebut rakyat, dan jadilah rakyat tersebut unsur penting negara selain wilayah dan pemerintah (Sila Keempat). Dan akhirnya, tujuan dari lembaga hidup bersama bernama negara tersebut, adalah keadilan sosial (Sila Kelima).¹²

Secara tidak langsung, berdasarkan pendapat tersebut, Sila Pertama sesungguhnya adalah dasar filosofis atau jantung dari Pancasila. Kedudukan dan keberadaannya menjadi landasan bagi dirumuskannya sila-sila lain, yang kemudian kumpulan dari sila-

sila tersebut dinamakan Pancasila dan menjadi dasar falsafah Bangsa Indonesia. Sehingga, dapat dikatakan pula, bahwa Negara Indonesia tidak akan pernah ada bila tidak ada rahmat dari Tuhan Yang Maha Esa, yang kemudian, segala kehidupan berbangsa dan bernegaranya pun haruslah juga berdasar kepada ajaran-ajaran Tuhan yang termanifestasi di dalam Hukum Tuhan itu sendiri.

Menurut Ahmad Sukarja, terdapat beberapa poin penting dalam inti ajaran hukum islam. Menurutnya, dengan mengambil perbandingan pada Piagam Madinah, sebuah dasar hukum tertinggi, sekaligus pertama di dalam hukum islam yang mengatur mengenai kehidupan sosial, berbangsa dan bernegara, prinsip umum dari hukum islam adalah:¹³

1. Monoteisme
2. Persatuan dan Kesatuan
3. Persamaan dan Keadilan
4. Kebebasan Beragama
5. Bela Negara
6. Pelestarian Adat Yang Baik
7. Supremasi Syariat; serta
8. Politik Damai dan Proteksi

Lebih lanjut Ahmad Sukardja menyatakan:¹⁴

“Memang prinsip-prinsip yang terkandung di dalam Piagam Madinah itu nampaknya adalah prinsip-prinsip yang terkandung di dalam Al-Qur’an yang berkaitan

¹² Notonagoro, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, Panjuran Tujuh, Jakarta, 1975, dalam Kaelan, *Filsafat Pancasila, Pandangan Hidup Bangsa Indonesia, Op Cit*, hlm. 70

¹³ Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar NRI 1945, Kajian Perbandingan Tentang Dasar Hidup Bersama Dalam Masyarakat Yang Majemuk*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 114.

¹⁴ Ibid, hlm. 116.

dengan pembinaan kehidupan masyarakat politik. Pernyataan ini baru benar-benar dapat dipastikan apabila prinsip-prinsip dalam Piagam Madinah itu dibandingkan dan dinilai dengan prinsip-prinsip yang terkandung di dalam Al-Qur'an. Hal ini memerlukan penelitian tersendiri. Namun, apabila dilihat dari kemaksuman Nabi Muhammad SAW, agaknya dapat dipastikan bahwa prinsip-prinsip yang terkandung di dalam Piagam Madinah sebagai produk Muhammad SAW adalah prinsip-prinsip yang dikehendaki Allah dalam Al-Qur'an. Prinsip itulah yang oleh Motgomery Watt disebut "potensi-potensi politik dari ide-ide Al-Qur'an yang direalisasikan oleh Muhammad SAW."

Dari gagasan tersebut, nilai-nilai pancasila sudah sangat sesuai dengan hukum tuhan, dalam hal ini hukum islam (mengingat keterbatasan pengetahuan, maka agama lain tidak disebutkan di dalam tulisan ini, dan membuka kesempatan bagi penulis lain untuk membahas mengenai hal yang sama dari perspektif agam yang lain). Sehingga, dengan kata lain, untuk membuktikan apakah pengelolaan sumber daya agraria telah sesuai atau belum dengan Sila Kesatu Pancasila, harus dilihat apakah pengelolaan sumber daya agraria yang selama ini dilakukan, bertentangan atau tidak dengan sila-sila Pancasila yang lain. Dalam hal ternyata pengelolaan tersebut telah sesuai dengan sila-sila Pancasila yang lain, maka telah sesuai

pula dengan Sila Pertama ini. Begitu pun sebaliknya, dalam hal pengelolaan sumber daya agraria masih bertentangan dengan sila-sila Pancasila yang lainnya, maka pengelolaan yang demikian juga bertentangan dengan Sila Pertama Pancasila, dan secara tidak langsung, bertentangan pula dengan nilai-nilai yang terkandung di dalam hukum agama.

