

## BAB 4

### Pembaruan Hukum Agraria Melalui Prolegnas

#### 4.1 Urgensi Pembaruan Hukum Agraria

Pembaruan hukum agraria merupakan istilah yang penulis gunakan untuk memaknai adanya proses membarui suatu aturan atau kebijakan di bidang agraria yang dibuat oleh negara dengan tujuan tertentu. Pembaruan hukum agraria sendiri terdiri dari kata “pembaruan” yang secara terminologi berarti proses, cara, perbuatan membarui atau hasil pekerjaan membarui,<sup>152</sup> dan frasa “hukum agraria” yang memiliki banyak pengertian yang digunakan dalam lingkup yang beragam. Namun menurut Utrecht yang dikutip oleh Budi Harsono, hukum Agraria dalam arti sempit sama dengan Hukum Tanah. Hukum Agraria dan Hukum Tanah menjadi bagian dari Hukum Tata Usaha Negara, yang menguji perhubungan-perhubungan hukum istimewa yang diadakan akan memungkinkan para pejabat yang bertugas mengurus soal-soal tentang agraria, melalui tugas mereka itu.<sup>153</sup> Jadi istilah hukum agraria dalam lingkungan administrasi pemerintahan dibatasi pada perangkat perundang-undangan yang memberi landasan hukum bagi penguasa dalam menjalankan kebijakannya di bidang pertanahan.

Adapun konsep pembaruan agraria sendiri memiliki bentuk dan sifat yang berbeda tergantung pada zaman dan negara tempat terjadinya pembaruan agraria tersebut. Hal ini mengingat setiap negara memiliki struktur agraria dan sistem politik yang berbeda, meskipun terdapat persamaan mendasar dalam pembaruan agraria, yakni inti dari pembaruan agraria adalah pemerataan sumber daya agraria.<sup>154</sup> Dalam tulisan ini pembaruan agraria dipahami sebagai suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, yang dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan

---

<sup>152</sup> Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka Utama, 2008, Hal 142.

<sup>153</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaanya...*, Op. Cit., Hal 15.

<sup>154</sup> Ida Nurlinda, *Prinsip-prinsip Pembaruan Agraria: Perspektif Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009, Hal 77.

kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>155</sup>

Sebagai suatu isu yang kompleks dan multidimensi, pendefinisian tersebut terkesan sederhana, namun demikian hal ini tidak dimaksudkan untuk menyederhanakan kompleksitas permasalahan yang ada. Pada intinya pembaruan agraria (*agrarian reform*) meliputi hal-hal sebagai berikut:<sup>156</sup>

- a. suatu proses yang berkesinambungan artinya dilaksanakan dalam satu kerangka waktu (*frame time*), namun selama tujuan dari pembaruan agraria belum tercapai, maka proses pembaruan terus diupayakan.
- b. berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam (sumber agraria) oleh masyarakat, khususnya masyarakat pedesaan.
- c. dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum atas kepemilikan tanah dan pemanfaatan sumber daya alam (sumber agraria), serta terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Pembaruan hukum agraria merupakan bagian dari pembaruan agraria yang secara yuridis ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber daya Alam. Ketetapan MPR ini lahir dengan suatu latar belakang dan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menggambarkan kondisi kebatinan bangsa Indonesia akan keprihatinan terhadap persoalan sumber daya agraria dan sumber daya alam lainnya. Disadari bahwa pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam yang berlangsung selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik.<sup>157</sup>

Terdapat fakta empiris berkenaan dengan eksploitasi secara berlebihan terhadap sumber daya agraria yang hanya difokuskan pada pemenuhan kebutuhan jangka pendek, serta pemanfaatannya yang hanya dapat dinikmati oleh sebagian

---

<sup>155</sup> Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria Dan Pengelolaan Sumber daya Alam.

<sup>156</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, *Op. Cit.*, Hal 70.

<sup>157</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber daya Alam*, *Op. Cit.*, Konsiderans menimbang huruf c.

kecil masyarakat. Kebijakan agraria pada masa orde baru yang sangat propertumbuhan ekonomi juga berakibat pada perubahan fungsi sumber daya agraria terutama tanah yang hanya dinilai dari sisi ekonomi dengan mengabaikan nilai-nilai non ekonomi, serta globalisasi mengakibatkan semakin langkanya tanah dan semakin turunnya kualitas tanah.<sup>158</sup> Hal ini didukung dengan perubahan kebijakan pertanahan dari prorakyat menjadi prokapital yang terbukti semakin menjauh dari perwujudan pemerataan hasil pembangunan, yang pada akhirnya menyulitkan perwujudan keadilan sosial.<sup>159</sup>

Pada masa orde baru, tanah tidak diperhitungkan sebagai strategi pembangunan, akan tetapi hanya dijadikan objek guna keberlangsungan kegiatan pembangunan. Kebijakan tersebut telah menimbulkan berbagai dampak diantaranya:<sup>160</sup>

- a. semakin langka dan mundurnya kualitas tanah.
- b. semakin tajam dan meningkatnya kuantitas konflik penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam, termasuk tanah baik yang bersifat struktural maupun horizontal.
- c. kemiskinan dan semakin terbatasnya lapangan pekerjaan yang antara lain disebabkan oleh alih fungsi tanah, terutama tanah pertanian untuk penggunaan non pertanian seperti industri, perumahan, jasa/pariwisata, infrastruktur dan lain-lain yang karena berbagai sebab ternyata tidak dimanfaatkan secara optimal, sementara di sisi lain sebagian besar masyarakat amat sulit memperoleh sebidang tanah.
- d. semakin timpangnya akses terhadap perolehan dan pemanfaatan tanah atau sumber daya alam, karena perbedaan akses modal dan akses politik.
- e. semakin terdesaknya hak-hak masyarakat adat atau masyarakat lokal terhadap sumber daya alam yang menjadi ruang hidup baik karena diambil alih secara formal oleh pihak lain atau karena tidak diakuinya hak-hak masyarakat tersebut atas sumber daya alam termasuk tanah oleh negara yang ironisnya di sisi lain, tanah dalam skala besar yang dikuasai oleh sekelompok kecil masyarakat, banyak yang terlantar atau diterlantarkan.

Kegiatan pembangunan yang selama ini menggunakan konsep pendekatan pertumbuhan (*developmentalism*) telah membawa dampak buruk pada kuantitas dan kualitas tanah dan sumber daya agraria lainnya. Hal ini juga memperburuk

<sup>158</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, *Op. Cit.*, Hal 92.

<sup>159</sup> *Ibid.*, Hal 70.

<sup>160</sup> *Ibid.*, Hal 70-72

masalah-masalah keagrariaan sehingga diperlukan upaya untuk mereformasi kebijakan di bidang keagrariaan (reforma agraria) dengan mendasarkan pada upaya pembaruan agraria sebagai konsep pembangunannya.<sup>161</sup>

Secara yuridis, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam saling tumpang tindih dan bertentangan sehingga diperlukan komitmen politik yang sungguh-sungguh untuk memberikan dasar dan arah bagi pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang adil, berkelanjutan dan ramah lingkungan. pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam tersebut harus dilakukan dengan cara terkoordinasi, terpadu dan menampung dinamika, aspirasi dan peran serta masyarakat, serta menyelesaikan konflik.<sup>162</sup>

Penempatan komitmen politik tersebut dalam bentuk ketetapan MPR mengingat berdasarkan tata urutan peraturan perundang-undangan saat itu,<sup>163</sup> ketetapan MPR menepati urutan kedua setelah konstitusi dan agar prinsip-prinsip dasar yang menjadi arah kebijakan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam menjadi acuan dalam perumusan undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang materi muatannya terkait dengan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya agraria dan sumber daya alam lainnya. Meskipun dalam hirarkhi peraturan perundang-undangan yang saat ini berlaku, ketetapan MPR tidak lagi masuk dalam jenis dan hirarkhi peraturan perundangan-undangan.<sup>164</sup> Namun sebagai suatu komitmen politik, prinsip dan

---

<sup>161</sup>Ida Nurlinda, *Op. Cit*, Hal 81.

<sup>162</sup>Konsiderans menimbang huruf d, huruf e dan huruf f Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber daya Alam.

<sup>163</sup>Berdasarkan Pasal 2 Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, tata urutan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. UUD 1945;
2. Ketetapan MPR;
3. Undang-undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU);
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah.

<sup>164</sup> Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

arah kebijakan yang ditetapkan dalam TAP MPR No.IX/MPR/2001 tetap mempunyai arti penting sebagai acuan. Terlebih, ketetapan MPR termasuk dalam aturan dasar negara/aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*), sebagaimana batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 yang berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijakan negara. Norma hukumnya masih secara garis besar, merupakan norma hukum tunggal dan tidak dilekati norma sanksi. Kandungan norma dalam ketetapan MPR lebih tinggi dan berbeda dengan norma yang terdapat dalam Undang-undang.<sup>165</sup> Saat ini masih terdapat 14 Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR No.I/MPR/2003. Ketetapan MPR No.IX/MPR/2003 merupakan salah satu Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang yang diamanatkan dalam Ketetapan MPR tersebut.

Dari sisi tujuan hukum, ketertiban masyarakat dan kepastian hukum yang tercapai selama masa pemerintahan orde baru juga bersifat semu. Munculnya berbagai konflik dan sengketa terkait penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya agraria lainnya menunjukkan bahwa tujuan hukum lainnya, yakni keadilan, belum tercapai. Karenanya terkait aspek tanah dan sumber daya agraria/alam lainnya sebagai sarana dan modal pembangunan, maka dirasakan perlu merumuskan suatu aturan hukum yang menjadi acuan atau panduan untuk menata dan merestrukturisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya agraria lainnya. Hal ini mengingat tidak ada satu undang-undang atau bentuk aturan hukum lainnya yang menjadi landasan bersama untuk menyusun berbagai peraturan perundang-undangan sektoral.

Berdasarkan landasan pemikiran pembaruan agraria sebagaimana dimaksud dalam TAP MPR No.IX/MPR/2001 tersebut terlihat bahwa dalam konteks pembaruan agraria, pembaruan di bidang hukum agraria merupakan salah

- 
1. UUD NRI Tahun 1945;
  2. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU);
  3. Peraturan Pemerintah;
  4. Peraturan Presiden;
  5. Peraturan Daerah.

<sup>165</sup> Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan I*, Jakarta: Penerbit Kanisius, 2007, hal 76, 90 dan 100-101

satu kunci bagi arah kebijakan pembaruan agraria secara keseluruhan. Adanya ketidaksinkronan antar berbagai undang-undang tentang sumber daya agraria semakin memperparah egoisme sektoral terkait.

Dalam tataran normatif Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 sebagai pijakan dan landasan filosofis bagi politik hukum agraria tampaknya memberikan atau lebih tepatnya menimbulkan adanya kelonggaran penafsiran terhadap konsep “hak menguasai oleh Negara” dan “sebesar-besar kemakmuran rakyat” yang dalam tataran operasionalnya diwujudkan dalam berbagai undang-undang organik dan peraturan pelaksanaannya, seperti UUPA, UU Kehutanan, UU Pertambangan dan sebagainya. Dengan mengatasnamakan Negara dan undang-undang secara langsung atau tidak langsung telah mengurangi hak masyarakat untuk menganbil manfaat dari sumber daya agraria yang bersangkutan.<sup>166</sup> Secara tidak langsung fakta empiris adanya penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria dan berbagai konflik yang timbul didalamnya difasilitasi oleh peraturan perundang-undangan sektoral yang saling tumpang tindih dan bertentangan. hal ini diperkeruh dengan adanya inkonsistensi antara tataran peraturan dengan tataran pelaksanaannya.<sup>167</sup>

Pengotakan peraturan perundangan dalam bingkai sektoral telah berjalan lebih dari 30 (tiga puluh) tahun sehingga kondisi tersebut telah menjadi suatu kenyataan (*taken for granted*) meskipun hal tersebut telah mengakibatkan inkonsistensi dan tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan sektoral dan longgarnya koordinasi di tingkat pusat maupun antara pusat dan daerah, yang berdampak pada ketidakadilan, ketidakpastian hukum dan peminggiran hak-hak masyarakat.<sup>168</sup>

Dalam konteks pembaruan agraria berdasarkan pada ketetapan MPR diatas, kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan sumber

---

<sup>166</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Op. Cit., Hal 90.

<sup>167</sup> *Ibid*, Hal 93-94.

<sup>168</sup> Maria S.W. Sumardjono, “Penghormatan dan Perlindungan terhadap Hak-hak Adat: Menyikapi Hak Ulayat sebagai Pelaksanaan TAP MPR No.IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber daya Alam”, (2002), Makalah pada seminar tentang *Pengaturan dan Pemanfaatan Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat di Provinsi Sumatera Barat*, Pemda Pemprov Sumatera Barat, Padang 28 Agustus 2002, Hal 4.

daya agraria harus dilandasi dan dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip:<sup>169</sup>

- a. memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- c. menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
- d. mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia;
- e. mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;
- f. mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumber daya agraria dan sumber daya alam;
- g. memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan dukung lingkungan;
- h. melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
- i. meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antarsektor pembangunan dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam;
- j. mengakui dan menghormati hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria dan sumber daya alam;
- k. mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;
- l. melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan manajemen sumber daya agraria dan sumber daya alam.

Selanjutnya dilandasi dengan prinsip-prinsip tersebut arah kebijakan pembaruan agraria dirumuskan sebagai berikut:<sup>170</sup>

- a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip diatas.

<sup>169</sup>Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria Dan Pengelolaan Sumber daya Alam, Op. Cit.*, Pasal 4

<sup>170</sup>*Ibid.*, Pasal 5.

- b. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (landreform) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat, baik tanah pertanian maupun tanah perkotaan.
- c. Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan landreform.
- d. Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik dimasa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip diatas.
- e. Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang terjadi.
- f. Mengupayakan pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.

Berdasarkan arah kebijakan tersebut terdapat 5 (lima) program pembaruan agraria. Usulan program dan kebijakan bidang pertanahan tersebut diselaraskan deengan rencana strategis (renstra) yang telah ada dan diupayakan berkesinambungan dengan renstra yang akan datang, dengan dasar pertimbangan dan orientasi sesuai dengan TAP MPR RI No.IX/MPR/2001. Secara garis besar usulan program dan kebijakan tersebut berupa:<sup>171</sup>

- a. peninjauan kembali dan penyusunan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan keagrariaan.
- b. Program penataan pertanahan.
- c. program pendataan dan informasi pertanahan dalam rangka pelaksanaan land reform.
- d. program penyelesaian konflik sumber daya agraria.
- e. program penguatan kelembagaan, kewenangan, dan sumber daya manusia.

