



Politik Hukum Dalam Menangani Pertanahan (Agraria) Di Indonesia

Hurotun Afifah

Universitas Bina Bangsa

Ayang Fristia Maulana

Universitas Bina Bangsa

*Korespondensi penulis : afifahhurotun@gmail.com**

Abstract. Agraria law is the law that regulates relations between people and land and other people. Sudikno Mertokusumo explained that the law, also known as land law, is the interest of people in other people regarding land. According to Subekti, agrarian law is the totality of legal provisions, whether civil, state administration or state administration law, which also regulates authorities that originate from certain relationships. For information, the basis of agrarian law is regulated in Law Number 5 of 1960 concerning basic regulations on agrarian principles or UUPA. In this agrarian law regulation, there are at least seven principles¹. These are: the principle of control by the state, the principle of social function, the principle of customary law, the principle of nationality or nationhood, the principle of limiting land ownership for the sake of the public interest, the principle of general planning and the principle of land preservation. From various literature it is known that the history of the birth of the UUPA tells the long history of the struggle of national figures in reducing the impartiality of land law for the benefit of society at large. In the era of reform, the logical consequences between political existence and interests and legal certainty, especially regarding land issues, have become a trending topic that is interesting to discuss. The complexity of land issues in this country is increasingly increasing and complicated, and is exacerbated by friction between interests that are politically charged. Legal politics consists of a series of words politics and law. (Sudarto, et., al 1983) explains that politics is used in various meanings, namely: ² 1. The word politik in Dutch, which means something related to the State 2. Means discussing state issues or those related to the State

Furthermore, Sudarto emphasized that the meaning of politics is policy which is a synonym for policy. In this sense, the words economic politics, crime, legal politics and criminal law politics are found. The relationship between politics and law, according to (Mahfud et., al 1998) explains that law is a political product. Law is seen as an independent variable (variable influence) and politics as an independent variable (variable influence). With this assumption, Mahfud formulated the law as: ³ Legal policies that will be or have been implemented nationally by the government also include an understanding of how politics influences the law by looking at the configuration of forces behind the creation and enforcement of the law. Here the law is not only seen as articles that are imperative or mandatory, but must be seen as a sum system which in reality is not impossible, in fact it is not impossible which is very much determined by politics, both in the formulation of material and articles and in implementing them.

Keywords : Politics, Legal Politics, Agrarian Law, and principles of agrarian law

Abstrak. Hukum agraria ialah hukum yang mengatur hubungan antara orang dan tanah dengan orang lain. Sudikno mertokusumo menerangkan bahwa hukum yang dikenal pula dengan hukum tanah ini ialah kepentingan orang terhadap orang lain mengenai tanah. Menurut subekti, hukum agraria ialah keseluruhan ketentuan hukum, baik perdata, tata negara, ataupun hukum tata usaha negara yang mengatur pula wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan tertentu. Sebagai informasi, dasar hukum agrarian diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria atau UUPA. Dalam peraturan hukum agraria ini, setidaknya dikenal dengan adanya tujuh asas¹. Yaitu : asas penguasaan oleh negara, asas fungsi sosial, asas hukum adat, asas nasionalitas atau kebangsaan, asas pembatasan kepemilikan tanah demi kepentingan umum, asas perencanaan umum dan asas pemeliharaan tanah. Dari berbagai literatur diketahui bahwa sejour lahirnya UUPA yaitu menceritakan riwayat Panjang perjuangan para tokoh bangsa dalam memangkaskan ketidakberpihakan hukum tanah bagi kepentingan masyarakat secara luas. Di era reformasi konsekwensi logis antara keberadaan politik dengan kepentingan dan kepastian hukum, khususnya yang menyangkut tentang persoalan pertanahan menjadi sebuah trending topik tersendiri yang menarik untuk dibicarakan. Kompleksitas persoalan pertanahan di Negara ini kian meninggi dan juga rumit, serta diperparah dengan gesekan adanya kepentingan sarat akan nuasa politik. Politik hukum terdiri atas rangkaian kata politik dan hukum. (Sudarto, et., al 1983) menjelaskan bahwa politik dipakai dalam berbagai arti, yaitu :² 1. Perkataan politik dalam bahasa Belanda, yang berarti sesuatu yang berhubungan dengan Negara 2. Berarti membicarakan masalah kenegaraan atau yang berhubungan dengan Negara Lebih lanjut, Sudarto menegaskan bahwa, makna dari politik ialah kebijakan yang merupakan *sinonim* dari *policy*. Hubungan antara politik dan hukum, menurut (Mahfud et., al 1998) menjelaskan bahwa hukum merupakan produk politik. Hukum dipandang sebagai *independent variable* (variabel berpengaruh) dan politik sebagai *independent variable* (Variabel berpengaruh). Dengan asumsi yang demikian, maka Mahfud merumuskan hukum sebagai: ³ Kebijakan hukum yang akan dan atau telah ada dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah. Disini hukum tidak hanya dipandang sebagai pasal-pasal yang bersifat imperative harus dipandang sebagai sumpsistem yang dalam kenyataannya bukan tidak mungkin, dalam kenyataannya bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh politik, baik dalam perumusan materi dan pasal-pasal maupun dalam mengimplementasikannya

Kata kunci : politik, politik hukum, hukum agraria dan asas-asas hukum agrarian

PENDAHULUAN

Agraria berdasarkan Undang-undang peraturan agraria memiliki pengertian tidak hanya sebatas tanah, melainkan juga meliputi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Bahkan menurut Prof. Boedi Harsono, menyatakan bahwa ruang angkasa juga termasuk ada didalamnya, yang dimana di atas bumi dan air mengandung tenaga dan unsur-unsur yang dapat digunakan untuk usaha-usaha yang bertujuan untuk memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam. Beranja dari pengertian tersebut di atas dasar-dasar filosofis pengelolaan sumber daya atau agraria sebagai kepunyaan bersama bangsa Indonesia ialah menyangkut penguasaan, kepemilikan dan pemanfaatan sumber daya agraria yang harus digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmurat untuk rakyat.