Sementara itu, Pasal 1 ayat (2) UUPA memang telah secara tegas menyatakan bahwa seluruh kekayaan alam yang terkandung di Indonesia (yang ini berarti bahwa seluruh sumber daya agraria Indonesia) merupakan anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa. Sehingga, dapat dikatakan bahwa UUPA telah secara konsekuen mendeklarasikan diri sebagai peraturan perundang-undangan agraria yang sesuai dengan nilai Sila Pertama Pancasila. Namun, dalam perkembangan selanjutnya, nampaknya nilai di dalam UUPA ini haruslah dilihat dan dibuktikan ulang apakah telah dilaksanakan secara konsekuen pula di dalam peraturan perundang-undangan sektoral mengenai agraria lainnya.

2. Asas Kemanusiaan dalam Pengelolaan Sumber Daya Agraria

Asas kemanusiaan, sebagaimana telah disebutkan di atas, mengandung makna bahwa segala produk hukum yang dibuat haruslah mengakui hak asasi manusia yang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Pengelolaan atas sumber daya agraria juga seharusnya mematuhi ketentuan asas ini, karena Pancasila seharusnya dijadikan rujukan

dalam setiap kehidupan berbangsa. Namun, pada kenyataannya, pengaturan di bidang sumber daya agraria masih belum mengakui tanah-tanah komunal yang dikuasai oleh masyarakat adat secara turun temurun.

Pada kondisi saat ini, memang telah diundangkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016 tentang Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Yang Berada dalam Kawasan Tertentu. Peraturan tersebut, sekilas memang terlihat sangat mengakomodir dan memberikan pengakuan yang sebesar-besarnya bagi hak komunal masyarakat hukum adat. Pasal 1 angka 1 misalnya menyatakan:

“Hak Komunal atas Tanah, yang selanjutnya disebut Hak Komunal adalah hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum adat, atau hak milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu.”

Selain itu, telah terdapat beberapa ketentuan lain yang sesungguhnya mengakui keberadaan masyarakat hukum adat sebagai hak asasi sekaligus hak konstitusional warga negara¹⁵. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang

Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat misalnya. Dalam Pasal 2 Permendagri tersebut, dinyatakan bahwa *“Gubernur dan Bupati/ Walikota melakukan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat.”* Beberapa ketentuan di bawahnya pun juga memang telah mengatur mengenai pembentukan panitia untuk melakukan identifikasi atas masih ada atau tidaknya masyarakat adat di daerahnya masing-masing. Apabila hasil dari identifikasi tersebut menghasilkan kenyataan bahwa Masyarakat Hukum Adat memang masih ada dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, maka penetapan masyarakat hukum adat tersebut kemudian ditetapkan dengan sebuah Keputusan Kepala Daerah, atau apabila masyarakat adat tersebut berada pada pada 2 atau lebih kabupaten/kota, pengakuan dan perlindungannya ditetapkan melalui Keputusan Bersama Kepala Daerah.¹⁶

Namun, hal ini tidak diikuti oleh Peraturan Perundang-Undangan lainnya yang mengatur mengenai masyarakat hukum adat. Hal ini terlihat melalui Pasal 14 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016 tentang Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Yang Berada dalam Kawasan Tertentu. Pasal tersebut menyatakan:

1. *“Dalam hal pemegang hak bersedia untuk melepaskan atau mengembalikan hak*

¹⁵ Sebagai salah satu hak konstitusional pengakuan atas masyarakat hukum adat diatur di dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan: *“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang.”*

¹⁶ Pasal 3-6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat.

- atas tanahnya kepada negara, maka tata cara pelepasan hak dimaksud dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;*
- 2. Dalam hal pemegang hak dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh hari) sejak pemberitahuan, keberatan untuk melepaskan atau mengembalikan tanahnya kepada negara, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional mengajukan usulan pembatalan hak sebagian hak atas tanahnya yang telah dikuasai oleh masyarakat yang berada di atas Hak Guna Usaha sebagaimana dimaksud pada Pasal 13 ayat (1) kepada Menteri;*
 - 3. Setelah menerima usulan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri menetapkan diterima atau ditolak usulan pembatalan hak sebagian Hak Guna Usaha dimaksud;*
 - 4. Dalam hal Menteri menerima usulan pembatalan, maka diterbitkan Keputusan Pembatalan Hak Guna Usaha;*
 - 5. Dalam hal usulan ditolak, maka Menteri mengembalikan dokumen usulan pembatalan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional disertai dengan rekomendasi bagi pemegang hak untuk memanfaatkan, menggunakan, dan menjaga tanah agar dapat dimanfaatkan sebaik-baiknya dan tidak menimbulkan permasalahan.”*

Ketentuan ini menunjukkan bahwa dalam pengaturan dan pengelolaan

sumber daya agraria, sepanjang yang berkaitan dengan mengenai masyarakat adat, belum mengakui hak asasi manusia, terutama yang berkaitan dengan teknis pelaksanaan pengakuannya. Pasal 5 UUPA misalnya, memang secara jelas menyatakan bahwa hukum agraria yang berlaku adalah hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Namun, ketentuan pelaksana dari peraturan tersebut justru bertentangan dengan semangat UUPA, sehingga berakibat tidak diakomodirnya hak asasi manusia, terutama yang berkaitan dengan pengakuan atas tanah masyarakat adat.