Program ini pada hakikatnya merupakan implementasi dari arah kebijakan yang digariskan dalam TAP MPR tentang Pembaruan Agraria. Program peninjauan dan penyusunan peraturan undang-undang yang selaras dengan

---

<sup>171</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Op. Cit., Hal 96-98.

rencana startegis pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu fokus pembaruan agraria di bidang hukum atau pembaruan hukum agraria. program ini dilaksanakan dengan melakukan beberapa kegiatan utama, yakni penginventarisasian dan evaluasi terhadap peraturan-perundang-undangan yang ada berdasarkan kesesuaian dengan prinsip-prinsip pembaruan agraria. berdasarkan hasil inventarisasi dan evaluasi tersebut, perlu dilakukan penyempurnaan terhadap peraturan perundang-undangan yang ada sekaligus penyusunan peraturan yang dirasakan perlu guna mendukung pelaksanaan pembaruan agraria. Langkah yang harus dilakukan dalam rangka penyusunan dan penyempurnaan peraturan perundangan di bidang agraria ini adalah pelibatan public dalam proses penyiapan dan penyusunannya, baik konsultasi public maupun sarana sejenis lainnya. Sebagai langkah berikutnya, public harus mendapatkan informasi yang seluas-luas terhadap peraturan perundangan dimaksud dengan mengoptimalkan pelaksanaan sosialisasi peraturan yang diterbitkan. langkah yang harus dilakukan juga adalah evaluasi baik evaluasi berkala maupun evaluasi sesuai kebutuhan.<sup>172</sup>

Kondisi semacam ini pada hakikatnya sesuatu yang terbantahkan mengingat pada hakikatnya peraturan perundang-undangan memang memiliki suatu kelemahan terkait daya laku dan unsur antisipatif menghadapi pesatnya perkembangan persoalan dan perubahan dalam masyarakat. Hal ini diakui oleh Bagir Manan, bahwa setidaknya terdapat dua kelemahan terkait hal tersebut yakni bahwa:

- a. Peraturan perundang-undangan tidak fleksibel. Tidak mudah menyesuaikannya dengan masyarakat. Pembentukan peraturan perundang-undangan membutuhkan waktu dan tatacara tertentu sementara masyarakat berubah terus bahkan mungkin sangat cepat. Akibatnya terjadi jurang pemisah antara peraturan perundang-undangan dengan masyarakat.
- b. Peraturan perundang-undangan tidak pernah lengkap untuk memenuhi semua peristiwa hukum atau tuntutan hukum dan ini menimbulkan apa yang lazim disebut kekosongan hukum.<sup>173</sup>

Pada hakikatnya apa yang dinamakan “hukum baru”, hanyalah suatu perubahan dari hukum yang telah berlaku, dengan kata lain suatu unsur baru yang

<sup>172</sup> *Ibid*, Hal 97.

<sup>173</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1993, Hal 8

dintegrasikan ke dalam hukum yang telah lama berlaku. Unsur kebaruan pada suatu hukum baru harus sepenuhnya masuk ke dalam hukum yang telah lama berlaku agar terjadi keserasian dalam sistem hukum dimaksud, sepanjang tata hukum dimaksud berjalan seirama dengan proses pertumbuhannya.<sup>174</sup>

Berdasarkan paparan diatas, pembaruan agraria secara keseluruhan menuntut adanya dukungan peraturan perundang-undangan yang tepat sasaran, sinkron secara vertikal maupun horizontal dan serasi antara substansi dan wadah pengaturannya.<sup>175</sup> Disinilah peran penting dan urgensi pembaruan hukum agraria.

#### **4.2 Pembaruan Hukum Agraria melalui Pembentukan Undang-Undang.**

Dalam politik hukum terdapat berbagai cara untuk memberi bentuk kepada perubahan hukum, baik dengan mengadakan peraturan hukum baru, mengubah peraturan hukum yang berlaku maupun dengan cara mengubah atau membarui interpretasi peraturan hukum yang berlaku.<sup>176</sup> Pilihan terhadap cara-cara tersebut tergantung kepada besar kecilnya perubahan yang diharapkan. Dalam konteks ini, pembaruan hukum agraria dimungkinkan untuk dilakukan dengan berbagai cara dimaksud, Hal ini dilihat dari luasnya cakupan hukum agraria yang berlaku saat ini dan banyaknya peraturan perundang-undangan di bidang agraria dan yang terkait dengan agraria yang membutuhkan proses yang sangat hati-hati dan mendalam.

Perkembangan sosial masyarakat dan pesatnya arus globalisasi yang mempengaruhi pembangunan di bidang agraria belum diiringi dengan instrument hukum yang memadai untuk menjawab permasalahan atau menyelesaikan masalah yang timbul di masyarakat sebagaimana dipaparkan dalam bagian sebelumnya. Peraturan perundang-undangan yang salah satunya berbentuk undang-undang merupakan salah satu instrumen untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang ingin dicapai. Pertanyaanya, mengapa instrument hukum tersebut dalam bentuk undang-undang?

<sup>174</sup>P. Scholten, *Aglemeen Deel*, sebagaimana dikutip oleh, Dedi Sumardi, *Sumber-Sumber Hukum Positif*, Bandung: Penerbit Alumni, 1986, hal 8.

<sup>175</sup>*Ibid.*, Hal 106.

<sup>176</sup>Notonegoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Hukum Agraria*, Jakarta: Bina Aksara, 1984, Hal 7-8.

Sebagaimana diketahui instrument hukum dalam sistem hukum nasional terdiri atas 4 (empat) sub-sistem atau unsur, yaitu budaya atau kesadaran hukum (*legal culture*), materi hukum (*legal substance*), aparat hukum (*legal apparatus*) dan sarana prasarana hukum (*legal structure*).<sup>177</sup> Pendekatan kesisteman (*system approach*) inilah yang digunakan dalam politik hukum nasional sebagaimana tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM).<sup>178</sup> Menurut pendekatan ini, yang dimaksud hukum adalah Undang-Undang itu sendiri dan berada dalam sub-sistem materi hukum (*legal substance*).

Produk hukum berupa undang-undang merupakan dasar hukum yang tertinggi setelah UUD NRI Tahun 1945 dalam hierarki peraturan perundang-undangan.<sup>179</sup> Secara substantif (materil), Hamid S Attamimi mengatakan bahwa secara garis besar setiap Undang-undang Republik Indonesia merupakan wadah bagi sekumpulan materi yang meliputi:<sup>180</sup>

- 1) Hal-hal yang oleh hukum dasar (Batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 dan Ketetapan MPR), diminta secara tegas-tegas ataupun tidak secara tegas-tegas untuk ditetapkan dengan suatu undang-undang.
- 2) Hal-hal yang menurut asas yang dianut oleh Negara Republik Indonesia sebagai Negara Berdasar Atas Hukum (*rechtstaats*), diminta untuk diatur dengan suatu Undang-undang.
- 3) Hal-hal yang menurut asas yang dianut Pemerintah Negara Republik Indonesia, yaitu sistem konstitusi diminta untuk diatur dengan suatu undang-undang.<sup>181</sup>

<sup>177</sup> Sistem hukum ini lazimnya merujuk pada pemikiran Lawrence M. Friedman yang mensarikan 3 unsur sistem hukum dalam a. *structure* (tatanan kelembagaan dan kinerja lembaga); b. *substance* (materi hukum); dan c. *legal culture* (budaya hukum). Lihat Lawrence M. Friedman, *American Law: An Introduction*, New York: W.W. Norton and Company, 1984.

<sup>178</sup> Lihat Dokumen RPJM 2004-2009 Bab 9 Pembentukan Sistem dan Politik Hukum sebagai lampiran dari Perpres Nomor 7 Tahun 2005 tentang RPJM 2004-2009.

<sup>179</sup> Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. UUD NRI Tahun 1945;
2. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undnag-Undang (PERPU);
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.

<sup>180</sup> Hamid, Attamimi, *Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*, Pidato Pengukuhan Purnabakti Guru Besar Tetap FHUI, 1993, Hal 9.

<sup>181</sup> Hal ini sejalan dengan ketentuan yuridis dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi hal-hal yang :

Secara yuridis, Ketetapan MPR Nomor.IX/MPR/2001 mengamanatkan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam lainnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia bersama Presiden Republik Indonesia, dengan menugaskan kedua lembaga negara tersebut untuk segera mengatur lebih lanjut pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam, dapat dipastikan bahwa produk hukum yang dimungkinkan untuk pengaturan tersebut adalah dalam bentuk undang-undang. Selain itu, DPR RI dan Presiden RI ditugaskan pula untuk mencabut, mengubah dan/atau mengganti semua undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang tidak sejalan dengan ketetapan MPR tersebut.<sup>182</sup> Pencabutan dan penggantian undang-undang hanya dapat dilakukan dengan undang-undang, mengingat peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut dengan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi.<sup>183</sup> Demikian pula pencabutan terhadap peraturan pelaksanaannya harus dilakukan dengan suatu undang-undang (sebagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi) jika undang-undang ini ditujukan untuk menampung kembali seluruh atau sebagian materi dalam peraturan pelaksana yang dicabut tersebut.<sup>184</sup>

Sebagaimana dijelaskan pada bagian sebelumnya kekuatan mengikat dari Ketetapan MPR No.IX/MPR/2001 masih berlaku mengingat Ketetapan ini dinyatakan masih berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang, dengan dasar hukum ketentuan dalam Ketetapan MPR No.I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI tahun 1960 sampai dengan tahun 2002. Tujuan dari pembentukan Ketetapan MPR No.I/MPR/2003 ini adalah untuk meninjau materi dan status

---

a. mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi:

1. hak-hak asasi manusia;
2. hak dan kewajiban warga negara;
3. pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
4. wilayah negara dan pembagian daerah;
5. kewarganegaraan dan kependudukan;
6. keuangan negara,
- b. diperintahkan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang.

<sup>182</sup>Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Tentang Pembaruan Agraria Dan Pengelolaan Sumber daya Alam*, *Op.Cit.*, Pasal 6.

<sup>183</sup>Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan...*, *Op. Cit.*, Lampiran nomor 132.

<sup>184</sup>*Ibid.*, Lampiran nomor 133.

hukum dari berbagai Ketetapan MPRS dan MPR RI, menetapkan keberadaan (eksistensinya) untuk saat ini dan masa yang akan datang serta untuk memberi kepastian hukum.

Dalam posisi sebagai instrumen untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang ingin dicapai inilah, Undang-Undang memerankan fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial atau “*law as a tool of social engineering*”,<sup>185</sup> dimana hukum merupakan sebuah rekayasa sosial yang memaksa suatu masyarakat untuk menuju ke arah yang diinginkan oleh penguasa. Dalam konteks keindonesiaan, fungsi hukum yang demikian, oleh Mochtar Kusumaatmadja diartikan sebagai sarana pendorong pembaharuan masyarakat.<sup>186</sup> Yakni sebagai sarana untuk mendorong pembaharuan masyarakat, penekanannya terletak pada pembentukan peraturan perundang-undangan oleh lembaga legislatif, yang dimaksudkan untuk menggagas konstruksi masyarakat baru yang ingin diwujudkan di masa depan melalui pemberlakuan peraturan perundang-undangan itu.

Dari sisi pembentukannya (formil), undang-undang didefinisikan sebagai Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden<sup>187</sup>. Proses pembentukan suatu undang-undang sering disebut sebagai legislasi. Legislasi berasal dari Bahasa Inggris “*legislation*” yang berarti (1) perundang-undangan dan (2) pembuatan undang-undang. Sementara kata “*legislation*”, berasal dari kata kerja “*to legislate*” yang berarti mengatur atau membuat undang-undang.<sup>188</sup> Jadi legislasi merupakan suatu proses pembentukan undang-undang, yang dilakukan oleh suatu badan yang dibentuk secara khusus untuk tujuan itu, disebut ‘badan legislatif’.<sup>189</sup> Badan atau lembaga legislatif merupakan lembaga yang diberikan kewenangan untuk melakukan proses pembentukan undang-undang, yakni DPR RI dan Pemerintah.<sup>190</sup> Sebagai produk legislatif, undang-undang selalu melibatkan peran

<sup>185</sup> Roscoe Pound, *Loc. Cit.*; Lili Rasjidi, *Loc. Cit.*,

<sup>186</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Loc. Cit.*

<sup>187</sup> Republik Indoensia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ....*, *Op. Cit.* Pasal 1 angka 3.

<sup>188</sup> Jhon M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka, 1997 Hal 353.

<sup>189</sup> Soetandyo Wignyosoebroto, *Loc. Cit.*

<sup>190</sup> Lihat Pasal 5, Pasal 20 dan Pasal 21 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

dua lembaga secara bersama-sama yaitu parlemen dan pemerintah. Dengan dipenuhinya syarat-syarat formil dari suatu undang-undang, maka secara materil, isi dan substansi dari undang-undang tersebut memiliki kekuatan mengikat umum. Dalam hal ini perlu ditekankan bahwa posisi lembaga legislatif sebagai pembentuk undang-undang adalah representasi dari rakyat yang diwakilinya. Sejalan dengan hal ini Rousseau<sup>191</sup> mengatakan bahwa undang-undang diciptakan harus dibentuk oleh kehendak umum, dimana dalam hal ini adalah seluruh rakyat yang secara langsung akan mengambil bagian dalam pembentukan aturan masyarakat tanpa perantara wakil-wakil.

Dalam praktik, pembentukan undang-undang diharapkan memberikan arah dan menunjukkan jalan bagi terwujudnya cita-cita kehidupan bangsa melalui aturan hukum yang dibentuknya. Disamping itu, pembentukan undang-undang merupakan salah satu unsur penting dalam rangka pembangunan hukum nasional dan merupakan suatu proses yang dinamis sesuai dengan dinamika dan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan secara komprehensif harus memperhatikan 3 (tiga) hal, yaitu:

- d. masa lalu yang terkait dengan penyesuaian hukum warisan kolonial dengan hukum nasional;
- e. masa kini yang berkaitan dengan kondisi obyektif dan kebutuhan hukum saat ini; dan
- f. masa yang akan datang sesuai tujuan negara yang dicita-citakan dan perkembangan lingkungan strategik.