Menurut Undang-undang dasar 1945 pasal 33 ayat 3, memiliki makna yang terkandung dibaliknya ialah adanya keadilan bagi rakyat terhadap pengelolaan sumber daya agraria tersebut. Pada prakteknya, pengelolaan agraria dan sumber daya alam tidak dapat dilepaskan dari berbagai kepentingan, mulai dari persoalan ketimpangan penguasaan tanah dan sumber daya alam, dan juga eksploitasi sumber daya alam yang kurang memperhatikan hak-hak asasi rakyat. Hak masyarakat dapat melestarikan lingkungan dan juga dapat memberikan fungsi lahan pertanian yang semakin tak terkendali, sehingga menyebabkan tata ruang yang tidak tunas dan administrasi tanahpun menjadi kacau. Hal ini sejalan dengan peningkatan angka populasi manusia yang berbanding terbalik dengan angka ketersediaan akan tanah yang cenderung lebih bersifat statis.

Kepentingan-kepentingan yang muncul dalam persoalan agraria dan sumber daya alam ini dapat dipandang sebagai sebuah fenomena sosial yang menggambarkan bahwa hukum dapat dilihat sebagai hasil perkembangan historis masyarakat. Tepat hukum itu berbeda-beda dan dimana saja, isi hukum ini ditentukan oleh perkembangan adat istiadat masyarakat sepanjang Sejarah : isi hukum yang ditentukan oleh Sejarah masyarakat tempat hukum itu berlaku. Hukum agraria nasional Indonesia yang tercantum dalam hukum positif berwujud UUPA. Hal ini menjadi alasan munculnya desakan mereformasi hukum agraria nasional yang sudah cukup lama dibicarakan. Desakan tersebut didasarkan kepada terarahnya pengaturan-peraturan berbagai kepentingan terhadap pengelolaan agraria dan sumber daya alam sebagaimana disebutkan atas.

Dalam aspek politik, desakan pembaharuan hukum agraria nasional merupakan sebuah alat pencapaian yang dimaksud dan tujuan tertentu dalam konteks kepentingan pengelolaan agraria dan sumber

Rumusan masalah

1. Apakah korelasi politik terhadap hukum agraria nasional di Indonesia?
2. Apa saja asas-asas dalam penyusunan undang-undang dalam pertanahan?
3. Bagaimanakah peranan politik dalam pembangunan hukum agraria nasional di Indonesia?

Metode penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normative. Yang dimana penelitian ini dilakukan dengan cara melakukan studi kelayakan, pembahasan ini didasari pada berbagai literatur yang berupa : buku-buku, dokumen dan peraturan perundang-undangan serta referensi lainnya yang berkaitan dengan persoalan politik terhadap agraria yang ada di Indonesia. Dan juga

penelitian ini bersifat deskriptif, ialah suatu penelitian yang digunakan untuk menggambarkan dan menjelaskan suatu fenomena atau keadaan, tanpa melakukan manipulasi variable atau intervensi,

PEMBAHASAN

Ada beberapa hal yang perlu dipahami oleh pembaca dengan sehubungan dengan hal-hal yang berkaitan dengan politik hukum. Penulis mencoba memberikan gambaran awal tentang politik hukum terhadap agraria yang ada di Indonesia. Hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi salah tafsir di dalam memahami politik dan hukum tentang politik hukum sebelum memahami lebih jadi tentang politik hukum di bidang agraria

Politik hukum nasional dan pembentukan hukum agraria

Perlu diketahui bahwa politik hukum nasional (dalam tataran makro), dalam pembentukan undang-undang misalnya : mengerti sistem nilai yang berlaku di dalam masyarakat. Berhubungan dengan keadaan itu dengan cara-cara yang diusulkan dan dengan tujuan-tujuan yang hendak dicapai agar hal-hal tersebut, dapat diperhitungkan dan dapat dihormati. Jadi, dengan demikian halnya, melaksanakan politik hukum secara nasional berarti usaha untuk mewujudkan peraturan perundang-undangan yang dimana undang-undang ini berlaku secara nasional.

Pembentukan undang-undang di Indonesia memiliki transformasi visi, misi dan nilai-nilai yang diinginkan oleh lembaga pembentuk undang-undang dengan masyarakat yang ada di dalam suatu bentuk aturan hukum. Proses pembentukan undang-undang ini di atur dalam pasal 162-173 Undang-undang MD3, beserta perubahannya. Selain itu, dapat diatur dalam Undang-undang 12 Tahun 2011 beserta perubahannya yang terbagi menjadi beberapa tahap, antara lain seperti :

1. Perencanaan, yang dimana diatur dalam pasal 16 sampai pasal 42 UU No. 12 Tahun 2011
2. Penyusunan, yang dimana diatur dalam pasal 24 sampai pasal 64 UU No. 12 Tahun 2011
3. Pembahasan, yang dimana diatur dalam pasal 65 sampai pasal 71 UU No. 12 Tahun 2011
4. Pengesahan, yang dimana diatur dalam pasal 72 sampai 74 UU No.12 Tahun 2011
5. Dan pengundangan, yang diatur dalam pasal 81 sampai 87 UU No. 12 Tahun 2011