Hal ini terlihat dalam Pasal 14 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional di atas, terutama ayat (5), menyatakan secara jelas bahwa dalam hal ada tanah masyarakat adat, yang bersinggungan dengan Hak Guna Usaha di atas Tanah Perkebunan atau di atas tanah hutan hak, maka menteri dapat menolak dan bahkan menganggap tanah ulayat atau tanah masyarakat adat tersebut tidak pernah ada, serta dapat memenangkan pemegang HGU atau Hak Pengelolaan Hutan tersebut. Fakta pengaturan demikian, secara nyata dapat dianggap bertentangan dengan Pancasila, terutama sila kedua yang mengandung nilai-nilai kemanusiaan dan pengakuan atas hak asasi manusia. Sebagai hak-hak yang seharusnya dipenuhi oleh negara, hak masyarakat adat ternyata mampu dikesampingkan oleh negara, dan negara dapat memilih untuk mensejahterakan pemodal-pemodal besar.

3. Asas Persatuan dan Kesatuan dalam Pengelolaan Sumber Daya Agraria

Asas Persatuan dan Kesatuan, sebagaimana telah disebutkan di atas, mengandung makna bahwa segala produk hukum yang dibuat haruslah sama diterapkan di seluruh wilayah Indonesia secara sama tanpa membedakan ras, maupun strata

sosial seseorang. Konsepsi ini, dalam pengelolaan sumber daya agraria juga banyak dilanggar. Salah satunya adalah melalui Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Beberapa pasal yang dirasa tidak mencerminkan prinsip persatuan nasional akan digambarkan melalui tabel berikut:

Tabel 1.

Izin Usaha Pertambangan (IUP) dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

No	Pasal dan Kaedah Hukum	Subjek Penerima Izin	Luas Wilayah
1	Pasal 52 (IUP Eksplorasi Mineral Logam)	Badan Usaha, Koperasi, dan Perorangan dengan cara lelang	5.000 hektare-100.000 hektare
2	Pasal 53 (IUP Operasi Produksi Mineral Logam)	Badan Usaha, Koperasi, dan Perorangan dengan cara lelang	Maksimal 25.000 hektare
3	Pasal 55 (IUP Ekplorasi Mineral Bukan Logam)	Badan Usaha, Koperasi, dan Perorangan dengan cara permohonan wilayah kepada pemberi izin	500 hektare-25.000 hektare
4	Pasal 56 (IUP Operasi Produksi Mineral Bukan Logam)	Badan Usaha, Koperasi, dan Perorangan dengan cara permohonan wilayah kepada pemberi izin	Maksimal 5.000 hektare
5	Pasal 58 (IUP Eksplorasi Batuan)	Badan Usaha, Koperasi, dan Perorangan dengan cara permohonan wilayah kepada pemberi izin	Maksimal 5.000 hektare

6	Pasal 59 (IUP Operasi Produksi Batuan)	Badan Usaha, Koperasi, dan Perorangan dengan cara permohonan wilayah kepada pemberi izin	Maksimal 1.000 hektare
7	Pasal 61 (IUP Eksplorasi Batubara)	Badan Usaha, Koperasi, dan Perorangan dengan cara lelang	5.000 hektare-50.000 hektare
8	Pasal 62 (IUP Operasi Produksi Batubara)	Badan Usaha, Koperasi, dan Perorangan dengan cara lelang	Maksimal 15.000 hektare
9	Pasal 67 (IUPR)	Perorangan, kelompok masyarakat, koperasi	- Perorangan maksimal 1 hektare - Kelompok masyarakat maksimal 5 hektare; - Koperasi paling banyak 10 hektare

sumber: Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009

Berdasarkan tabel tersebut, sesungguhnya nampak jelas bagaimana terdapat perbedaan perlakuan terhadap sebuah kelompok sosial masyarakat tertentu, dengan kelompok sosial masyarakat yang lain. Badan usaha, sebagai perusahaan dengan modal yang tentu besar, berdasarkan ketentuan undang-undang tersebut, mampu mendapatkan izin usaha pertambangan, baik untuk mineral logam, mineral non logam, maupun batuan, dengan luas izin yang begitu besar. Sementara itu, kelompok masyarakat yang lain (meskipun di

dalam undang-undang tersebut tidak disebutkan mengenai definisi “kelompok masyarakat”), yang tidak memiliki modal yang besar, dimana secara kedudukan di dalam sosial masyarakat lebih berada di bawah, “hanya” mampu mengakses Izin Usaha Pertambangan Rakyat (IUPR) dengan luasan yang terbatas. Perbedaan pengaturan yang demikian, tentu bertentangan dengan Sila Ketiga Pancasila yang melarang adanya perbedaan perlakuan atas sekelompok masyarakat tertentu, dan bentuk pengaturan-pengaturan lain yang mampu membuat perpecahan negara.