Undang-undang seharusnya dibentuk oleh negara dalam hal ini pemerintah sebagai upaya responsif yang proaktif dan kritis untuk menyelesaikan permasalahan yang ada di masyarakat<sup>192</sup>. Nonet dan Selznick<sup>193</sup> membedakan tiga modalitas atau “pernyataan-pernyataan” dasar terkait dengan hukum dalam masyarakat (*law in society*) dengan membuat satu bagan yang membedakan antara hukum yang bertipe menindas (*repressive law*), yakni hukum sebagai pelayan

---

<sup>191</sup> Rousseau, *The Social Contract and Discourses*, Everyman Library, 1917, hal 57

<sup>192</sup> Philippe Nonet and Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward and Responsive Law*, *Loc. Cit.*

<sup>193</sup> *Ibid.*

kekuasaan represif, dan hukum yang disebutnya lebih baik, yaitu hukum otonom (*autonomous law*) yaitu hukum sebagai institusi tersendiri yang mampu menjinakkan represi dan melindungi integritas dirinya. Di luar kedua model ini, sebenarnya mereka juga menyebutkan satu tipe lain, yaitu hukum responsif (*responsive law*), yakni hukum sebagai fasilitator dari berbagai respon terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial.<sup>194</sup>

Tipe hukum menindas (represif) adalah hukum yang mengabdikan kepada kekuasaan yang represif. Tipe hukum ini praktis tanpa legitimasi sama sekali. Orang menaatinya karena dibayang-bayangi oleh ketakutan terhadap penguasa yang keras dan kasar. Sifat represif dari hukum itu semata-mata bertujuan untuk memelihara stabilitas sosial.<sup>195</sup> Tipe kedua, yaitu hukum otonom jelas lebih baik daripada tipe pertama karena ia mampu menjinakkan sifat represif dari kekuasaan itu demi melindungi integritas hukum itu sendiri. Tipe hukum otonom sudah memiliki legitimasi sebagai hukum. Legitimasi ini didasarkan pada gagasan bahwa stabilitas sosial itu baru memiliki keabsahan secara hukum apabila penggunaan kekuasaan diawasi menurut prinsip-prinsip konstitusional, prosedur-prosedur formal, dan institusi peradilan yang bebas.<sup>196</sup>

Tipe kedua di atas sudah baik, namun dikhawatirkan apabila hukum hanya dijalankan secara formalitas demikian, maka keadilan yang dicapai juga hanya keadilan formal belaka. Untuk itu perlu ada tipe hukum ketiga yang bertujuan melayani kebutuhan riil masyarakat, atau dengan perkataan lain ia lebih sebagai “problem solver”. Keadilan yang ingin dicapai adalah keadilan material (substansif). Nonet dan Selznick mengatakan, bahwa tipe hukum menindas tidak mungkin dapat lepas dari permasalahan “legitimasi” yang dihadapinya, kecuali ia bergerak mengubah dirinya menuju hukum otonom. Selanjutnya, tipe hukum otonom juga tidak akan mampu mengatasi problema “formalitas hukum” yang dihadapinya dan menuju ke arah tipe hukum responsif.<sup>197</sup>

---

<sup>194</sup> Lihat juga Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif*, (diterjemahkan dari *Law and Society in Transition: Towards Responsive Law*, Harper and Row, 1978), Bandung: Nusamedia, 2008, Hal 18

<sup>195</sup> *Ibid*, Hal 33-58

<sup>196</sup> *Ibid*, Hal 59-82

<sup>197</sup> Philippe Nonet and Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward and Responsive Law* (New York: Harper & Row, 1978), dalam Satya Arinanto, *Politik hukum 2*, *Loc Cit.*

Hukum responsif adalah hukum yang mampu mengatasi ketegangan-ketegangan akibat terjadinya perubahan sosial. Agar hukum menjadi responsif, sistem hukum dalam banyak hal hendaknya terbuka terhadap tantangan-tantangan yang ada dalam masyarakat. Sistem hukum juga harus mampu mendorong partisipasi masyarakat dan selalu sigap menyikapi setiap kepentingan yang baru muncul dalam masyarakat.<sup>198</sup>

Dalam rangka pembangunan dan pembaruan hukum tanah nasional, khususnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terkait dengan bidang agraria, diperlukan pendekatan yang mencerminkan pola pikir yang proaktif dan dilandasi sikap kritis dan objektif. Terkait hal ini setidaknya dapat muncul dua reaksi yang berangkat dari pendekatan yang berbeda. Reaksi yang muncul dari pendekatan legalistik dan konservatif yang cenderung sulit menerima perkembangan baru dan menolaknya dengan alasan legalitas, dimana tidak terdapat pendelegasian langsung dari suatu peraturan perundangan. Sedangkan reaksi lain yang berangkat dari pendekatan fungsional, cenderung bersikap sangat akomodatif terhadap perkembangan baru dengan mengatasnamakan kemanfaatan, bila perlu dengan mengusulkan untuk mengubah peraturan perundangan yang ada. Kedua reaksi tersebut cenderung pragmatis dan kurang mengindahkan konsep dan asas pembentukan suatu peraturan perundang-undangan.<sup>199</sup>

Dalam konteks pembaruan hukum agraria dan hukum tanah nasional khususnya, pendekatan kritis yang dibutuhkan adalah dengan upaya pemahaman hukum dan aspirasi yang melekat pada asas hukum yang bertujuan mencapai keadilan, kepastian hukum, dan manfaat bagi masyarakat banyak. Disadari bahwa suatu peraturan perundangan yang dibuat sangat mungkin memiliki kelemahan dan ketidaksempurnaan, baik karena kurang lengkap maupun kurang jelas. Bahkan suatu peraturan perundangan yang relatif lengkap sekalipun dimungkinkan mengalami kekurangan, kekosongan, atau ketidaksesuaian, baik karena perjalanan waktu, perkembangan masyarakat, maupun ilmu pengetahuan dan teknologi. Salah satu cara pembangunannya adalah dengan jalan

---

<sup>198</sup> Philippe Nonet dan Philip Selznik, *Hukum Responsif, Op Cit.*, Hal 83-125.

<sup>199</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Impelementasi, Op. Cit.*, Hal 1-4.

penemuan hukum antara lain melalui interpretasi dan analogi.<sup>200</sup> Namun demikian penemuan hukum ini memiliki kelemahan mengingat dasar pijaknya dapat berupa undang-undang, namun dapat pula berdasarkan asumsi. Adapun cara pandang yang objektif diperlukan untuk mempertimbangkan setiap perkembangan baru dengan konsep yang matang, karena metode penemuan hukum apapun yang dipilih haruslah dilandasi sikap logis, konsisten, dan kritis dalam mengoperasionalkan asas-asas hukum yang berlaku. Membangun hukum bukanlah pekerjaan sederhana mengingat suatu peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi syarat keadilan, kepastian hukum sekaligus kemanfaatan secara seimbang.<sup>201</sup>

Hukum yang tertulis, yaitu yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundangan selalu berisi kebijakan penguasa berkuasa pada saat dibuatnya peraturan. Hukum tidak mempunyai kedudukan otonom. Hukum pada kenyataannya berfungsi pelayanan, yaitu merumuskan dan memberikan landasan hukum bagi sah berlakunya kebijakan penguasa tersebut. Dengan dirumuskan secara tertulis dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang memenuhi syarat konstitusional, terciptalah kepastian hukum. Namun demikian, secara filosofis, selain memberikan kepastian hukum, hukum dari suatu negara hukum yaitu negara yang berdasarkan pada hukum, harus juga mewujudkan keadilan.<sup>202</sup>

Unsur keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan harus bersinergi dengan baik guna memenuhi tujuan hukum, penekanan pada satu unsur hukum tertentu akan membawa dampak pada keabsahan berlakunya hukum. Tetapi di sisi lain, adanya fakta bahwa ketiga unsur dasar hukum ini memiliki potensi pertentangan/antinomi (*spannungsverhaltins*) satu sama lain merupakan sesuai yang tidak dapat dipungkiri. Hal ini dapat dipahami mengingat dalam ketiga unsur dasar hukum tersebut terkandung potensi bertentangan (tegangan) antara nilai-nilai ideal (*das sollen*) dan nilai-nilai kenyataan (*das sein*).<sup>203</sup> Sebagai contoh, L.J.van Apeldoorn<sup>204</sup> menggambarkan pertentangan antara unsur kepastian hukum dengan unsur keadilan. Menurutnya, semakin tepat dan tajam suatu aturan

<sup>200</sup> *Ibid.*

<sup>201</sup> *Ibid.*, Hal 2-7.

<sup>202</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan...*, *Op. Cit*, Hal 242.

<sup>203</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000, Cet. Ke-3 hal 19.

<sup>204</sup> L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum (Inleiding tot de Studie van het Nederlansche Recht)*, Jakarta: PT Pradya Paramita, 1980, Hal 25.

dirumuskan, maka aturan itu semakin berkepastian hukum. Namun di sisi lain. Aturan yang demikian semakin mendesak unsur keadilan.

Unsur keadilan merupakan unsur yang rumit dan abstrak dalam hukum, karena pada keadilanlah hukum bermuara. Satjipto Rahardjo,<sup>205</sup> menggambarkan hubungan hukum dan keadilan sebagai berikut:

Membicarakan hukum adalah membicarakan hubungan antar manusia. Membicarakan hubungan antarmanusia adalah membicarakan keadilan. Setiap pembicaraan mengenai hukum (baik jelas maupun samar) senantiasa merupakan pembicaraan tentang keadilan pula. Membicarakan hukum tidak cukup hanya sampai wujudnya sebagai suatu bangunan yang formal tetapi perlu pula melihatnya sebagai ekspresi dari cita-cita keadilan masyarakat.

Unsur kemanfaatan hukum dikembangkan oleh penganut aliran utilitarianisme seperti Jeremy Bentham (1748-1832), Jhon Struat Mill (1806-1873), dan Rudolf von Jhering (1818-1889). Penganut paham utilitas ini berpendapat bahwa pada intinya hukum harus bermanfaat untuk membahagiakan kehidupan manusia. Baik kebahagiaan itu timbul dari diperolehnya keadilan ataupun karena timbulnya kepastian hukum dalam masyarakat. Hukum yang baik adalah hukum yang dapat mendatangkan kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi masyarakat.

Adapun unsur kepastian dalam hukum berkaitan erat dengan keteraturan dalam masyarakat, karena kepastian merupakan inti dari keteraturan itu sendiri. Adanya keteraturan yang menyebabkan orang dapat hidup secara berkepastian, karena dapat melakukan kegiatan-kegiatan yang diperlukan dalam kehidupan bermasyarakat. Untuk tercipta suatu kepastian maka aturan/hukum harus berlaku umum atau menyamaratakan. Sifat menyamaratakan inilah yang kadang bertentangan dengan unsur keadilan, karena keadilan justru menuntut kepada setiap orang diberikan bagiannya.<sup>206</sup> Namun demikian, bagi kepastian hukum yang utama adalah peraturan itu sendiri, unsur keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat adalah di luar pengutamakan nilai kepastian hukum.<sup>207</sup>

Adanya hukum yang berlaku secara umum bagi seluruh manusia dalam

<sup>205</sup> Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.*, Hal 159.

<sup>206</sup> L.J. van Apeldoorn, *Op Cit.*, Hal 24-25

<sup>207</sup> Satjipto Rahardjo, *Op Cit.*, hal 19.

suatu komunitas masyarakat atau negara, maka kepastian hukum dapat terwujud. Dengan demikian, unsur kepastian dari hukum menghendaki adanya upaya positivisasi dari aturan-aturan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa (negara) sehingga aturan-aturan itu mempunyai aspek legalitas yang dapat menjamin kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.<sup>208</sup>

Upaya positivisasi aturan hukum demi mencapai kepastian hukum, mengakibatkan hukum positif itu harus berbentuk tertulis. Di Indonesia, pengaruh ajaran legisme sangat berperan dalam positivisasi norma hukum. Bentuk hukum positif yang tertulis menduduki posisi utama dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia, dan karenanya kepastian hukum menjadi unsur utama dari hukum.

Dari sudut pandang teoritis, suatu peraturan perundang-undangan sebagai aturan hukum tertulis yang baik yang diharapkan mampu memenuhi unsur dasar hukum yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum, setidaknya harus memenuhi 4 (empat) unsur sebagai berikut:<sup>209</sup>

- 1) Unsur yuridis, artinya bahwa suatu perundang-undangan harus jelas kewenangan pembuatannya, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan keharusan mengikuti tata cara tertentu.
- 2) Unsur sosiologis, artinya bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat materi muatannya akan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan.
- 3) Unsur filosofis, artinya bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat harus memperhatikan nilai-nilai yang baik dan ideal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, seperti tentang keadilan, kebenaran, kesejahteraan, dan sebagainya.
- 4) Unsur teknik perancangan<sup>210</sup>, artinya bahwa dalam menyusun peraturan perundang-undangan bahasa hukumnya harus dirumuskan secara jelas, tegas,

---

<sup>208</sup> Ida Nurlinda, *Op. Cit.*, Hal-32.

<sup>209</sup> Dahlan Thaib, *Loc. Cit.*

<sup>210</sup> Khusus berkaitan dengan unsur teknik perancangan Undang-Undang harus berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dalam bagian Lampiran mengenai teknik

dan tepat. Dalam menyusun peraturan perundang-undangan tidak boleh menggunakan rumusan yang tidak jelas, sehingga rumusannya dapat ditafsirkan dalam berbagai arti atau sistematika yang tidak baik, bahasa yang berbelit-belit, dan lain-lain.

Adapun secara teknis, dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi<sup>211</sup>:

- 1) kejelasan tujuan, dalam arti setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- 2) kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, dalam arti setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
- 3) kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dalam arti pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya;
- 4) dapat dilaksanakan, dalam arti setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis;
- 5) kedayagunaan dan kehasilgunaan, dalam arti setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- 6) kejelasan rumusan, dalam arti setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya; dan
- 7) keterbukaan, dalam arti dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan

---

penyusunan peraturan perundang-undangan dan bahasa perundang-undangan.

<sup>211</sup>Lihat Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan...*, *Op. Cit.*, Pasal 5.

bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Persyaratan, unsur dan asas diatas jika dikategorisasi maka dapat dikelompokkan pada dua kelompok besar yakni asas atau persyaratan formal dan material.

Terkait dengan pembentukan rancangan undang-undang dalam rangka pembaruan hukum di bidang agraria, sejumlah prinsip dan dasar kebijakan yang digariskan dalam Ketetapan MPR No.IX/MPR 2001 harus diperhatikan dan menjadi landasan dalam penyusunan berbagai undang-undang dimaksud. Selain itu, agar adanya undang-undang yang hendak dibentuk menjadi suatu solusi bagi persoalan keagrariaan yang ada dan mampu mencapai unsur keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum yang berimbang sebagaimana dicita-citakan, dan mampu menjadi suatu hukum yang responsif, maka dalam proses tersebut perlu diperhatikan beberapa hal yang dapat dijadikan dasar pijakan yang merupakan hasil pemikiran yang berakar langsung dari kebutuhan masyarakat. Pembangunan hukum yang dilandasi dengan sikap proaktif didasarkan pada penelitian dan kebutuhan hukum akan menghasilkan produk hukum yang efektif.

P. Scholten berpandangan bahwa isi atau substansi hukum ditentukan oleh faktor-faktor idiel dan faktor-faktor kemasyarakatan. Faktor idiel adalah pedoman-pedoman yang tetap tentang keadilan yang harus ditaati oleh pembentuk undang-undang atau lembaga-lembaga pembentuk hukum lainnya dalam menjalankan fungsi dan tugasnya. Sedangkan faktor-faktor kemasyarakatan yang membentuk hukum berasal dari keadaan yang aktual di dalam lingkungan masyarakat, dengan kata lain faktor-faktor kemasyarakatan adalah hal-hal yang nyata yang hidup dalam masyarakat itu sendiri yang tunduk pada aturan-aturan tata kehidupan masyarakat bersangkutan.<sup>212</sup>

Menurut Maria S.W. Sumardjono setidaknya terdapat empat hal yang perlu diperhatikan sebagai dasar berpijak bagi pembuat kebijakan di masa yang akan

---

<sup>212</sup> P. Scholten, sebagaimana dikuti oleh Dedi Darmadi, *Op. Cit.*, Hal -6-7.

datang.<sup>213</sup>

Pertama, prinsip-prinsip dasar yang diletakkan oleh UUPA perlu dipertegas dan dikembangkan orientasinya agar dapat diterjemahkan dalam kebijakan yang konseptual sekaligus operasional dalam menjawab berbagai kebutuhan dan dapat menuntun ke arah perubahan yang dinamis.