Dan juga, dapat menyimak dalam Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 dan Peraturan Presiden No. 76 Tahun 2011 dengan tahapan, sebagai berikut :

1. Perencanaan RUU (Bab II bagian kedua Perpres No. 87 Tahun 2014
2. Penyusunan RUU (Bab III bagian kesatu Perpres No. 87 Tahun 2014
3. Pembahasan RUU (Bab IV bagian kesatu Perpres No, 87 Tahun 2014
4. Pengeshan/penetapan RUU menjadi UU (Bab V bagian kesatu Perpres No. 87 Tahun 2014),
5. Dan, pengundangan UU (Bab VI bagian kesatu Perpres No. 87 Tahun 2014

¹Menurut (Sahetapy et, al., 1995) menyatakan bahwa peranan hukum dengan pendekatan pendekatan fungsional ini tidak sama dnegan hukum yang berperan sebagai suatu alat (*instrument*) belaka, pendekatan fungsional dan juga hukum dalam penerapannya yang harus diarahkan untuk mencapai tujuan darimana hukum itu berasal.⁴ Jika hukum di Indonesia bersumber pada Pancasila, maka setiap produk perundnag-undnagan tidak mungkin terlepas dari sumbernya, yakni dari mana hukum dijiwai, disepakati dan dalam penjabarannya dapat mewujudkan suatu bentuk manifestasinya harus selalu bernafaskan oleh Pancasila. Jika tidak, hukum itu tidak lagi berfungsi dalam arti sebenarnya ialah bisa disebut sebagai *instrument*. Hukum dlam pengertian ini hanya demi kepentingan tertentu yang sama sekali tidak dijiwai oleh semangat dan idealisme pada Pancasila.

Hukum pidana hendaknya dilibatkan didalam hubungan keseluruhan politik hukum, sehingga politik hukum dapat diberi arti sempit, lebih luas dan paling luas

1. Dalam arti sempit, politik hukum dapat digambarkan sebagai keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum berupa pidana
2. Dalam arti luas, ia merupakan keseluruhan fungsi dari aparaturnya penegak huku, termasuk didalamnya yaitu cara kerja pengadilan dan polisi
3. Dalam arti paling luas, ia merupakan keseluruhan kebijakan yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi yang bertujuan untuk mengakkan norma-norma sentral masyarakat

Dengan demikian, politik hukum seperti contoh tersebut ialah pada intinya, bagaimana hukum tersebut dapat dirumuskan dengan baik dan memberikan pedoman kepada pembuat undang-undang (legislative), kebijakan aplikasi dan juga pelaksanaan. Kebijakan legislatif merupakan tahap yang sangat menentukan bagi tahap-tahap berikutnya, karena ketika undang-undang dibuat maka sudah ditentukan arah yang hendak dituju atau arah dengan cara lain. Oleh karena itu, dalam setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah dalam suatu sistem pembangunan harus dalam tiga kerangka yaiitu : struktur substansi dan kultur.⁵

Hal ini penting agar pihak berwenang sebagai pengambilan keputusan bisa mnegambil keputusan dengan baik, jangan sampai terjebak kebijakan yang bersifat pragmatis, yaitu kebijakan yang didasarkan pada kebutuhan sesaat (jangka pendek), sehingga tidak dapat bertahan untuk jangka panjang. Akibatnya, justru akan merugikan masyarakat itu sendiri. Dengan demikian, melaksanakan suatu politik hukum pada suatu perundnag-undangan berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan yang paling baik.

Dalam arti, memenuhi syarat keadilan dan daya guna. Dengan demikian, melaksanakan politik hukum mempunyai arti mewujudkan peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan. Pada hakekatnya, kebijakan hukum nasional dapat difungsionalisasikan dan dioperasionalisasikan melalui beberapa tahap yaitu tahap formulasi atau kebijakan legislative, tahap aplikasi atau kebijakan yudikatif dan tahap

⁴ Sahetapy, J.E., 1995, *Hukum Pidana*, Yogyakarta – Liberty, Hlm. 4;

eksekutif atau kebijakan administrative. Tahap formasi atau kebijakan legislative dapat dikatakan sebagai tahap perencanaan dan perumusan peraturan perundang-undang.

Tahap aplikasi atau kebijakan yudikatif merupakan tahap penerapan dari ketentuan peraturan perundang-undangan dan tahap eksekutif atau kebijakan administrative ialah tahap pelaksanaan dari putusan pengadilan atas perbuatan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Asumsi dasar yang dipergunakan dalam kaitan ini ialah hukum merupakan produk politik, sehingga karakter setiap produk hukum kan sangat ditentukan atau diwarnai oleh imbalanced-imbalance kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya.