4. Asas Demokrasi dalam Pengelolaan Sumber Daya Agraria

Asas Demokrasi, sebagaimana telah disebutkan di atas, mengamanatkan agar kedaulatan rakyat melalui wakil-wakilnya tidak hanya pada bidang politik, melainkan bidang ekonomi. Konsep ini yang kemudian melahirkan konsep Ekonomi Kerakyatan atau Demokrasi Ekonomi. Konsep demokrasi yang dimaksud dalam bidang ekonomi inilah yang sedikit banyak akan dibahas di dalam tulisan ini, mengingat kedudukan pengelolaan sumber daya agraria yang sesungguhnya berorientasi dan sangat dekat pelaksanaannya dengan konsep-konsep ekonomi.

Konsep demokrasi ekonomi tersebut, atau dalam istilah lain dikenal dengan konsep ekonomi kerakyatan, menurut Revrisond Baswir, dengan berpedoman pada sila keempat pancasila, ekonomi kerakyatan sesungguhnya adalah ekonomi yang demokratis, dimana kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, dan bukan kemakmuran orang seorang. Lebih lanjut Revrisond Baswir menyatakan:¹⁷

“Ekonomi kerakyatan adalah suatu situasi perekonomian dimana berbagai kegiatan ekonomi diselenggarakan dengan melibatkan partisipasi semua anggota masyarakat, hasilnya dinikmati oleh seluruh anggota masyarakat, sementara

penyelenggaraan kegiatan ekonomi itu pun berada pada di bawah pengendalian atau pengawasan anggota-anggota masyarakat. Sehingga, apabila dikaitkan dengan Pasal 33 ayat (1) UUD NRI 1945, maka akan tercipta sebuah perekonomian sebagai usaha bersama berdasar azas kekeluargaan.”

Sementara itu, ciri-ciri dari pelaksanaan ekonomi kerakyatan atau demokrasi ekonomi tersebut, menurut Muhammad Hatta setidaknya memiliki 5 prinsip, yakni:¹⁸

1. Kemampuan masyarakat dan bangsa dalam ekonomi;
2. Pertumbuhan pendapatan nasional dengan memperbesar kemakmuran rakyat secara adil dan merata;
3. Ketiadaan dominasi atau adikuasa dalam ekonomi;
4. Pembangunan daya beli rakyat terutama pada barang-barang terpenting bagi keperluan hidup;
5. Peranan negara dalam menegakkan kedaulatan ekonomi rakyat dengan membela kepentingan rakyat banyak.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa sesungguhnya sejak awal prinsip perekonomian Indonesia memang haruslah berdasar pada prinsip-prinsip kekeluargaan yang pada akhirnya menghasilkan

¹⁷ Revrisond Baswir, *Agenda Ekonomi Kerakyatan*, Pustaka Pelajar Bersama IDEA (Institut of Development and Economic Analysis), Yogyakarta, 1997, hlm. 4.

¹⁸ Sri Bintang Pamungkas, *Pokok-Pokok Pikiran tentang Demokrasi Ekonomi dan Pembangunan*, Yayasan Daulat Rakyat, Jakarta, 1996, hlm. 25.

prinsip ekonomi kerakyatan. Prinsip ini kemudian mengharuskan kewajiban bagi negara untuk mengadakan perekonomian dengan melibatkan peran serta masyarakat secara luas (sebagai konsekuensi dilaksanakannya prinsip demokrasi) dalam menjalankan kehidupan perekonomian. Proses pelibatan tersebut diharapkan, akan meraih keuntungan yang besar pula bagi masyarakat, dan akan dibagi secara sama rata atas pendapatan yang diperoleh. Betapa pun kecilnya laju pertumbuhan ekonomi di atas laju pertumbuhan penduduk, asalkan pemerataan atas hasil pendapatan dapat dilakukan, maka prinsip adil dan makmur pun akan semakin dekat.