Kedua, perlu persamaan persepsi pembuat kebijakan berkenaan dengan berbagai hal yang prinsipil, agar tidak menunda jalan keluar dari permasalahan yang ada.

Ketiga, tanpa mengingkari banyaknya kebijakan yang berhasil diterbitkan, masih terdapat kesan adanya pembuat kebijakan yang bersifat parsial atau untuk memenuhi kebutuhan jangka pendek, karena belum ielasnya urutan prioritas kebijakan yang harus diterbitkan.

Keempat, masih diperlukan adanya suatu cetak biru kebijakan di bidang pertanahan yang dengan jelas menunjukkan hubungan antara prinsip kebijakan, tujuan yang hendak dicapai, serta sasarannya.

Berdasarkan kajian Kelompok Studi Pembaruan Agraria (KSPA), guna mengantisipasi perubahan sistem politik dan pemerintahan, mengatasi krisis ekonomi dan mengakhiri konflik dan permasalahan lainnya yang berkaitan dengan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya agraria lainnya, maka aturan-aturan yang mendesak untuk disusun harus dapat mengintegrasikan tema-tema perubahan yang terjadi dan mengandung beberapa prinsip dasar sebagai berikut:<sup>214</sup>

- 1) berorientasi kerakyatan; mengutamakan kepentingan hajat hidup masyarakat banyak daripada kepentingan pemodal besar;
- 2) mengedepankan aspek keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya agraria lainnya;
- 3) bersifat integratif antar sektor dengan menghentikan sektoralisme dalam bentuk kebijakan terpadu;
- 4) memperhatikan keberlanjutan antargenerasi;
- 5) memperhitungkan aspek kelestarian dalam pengelolaannya.

---

<sup>213</sup>Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Op. Cit. ,Hal 43.

<sup>214</sup>Kelompok Studi Pembaruan Agraria (KSPA), *Usulan Rantap MPR RI tentang Pelaksanaan Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang Adil dan Berkelanjutan*, Bandung: 14-16 September 2001, Hal-2.

Untuk merealisasikan hal tersebut, diperlukan pengaturan yang bertujuan untuk:

- 1) menyelesaikan sengketa-sengketa yang terjadi pada masa lalu secara tuntas;
- 2) menata ulang struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya agraria lainnya agar tercipta suatu kontak sosial baru yang lebih berkeadilan;
- 3) mengatur masalah pengelolaan tanah dan sumber daya agraria lainnya untuk masa yang akan datang yang berdasarkan pada kedua kebijakan tersebut di atas.

#### **4.3 Isu-Isu Pokok dalam Pembaruan Hukum Agraria**

Permasalahan pertanahan dalam politik hukum agraria di Indonesia merupakan masalah yang bersifat multidimensional dan merupakan masalah nasional yang krusial.<sup>215</sup> Berbagai aspek terkait dalam masalah pertanahan, baik aspek yuridis, sosial, ekonomi, budaya bahkan keamanan. Perubahan atau pergeseran politik berpengaruh pada perubahan hukum, karena politik hukum pada hakekatnya merupakan artikulasi perkembangan aspirasi masyarakat dan sekaligus juga disebabkan oleh kebutuhan dari suatu kekuasaan. Perubahan politik hukum agraria menjadi signifikan terlihat dari pranata-pranata yang dikeluarkan dan konflik yang muncul.

Berdasarkan pemahaman terhadap TAP MPR No.IX/MPR/2001, maka pokok permasalahan dalam rangka pembaruan di bidang hukum agraria adalah tidak adanya sinkronisasi peraturan perundangan di bidang agraria dan yang terkait bidang agraria yang ada. Tumpang tindih inilah yang menjadi penyebab utama dari adanya kekisruhan dalam perkembangan hukum agraria sejak diundangkannya suatu undang-undang pertama di bidang agraria. Evaluasi atau peninjauan kembali pada akhirnya harus dimulai dari aturan dan kebijakan pokok di bidang agraria dan kemudian menelusuri peraturan pelaksana dan terkait lainnya.

---

<sup>215</sup>Sediono MP. Tjondronegoro, *Sosiologi Agraria*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1999, Hal-3.

Hal ini ditegaskan kembali melalui Keputusan MPR No.V/MPR/2003 tentang Penugasan kepada Pimpinan MPR RI untuk Menyampaikan Saran atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Presiden, DPR, BPK, MA pada sidang tahunan MPR RI Tahun 2003. Salah satu point penting dalam Keputusan tersebut adalah saran yang disampaikan MPR kepada Presiden terkait Reformasi Agraria, yakni untuk:

- 1) menyelesaikan berbagai konflik dan permasalahan di bidang agraria secara proposional dan adil, dari permasalahan hukumnya sampai dengan implementasinya di lapangan.
- 2) bersama-sama DPR membahas undang-undang pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya manusia yang akan berfungsi sebagai undang-undang pokok.
- 3) mempermudah dan mempermudah proses sertifikasi tanah untuk rakyat kecil, khususnya petani.

Berdasarkan saran pada huruf a. maka Pemerintah diminta segera melakukan upaya penyelesaian berbagai konflik pertanahan baik dari sisi hukum maupun sisi faktual di lapangan. Artinya harus ada pembaruan hukum yang komprehensif terkait konflik-konflik atau sengketa pertanahan, mulai dari aturan hukum sampai pada tahap eksekusi. Adapun pada saran b, secara tidak langsung MPR menyarankan untuk membentuk suatu undang-undang baru tentang pembaruan agraria yang akan dijadikan sebagai undang-undang pokok. Salah satu interpretasi dari saran ini adalah mengganti undang-undang pokok di bidang agraria (UUPA) dengan suatu undang-undang baru.

#### 4.3.1 Evaluasi terhadap UUPA

Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang dikenal sebagai Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) lahir sebagai perwujudan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 memang sejak semula berciri populis, sebagai undang-undang nasional pertama yang dilahirkan 15 tahun setelah kemerdekaan, ketentuan-ketentuan

UU PA sekaligus merupakan perwujudan dari sila-sila dalam Pancasila.<sup>216</sup> Sebagai perwujudan dari ideologi kerakyatan yang bersifat (neo) populistis.<sup>217</sup> UUPA merupakan produk politik hukum agraria nasional yang lahir sarat dengan wacana historikal, menempati posisi yang strategis dalam mewujudkan kesejahteraan, keadilan dan kesejahteraan rakyat dalam bingkai negara kesatuan Indonesia. Setidaknya ada 3 tujuan pokok dari UUPA yakni:<sup>218</sup>

1. Meletakkan dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat 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.

Pasal-pasal dalam UUPA merupakan aktualisasi konsepsi filsafat – religius dari pasal 33 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945 yakni bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa untuk bangsa Indonesia, yang dipergunakan bagi sebesar-besarnya untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia. Dalam konteks inilah UUPA merupakan payung bagi seluruh perundangan yang terkait dengan pengaturan di bidang keagraria Nasional. UUPA dimaksudkan sebagai landasan seluruh program-program baru perundangan agraria dan untuk menyelaraskan situasi agraria dan falsafah Indonesia modern.<sup>219</sup> Namun dalam perjalanannya terjadi pergeseran kebijakan pertanahan dari yang semula bersifat populis ke arah kebijakan yang cenderung prokapital. pergeseran ini terjadi karena pilihan orientasi kebijakan ekonomi yang pada suatu saat

---

<sup>216</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Op. Cit., Hal 220, lihat pula Maria S.W. Soemardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Op. Cit. Hal 4.

<sup>217</sup> Endang Suhendar dan Ifdhal Kasim, *Tanah sebagai Komoditas: Kajian Kritis atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru*, Jakarta: Elsam, Cet.1, 1996, Hal 17.

<sup>218</sup> Boedi Harsono, *Loc. Cit.*

<sup>219</sup> Karl J. Pelzer, *Sengketa Agraria: Pengusaha Perkebunan Melawan Petani*, Pustaka Sinar Harapan, 1991, Hal 62.

menekankan pada aspek pemerataan namun kemudian bergeser ke arah pertumbuhan ekonomi.<sup>220</sup>

UUPA yang kemudian diwujudkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang mendukungnya, dipertanyakan kembali. Setidaknya terdapat dua kelompok yang mewakili kecenderungan pemikiran yang berbeda terhadap orientasi kebijakan saat ini dan kebijakan yang akan datang. Penggunaan berbagai istilah, misalnya; reformasi, amandemen, ataupun revisi UUPA sesuai dengan defenisi masing-masing menyiratkan adanya keinginan untuk melihat kembali apakah falsafah UUPA masih relevan atau sudah saatnya ditinggalkan.

Pertama, kelompok populis melihat bahwa dalam perkembangannya, UUPA melalui berbagai kebijakan yang ada telah semakin kurang mampu mengayomi hak-hak masyarakat. Sementara disisi lain, UUPA itu makin memberikan peluang atau kemudahan kepada mereka yang mempunyai akses terhadap modal dan akses politik dengan segala dampaknya. Gejala ketidakadilan berupa berkurangnya tanah pertanian dengan disertai penggusuran, hilangnya mata pencaharian petani, terancamnya pulau jawa sebagai gudang beras bertambahnya para *land refugee*, unsur spekulasi dalam penguasaan tanah yang dilakukan oleh pengembang perumahan dan pengusaha kawasan industri hanyalah beberapa contoh yang menjadikan keprihatinan utama kelompok populis.<sup>221</sup> Kenyataan empiris tersebut mendorong kelompok ini untuk mengupayakan peninjauan kembali berbagai kebijakan pertanahan yang berdampak terhadap ketidakadilan dan kesenjangan sosial.

Kedua, Kelompok Prokapitalis, kelompok yang cenderung berfikir kapitalis justru berpendapat bahwa UUPA kurang tanggap mengantisipasi arus penanaman modal asing, kurang mendorong daya saing, kurang terbuka dan ketinggalan jaman, serta kurang memberi kelonggaran terhadap penanaman

---

<sup>220</sup> Maria S.W. Soemardjono, *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan*, *Loc Cit.*

<sup>221</sup> *Ibid.*, Hal 27.

modal asing dan oleh karena itu UUPA perlu di revisi.<sup>222</sup>

Kelompok pertama, cenderung melihat bahwa pada dasarnya secara substantif UUPA masih relevan untuk dipertahankan, baik sebagian maupun seluruhnya, namun peraturan dan kebijakan yang mendasarkan diri pada UUPA dan implemementasi dari kebijakan tersebut yang harus ditinjau kembali dengan menyelaraskan pada pokok-pokok nilai, arahan dan prinsip-prinsip dalam UUPA. Di sisi lain adanya interpretasi dan implemementasi yang melenceng dari ruh dalam UUPA, tentunya sedikit banya berakar pada ketentuan-ketentuan dalam UUPA sendiri, sehingga banyak pemerhati hukum tanah nasional yang cenderung menyebutnya sebagai penyempurnaan UUPA, daripada mengubah, mengganti atau mencabut.

Dari sisi praktik perancangan undang-undang, sesungguhnya proses penyempurnaan tersebut dapat dilakukan dengan mengubah atau undang-undang perubahan (jika perubahan atau penyempurnaan materi muatannya kurang dari lima puluh persen), dan dengan mengganti atau undang-undang penggantian (jika perubahan sangat mendasar secara substantif dan materi yang diubah lebih dari lima puluh persen). Tampaknya yang dimaksud oleh mayoritas pemerhati hukum tanah nasional sebagai penyempurnaan adalah mengubah UUPA (melalui suatu undang-undang perubahan), bukan suatu undang-undang yang sama sekali baru yang mengganti UUPA. Sehingga secara teknis perancangan (*legal drafting*), undang-undang tersebut memiliki judul, “Undang-Undang Nomor...Tahun... tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Penyempurnaan UUPA, sebagaimana diusung pihak populis adalah menyempurnakan UUPA kearah yang lebih adil dan berkeadilan. UUPA dengan konsepsi dan semangat serta asas-asas yang melandasinya masih relevan untuk kini dan masa yang akan datang. Sehingga dengan menyadari kekurangan-kekurangan dan kelemahannya yang perlu dilakukan adalah menyempurnakannya. Perangkat yang perlu dilengkapi misalnya isi rumusan lembaga-lembaga dan peraturannya, agar tersedia hukum yang secara lengkap

---

<sup>222</sup> *Ibid.*

dan jelas memuat ketentuan-ketentuan hukum yang dapat menghindarkan penafsiran yang keliru dalam pelaksanaannya. Penyempurnaan juga disesuaikan dengan kondisi kekinian dan kebutuhan hukum yang berkembang, seperti kebijakan perluasan otonomi di bidang pertanahan.<sup>223</sup>

Isu lain terkait dengan penyempurnaan UUPA adalah belum optimalnya implementasi prinsip dasar dalam UUPA terkait perlindungan terhadap hak seseorang yang tanahnya diambil alih oleh pihak lain yakni instansi pemerintah untuk kegiatan yang berkaitan dengan kepentingan umum atau pihak swasta untuk berbagai kegiatan yang menunjang usahanya. Belum ada jaminan terhadap kesetaraan kualitas hidup mereka yang tanahnya diambil alih, sebelum dan sesudah terjadinya pengambilalihan. Isu sentral terkait hal ini adalah pemberian ganti rugi sebagai bukti terhadap pengakuan, penghormatan dan perlindungan hak asasi manusia. Meskipun sudah ada peraturan perundangan yang mengatur hal tersebut yakni Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Perpres Nomor 36 Tahun 2006 menggantikan Kepres No.55 Tahun 1993). Secara substantif, aturan didalam Perpres dinilai bermasalah terutama terkait penegertian kepentingan umum dan ketentuan ganti rugi. Demikian pula ketepatan instrumen hukum guna mengatur masalah pengambilalihan lahan masyarakat yang terkait HAM yang wadahnya seharusnya adalah undang-undang. Perpres ini berpeluang tidak berlaku secara sosiologis, mengingat adanya resistensi masyarakat terhadap ketentuan di dalamannya.