Asumsi ini dipilih berdasarkan kenyataan bahwa setiap produk hukum merupakan produk keputusan politik, sehingga hukum dapat dilihat sebagai kristalisasi dan pemilikan politik yang saling berinteraksi di kalangan para politisi. Hukum diberi fungsi, terutama sebagai instrument program pembangunan karena sebenarnya hukum bukanla tujuan (Sunaryati Hartoni et, al., 1976).⁶ Dengan demikian, dapat dipahami jika terjadi kecenderungan bahwa hukum diproduksi dalam rangka memfasilitas dan mendukung politik. Akibatnya, segala peraturan dan produk hukum yang dinilai tidak dapat mewujudkan stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi harus diubah dan dihapuskan (Abdul hakim, et., 1988).⁷²

Dengan demikian, sebagai produk politik hukum dapat dijadikan sebagai alat justifikasi bagi visi politik penguasa. Dalam kenyataannya, kegiatan legislative (pembuatan undang-undang) memang lebih banyak memuat keputusan-keputusan politik, darimana menjalankan pekerjaan-pekerjaan hukum yang sesungguhnya. Sehingga, Lembaga legislative lebih dekat dengan politik daripada dengan hukum (Satjipto raharjo, et al., 1985).⁸ Dalam kaitannya dengan undang-undnag pokok agraria, undang-undnag ini merupakan produk hukum yang responsive, berwawasan kebangsaan, mendobrak watak kolonialis yang mencengkam bangsa Indonesia sampai lima belas tahun lamanya.

Persoalan yang kita hadapi dalam bidang hukum pertanahan ini secara umum, bukanlah bagaimana mengubah undnag-undnag pokok agraria, melainkan bagaimana menyelesaikan masalah-masalah tersebut, seperti :

1. Bagaimana membuat peraturan-peraturan pelaksanaan sebagaimana yang dituntut oleh undnag-undnag pokok agraria itu sendiri, agar aktualisasi pemenuhan kebutuhan
2. Bagaimana menyelaraskan ketentuan hukum dibidang pertanahan dengan program-program pembangunan
3. Bagaimana menyumbangkan struktur kepemilikan tanah yang sudah terlanjur menguat, agar sesuai dengan ketentuan undnag-undang pokok agraria

⁵ Muladi, Kapita Selekt Sistem Peradilan Pidana. (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2002).

⁶ Surnaryati Hartono, *Politik hukum menuju satu system hukum nasional*, Bandung : Alumni 1991

⁷ Abdul Hakim G. Nusantara. 1988. *Politik Hukum Indonesia*. Jakarta : YLBHI

⁸ Satjipto raharjo, 1985, *Pemanfaatan ilmu-ilmu sosial bagi pengembangan ilmu hukum*, Alumni Bandung, 1977

⁹ Gibson, James L. et.al. (1988). *Organizations, Behavior, Structure, Processes*. 4th ed, Richard D. Irwin Inc.

Dalam pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu atas dasar ketentuan dasar pasal 33 ayat (3) Undang-undang dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1 : yaitu bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 merupakan landasan konstitusional bagi pembentukan politik dan hukum agraria nasional, yang berisi perintah kepada negara agar bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya yang diletakan dalam penguasaan negara itu digunakan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. UUPA mempunyai dua substansi dari segi berlakunya, yaitu pertama, tidak memberlakukan lagi atau mencabut hukum agraria kolonial, dan kedua membangun hukum agraria nasional.

Menurut Boedi Harsono dengan berlakunya UUPA, maka terjadilah perubahan yang fundamental pada hukum agraria di Indonesia, terutama hukum di bidang pertanahan. Perubahan yang fundamental ini mengenai struktur perangkat hukum, konsepsi yang mendasari maupun isinya. UUPA merupakan undang-undang yang melakukan pembaruan agraria karena didalamnya memuat program yang dikenal dengan panca program agraria reform Indonesia, yang meliputi :

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

Adapun dasar-dasar hukum agraria nasional, sebagai berikut :

1. Bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dari para pemiliknya saja.
2. Tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulau yang bersangkutan saja,

Pembentukan agraria di Indonesia

Agraria di Indonesia dapat merujuk pada berbagai aspek yang berkaitan dengan pertanahan, seperti kepemilikan tanah, pengelolaan sumber daya alam, dan hak-hak masyarakat atas lahan. Pembentukan sistem agraria yang baik yaitu memerlukan perencanaan, regulasi dan pelaksanaan kebijakan yang tepat. Berikut ini ialah langkah-langkah yang tepat dalam membentuk sistem agraria yang efektif di Indonesia :

1. Agraria di Indonesia dapat merujuk pada berbagai aspek yang berkaitan dengan pertanahan, seperti kepemilikan tanah, pengelolaan sumber daya alam dan hak-hak masyarakat atas lahan. Pembentukan sistem agraria yang baik memerlukan perencanaan, regulasi, dan

pelaksanaan kebijakan yang tepat. Berikut ini ialah beberapa langkah yang dapat diambil untuk membentuk sistem agraria yang efektif di Indonesia

2. Melakukan evaluasi menyeluruh terhadap regulasi yang ada dan menentukan kejelasan hukum dalam kepemilikan tanah, jika diperlukan melakukan revisi atau perubahan regulasi untuk memperbaiki kelemahan dan memastikan keadilan dalam hak kepemilikan tanah
3. Menerapkan program sertifikat tanah untuk memberikan kejelasan hukum dan hak kepemilikan kepada para pemilik tanah
4. Mengembangkan program memberdayaan petani melalui pendidikan, pelatihan dan akses ke teknologi pertanian yang modern
5. Mengakui dan melindungi hak-hak masyarakat adat terhadap tanah mereka secara tradisonal

Pembentukan sistem agraria yang efektif memerlukan sinergi antara pemerintah, masyarakat dan sektor swasta. Kesepakatan bersama dan implementasi kebijakan yang baik dapat membantu menciptakan sistem agraria yang berkeadilan, berkelanjutan dan mendukung pembangunan pertanian di Indonesia. Adapun tujuan dari terbentuknya agraria, yaitu :

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusun Hukum Agraria Nasional yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam Hukum Pertanahan.
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. Jika hukum pertanahan difahami sebagai suatu sistem norma, maka setiap peraturan perundang-undangan yang paling tinggi sampai pada peraturan yang rendah (terkait dengan peraturan sistem pendaftaran tanah) harus merupakan suatu jalinan sistem yang tidak boleh saling bertentangan satu sama lain. Proses pembentukan normanorma itu dimulai dari yang paling tinggi sampai yang paling rendah disebut sebagai proses konkretisasi.