Namun, konsep yang terjadi saat ini, justru bertolak belakang dengan prinsip tersebut. Konsep pertumbuhan dan pembangunan ekonomi, yang sesungguhnya menggunakan metode pendekatan neo-klasik (dimana memiliki unsur *spread effect* dan *invisible hand*), justru menempatkan modal sebagai titik sentralnya. Konsekuensinya, konsep pemerataan pendapat yang dikenal dalam ekonomi kerakyatan tersebut menjadi tidak digunakan, dan beralih menjadi mengutamakan pertumbuhan ekonomi sebagai *output* yang harus dikejar, terutama oleh Indonesia sebagai negara berkembang. Kondisi ini semakin diperburuk dengan adanya upaya-upaya untuk mengimpor modal dan teknologi asing sebagai upaya mendobrak keterbelakangan dan mencapai tingkat

kemajuan yang lebih tinggi sebagaimana telah ditargetkan dan dicita-citakan.¹⁹

Permasalahan semakin bertambah, manakala kedudukan BUMN yang hingga saat ini masih bersifat dualistis. Di satu sisi, BUMN harus bertindak sebagai perwakilan negara yang mensejahterakan masyarakat, di satu sisi yang lain, BUMN juga dituntut untuk mendapatkan profit atau keuntungan yang setinggi-tingginya dalam melakukan pengelolaan atas sumber daya agraria tersebut. Pada kondisi saat ini, yang terjadi adalah BUMN menegaskan kedudukannya sebagai murni korporasi yang mengejar profit setinggi-tingginya. Hal ini terbukti dari misalnya pengelolaan BUMN atas listrik yang dilakukan oleh PT. Perusahaan Listrik Negara (PLN). PLN, dengan kedudukannya sebagai BUMN, seharusnya mampu memberikan listrik secara cuma-cuma kepada rakyat, dikarenakan listrik adalah salah satu kebutuhan pokok masyarakat. Namun, pada kenyataannya, PLN justru meletakkan rakyat sebagai konsumen, dimana rakyat harus membeli listrik dengan tarif dasar yang ditentukan oleh Pemerintah Pusat, dengan harapan penjualan listrik tersebut dapat meningkatkan keuntungan bagi PLN.

Konsep ini sekilas memang tidak terlihat menyalahi ketentuan perundang-undangan manapun. Namun, menurut penulis, dengan BUMN, dalam hal ini PLN meletakkan rakyat

¹⁹ Elli Rusliana, *Dasar Perekonomian Indonesia Dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD Negara Tahun 1945*, Total Media P3IH Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, 2013, hlm. 264.

sebagai konsumen atas barang yang ditawarkan (dalam hal ini listrik), maka telah menyalahi konsep bahwa negara seharusnya mensejahterakan masyarakatnya. Dengan rakyat yang masih harus membeli listrik kepada negara, maka rakyat sesungguhnya terus dibebani dalam memenuhi kebutuhan hidupnya, dan konsep sebesar-besar kesejahteraan rakyat tentu tidak akan tercapai.

Contoh lain misalnya pengelolaan Minyak dan Gas Bumi yang dilakukan oleh Pertamina sebagai BUMN. Berdasarkan Pasal 60 huruf b Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Pertamina memegang kewajiban untuk melaksanakan kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi yang meliputi sektor hulu dan hilir migas, dimana sektor hulu tersebut meliputi eksplorasi dan eksploitasi, sementara sektor hilir meliputi pengolahan, pengangkutan, penyimpanan, dan niaga. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka sesungguhnya menempatkan pula rakyat sebagai konsumen Minyak dan Gas Bumi, dimana penjual atau produsennya adalah Pertamina. Ketika harga Minyak dunia naik, maka harga minyak dalam negeri juga akan naik dikarenakan Pertamina tidak diperbolehkan untuk mengalami kerugian, meskipun pada kenyataannya dengan naiknya harga minyak tersebut akan memberatkan rakyat sebagai “konsumen”.

Kondisi yang terjadi pada BUMN seperti yang telah disampaikan di atas, pada dasarnya memang kesalahpahaman dalam merumuskan pengaturan

mengenai meletakkan dasar atau prinsip dalam tujuan pendirian BUMN. Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menyatakan:

“Maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah :

- a. memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;*
- b. mengejar keuntungan;*
- c. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;*
- d. menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi;*
- e. turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.”*

Huruf b pada ketentuan tersebut sesungguhnya menjelaskan mengapa selama ini rakyat diletakkan dalam posisi sebagai konsumen dari hasil pengelolaan sumber daya agraria di Indonesia yang dilakukan oleh BUMN. BUMN diletakkan dalam sebuah maksud untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya. Meskipun pada kenyataannya keuntungan yang didapatkan tersebut akan masuk ke dalam kas pendapatan negara (karena BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki

oleh negara melalui penyertaan modal langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisah), namun perolehan keuntungan tersebut didapatkan dengan cara yang salah. Kesalahan terjadi karena negara justru mendapatkan keuntungan dari rakyat, yang notabene seharusnya disejahterakan oleh negara melalui pendapatan yang didapatkan oleh BUMN. Kesalahan tersebut juga tidak mencerminkan pengelolaan sumber daya agraria yang berbasis pada demokrasi ekonomi sebagaimana dimaksud pada Sila Keempat Pancasila.