Dalam perkembangannya isu revisi UUPA ini mengalami pasang surut terkait dengan politik hukum di Indonesia, pada penyusunan prolegnas 2004-2009. Terdapat beberapa RUU di bidang dan terkait agraria yang masuk kedalam daftar panjang RUU untuk dilakukan pembentukan dan perubahan, termasuk di dalamnya RUU Perubahan atas UUPA. Bahkan pada tahun 2005 dan 2006, RUU perubahan atas UUPA ini masuk dalam prioritas tahunan. Namun pada tahun 2007, Pemerintahan Soesilo Bambang Yudhoyono

---

<sup>223</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indoensia; Sejarah Pembentukan...*, *Op Cit*, Hal 254-257.

merubah arah politik hukumnya, sehingga RUU Perubahan atas UUPA kemudian tidak lagi diagendakan. Rencana perubahan atas UUPA disepakati oleh pemerintah dan DPR RI untuk dihentikan. Kedua pihak bersepakat untuk mempertahankan UUPA. Kesepakatan ini dicapai melalui rapat BPN RI dan Komisi II DPR RI dalam rapat tanggal 29 januari 2007.<sup>224</sup>

Fakta yang berkembang selanjutnya adalah diusulkannya RUU tentang Pertanahan oleh pihak pemerintah dalam proses pembahasan bersama prolegnas di DPR.<sup>225</sup> Usulan ini kemudian disetujui DPR dan RUU tentang Pertanahan masuk dalam daftar panjang prolegnas 2010-2014 dengan nomor urut 65.<sup>226</sup> Usulan ini justru menimbulkan banyak pertanyaan, mengingat hal ini dinilai semakin menjauhkan kita dari konsep pembaruan yang dimaksud. Pilihan ini terkesan sangat sektoral, dilandasi oleh pragmatisme keputusan politis dan makin mempersempit pelaksanaan pembaruan agraria menjadi administrasi pertanahan belaka. Akankah RUU ini mampu menjawab mandat pembaruan yang diamanatkan TAP MPR No.IX/MPR/2001? Akan sangat tergantung pada sejauh mana substansi yang diatur dalam RUU ini. Materi ini akan dikaji lebih dalam pada bagian berikutnya.

Terkait dengan isu pengambilalihan tanah bagi kepentingan pembangunan, pemerintah telah memasukkan RUU tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan umum dalam dua periode program legislasi nasional, yakni pada periode 2005-2009 namun tidak terselesaikan bahkan belum tersentuh pembahasannya, dan masuk kembali pada daftar program legislasi 2010-2014. Kajian lebih mendalam akan dibahas pada bagian selanjutnya.

#### 4.3.2 Sengketa pertanahan dan penyelesaiannya

Salah satu masalah pertanahan yang muncul dewasa ini adalah adanya

<sup>224</sup> “Usulan KPA kepada Presiden SBY, Reforma Agraria: Jembatan Kemakmuran Bangsa”, dalam Iwan Nurdin, *PPAN: Layu Sebelum Berkembang*, Jakarta:KPA, 2008, Hal 35.

<sup>225</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Daftar Usulan RUU Program Legislasi Nasional Prioritas Tahun 2010-2104 di Lingkungan Pemerintah*, Loc. Cit.

<sup>226</sup> Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Keputusan DPR RI Nomor 41A/DPR RI/2009-2010 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2010-2014*, Loc. Cit.

sengketa antara rakyat yang diwakili oleh sekelompok masyarakat tertentu dengan “Negara” yang tersimbolisasi dalam berbagai izin dan hak pengusahaan suatu wilayah (tanah) kepada beberapa pihak atas suatu legitimasi hukum. Bila dicermati, konflik yang dahulu ada, mempunyai sifat *horisontal*, antara rakyat dengan rakyat, namun dalam paradigma dewasa ini konflik yang timbul bersifat *vertikal*, terjadi antara rakyat “petani” berhadapan dengan pemilik modal dalam negeri atau asing yang beraliansi strategis dan taktis dengan penguasa atau rakyat berhadapan langsung dengan pemerintah. Sengketa ini menjadi semakin intens dengan tidak tuntasnya penanganan dan penyelesaian terhadap konflik-konflik pertanahan tersebut. Penanganan terkesan tidak komprehensif, tidak tuntas dan bersifat partial atau sektoral.

Meningkatnya konflik penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam, termasuk tanah baik yang bersifat struktural maupun horizontal yang semakin tajam antara lain disebabkan oleh beberapa faktor diantaranya;

- a. struktur pemerintahan yang sentralistik mempermudah berlakunya penafsiran tunggal untuk kepentingan rezim yang berkuasa;
- b. kelembagaan yang ada tidak mampu mendukung tegaknya asas-asas penyelenggaraan negara yang baik dan bersih;
- c. pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 ditafsirkan secara longgar dan dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai undang-undang sektoral yang saling tumpang tindih dengan segala akibatnya;
- d. tidak adanya kemauan untuk mengakomodasi pluralisme hukum yang berlaku dalam masyarakat (hukum positif vs hukum adat);
- e. lebih menghargai formalitas ketimbang substansi (pengingkaran hak masyarakat adat/lokal dan mereka yang tidak dapat menunjukkan alat bukti hak);
- f. budaya hukum yang tidak mengutamakan harmoni, tetapi bersifat mempertentangkan (pihak kuat vs pihak lemah, pihak yang berkuasa vs rakyat kecil, desa vs kota, dan sebagainya) dengan segala dampaknya.<sup>227</sup>

---

<sup>227</sup>Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Op. Cit., Hal 71.

Selain itu terdapat beberapa pola atau tipologi dari sengketa tanah baik dilihat dari kawasan atau tempatnya, objek tanahnya, maupun penyebab timbulnya sengketa. Secara garis besar BPN membagi permasalahan pertanahan ke dalam delapan kelompok besar yaitu:<sup>228</sup>

1. Masalah/sengketa tanah perkebunan.
2. Masalah penggarapan tanah kawasan hutan oleh masyarakat.
3. Masalah yang berkaitan dengan putusan pengadilan oleh pihak yang kalah.
4. Masalah permohonan pendaftaran yang berkaitan dengan tumpang tindih hak atau sengketa batas.
5. Masalah yang berkaitan dengan pendudukan tanah dan/atau tuntutan ganti rugi masyarakat atas tanah-tanah yang telah dibebaskan oleh pihak swasta untuk berbagai kegiatan.
6. Masalah tanah yang berkaitan dengan klaim sebagai tanah ulayat.
7. Masalah yang berkaitan dengan tukar menukar tanah bengkok desa yang telah menjadi keluarhan.
8. Masalah-masalah lainnya seperti sengketa dari pemanfaatan lahan tidur dan tanah terlantar (BPN, 2003).

Secara garis besar tipologi dari sengketa pertanahan dipilah dalam 5 kelompok besar, yaitu:<sup>229</sup>

1. Kasus-kasus yang berkenaan dengan penggarapan atau pendudukan rakyat atas areal perkebunan, kehutanan, dan tanah-tanah yang dikuasai BUMN dan ABRI (TNI AD, TNI AL, TNI AU).
2. Kasus-kasus berkenaan dengan pelanggaran peraturan landreform.
3. Kasus-kasus berkenaan dengan ekses-ekses dalam penyediaan tanah untuk pembangunan.
4. Sengketa perdata berkenaan dengan masalah tanah.
5. Sengketa berkenaan dengan tanah ulayat.

Berbagai upaya penyelesaian sengketa yang dilakukan antara lain

---

<sup>228</sup> *Ibid.*, Hal 110-111.

<sup>229</sup> *Ibid.*, Hal 111-112.

melalui koreksi administratif yang dilakukan BPN selama sengketa tersebut masih menjadi lingkup kewenangan BPN. Namun di luar itu, sengketa diselesaikan di badan peradilan, bahkan ada kasus yang dibawa ke ranah politik, seperti ke DPR. Penyelesaian sengketa juga dimungkinkan dilakukan melalui mediasi antar pihak. Fakta empiris menunjukkan bahwa belum ada sinkronisasi dan koordinasi antar berbagai lembaga terkait dengan sengketa pertanahan, sifat dan tipologi serta penyelesaiannya. Akar masalah inilah yang menimbulkan konflik berkepanjangan. Kondisi ini pula yang mendorong ide pembaruan agraria. Terlebih sengketa pertanahan tidak lagi hanya antar warga (horizontal) tetapi antara warga dan pemerintah (vertikal). Sengketa agraria di Indonesia bersifat multidimensi dan hanya merupakan puncak gunung es dari beragam jenis konflik lain yang juga mendasar.

TAP MPR tentang pembaruan agraria mengarahkan landasan beroperasinya tanah sebagai sumber daya agraria pada masa yang akan datang harus didasarkan pada tiga pilar utama, yakni menghormati dan melindungi hak asasi manusia, keberlanjutan dari aspek produktif masyarakat dan penegakan asas-asas pemerintahan yang baik dan bersih. Upaya yang harus dilakukan dalam rangka penyelesaian konflik agraria terkait dengan bidang peraturan perundangan, kelembagaan dan proses dan mekanisme penyelesaian sengketa itu sendiri. Hal ini sejalan dengan saran MPR kepada Presiden terkait reformasi agraria, pada sidang tahunan 2003, yakni “menyelesaikan berbagai konflik dan permasalahan di bidang agraria secara proposional dan adil, dari permasalahan hukumnya sampai dengan implementasinya di lapangan.”

Pembentukan suatu pengadilan agraria atau komisi penyelesaian konflik sumber daya agraria atau lembaga semacamnya sempat muncul sebagai suatu usulan konkrit terhadap masalah tersebut mengingat kompleksitas dan sifat sengketa pertanahan yang multidimensi. Dalam potret politik pemerintah periode 2009-2014, RUU tentang pengadilan keagrariaan masuk dalam daftar program legislasi jangka panjang 2010-2014. Namun pertanyaannya adalah sejauh mana efektifitas pembentukan suatu kelembagaan baru semacam ini tanpa didukung oleh peraturan perundangan yang mengatur materi penyelesaian sengketa di bidang pertanahan. Kajian

mendalam terhadap hal ini dianalisa dalam bagian berikutnya.

#### **4.4 Studi terhadap Pokok-Pokok Materi Muatan RUU Bidang Hukum Agraria dalam Prolegnas 2010-2014**

Agenda Pembaruan agrarian yang dituangkan dalam TAP MPR IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, belum sepenuhnya diimplementasikan dalam Prolegnas. Hal itu terutama terlihat dari prolegnas 2010-2014. Hal ini mencerminkan juga program pembaruan hukum agraria belum menjadi program yang menjadi prioritas untuk dilaksanakan. Pemahaman dan serta keinginan pemerintah dan DPR dalam melaksanakan pembaruan hukum agraria masih belum memenuhi harapan para pembaru agraria di tanah air.

Dalam daftar prolegnas 2010 sampai dengan 2014 terdapat beberapa RUU di bidang pertanahan yakni antara lain RUU tentang Pengambilalihan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan, RUU tentang Pengadilan Keagrarian, RUU tentang Pertanahan, RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah beserta Benda-Benda yang berkaitan dengan Tanah, dan RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 56/Prp/Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.<sup>230</sup> Namun terkait isu-isu pokok dalam pembaruan hukum agraria sebagaimana telah dipaparkan dalam bagian sebelumnya, penulis membatasi untuk melakukan kajian dan analisa pada 3 RUU yaitu: RUU tentang Pengambilalihan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan, RUU tentang Pengadilan Keagrariaan dan RUU tentang Pertanahan.

##### **4.4.1 RUU tentang Pengambilalihan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan**

RUU tentang Pengambilalihan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan merupakan usul inisiatif yang berasal dari DPR, yang dalam

---

<sup>230</sup>Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Keputusan DPR RI Nomor: 41A/DPR RI/2009-2010 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional 2010-2014, Loc. Cit.*

perkembangannya RUU inisiatif ini diberikan kepada pemerintah. Pemerintah ternyata mengubah judul RUU tentang Pengambilalihan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan menjadi RUU tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Perubahan judul tersebut menurut pemerintah merupakan pengembangan dari RUU Pengambilalihan/Perolehan Tanah untuk Kegiatan pembangunan yang disusun BPN tahun 2003. RUU Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum terdiri dari 13 Bab dan 43 Pasal.

#### **4.4.1.1 Pokok-Pokok Pikiran RUU tentang Pengambilalihan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan<sup>231</sup>**

Beberapa pokok pikiran dalam RUU tentang Pengambilalihan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan sebagai berikut:

##### **(1) Pokok-Pokok Kebijakan Pengadaan Tanah**

- (a) Ketentuan dalam RUU Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum digunakan untuk pemenuhan kebutuhan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah atau badan hukum yang ditunjuk pemerintah atau pemerintah daerah. Dalam setiap kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum wajib melibatkan peran serta masyarakat. Dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum harus menjamin hak dan kepentingan masyarakat yang terkena pengadaan tanah.
- (b) Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan cara pelepasan/penyerahan atau penegasan hapusnya hak atas tanah dan/atau benda-benda yang ada di atasnya atau dengan cara lain yang disepakati oleh pihak-

---

<sup>231</sup>Pokok materi muatan ini bersumber dari draft RUU berasal dari Pemerintah yang disusun oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dengan judul RUU tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang merupakan pengembangan dari RUU Pengambilalihan/Perolehan Tanah untuk Kegiatan Pembangunan yang disusun pada tahun 2003.

pihak yang bersangkutan. Pembangunan untuk kepentingan umum adalah kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah atau pemerintah daerah atau badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah atau pemerintah daerah.

- (c) Pembangunan untuk kepentingan umum baik yang berada di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah meliputi:
- i. Jalan umum (Jalan non tol dan jalan tol), rel kereta api atau sejenisnya, saluran pembuangan air atau sanitasi;
  - ii. Waduk, bendungan, bendung irigasi, dan bangunan pengairan lainnya;
  - iii. Pelabuhan, Bandar udara, stasiun kereta api dan terminal;
  - iv. Tempat pembuangan sampah;
  - v. Fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;
  - vi. Cagar alam dan cagar budaya
  - vii. Pembangkit transmisi, gardu dan distribusi tenaga listrik;
  - viii. Penyediaan perumahan untuk masyarakat miskin;
  - ix. Yang ditentukan dan ditetapkan presiden;
- (d) Pengadaan dan rencana pemenuhan kebutuhan tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan apabila berdasarkan Rencana Tata Ruang dan telah ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM).

(2) Perencanaan

pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, pihak yang memerlukan tanah menyusun proposal rencana pembangunan yang menguraikan:

- i. Maksud dan tujuan pembangunan;
- ii. Letak dan lokasi pembangunan;
- iii. Luasan tanah yang diperlukan;
- iv. Sumber pendanaan;
- v. Analisis kelayakan lingkungan perencanaan pembangunan, termasuk dampak pembangunan berikut upaya pencegahan dan pengendaliaanya.

(3) Penetapan Lokasi

(a) Pihak yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum yang dilampiri dengan proposal, kepada Bupati/Walikota.

(a) Penetapan lokasi diterbitkan atas dasar kesesuaian rencana pembangunan dari aspek;

- i. Rencana tata ruang;
- ii. Penatagunaan tanah
- iii. Penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah;
- iv. Lingkungan

(4) Tata Cara Pengadaan Tanah

(a) Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah

Pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di wilayah Kabupaten/Kota dilakukan dengan bantuan panitia pengadaan tanah Kabupaten/Kota yang dibentuk Bupati/Walikota yang susunan keanggotaanya terdiri atas unsur perangkat daerah dan unsur BPN RI.