Kebijakan hukum pertanahan adalah bagian dari kebijakan-kebijakan negara, sebagai sistem norma kebijakan hukum pertanahan tidak hanya dipergunakan untuk mengatur dan mempertahankan pola tingkah laku yang sudah ada, melainkan lebih sekedar itu. Hukum pertanahan seharusnya juga diperlakukan sebagai sarana pengarah dalam merealisasikan kebijakan negara dalam bidang sosial, budaya, ekonomi, kebijakan, pertanahan dan keamanan nasional. Reaktualisasi nilai-nilai pancasila dalam reforma sangat diperlukan.

Nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat harus dapat terintegrasikan dalam pembentukan atau pembangunan hukum. Kebijakan hukum pertanahan yang diterapkan ditengah-tengah masyarakat harus lebih menjiwai dan dijiwai oleh masyarakat itu sendiri, sehingga hukum bukanlah sesuatu yang asing ditengah-tengah masyarakat.

Pembentukan pranata hukum agraria di Indonesia

Sebenarnya samapai dengan tanggal 24 September 1960, masih berlangsung dualism dalam hukum pertanahan di Indonesia. Di satu pihak, hak-hak tanah yang diatur oleh kitab undang-undnag hukum perdata barat dan pihak lain yaitu hak-hak tanah bagi golongan bumi Putera. Maka Langkah berikutnya ialah menguoayakan pembentukan pranata-pranata hukum agraria. Hal ini tidak lepas dari konteks negara sebagai Lembaga atau birokrasi yang memiliki suatu tujuan tertentu, yang hanya dapat dicapai dengan cara melewati Tindakan yang harus dilakukan, guna tercapainya tujuan tersebut (Gibson, et., 1988).⁹ Pranata hukum agraria yang diciptakan itu antara lain, dengan Undang-undang No. 56 Perpres, Tahun 1960 dan peraturan pemerintahan No. 224 Tahun 1961.

Hal ini merupakan bagian terpenting dari pelaksanaan pasal 7, 10 dan 17 Undang-undang pokok agraria. Sebagaimana, diketahui dalam undang-undang No. 56 Perpres Tahun 1960, yang mengatur tentang penetapan luas tanah pertanian, sementara Peraturan Pemrintah No. 224 Tahun 1961, berkaitan dengan pelaksanaan pembagian tanah dan pemberian ganti rugi. Undang-undnag No. 2 tahun 1960 tentang perjanjian bagi hasil, yang diundangkan pada tanggal 2 januari 1960, boleh dikatakan kehadirannya mendahului keberadaan undang-undnag pokok agraria, Akan tetapi, ini dapat dilihat sebagai komplementer bagi undang-undnag pokok agraria itu sendiri, dalam rangka pelaksanaan landreform di Indonesia. Sampai saat ini, dapat dikatakan bahwa sejak tahun 1960, banyak lahir pranata-pranata hukum tentang pelaksanaan landreform di Indonesia,

Setelah setahun diterbitkan Kepres No. 55 Tahun 1993, tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum pada tanggal 14 juni 1994, telah terbit peraturan pelaksanaannya, yakni peratran Menteri negara agrarian atau kepala badan pertanahan nasional No. 1 Tahun 1994, peraturan ini antara lain yaitu mengatur secara rinci cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan tentang ganti rugi karena adanya penurunan aktivitas untuk-menghasilkan pranata-pranata hukum tersebut yang berkaitan dengan reorganisasi lembaga-lembaga tinggi negara tahun 1967, salah satunya ialah perubahan departemen agrarian menjadi direktorat jenderal agraria dan transmigrasi.. bertumbuhnya dengan masalah pertanahan serta struktur agraria yang timpang, membawa pada sikap mempertanyakan strategi pembagunan nasional itu sendiri.

Urgensi pembentukan Undang-Undang tentang Pertanahan

Indonesia sebagai negara agraris telah mengalami perkembangan yang demikian pesat, seiring dengan perkembangan dan pertumbuhan kehidupan masyarakatnya, dan mulai ada perubahan menuju ke negara industri. Adanya perubahan tersebut menuntut UUPA agar diadakan penyempurnaan.⁴⁵ Penyempurnaan ketentuan berbagai peraturan pelaksanaan hukum tanah nasional yang bersumber dari UUPA memang diperlukan. Penyempurnaan yang perlu dilakukan salah satunya berkaitan dengan hak atas tanah khususnya mengenai hak-hak lain yang akan diatur kemudian, karena terdapat hak atas tanah yang belum diatur dalam UUPA tetapi hanya diatur dengan peraturan pemerintah atau peraturan menteri dalam negeri (contoh: Hak Pakai untuk orang asing, HPL).