5. Asas Keadilan Sosial dalam Pengelolaan Sumber Daya Agraria

Asas Keadilan Sosial, sebagaimana telah disebutkan di atas, mengamanatkan agar negara bertanggung jawab penuh bagi pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar warga negara. Selain Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang seringkali dijadikan sebagai landasan konstitusional bagi tugas negara dalam mensejahterakan masyarakatnya, jauh sebelum itu ternyata Pancasila telah mengamanatkan agar negara, melalui segala kewenangan yang dimilikinya, bertugas untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar setiap warga negara. Kewenangan tersebut diantaranya adalah kewenangan untuk mengelola sumber daya agraria yang ada di Indonesia.

Sementara itu, indikator yang menyatakan bahwa telah terpenuhi atau belum kesejahteraan masyarakat, sebagai indikator terpenuhinya keadilan sosial, tidak ditemukan dalam peraturan

perundang-undangan. Indikator tersebut dapat ditemukan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010. Dalam putusan tersebut, menurut Mahkamah Konstitusi sebagai penafsir tunggal konstitusi, kewenangan negara sebagai penguasa sumber daya agraria harus selalu dikaitkan dengan tujuan “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, sehingga amanat untuk “memajukan kesejahteraan umum” dan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” dapat terwujud. Dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi menentukan empat tolok ukur telah terpenuhinya makna “*sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*” atau belum, yakni:

- a. adanya kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat;
- b. adanya tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat;
- c. adanya tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam; serta
- d. adanya penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam.

Menurut Nico Schrijver, dengan menganalisis (1) perjanjian internasional di lapangan hak asasi manusia, hukum laut, investasi asing, perdagangan internasional dan lingkungan, (2) praktek di beberapa negara (3) putusan beberapa Mahkamah Internasional (4) beberapa Deklarasi PBB serta (5) doktrin-doktrin

hukum internasional, hak-hak yang timbul atas kedaulatan negara atas sumber daya agraria tersebut terdiri dari sembilan hak yang diberikan kepada negara. Hak tersebut yakni:²⁰

1. *The Right to disposes freely of natural resources* (Hak untuk bebas dari sumber daya alam);
2. *The Right to explore and exploit natural resources freely* (Hak untuk mengeksplorasi dan mengeksploitasi sumber daya alam secara bebas);
3. *The Right to regain effective control and to compensation damage* (Hak untuk mendapatkan kendali efektif dan kompensasi atas kerusakan);
4. *The Right to use natural resources for national development* (Hak untuk menggunakan sumber daya alam untuk pembangunan nasional);
5. *The Right to manage natural resources pursuant to national environmental policy* (Hak untuk mengelola sumber daya alam sesuai dengan kebijakan lingkungan nasional);
6. *The Right to an equitable share in benefits of transboundary natural resources* (Hak atas pembagian hak atas keuntungan sumber daya alam lintas batas);
7. *The Right to regulate foreign investment* (Hak untuk mengatur penanaman modal asing);

8. *The Right to expropriate or nationalize foreign investment* (Hak untuk mengambil alih atau menasionalisasi investasi asing); serta
9. *The Right to settle disputes on the basis of national law* (Hak untuk menyelesaikan perselisihan berdasarkan hukum nasional).

Selain hak, kedaulatan negara atas sumber daya alam juga memiliki dimensi tugas (*duties*) yang dimiliki pula oleh negara. Menurut Nico Schijver, tugas negara tersebut dibagi menjadi tujuh hal, yakni:²¹

1. *The exercises of permanent sovereignty for national development and the well being of the people* (Pelaksanaan Kedaulatan Permanen untuk pembangunan nasional dan kesejahteraan rakyat);
2. *Respect for the rights and interests of indigenous people* (Menghormati hak dan kewajiban masyarakat hukum adat);
3. *Duty to co-operate for international development* (Tugas untuk bekerja sama demi pembangunan internasional);
4. *Conservation and sustainable use of natural wealth and resources* (Konservasi dan pemanfaatan kekayaan alam dan sumber daya alam);
5. *The equitable sharing of transboundary natural resources*

²⁰ Nico Schirjver, *Sovereignty Over Natural Resources, Balancing Rights and Duties*, Cambridge University Press, United Kingdom, 1997, hlm. 260-301.