(b) Penyuluhan

Panitia Pengadaan Tanah bersama Pihak yang memerlukan tanah melakukan penyuluhan kepada masyarakat yang terkena pembangunan untuk memberikan informasi dan memperoleh masukan dari masyarakat mengenai rencana, manfaat dan tujuan pembangunan, tata cara pengadaan tanah, kebijakan bentuk dan besarnya ganti rugi, termasuk alternative pemukiman kembali (relokasi), pelaksanaan

pemberian ganti rugi, tata cara pengajuan keberatan.

(c) Identifikasi dan Inventarisasi

Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota melakukan identifikasi dan Inventarisasi atas penguasaan penggunaan dan pemilikan tanah dan/atau tanaman dan atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Hasil pelaksanaan identifikasi dan inventarisasi diumumkan di Kantor Desa/Kelurahan, Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, melalui website selama 7 (tujuh) hari, dan/atau melalui mass media paling sedikit 2 (dua) kali penerbitan guna memberikan kesempatan bagi pihak yang berkepentingan untuk mengajukan keberatan.

(d) Musyawarah

Panitia pengadaan tanah Kabupaten/Kota memfasilitasi musyawarah antara pihak yang memerlukan tanah dengan pihak yang terkena pengadaan tanah

(e) Penunjukan lembaga penilai.

Penunjukan Lembaga penilai dilakukan secara langsung oleh pihak yang terkena pengadaan bersama-sama pihak yang memerlukan tanah difasilitasi panitia pengadaan tanah.

Lembaga penilai lembaga tersebut merupakan lembaga yang sudah mendapat lisensi dari Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

(f) Keputusan panitia pengadaan tanah kabupaten/kota

panitia pengadaan tanah menerbitkan keputusan bentuk dan/atau ganti rugi dan daftar nominative pembayaran ganti rugi.

(g) ganti rugi

Yang berhak menerima ganti rugi adalah:

- i. Pemegang hak atas tanah baik yang sudah bersertifikat atau yang belum bersertifikat

- ii. Masyarakat hukum adat yang tanah ulayatnya terkena pembangunan;
- iii. Nadzir bagi tanah wakaf
- iv. Pemakai tanah Negara; dan
- v. Pemilik bangunan, tanaman atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah

Bentuk Ganti Rugi dapat berupa;

- i. Uang dan/atau
- ii. Tanah pengganti; dan/atau
- iii. Pemukiman kembali.

(h) pengajuan keberatan

Pihak yang terkena pengadaan tanah keberatan terhadap keputusan panitia pengadaan tanah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti rugi, mengajukan banding ke pengadilan tinggi yang wilayah hukumnya meliputi letak tanah yang akan memutus dalam tingkat pertama dan terakhir.

(i) penitipan ganti rugi

Bidang-bidang tanah yang terkena kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum hapus haknya menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh Negara setelah ditegaskan oleh lembaga yang bertanggung jawab dibidang pertanahan. Penegasan hapusnya hak atas tanah yang dikuasai langsung oleh Negara didasarkan putusan pengadilan tinggi yang merupakan putusan pertama dan terakhir tidak dapat dilakukan upaya hukum lain atas permohonan pihak yang memerlukan tanah.

(5) Biaya

Biaya pengadaan tanah dibebankan kepada pihak yang memerlukan tanah

(6) Pengadaan tanah skala kecil

pengadaan tanah bagi kegiatan pembangunan untuk kepentingan

umum yang memerlukan tanah yang luasnya tidak lebih 1 (satu) hektar dapat dilakukan langsung oleh pihak yang memerlukan tanah dengan pihak yang terkena pengadaan tanah, dengan secara langsung melalui jual beli, tukar menukar atau dengan cara lain yang disepakati kedua belah pihak, tanpa bantuan panitia pengadaan tanah.

- (7) Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum

Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah dilaksanakan secara langsung melalui jual beli, tukar menukar, atau dengan cara lain yang disepakati kedua belah pihak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **4.4.1.2 Kajian terhadap RUU tentang Pengambilalihan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan**

Bahwa hak rakyat dalam menguasai tanah diatur dalam undang-undang, bila terdapat pengambilalihan terhadap hak menguasai tersebut tentu harus diatur pula dalam undang-undang. Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum berisi ketentuan yang berkaitan dengan pengambilalihan hak atas tanah. Hak atas tanah merupakan hak asasi setiap orang. Perlu diingat bahwa deklarasi universal hak asasi Manusia menyebutkan bahwa "tidak seorangpun dapat dicabut hak miliknya secara sewenang-wenang." Dengan demikian pengaturan mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sudah selayaknya dilakukan melalui peraturan perundang-undangan berbentuk undang-undang.

Dalam RUU tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum terdapat pokok-pokok materi muatan yang berkenaan dengan pembaruan agraria dan perlu dikritisi. Pertama, mengenai bentuk dan kriteria pembangunan untuk kepentingan umum. Terdapat bentuk-bentuk pembangunan untuk kepentingan umum yang

tidak tepat yakni pembangunan untuk kepentingan umum yang ditentukan dan ditetapkan oleh presiden. Pembangunan untuk kepentingan umum yang ditentukan dan ditetapkan oleh presiden akan menimbulkan ketidakpastian penggunaan tanah karena presiden dapat dengan leluasa menentukan suatu pembangunan untuk kepentingan umum sesuai dengan penafsirannya. RUU ini seharusnya memuat kriteria apa yang dimaksud pembangunan untuk kepentingan umum tidak hanya memuat bentuk-bentuknya saja.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam RUU ini harus sesuai dengan penggunaan tanah Pasal 2 TAP MPR IX/MPR/2001<sup>232</sup> tentang definisi pembaruan agraria yang mencakup penataan kembali penggunaan sumber daya agraria untuk kepastian dan perlindungan hukum untuk keadilan dan kemakmuran rakyat. Pembangunan untuk kepentingan umum dalam RUU ini ternyata belum sejiwa dengan semangat dalam TAP MPR Nomor.IX/MPR/2001 karena kriteria pembangunan untuk kepentingan umum masih belum jelas dan ditafsirkan sendiri oleh pemerintah. Sehingga ada yang tidak sesuai dengan prinsip pembaruan agraria yakni menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia serta mengembangkan demokrasi dan transparansi. Pengalaman selama ini hak menguasai oleh negara yang dikelola oleh kementerian dan lembaga pemerintah pengelolaannya bersifat sektoral dan saling tumpang tindih. Kriteria Pembangunan untuk kepentingan umum merupakan hal sangat penting dan harus diketahui oleh masyarakat karena hal itu menyangkut pengambilalihan hak atas tanah masyarakat.

Kedua, berkaitan dengan ganti rugi. Ganti rugi dalam RUU ini masih menggunakan bentuk yang lama. Selama ini bentuk ganti rugi yang ada belum dapat menyelesaikan sengketa pertanahan yang berkaitan dengan pengadaan tanah. Hal ini terlihat dari masih tingginya kasus sengketa tanah. Sampai saat ini terdapat 4.581 kasus

---

<sup>232</sup>Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *TAP MPR IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, Loc. Cit.*

sengketa tanah.<sup>233</sup> Asas kesetaraan dalam proses ganti rugi selama ini sulit terwujud karena dalam realitasnya masyarakat yang tanahnya diambil harus berhadapan dengan perintah dan pemodal. Disinilah asas kesetaraan tidak terwujud rakyat yang pada umumnya kurang memiliki pengetahuan dan akses informasi harus berhadapan dengan pemerintah dan pemodal yang memiliki segalanya.<sup>234</sup> Proses ganti rugi yang dalam RUU ini belum menganut prinsip menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dalam pembaruan agraria yang terdapat dalam TAP MPR IX/MPR/2001. Seharusnya hak masyarakat tersebut dilindungi oleh undang-undang sehingga tidak tepat asas kesetaraan dalam ganti rugi.

Ketiga, RUU ini hadir dalam ketiadaan peta perencanaan penggunaan tanah. Ketiadaan peta perencanaan penggunaan tanah telah mengakibatkan kompetisi dan sengketa penggunaan ruang dengan tanah sebagai dasarnya. Selama ini yang terjadi kementerian dan lembaga pemerintah merumuskan penggunaan ruang atas tanah secara parsial dan sesuai dengan kepentingannya.<sup>235</sup>

Suatu peraturan perundang-undangan sebagai aturan hukum tertulis yang baik setidaknya harus memenuhi 3 unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis. Unsur filosofis dalam RUU ini adalah pembangunan kepentingan umum untuk kemakmuran sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945. Bila amanat merujuk kepada UUD NRI Tahun 1945 maka pasal yang sesuai adalah Pasal 33 ayat (3). Filosofi tersebut harus tercermin dalam pokok-pokok materi muatan dalam RUU ini. Dalam RUU ini belum terlihat dengan jelas tujuan untuk kemakmuran rakyat dalam pembangunan untuk kepentingan umum. Ketidakjelasan tersebut adalah tidak adanya definisi dan kriteria pembangunan untuk kepentingan umum yang berdampak pada kemakmuran rakyat.

---

<sup>233</sup> Berdasarkan data BPN yang dikutip Buletin Dunia Dalam yang diterbitkan Konsorsium Pembaruan Agraria.

<sup>234</sup> "Melawan RUU Pengadaan Tanah", *Buletin Dunia Dalam*, Edisi XXIII/2010, Hal 5.

<sup>235</sup> *Ibid.*

Unsur sosiologis dalam RUU ini adalah meningkatnya pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah, maka pengadaan tanah perlu dilakukan dengan cepat dan transparan. Hal ini menutup peluang lahirnya spekulasi tanah dan dipastikan tersedianya tanah untuk kepentingan umum dan memperhatikan prinsip yang berlaku secara universal. Unsur sosiologis adalah memotret keadaan dan realitas yang ada di masyarakat terhadap kebutuhan pengaturan dalam bentuk undang-undang sehingga peraturan perundang-undangan yang dibuat materi muatannya akan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan. Yang perlu dipertanyakan apakah masalah yang terdapat di masyarakat tersebut adalah tidak transparan dan menciptakan spekulasi untuk pengadaan tanah bagi kepentingan umum. Mengenai transparansi tentunya berkaitan dengan tata cara atau mekanisme, yang berwenang membuat mekanisme adalah pemerintah. Jadi yang tidak transparan adalah bukan rakyat. Spekulasi ada karena mekanisme yang ada tidak transparan sehingga banyak terjadi penyalahgunaan.

Unsur yuridis dalam sebuah undang-undang adalah suatu perundang-undangan harus jelas kewenangan pembuatannya, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan keharusan mengikuti tata cara tertentu. Berdasarkan TAP MPR IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. RUU Pengambilalihan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan bukan merupakan bentuk kebijakan yang sesuai dengan arah kebijakan pembaruan agraria sebagaimana diatur dalam Pasal 5 TAP MPR IX/MPR/2001, sehingga RUU ini tidak sesuai dengan peraturan yang mengamanatkan pembaruan agraria.

RUU tentang Pengambilalihan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan merupakan RUU yang tidak merespon terhadap kebutuhan dan aspirasi yang ada di masyarakat. Kebutuhan masyarakat disini tentunya tertuang dalam pembaruan agraria yang dikukuhkan dalam TAP MPR IX/MPR/2001 tentang Pembaruan

Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. RUU tentang Pengambilalihan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan tidak memiliki tujuan melayani kebutuhan riil masyarakat, atau dengan perkataan lain ia lebih sebagai “*problem solver*”. Keadilan yang ingin dicapai adalah keadilan material (substansif).<sup>236</sup> RUU ini bukan merupakan hukum responsif yang mampu mengatasi ketegangan-ketegangan akibat terjadinya perubahan sosial. Agar hukum menjadi responsif, sistem hukum dalam banyak hal hendaknya terbuka terhadap tantangan-tantangan yang ada dalam masyarakat.<sup>237</sup>

#### 4.4.2 RUU tentang Pengadilan Keagrarian

RUU Pengadilan Keagrarian merupakan RUU usulan DPR. Penulis belum mendapatkan draft maupun naskah akademik yang berasal dari DPR. Penulis mendapatkan RUU ini masih berbentuk naskah akademik dengan judul yang berbeda dengan pengadilan keagrariaan yakni Komisi Nasional untuk Penyelesaian Sengketa Agraria (KNUPKA) yang berasal dari lembaga swadaya masyarakat yang aktif dibidang pembaruan agraria.<sup>238</sup> Substansi yang terdapat dalam naskah akademik secara garis besar adalah sama dengan ide pengadilan keagrariaan, yakni untuk membentuk suatu lembaga yang menangani penyelesaian sengketa agraria.

##### 4.4.2.1 Pokok-pokok pikiran Naskah Akademik Komisi Nasional untuk Penyelesaian Sengketa Agraria (KNUPKA)

###### (1) Lingkup Wewenang dan Kegiatan

Sebagai lembaga yang menangani sengketa-sengketa agraria dan mempersiapkan pelaksanaan pembaruan agraria di Indonesia,

---

<sup>236</sup> Philippe Nonet and Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward and Responsive Law* (New York: Harper & Row, 1978), dalam Satya Arinanto, *Politik hukum 2*, Loc Cit.

<sup>237</sup> *Ibid.*

<sup>238</sup> Tim Kerja Menggagas Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Sengketa Agraria (KNUPKA), Naskah Akademik Penyelesaian Sengketa agraria dan Usulan Pelembagaannya di Indonesia, Konsorsium Pembaruan Agraria, 2010

KNuPKA berwenang untuk:

- i. Mendaftar, memverifikasi dan memberkas kasus-kasus sengketa agraria yang diadukan oleh kelompok masyarakat secara kolektif;
- ii. Membuat dan menyampaikan rekomendasi penyelesaian kasus-kasus sengketa agraria tersebut kepada para pihak yang terlibat di dalam sengketa;
- iii. Memfasilitasi penyelesaian sengketa melalui mediasi, negosiasi dan arbitrase;
- iv. Menyusun rancangan peraturan perundang-undangan dan kelembagaan untuk penyelesaian sengketa agraria dan pelaksanaan pembaruan agraria;
- v. Melakukan sosialisasi, koordinasi dan kerjasama dengan badan-badan pemerintah maupun non-pemerintah dalam rangka pencapaian tujuan Komisi.

Sedangkan jenis-jenis kegiatan KNuPKA adalah:

- i. Menyebarluaskan gagasan, prinsip-prinsip, dan tatacara penyelesaian sengketa agraria yang berkeadilan dan dalam rangka menjalankan pembaruan agraria;
- ii. Menyusun prosedur pendaftaran tuntutan dan verifikasi, serta metode-metode penyelesaian sengketa yang tepat;
- iii. Melakukan pendataan terhadap sengketa-sengketa agraria yang terjadi selama ini;
- iv. Menerima pendaftaran dan memverifikasi tuntutan-tuntutan kelompok masyarakat untuk penyelesaian sengketa agraria yang dialaminya;
- v. Mengupayakan penyelesaian sengketa/sengketa dengan cara alternatif (alternative dispute resolution), mediasi, negosiasi,

- arbitrase, dan/atau mengeluarkan rekomendasi penyelesaian atas sengketa/sengketa tersebut;
- vi. Melakukan tinjauan ke lapangan untuk proses verifikasi maupun dalam rangka penyelesaian sengketa dengan cara alternatif;
  - vii. Menyusun naskah Rancangan Undang-undang Penyelesaian Sengketa Agraria yang di dalamnya terkandung muatan tentang pembentukan Pengadilan Khusus Agraria dan penguatan kewenangan Komisi untuk penyelesaian sengketa agraria secara cepat dan berkeadilan, dalam waktu yang sesegera mungkin setelah pembentukan Komisi;
  - viii. Mempersiapkan Rancangan Undang-undang Pembaruan Agraria yang di dalamnya terkandung muatan tentang kelembagaan pelaksana pembaruan agraria.