Hal yang perlu dilakukan untuk mewujudkannya adalah:

1. Penyempurnaan UUPA karena UUPA hanya mengatur hal-hal yang pokok (fundamental) saja, sedangkan untuk pelaksanaan setiap pasal dalam UUPA harus dibuatkan Undang-Undang, khususnya Pasal 1 sampai dengan pasal 19
2. Harus ada penegasan bahwa sebagai yang memperoleh kewenangan yang memegang penguasaan tanah negara adalah BPN RI sebagaimana UU No. 7 Tahun 1958 tentang Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria, dari Menteri Dalam Negeri kepada Menteri Agraria pada waktu itu.
3. Penyempurnaan UUPA juga perlu dengan menjabarkan atau memperjelas ketentuan UUPA khususnya Bab II dan Bab III untuk menyesuaikan kondisi saat ini dan masa-masa mendatang, serta menyesuaikan dengan perundang-undangan baru terutama perundang-undangan yang tidak ada kaitannya dengan masalah agraria tetapi dengan kewenangan, contohnya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, artinya masalah pertanahan ansich kewenangan Pemerintah Pusat
4. RUU agraria (pertanahan) harus mengatur semua hal yang berkaitan dengan bumi, air dan ruang angkasa, khususnya tanah hubungannya dengan berbagai sektor (seperti pertambangan, perkebunan, kehutanan). Penyempurnaan UUPA ini diperlukan untuk menjabarkan atau memperjelas UUPA, karena ketidaksinkronan materi muatan yang terkandung di dalam undang-undang sektoral dengan materi muatan UUPA yang dapat menyebabkan terjadinya konflik hukum (conflict of law).

Selain itu, UUPA dirasakan belum dapat mengikuti perkembangan yang ada serta mengandung beberapa kekurangan, diantaranya, yaitu :

1. UUPA belum memuat aspek perlindungan hak asasi manusia bagi masyarakat khususnya petani, pemilik, tanah, serta masyarakat adat
2. UUPA tidak mampu merespon perkembangan global; dan
3. UUPA belum menjelaskan secara tegas institusi mana yang harus mengakomodir pengelolaan dan pengurusan tanah.

Selain itu, pendaftaran tanah sebagaimana diamanatkan oleh UUPA belum berjalan sebagaimana mestinya sehingga muncul sertifikat ganda dalam satu bidang tanah yang diterbitkan oleh BPN dan baru sekitar 30% dari keseluruhan bidang tanah di Indonesia yang telah dilakukan pendaftaran tanah, Atas dasar hasil studi pustaka dan tanggapan/masukan sebagai hasil kegiatan pengumpulan data tersebut, perlu dibentuk undang-undang khusus pertanahan untuk memberikan kepastian hukum atas penguasaan seseorang terhadap tanah.⁵⁰ Pembentukan UU tentang Pertanahan diperlukan sebagai salah satu langkah strategis untuk meminimalisir atau menghilangkan kecurigaan bahwa Pemerintah berpihak kepada pengusaha atau sektor swasta.

Selain itu mampu meningkatkan iklim investasi di mana investor akan merasa aman menanamkan modalnya karena telah terdapat suatu kepastian hukum menyangkut tanah dan resiko konflik pertanahan dapat diminimalisir atau

Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait pertanahan

Bagian ini akan membahas berbagai peraturan perundang-undangan terkait bidang pertanahan, baik secara langsung maupun tidak langsung, sehingga berpengaruh terhadap kedudukan dan materi muatan RUU Pertanahan ini. Evaluasi dan analisis ini dimaksudkan untuk melihat keterkaitan RUU Pertanahan ini dengan peraturan perundang-undangan lain, sehingga diketahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pertanahan. Uraian ini berusaha untuk menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi peraturan undang-undangan yang ada serta posisi RUU Pertanahan ini, untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan.

Pembahasan ini dikelompokkan ke dalam 3 bagian yaitu (1) UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) dengan semua UU di bidang pertanahan sebagai pelaksana UUPA; (2) UU sektoral bidang pengelolaan sumber daya alam; dan (3) Undang-undang lainnya terkait bidang pertanahan. 1. Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Undang-Undang Pokok Agraria/UUPA) dan Undang-Undang Lain di Bidang Pertanahan sebagai Pelaksana UUPA UUPA merupakan UU produk nasional pertama yang menggantikan berbagai peraturan bidang pertanahan warisan kolonial Belanda, sehingga ia dikenal dengan “karya agung” bangsa.

Berdasarkan sejarah pembentukan dan isi UUPA dapat diketahui bahwa UU ini dimaksudkan sebagai UU payung bagi pengaturan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Oleh karena itu, isi UU ini merupakan pokok-pokok aturan yang mengandung asas-asas, tujuan pokok dan aturanaturan umum tentang penguasaan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam. Walaupun ruang lingkup materi muatan UU ini meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam, namun sasaran utama isinya adalah pengaturan tentang permukaan bumi yang disebut tanah. Lebih dari 90% isi UUPA mengatur tentang pertanahan, sehingga hukum pertanahan menjadi bagian utama dari hukum agraria. Dari 58 pasal yang ada dalam batang tubuh UUPA hanya 2 pasal saja yang mengatur bukan tanah yaitu Pasal 47 tentang hak guna air, pemeliharaan dan penangkapan ikan, dan Pasal 48 tentang hak guna ruang angkasa. Walaupun sebagian besar isi UUPA mengatur tanah, namun pengaturannya masih umum, oleh karena itu perlu ada suatu UU yang mengatur secara rinci bidang pertanahan secara khusus.

Dalam konteks ini, maka RUU tentang Pertanahan ini merupakan peraturan pelaksana dari UUPA. 24 Posisi yang sama seharusnya, ini juga berlaku untuk UU sektoral di bidang kehutanan, pertambangan, sumberdaya air, perikanan, kelautan, dan sebagainya. Kedudukan ini didasarkan kepada perintah atau delegasi pengaturan dari Pasal 8 UUPA yang menyatakan, bahwa “atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 diatur pengambilan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi, airdan ruang angkasa”. Sejalan dengan itu, maka RUU Pertanahan ini merupakan pengaturan khusus (*lex specialis*) dari UUPA yang bersifat umum (*lex generalis*).