²¹ Ibid, hlm. 308-339.

- (Pembagian yang adil atas sumber daya alam lintas batas);
6. *Respect for international law and fair treatment of foreign investors* (Menghormati hukum internasional dan perlakuan yang adil terhadap investor asing);
 7. *Obligations related to the right to take foreign property* (Kewajiban terkait hak untuk mengambil harta benda asing).

Berdasarkan pendapat ini, dapat disimpulkan bahwa kewenangan negara untuk menguasai sumber daya agraria sebagaimana diatur di dalam konstitusi, memiliki dimensi hak dan kewajiban. Hak dalam arti negara berwenang untuk mengelola sumber daya agraria itu, sedangkan kewajiban berarti negara harus menyelesaikan tugas yang dibebankan kepadanya, yakni mensejahterakan masyarakat. Namun, nampaknya kewajiban ini belum sepenuhnya mampu dilaksanakan oleh negara dengan baik.

Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS) misalnya, dari keseluruhan jumlah masyarakat yang miskin di Indonesia pada bulan Maret 2014, 53,58 persennya bekerja sebagai petani. Jumlah ini selanjutnya menurun pada bulan September 2014 yang berubah menjadi “hanya” sebesar 51,67 persen masyarakat miskin yang bekerja sebagai petani.²² Selain itu, masih menurut data BPS, indeks gini masyarakat Indonesia per

semester 1 (bulan maret) tahun 2017, masih di angka 0,393. Meskipun jumlah ini masih lebih baik daripada semester 2 (bulan september) tahun 2016 yang mencapai angka 0,394, namun hal ini menunjukkan bahwa tingkat pemerataan pendapatan di Indonesia masih belum tercapai dengan maksimal.

Kondisi ini sesungguhnya disebabkan karena pemanfaatan sumber daya agraria yang semata-mata mengutamakan pertumbuhan ekonomi untuk meningkatkan pendapatan dan devisa negara. Sehingga, terjadilah eksploitasi besar-besaran yang dilakukan negara atas sumber daya alam tersebut, terjadinya ketimpangan kesejahteraan, sehingga kemudian berdampak pada ketidakadilan sosial dan budaya, serta lingkungan, yang terjadi bahkan hingga saat ini. Konflik sosial tersebut diantaranya berupa:²³

1. Kerusakan tatanan kehidupan sosial dan budaya masyarakat (*social and cultural destruction*) di daerah;
2. Terjadinya konflik (*conflict over natural resources*) berkepanjangan antara sesama masyarakat adat setempat dengan pemerintah, atau

²² Data Sensus, Karakteristik Rumah Tangga Miskin dan Rumah Tangga Tidak Miskin 2013 dan 2014, dalam www.bps.go.id, diakses tanggal 11 Januari 2016.

²³ I Nyoman Nurjaya, Prinsip-prinsip Dasar Pengelolaan Sumber Daya Alam yang Berkeadilan, Demokratis, dan Berkelanjutan, Makalah dipresentasikan pada Focus Group Discussion dengan Tema “Pertumbuhan Ekonomi Hijau Secara Inklusif (*Inklusive Freen Growth*) Bagi Pembangunan Nasional Berwawasan Hijau: Peluang, Tantangan, dan Strategi”, Diselenggarakan Badan Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan (BPPK) Kementerian Luar Negeri R. I pada tanggal 20 September 2013 di Hotel Aston Tropicana, Cihampelas Bandung, hlm. 3.

pemegang konsesi kehutanan, pertambangan, atau perikanan dengan masyarakat setempat di berbagai kawasan di Indonesia;

3. Munculnya kemiskinan yang mewarnai masyarakat di sekitar tempat berlangsungnya kegiatan eksploitasi sumber daya agraria di daerah.

Kondisi ini sungguh telah bertentangan dengan prinsip-prinsip keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang termuat di dalam Sila Kelima Pancasila. Sehingga, berdasarkan seluruh uraian tersebut di atas, nampak bahwa memang pengelolaan atas sumber daya agraria yang dilakukan oleh negara hingga saat ini masih belum memenuhi maksud dari nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila. Masih banyak terjadi pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan, sehingga justru tujuan pembentukan Pancasila itu sendiri menjadi tidak tercapai di dalam pengelolaan sumber daya agraria.