Dengan ruang lingkup kewenangan dan jenis kegiatan dari KNUPKA di atas, maka KNUPKA sangat tidak mungkin menjadi subordinat dari institusi lain hal ini mengingat kapasitas kerja yang akan dilakukan. Kapasitas kerja dan kebutuhan melakukan langkah-langkah yang cepat, membuat institusi harus merupakan badan tersendiri. Juga, mengingat kewenangan, kapasitas dan logistik yang akan digunakan, maka instiusi ini harus merupakan suatu Komisi yang bersifat independen, yang untuk pertama kalinya dibentuk oleh Presiden. Namun, meskipun dibentuk oleh Presiden, tidak dengan sendirinya dapat membuka jalan bagi intervensi dari presiden. Oleh sebab itu, institusi ini harus diberi payung hukum yang kedudukan hukumnya tidak bisa diganggu dengan mudah oleh intervensi presiden. Artinya, pada gilirannya dibutuhkan sebuah undang-undang tersendiri untuk mengatur hal ini. KNUPKA melalui Presiden dan/atau masyarakat melalui parlemen dapat mengambil prakarsa untuk memungkinkan undang-undang guna menguatkan posisi badan penyelesaian sengketa

agraria.

## (2) Susunan Organisasi

Mengingat kewenangan dan jenis kegiatannya, maka organisasi ini adalah badan kerja yang cepat dalam mengambil keputusan dan demokratis kualitas keputusannya. Setiap keputusan hendaknya tidak bertumpu pada satu orang, sebaiknya digunakan mekanisme sidang pleno dengan sifat terpusat. Sebagai organ yang ad hoc, maka sebaiknya jenis pekerjaan-pekerjaan tertentu dilakukan secara ad hoc, yang segera berakhir setelah tugas selesai. Hal ini dibutuhkan untuk menghemat sumber daya dan mempercepat kerja.

Adapun susunan organisasi disesuaikan dengan tugas pokok dan fungsi-fungsinya, yang untuk permulaan dapat saja sebagai berikut:

- i. Pleno, sebagai pengambil keputusan tertinggi;
- ii. Ketua dan Wk. Ketua sebagai pelaksana harian;
- iii. Sub komisi-sub komisi yang terdiri dari:
  - Sub Komisi Pendataan, Registrasi dan Verifikasi Klaim;
  - Sub Komisi Penerangan, Pendidikan dan Perluasan Jaringan;
  - Sub Komisi Penyelesaian Sengketa; dan
  - Sub Komisi Kajian dan Pengembangan Perundang-undangan Sekretaris Jenderal sebagai pelayan administrasi kegiatan.

## (3) Keanggotaan

Komisi yang bermaksud untuk memfasilitasi penyelesaian sengketa agraria dan mempersiapkan pelaksanaan pembaruan agraria ini mensyaratkan anggotanya memiliki kapasitas pemahaman terhadap wacana sengketa, sehingga mampu

melakukan tindakan-tindakan yang cepat dan tepat. Oleh sebab itu, anggota haruslah pihak yang memang memiliki kapasitas pengalaman tertentu dalam masalah-masalah keagrariaan. Sifat institusi yang hendak mengerjakan jumlah kasus yang banyak dan pemikiran yang lengkap, tentu saja membutuhkan konsentrasi yang penuh dan waktu yang besar. Oleh sebab itu, anggota haruslah bisa bekerja secara full, dan tidak sedang melakukan aktivitas lain yang bisa menimbulkan beban tambahan, apalagi sengketa kepentingan.

Dengan demikian, sifat keanggotaan KNUPKA adalah:

- i. Anggota sebaiknya bukan anggota aktif atau pengurus sebuah partai politik. Hal ini dibutuhkan agar dalam melakukan kerja, loyalitas anggota hanya pada institusi dan bukan pada partai. Dengan demikian kepentingan kerja institusi bisa dikedepankan, dan bukan sekedar kepentingan sempit sebuah partai. Asal-usul keanggotaan perlu sekali mempertimbangkan asal-usul yang berkenaan dengan reputasinya. Komisi ini membutuhkan individu anggota yang kuat memperjuangkan kepentingan korban dan mampu menembus kemelut birokrasi pemerintahan dan siasat dari para pelanggar untuk menghindari dari pertanggungjawaban. Kepakaran hendaknya tidak dijadikan acuan pertama.<sup>239</sup> Keahlian adalah aspek kedua atau ketiga. Untuk itu, jejak langkah calon harus bisa diketahui publik, yang akan menjadi kontrol perjalanan komitmen dari yang bersangkutan.
- ii. Jumlah anggota Komisi tidak perlu banyak. Jumlahnya disesuaikan dengan posisi yang akan diduduki oleh anggota dalam susunan organisasi Komisi. Semakin sedikit jumlah keanggotaan Komisi semakin baik. Sedikitnya jumlah anggota Komisi ditujukan untuk mempermudah dan mengefektifkan pengambilan keputusan. Setiap posisi dari anggota Komisi

---

<sup>239</sup> Untuk pekerjaan ini dibutuhkan komitmen yang tinggi sebagai modal awal

dapat meminta dan dibantu oleh jumlah staff dan tenaga ahli yang cukup dan handal. Staff dan tenaga ahli inilah yang bekerja atas tugas dari dan atas nama anggota Komisi.

- iii. Sebaiknya anggota diperoleh dari sebuah proses terbuka, dan dengan demikian siapa saja berhak untuk ikut ambil bagian, menawarkan diri atau mencalonkan diri bergabung dalam institusi ini. Keseimbangan antara laki-laki - perempuan perlu menjadi prinsip utama dalam susunan keanggotaan Komisi. Untuk itu diperlukan sebuah seleksi yang dijalankan secara terbuka dengan kriteria yang juga terbuka.<sup>240</sup>

#### **4.4.2.2 Kajian terhadap Naskah Akademik Komisi Nasional untuk Penyelesaian Sengketa Agraria (KNUPKA)**

Pembentukan sebuah lembaga/institusi yang bertugas untuk menyelesaikan sengketa-sengketa yang berkaitan dengan sumber daya agraria memang sangat dibutuhkan. Sejak dihapuskannya (dicabutnya) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1964 tentang Pengadilan Landreform (UU No.21/1964) dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1970 tentang Penghapusan Pengadilan Land Reform, maka persoalan sengketa agraria dikembalikan ke Pengadilan Negeri jika tidak bisa diselesaikan di tingkat non pengadilan. Padahal waktu itu UU No. 21/1964 (UU Pengadilan Landreform) disusun untuk menjawab persoalan yang berkembang di lapangan akibat program landreform yang seringkali menimbulkan sejumlah persoalan penetapan tanah-tanah yang menjadi obyek landreform dan ketepatan dalam pembagiannya. Karena itu, Pengadilan Landreform berwenang mengadili perkara-perkara perdata, pidana, dan administratif yang timbul akibat pelaksanaan program landreform.

Pembentukan lembaga peradilan yang khusus ini didasari oleh pandangan bahwa perkara-perkara landreform memiliki sifat khusus, karenanya dibutuhkan suatu badan peradilan dengan susunan, kekuasaan dan

---

<sup>240</sup>Hal ini dimaksudkan untuk menghindari konflik kelompok dalam institusi. Namun, untuk pertama kalinya, Presiden dapat menyeleksi dan menetapkannya, berdasar atas kewenangannya.

tata cara yang khusus pula.<sup>241</sup> Dalam hal ini kekhususan perkara landreform dilihat dari dimensi politik dan pembentukan kesadaran bersama bahwa landreform adalah suatu program yang merupakan bagian dari gerakan revolusioner untuk membangun dasar-dasar bagi pembangunan sosial dan ekonomi bangsa pada waktu itu. Karena itu, sifat partisipatif dari peradilan ini menjadi sangat menonjol. Pertimbangannya dengan pembentukan lembaga peradilan yang partisipatif rakyat bisa terlibat dalam memutuskan 'secara adil' perkara-perkara yang penuh dengan muatan sosial-ekonomi-dan politik dari sengketa akibat pelaksanaan program landreform.<sup>242</sup>

Sejumlah sengketa agraria yang muncul dan melihat pada sejumlah perilaku represif negara terhadap rakyat di dalam sejumlah sengketa agraria, maka dapat disimpulkan bahwa lembaga peradilan umum yang disertai tugas untuk menyelesaikan sengketa-sengketa itu tidak menunjukkan kinerja yang baik sebagai sebuah institusi yang bertugas dan berwenang untuk menjadi penentu bagi keberlanjutan atau terputus atau berpindahinya hubungan yang terjalin antara pihak-pihak yang berseketaka dengan tanah yang disengketakan. Sejumlah penyelesaian *extra-judicial* yang tampak dari sejumlah corak penindasan dan penaklukan rakyat dalam suatu sengketa pertanahan menunjukkan hal itu. Begitupun dengan peningkatan sejumlah pengaduan ke lembaga-lembaga non pengadilan, seperti Komnas HAM dan DPR yang diharapkan dapat menyelesaikan sengketa, dan terus maraknya aksi-aksi unjuk rasa dari petani atau rakyat pemilik dan penggarap tanah atau dari kelompok mahasiswa dan Organisasi non politik menunjukkan bahwa lembaga peradilan yang ada dianggap tidak cukup memadai untuk menangani sengketa-sengketa yang muncul. Sekalipun ada sejumlah sengketa yang kemudian memperoleh perlakuan judicial, justru lembaga peradilan umum bahkan Mahkamah Agung sekalipun saat ini lebih sering gagal dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga yang seharusnya menegakan keadilan dan menegakan sesuatu yang telah menjadi hak (hak

---

<sup>241</sup> Lihat Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Peradilan Landreform*, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1964, LN. No. 109 Tahun 1964 TLN. No. 2701, khususnya bagian Menimbang huruf (b).

<sup>242</sup> Hal ini ditandai dengan ikut sertanya wakil-wakil organisasi petani sebagai hakim anggota dalam Pengadilan Landreform -baik di tingkat Pusat maupun Daerah.

seseorang atas tanah yang sudah dimilikinya) adalah tetap menjadi hak yang bersangkutan. Dua kasus sengketa yang dikemukakan di awal sekali dan dijadikan sebagai potret sengketa tanah di Indonesia menunjukkan hal itu. Pengadilan umum, umumnya tidak berhasil melihat adanya persoalan sengketa agraria yang mesti diputuskan dibalik suatu perkara pidana yang diajukan ke meja mereka. Karena jika persoalan sengketa agraria yang diselesaikan, maka dengan sendirinya perkara pidana yang diajukan juga akan terselesaikan dengan adil dan telah didudukkan pada tempat yang semestinya. Tetapi dari sejumlah pengadilan kasus pidana atas rakyat/petani yang sedang bersengketa tidak ada satupun yang berhasil mendudukan persoalan pidana tersebut dalam ruang persoalan lain yang lebih besar dan mendasar yang menyebabkan munculnya sejumlah tindak pidana yang didakwakan kepada para tersangka. Dalam setiap persoalan sengketa agraria tampak ada "keengganan" dan "ketidakmampuan" dari lembaga peradilan yang ada sekarang untuk memasuki wilayah analisa perkara yang lebih besar yang terjalin dalam hubungan sebab-akibat dengan persoalan awal yang diajukan ke meja pengadilan. Karena wilayah-wilayah analisa perkara itu bisa jadi akan masuk ke dalam dimensi-dimensi lain dari hubungan manusia/masyarakat dengan tanah atau sumber-sumber agraria lainnya, yaitu dimensi politik atau dimensi religius. Padahal jika menengok kepada sejumlah kasus-kasus sengketa agraria yang muncul, nyaris tidak ada yang lepas dari persoalan politik itu.

Maka dengan terbentuknya sebuah lembaga/institusi yang menangani penyelesaian sengketa agraria sesuai dengan karakternya. Karakter lembaga/institusi tersebut adalah dapat menyelesaikan sengketa agraria berdasarkan hubungan manusia/masyarakat dengan tanah atau sumber-sumber agraria lainnya. TAP MPR IX/2001 telah memberikan mandat yang jelas, baik yang ditujukan kepada DPR maupun Presiden, yakni: (1) menjalankan pembaruan agraria, dan (2) menegakan prinsip-prinsip pengelolaan sumber daya alam yang berkeadilan dan berkelanjutan. Sementara sebagai arahan kebijakan, TAP ini menghendaki: (1) dilakukan peninjauan kembali segala perundangan-undangan dan peraturan di bidang

agraria yang selama ini sifatnya sektoral, tumpang tindih, dan tidak mengandung semangat untuk mengedepankan kepentingan rakyat banyak dalam hal penguasaan, pemanfaatan, dan pengelolaan tanah dan sumber daya alam lainnya; (2) dilakukannya penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan yang lebih dikenal dengan istilah *land reform*, sekaligus dilakukan pendataan dan inventarisasi tanah untuk kepentingan *land reform* ini; (3) diselesaikannya sengketa-sengketa agraria dan pengelolaan sumber daya alam dengan berpegang pada prinsip menjunjung tinggi hak azasi manusia, termasuk memperkuat kelembagaan yang akan bertugas melaksanakan penyelesaian sengketa-sengketa ini; dan yang ke-(4) adalah mengupayakan pembiayaan bagi program pembaruan agraria dan penyelesaian sengketa-sengketa agraria maupun dalam pengelolaan sumber daya alam. Pembentukan lembaga/institusi yang menangani penyelesaian sengketa agraria sudah sesuai dengan yang diamanatkan dalam TAP MPR IX/2001.

Dalam TAP MPR V/MPR/2003 tentang Saran kepada Lembaga-lembaga Negara Pada bagian saran bagi pelaksanaan pembaruan agraria Tap MPR ini, ditegaskan saran: “menyelesaikan berbagai sengketa dan permasalahan di bidang agraria secara proporsional dan adil mulai dari persoalan hukumnya sampai dengan implementasinya di lapangan.....”. Dan pada bagian saran di bidang lingkungan hidup, Tap MPR ini menyarankan: “Membentuk lembaga atau institusi independen lainnya untuk menyusun kelembagaan dan mekanisme penyelesaian sengketa agraria dan sumber daya alam, agar memenuhi rasa keadilan kelompok petani, nelayan, masyarakat adat dan rakyat pada umumnya sehingga berbagai sengketa dan kekerasan dapat dicegah dan ditanggulangi; Mempercepat pembahasan RUU pelaksanaan pembaruan agraria,.... RUU penataan struktur agraria serta RUU penyelesaian sengketa agraria dan sumber daya alam”.