Khususnya dalam bidang pertanahan (*lex specialis*) beberapa UU sebagai pelaksana UUPA juga telah dikeluarkan sebelumnya yang harus dijelaskan kedudukannya dengan adanya RUU Pertanahan ini sebagai berikut: UU No. 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil Secara

substansi UU No. 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil (UU No. 2 Tahun 1960) merupakan pelaksana Pasal 53 UUPA yang mengatur hak atas tanah yang bersifat sementara yang akan dihapus dalam waktu dekat. Dikatakan sementara karena praktik bagi hasil ini dianggap bertentangan dengan prinsip tanah untuk petani.

Sebetulnya perjanjian bagi hasil itu sendiri bertentangan dengan Pasal 10 UUPA yang menyatakan pada prinsipnya tanah pertanian harus dikerjakan sendiri oleh pemiliknya. Kalau diatur tentang perjanjian bagi hasil berarti aturan ini malah memfasilitasi adanya orang yang bukan pemilik tanah pertanian mengerjakan tanah pertanian. Namun, secara historis UU No. 2 Tahun 1960 ini lahir mendahului UUPA itu sendiri. Dari nomornya saja sudah dapat diketahui bahwa UU No. 2 Tahun 1960 lebih dahulu lahir dari pada UUPA yaitu UU No. 5 Tahun 1960. UU No. 2 Tahun 1960 disahkan pada 7 Januari 1960, sedangkan UUPA disahkan pada 24 September 1960. Jadi UU 2/1960 merupakan UU yang istimewa bila dilihat dari kedudukan dan sejarah lahirnya.

Oleh karena itu, UUPA yang lahir kemudian tidak menyatakan bahwa UU No. 2 Tahun 1960 ini dicabut, memosisikannya sebagai peraturan pelaksana UUPA. Kedudukan UU No. 2 Tahun 1960 dapat dilihat dalam atau dihubungkan dengan Pasal 16 UUPA yang mengatur tentang hak-hak atas tanah dan Pasal 53 UUPA tentang ketentuan peralihan yang mengisyaratkan adanya perjanjian bagi hasil hanya dalam masa peralihan saja. Pasal 16 ayat (1) UUPA menyatakan, bahwa hak-hak atas tanah sebagai permukaan bumi terdiri atas: (a)

1. Hak milik,
 2. Hak guna usaha,
 3. Hak guna-bangunan,
 4. Hak pakai,
 5. Hak sewa,
 6. Hak membuka tanah,
 7. Hak memungut hasil hutan, dan
 8. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.
- Pasal 53 kemudian seakan menjadi penjelasan bagi Pasal 16

KESIMPULAN

Negara Indonesia adalah Negara hukum, dimana salah satu ciri dari Negara hukum adalah adanya kepastian terhadap hukum, untuk itu hukum yang mengatur tentang bumi, air, tanah maupun ruang angkasa beserta seluk-beluknya juga harus diatur. Ketidak pastian terhadap hukum juga memiliki dampak yang buruk bagi perkembangan hukum dinegara Indonesia. Dengan demikian diperlukannya aturan yang mengatur tentang hal tersebut

Dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Undang-undang Pokok-pokok Agraria yang bersifat nasional maka menggugurkan aturan-aturan yang sebelumnya mengatur tentang tanah. Hukum dan kebijakan Agraria merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat maupun masyarakat luas dalam

rangka masyarakat yang adil dan makmur, juga untuk meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam Hukum Pertanahan serta meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Dari jabaran uraian tersebut di atas dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Banyak Pasal-pasal dalam Undang-Undang Pokok Agraria belum dibuatkan pranatanya, serta masih pluralnya hukum pertanahan mengakibatkan hak-hak rakyat atas tanah rapuh kepastian hukumnya. Bahkan sering muncul dalam konflik pertanahan, delegitimasi hak-hak rakyat atas tanah, yakni ketika hak ulayat dan komunal serta hak tradisional lainnya tidak diakui. Berarti dualisme antara hukum adat dan hukum nasional masih terjadi.
2. Pada prinsipnya fungsi hukum pada utamanya adalah hukum berfungsi utama dari system hukum itu yaitu fungsi *integrative*, yakni mengurangi (kalau tidak dapat menghilangkan) konflik-konflik dan melancarkan interaksi social. Di sini hukum berfungsi membek up penyelesaian konflik-konflik yang terjadi di dalam masyarakat khususnya yang terjadi di bidang pertanahan

Asas-asas penyusunan rancangan undang-undang tentang pertanahan

Asas-asas yang mendasari penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Pertanahan adalah sebagai berikut:

1. Asas kebangsaan. Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa tanah, sebagai bagian dari sumberdaya alam merupakan hak bangsa Indonesia secara keseluruhan. Hubungan antara Bangsa Indonesia dengan tanah bersifat abadi, artinya selama Bangsa Indonesia dan tanah masih ada maka hubungan itu masih tetap ada.
2. Hak Menguasai Negara. Yang dimaksud dengan “asas Hak Menguasai Negara” adalah bahwa Negara memperoleh kewenangan dari Bangsa Indonesia untuk membuat kebijakan, mengatur, mengurus, mengelola dan melakukan pengawasan terhadap penggunaan tanah, hubungan hukum antara orang dengan tanah dan hubungan hukum antara orang dan perbuatan hukum mengenai tanah, untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
3. Kenasionalan. Yang dimaksud dengan “asas kenasionalan” adalah bahwa hanya warganegara Indonesia, baik laki-laki maupun perempuan, secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama, yang dapat mempunyai Hak Milik. Bagi warganegara asing dan badan hukum Indonesia maupun asing, dapat diberikan hak atas tanah selain Hak Milik.
4. Pengakuan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Yang dimaksud dengan “asas pengakuan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat” adalah bahwa hak Masyarakat Hukum Adat atas tanah yang berada di wilayahnya diakui dan dilindungi. Di atas tanah ulayat dapat diberikan suatu hak atas tanah atas persetujuan tertulis Masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan.
5. Fungsi sosial dan ekologis. Yang dimaksud dengan “asas fungsi sosial” adalah bahwa hak atas tanah harus digunakan sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian hak atas tanahnya. Tanah tidak boleh tidak digunakan, apalagi jika hal tersebut merugikan kepentingan pihak lain dan masyarakat. Antara kepentingan perorangan dan kepentingan umum dalam pemanfaatan tanah harus terdapat keseimbangan. Yang dimaksud dengan “asas fungsi

ekologis” adalah bahwa manfaat ekonomis tanah dapat berlangsung dalam waktu yang relatif lama dan untuk pemanfaatannya harus memperhatikan kelestariannya.

6. Keadilan dalam perolehan dan pemanfaatan tanah. Yang dimaksud dengan “asas keadilan dalam perolehan dan pemanfaatan tanah” adalah penegasan fungsi utama tanah, yakni tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, yang berarti bahwa kemanfaatannya dapat dirasakan secara merata oleh rakyat. Untuk mencapai tujuan itu, harus dicegah terjadinya ketimpangan pemilikan penguasaan tanah.
7. Keanekaragaman dalam kesatuan hukum. Yang dimaksud dengan “asas keanekaragaman dalam kesatuan hukum” adalah berlakunya hukum adat yang ditaati oleh masyarakatnya, di samping hukum negara.
8. Perencanaan dalam penggunaan tanah. Yang dimaksud dengan “asas perencanaan dalam penggunaan tanah” adalah tanah bahwa karena tanah merupakan sumberdaya alam yang langka, untuk mempertahankan keberlanjutan fungsinya diperlukan perencanaan dalam penggunaan tanah, termasuk persediaannya.
9. Asas-asas umum pemerintahan yang baik. Yang dimaksud dengan “asas-asas umum pemerintahan yang baik” adalah bahwa pengelolaan tanah semenjak dari perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasannya harus dilakukan secara transparan, partisipatif, dan akuntabel.

SARAN

1. Politisi harus berpepran aktif dalam merancang kebijakan agraria yang mendukung pertanian yang berkelanjutan, pemanfaatan lahan yang bijaksana dan perlindungan hak-hak petani
2. Politisi perlu bekerja untuk memperkuat kerangka hukum agraria yang melindungi hak-hak petani untuk mencegah terjadinya konflik tanah, dan memberikan keadilan kepada semua pihak yang terkait
3. Politisi perlu bekerja untuk memperkuat kerangka hukum agraria yang melindungi hak-hal petani, untuk mencegah terkadinya konflik tanah dan memberikan keadilan kepada semua pihak yang terkait.

Untuk masyarakat :

1. Masyarakat ikut berpartisipasi aktif dalam perencanaan dan pengambilan keputusan terkait dengan pertanahan
2. Dipastikan adanya ruang bagi aspirasi dan kebutuhan masyarakat dalam pembuatan kebijakan pertanahan

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Hakim G. Nusantara. 1988. Politik Hukum Indonesia. Jakarta : YLBHI
- Anggraini, Gita. (2016). Islam dan Agraria Telaah Normatif dan Historis Perjuangan Islam dalam Merombak Ketidak Adilan Agraria. Yogyakarta: STPN Press
- Gibson, James L. et.al. (1988). Organizations, Behavior, Structure, Processes. 4th ed, Richard D. Irwin Inc.
- Muladi, Kapita Selekt Sistem Peradilan Pidana. (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2002).
- Moh. Mahfud, 1998, politik hukum di Indonesia, Jakarta : Pustaka LP3ES Indonesia
- Perencanaan, yang dimana diatur dalam pasal 16 sampai pasal 42 UU No. 12 Tahun 2011
- Penyusunan, yang dimana diatur dalam pasal 24 sampai pasal 64 UU No. 12 Tahun 2011
- Pembahasan, yang dimana diatur dalam pasal 65 sampai pasal 71 UU No. 12 Tahun 2011
- Pengesahan, yang dimana diatur dalam pasal 72 sampai 74 UU No.12 Tahun 2011
- Pengundangan, yang diatur dalam pasal 81 sampai 87 UU No. 12 Tahun 2011
- Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 dan Peraturan Presiden No. 76 Tahun 2011
- Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961
- Sahetapy, J.E., 1995, Hukum Pidana, Yogyakarta – Liberty, Hlm. 4;
- Satjipto raharjo, 1985, Pemanfaatan ilmu-ilmu sosial bagi pengembangan ilmu hukum, Alumni Bandung, 1977
- Sudarto, Hukum dan Hukum Pidana, Alumni, Bandung, 1998, hlm. 159. lihat pula (dalam buku Prof. Sudarto berjudul Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, Sinar Baru, Bandung, 1983,
- Undang-undang dasar 1945 pasal 33 ayat 3
- Undang-undang 12 Tahun 2011
- Undang-undang No. 56 Perpres Tahun 1960, yang mengatur tentang penetapan luas tanah pertanian