C. Penutup

Pelaksanaan Sila-Sila Pancasila di dalam pengelolaan sumber daya agraria masih belum sesuai dengan keinginan pembentukan Pancasila itu sendiri. Banyak pelanggaran dan penyimpangan pengaturan di bidang sumber daya agraria yang masih belum mengejawantahkan nilai-nilai di dalam Pancasila. Kondisi konkret yang saat ini terjadi di masyarakat juga menunjukkan bahwa tujuan dibentuknya Pancasila, sehingga negara mampu memberi keadilan sosial yang setinggi-tingginya

bagi seluruh Masyarakat Indonesia juga masih belum tercapai. Ke depan, perlu ada perbaikan-perbaikan arah pengaturan dan kebijakan, terutama di bidang sumber daya agraria, agar lebih sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila sebagaimana telah disebutkan di dalam tulisan ini. Langkah-langkah yang mungkin dapat diambil, terutama dalam rangka menentukan arah pengaturan tersebut diantaranya adalah:

1. Meningkatkan pengertian dan pemahaman nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila bagi setiap penyelenggara negara, terutama Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, serta instansi lain yang terkait dengan sektor agraria;
2. Menghentikan eksploitasi yang tidak terukur atas sumber daya agraria yang tidak mampu memberikan kesejahteraan masyarakat;
3. Menentukan sikap politik setiap penyelenggara negara untuk secara konsekuen melaksanakan nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila;
4. Meminimalisir penyimpangan-penyimpangan atas nilai-nilai Pancasila; serta
5. Mengaktualisasikan sikap politik tersebut dalam setiap kebijakan dalam bentuk pengaturan dan tata kelola agraria.

Daftar Pustaka

Buku

- Baswir, Revrisond, 1997, *Agenda Ekonomi Kerakyatan*, Pustaka Pelajar Bersama IDEA (Institut of Development and Economic Analysis), Yogyakarta.
- Hamidi, Jazim, et al, 2010, *Civic Education, Antara Realitas Politik dan Implementasi Hukumnya* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Kaelan, 2002, *Filsafat Pancasila, Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, Penerbit Paradigma, Yogyakarta.
- Koeswahyono, Imam, et al, 1999, *Bunga Rampai Politik dan Hukum Agraria di Indonesia*, Penerbit IKIP Malang dan Universitas Brawijaya, Malang.
- Lutfi. Ahmad Nasih, 2010, *Kronik Agraria Indonesia, Memperluas Imajinasi Lintas Zaman, Sektor, dan Aktor*, STPN Press, Yogyakarta.
- Pamungkas, Sri Bintang Pamungkas, 1996, *Pokok-Pokok Pikiran tentang Demokrasi Ekonomi dan Pembangunan.*, Yayasan Daulat Rakyat, Jakarta.
- Rahayu, Derita Prapti, 2014, *Budaya Hukum Pancasila*, Thafamedia, Yogyakarta.
- Rusliana. Elli Rusliana, 2013. *Dasar Perekonomian Indonesia Dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD Negara Tahun 1945*, Total Media P3IH Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta.
- Schirjver, Nico, 1997, *Sovereignty Over Natural Resources, Balancing Rights and Duties*, Cambridge University Press, United Kingdom.

- Soeromihardjo, Soedjarwo, 2009, *Mengkritisi Undang-Undang Pokok Agraria, Meretas Jalan Menuju Penataan Kembali Politik Agraria Nasional*, Cerdas Pustaka, Jakarta.
- Sukardja, Ahmad, 2012, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar NRI 1945, Kajian Perbandingan tentang Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat yang Majemuk*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Trijono, Rachmat, 2013, *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, Papas Sinar Sinanti, Jakarta.

Makalah

- Nurjaya, I Nyoman, 2013, Prinsip-prinsip Dasar Pengelolaan Sumber Daya Alam yang Berkeadilan, Demokratis, dan Berkelanjutan, *Makalah* dipresentasikan pada *Focus Group Discussion* dengan Tema "Pertumbuhan Ekonomi Hijau Secara Inklusif (*Inklusive Freen Growth*) Bagi Pembangunan Nasional Berwawasan Hijau: Peluang, Tantangan, dan Strategi", Diselenggarakan Badan Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan (BPPK) Kementerian Luar Negeri R.I pada tanggal 20 September 2013 di Hotel Aston Tropicana, Cihampelas Bandung.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik

Indonesia Tahun 2001 Nomor 136 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4152).

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297).

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4959).

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 951).

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016 tentang Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Yang Berada dalam Kawasan Tertentu (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 568).

Internet

Catatan Akhir Tahun KPA tahun 2016 dalam www.kpa.or.id, diakses tanggal 6 Oktober 2017.

Data Sensus, Karakteristik Rumah Tangga Miskin dan Rumah Tangga Tidak Miskin 2013 dan 2014, dalam www.bps.go.id, diakses tanggal 11 Januari 2016.