Dilihat dari unsur filosofis sebagai suatu syarat pembentukan undang-undang yang baik, RUU ini memiliki filosofi untuk menjamin dan melindungi hak-hak setiap orang dalam mempertahankan haknya dalam hal ini adalah hak atas tanah. Keberadaan RUU ini untuk memberikan

penyelesaian terhadap sengketa tanah yang menimpa masyarakat sehingga masyarakat dapat terjamin dan terlindungi haknya secara adil.

Unsur sosiologis RUU ini adalah kebutuhan masyarakat terhadap perlindungan dan jaminan terhadap hak atas tanah dimana terdapat hubungan antara masyarakat dengan tanah dan sumber sumber agraria lainnya. Bentuk jaminan dan perlindungan tersebut adalah salah satunya adalah penyelesaian sengketa tanah melalui dibentuknya lembaga /institusi penyelesaian sengketa tanah yang mandiri, bebas, dan kuat. RUU ini sangat dibutuhkan oleh masyarakat karena selama ini banyak terjadi sengketa tanah yang belum terselesaikan. Di Indonesia saat ini, sengketa agraria adalah satu persoalan yang sangat serius. Ironisnya, sengketa agraria ini tidak pernah diperhatikan dan diurus oleh badan-badan negara Republik Indonesia secara serius. Sehingga di satu pihak, masih terus-menerus hidup faktor-faktor yang menyebabkan seringnya, dalamnya dan luasnya sengketa-sengketa agraria; dan di pihak lain tidak ada upaya secara sistematis untuk menyelesaikan sengketa-sengketa itu, terutama dalam rangka pemenuhan rasa keadilan dan hak asasi para korban.

*Resource Center* KPA (Konsorsium Pembaruan Agraria)<sup>243</sup> melakukan perekaman atas 1.753 kasus sengketa agraria<sup>244</sup> yang sifatnya struktural, yaitu kasus-kasus sengketa yang terjadi (melibatkan) penduduk setempat di satu pihak yang berhadapan dengan kekuatan modal dan/atau instrumen negara. Dengan menggunakan pengelompokan masyarakat ke dalam 3 sektor, seperti yang dikemukakan oleh Alexis Tocqueville (1805-

---

<sup>243</sup> KPA mengembangkan suatu sistem inventarisasi data mengenai kasus-kasus sengketa agraria yang terjadi di Indonesia lewat program Data Base Sengketa Agraria – KPA yang sistemnya dikembangkan sebagai bagian kerjasama KPA dengan dari proyek penelitian “*Land Tenure and Law in Indonesia: Implications for Livelihood, Community and Environment*” yang dilakukan oleh Dr. Carol Warren (Murdoch University, Perth) dan Dr. Anton Lucas (Flinders University, Adelaide).

<sup>244</sup> Angka ini dan angka-angka yang kemudian akan menyertainya dapat dikatakan sebagai angka minimal yang dapat diinventarisir oleh KPA. Dikarenakan oleh keterbatasan metodologi pengumpulan data yang ada, tidak semua kasus sengketa/sengketa yang terjadi di Indonesia dapat terliput. Meskipun demikian, data-data ini dapatlah dijadikan sebuah gambaran mengenai pola-pola sengketa agraria yang terjadi di Indonesia selama masa Orde Baru hingga sekarang.

1859),<sup>245</sup> maka sengketa agraria yang struktural sifatnya dapat dinyatakan sebagai sengketa antara kelompok-kelompok masyarakat sipil di satu pihak yang berhadapan dengan dua kekuatan lainnya yang ada di dalam kehidupan bermasyarakat, yakni: sektor bisnis dan/atau negara. Karena itu, satu faktor yang penting memainkan peran di dalam munculnya kasus-kasus tersebut adalah adanya kebijakan tertentu yang dikeluarkan oleh pihak pemerintah untuk berbagai tujuan<sup>246</sup> yang mengabaikan kenyataan adanya penguasaan tanah oleh penduduk setempat.

Seluruh kasus-kasus yang terekam tersebut tersebar di 2.834 desa/kelurahan<sup>247</sup> dan 1.355 kecamatan di 286 daerah Tingkat II (Kabupaten/Kota) (lihat Tabel ).<sup>248</sup> Rentang waktu dimana kasus-kasus tersebut mengemuka ke permukaan adalah sejak tahun 1970 hingga 2001. Dari kasus-kasus itu tercakup luas tanah yang dipersengketakan yang jumlahnya tidak kurang dari 10.892.203 hektar dan telah mengakibatkan tidak kurang dari 1.189.482 KK menjadi korban.

Tabel 4  
Jumlah Sengketa Agraria di 26 Propinsi

Propinsi	Jumlah			
	Kasus	Kabupaten & Kota	Kecamatan	Desa/ Kelurahan
SUMATERA	464	79	362	968
DI Aceh	47	11	43	97
Sumatera Utara	121	17	104	302
Sumatera Barat	32	12	35	61
Riau	33	8	28	58
Jambi	7	7	8	8
Bengkulu	13	4	11	24

<sup>245</sup> Alexis Tocqueville, *Democracy in America*, (Edited by Bruce Frohnen), London: Longmans, Green, and Co, 1889, By.

<sup>246</sup> Termasuk tujuan-tujuan yang dinyatakan sebagai “kepentingan umum” maupun untuk tujuan “pembangunan”

<sup>247</sup> Ini juga merupakan angka minimal, karena banyak kasus-kasus yang terekam tidak dapat diidentifikasi nama desa/kelurahan di mana warganya terlibat dalam sengketa.

<sup>248</sup> Data sengketa agraria di dalam Resource Center KPA masih disusun dalam peta geografi-administratif dengan inventarisasi nama dan jumlah propinsi di Indonesia sebelum pemekaran dan penambahan sejumlah propinsi maupun kabupaten yang terjadi pada masa pasca reformasi (sejak 1998). Sehingga data-data ini masih merujuk pada 26 propinsi (Timor Timur sudah tidak dimasukkan ke dalam pencatatan).

Sumatera Selatan	157	10	87	317
Lampung	54	10	46	101
<b>JAWA</b>	<b>946</b>	<b>100</b>	<b>659</b>	<b>1312</b>
Jawa Barat	484	26	368	705
DKI Jakarta	175	5	36	147
Jawa Tengah	99	32	101	190
DI Yogyakarta	19	5	16	20
Jawa Timur	169	32	138	250
<b>KALIMANTAN</b>	<b>92</b>	<b>30</b>	<b>100</b>	<b>179</b>
Kalimantan Timur	33	11	35	95
Kalimantan Tengah	6	3	8	17
Kalimantan Selatan	27	8	31	39
Kalimantan Barat	26	8	26	28
<b>SULAWESI</b>	<b>133</b>	<b>39</b>	<b>117</b>	<b>190</b>
Sulawesi Selatan	48	20	50	57
Sulawesi Utara	18	7	17	18
Sulawesi Tengah	58	8	42	94
Sulawesi Tenggara	9	4	8	21
<b>BALI</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	<b>12</b>	<b>14</b>
<b>NUSA TENGGARA</b>	<b>71</b>	<b>18</b>	<b>73</b>	<b>101</b>
Nusa Tenggara Timur	44	12	44	65
Nusa Tenggara Barat	27	6	29	36
<b>MALUKU</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>32</b>
<b>PAPUA</b>	<b>28</b>	<b>9</b>	<b>26</b>	<b>38</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.753</b>	<b>286</b>	<b>1.355</b>	<b>2.834</b>

Diolah dari Data-base Koflik Agraria KPA, entry due to Dec 30, 2001

Dilihat dari adanya kebijakan publik yang menjadi penyebab terjadinya kasus-kasus sengketa dan/atau sengketa tersebut, maka sengketa yang paling tinggi intensitasnya adalah yang terjadi karena sengketa atas lahan perkebunan besar (344 kasus). Selanjutnya secara berturut-turut adalah kasus-kasus yang terjadi akibat adanya kebijakan publik yang

berkaitan dengan pembangunan sarana umum dan fasilitas perkotaan (243 kasus), pembangunan perumahan dan kota baru (232 kasus), pengembangan kawasan kehutanan produksi (141 kasus), pembangunan kawasan industri dan pabrik (115 kasus), pembangunan bendungan dan sarana pengairan (77 kasus), pembangunan sarana wisata [*tourism, hotels and resorts* (73 kasus)], pengembangan kawasan pertambangan besar (59 kasus) dan pembangunan sarana militer (47 kasus). Untuk lengkapnya lihat Tabel berikut ini.

Tabel 5  
Jumlah Kasus Berdasarkan Peruntukannya  
Menurut Putusan Pejabat Publik

No	Jenis Sengketa	Jumlah	A%
1	Perkebunan	344	19,6
2	Sarana Umum/Fasilitas Perkotaan	243	13,9
3	Perumahan/Kota Baru	232	13,2
4	Kehutanan Produksi	141	8,0
5	Kawasan Industri/Pabrik	115	6,6
6	Bendungan/Pengairan	77	4,4
7	Turisme/Hotel/Resort	73	4,2
8	Pertambangan	59	3,4
9	Sarana Militer	47	2,7
10	Kehutanan Konservasi/Lindung	44	2,5
11	Pertambakan	36	2,1
12	Sarana Pemerintahan	33	1,9
13	Perairan	20	1,1
14	Transmigrasi	11	0,6
15	Lain-lain	278	15,9
	Jumlah Seluruh Sengketa	1.753	100

Diolah dari Data-base Koflik Agraria KPA,  
entry due to Dec 30, 2001

Dari data yang ada, intensitas sengketa yang tertinggi terjadi di propinsi Jawa Barat (484 kasus). Berikutnya adalah: DKI Jakarta (175 kasus), Jawa Timur (169 kasus), Sumatera Selatan (157 kasus), Sumatera Utara (121 kasus), Jawa Tengah (99 kasus), Sulawesi Tengah (58 kasus)<sup>249</sup>,

<sup>249</sup>Belum termasuk kasus sengketa tanah yang terjadi di Kabupaten Bulukumba yang terjadi antara PT London Sumatera Indonesia, Bulukumba dengan masyarakat sekitar perkebunan tersebut. Dalam peristiwa aksi pendudukan tanah yang dilakukan oleh sejumlah warga setempat

Lampung (54 kasus), dan Sulawesi Selatan (48 kasus), dan NAD (47 kasus). Dari data-data yang telah dijabarkan sebelumnya ternyata cukup banyak kasus sengketa agraria yang tersebar diseluruh wilayah di Indonesia dan sampai saat ini banyak kasus yang belum selesai dengan mekanisme proses peradilan yang ada.

Unsur yuridis dalam RUU ini adalah sebagai amanat dalam arah kebijakan pembaruan agraria yang terdapat dalam Pasal 5 ayat (1) huruf d dan e TAP MPR IX/MPR/2001 yaitu:

- 1) Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip pembaruan agrarian.
- 2) Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang terjadi.

RUU tentang lembaga/institusi menyelesaikan sengketa agraria merupakan RUU yang merespon terhadap kebutuhan dan aspirasi yang ada di masyarakat. RUU ini merupakan hukum responsif untuk mengatasi ketegangan-ketegangan akibat terjadinya perubahan sosial

#### **4.4.3 RUU Tentang Pertanahan**

Dalam daftar Prolegnas 2010-2014, RUU tentang Pertanahan ada dalam nomor urut 65 dengan keterangan DPR/Pemerintah, hal ini berarti RUU dapat merupakan usul inisiatif DPR ataupun usul dari pemerintah, belum ada kesepakatan siapa yang akan menjadi pihak pengusul dari RUU ini sekaligus kedua-dua pihak dapat menjadi pihak pengusul dan mengusulkannya dalam prioritas tahunan. Tampaknya pemerintah atau DPR belum menentukan pihak yang akan berinisiatif mengajukan RUU ini. Dalam proses pembahasan bersama antara DPR (Baleg) dengan Pemerintah (BPHN) dalam proses

---

pada Juli lalu 3 warga setempat tewas ditembak pasukan Brimob dan ratusan lainnya mengalami luka-luka akibat penembakan dan tindak kekerasan lainnya.

penyusunan Prolegnas 2010-2014, usulan RUU ini sesungguhnya berasal dari usulan Pemerintah (BPN). Pokok pikiran dalam RUU ini terdapat dalam daftar usulan RUU program legislasi nasional prioritas tahun 2010-2104 di lingkungan pemerintah. Pokok-pokok pikiran dalam RUU ini disiapkan dan diprakarsai oleh Badan Pertanahan Nasional.

#### 4.4.3.1 Pokok pikiran dalam RUU tentang Pertanahan<sup>250</sup>

##### (1) Tujuan Pembentukan

Mewujudkan satu peraturan perundangan di bidang pertanahan yang dapat mengakomodir dan /atau mengatur persoalan pertanahan secara utuh.

##### (2) Urgensi

Pengaturan dibidang pertanahan masih tersebar di beberapa pengaturan dan masih adanya pelaksanaan dari UUPA yang belum ditindaklanjuti sehingga perlu diatur dalam suatu Undang-Undang yang komprehensif yaitu Undang-Undang tentang pertanahan.

##### (3) Sasaran

Tercapainya suatu peraturan pertanahan yang dapat memberikan keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

##### (4) Substansi yang akan dimuat

- a) Asas dan tujuan pengaturan dan pengelolaan pertanahan.
- b) Hubungan antara bangsa Indonesia dengan tanah.
- c) Hak menguasai negara.
- d) Survey, pengukuran dan pemetaan pertanahan.
- e) Hak atas tanah dan pendaftaran tanah.
- f) Pengakuan terhadap hak ulayat.
- g) Pengaturan dan penataan pertanahan.
- h) Pengadilan, pemberdayaan dan pengawasan.
- i) Penyelesaian sengketa dan sengketa pertanahan.
- j) Sanksi.

---

<sup>250</sup> Pokok pikiran RUU tentang Pertanahan sebagaimana data yang disampaikan oleh BPHN dalam rapat kerja pembahasan prolegnas 2010-2014, Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Daftar Usulan RUU Program Legislasi Nasional Prioritas Tahun 2010-2104 di Lingkungan Pemerintah, Loc. Cit.*

#### 4.4.3.2 Kajian Terhadap RUU Pertanahan

RUU Pertanahan mencakup sinkronisasi dan harmonisasi berbagai peraturan perundangan terkait tanah, seperti UU Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU Penataan Ruang, UU Perkebunan, serta UU Pertambangan, Mineral dan Batubara. Aspek-aspek hukum adat juga ditata ke dalam sistem keagrariaan nasional. Dengan demikian, tampak adanya penerimaan terhadap paham sektoralisme dalam penyempurnaan UUPA. Penerimaan sektoralisme ini didasarkan kenyataan tidak adanya *leading sector* atau instansi yang memegang kendali koordinasi antar sektor. RUU ini berisi manajemen pertanahan dalam arti administrasi pertanahan. Salah satu tujuannya adalah untuk peningkatan keamanan penguasaan tanah dan peningkatan efisiensi, transparansi, dan perbaikan pemberian layanan dalam pendaftaran dan pemberian sertifikat tanah. Seperti yang tercantum dalam dokumen proyek, sertifikasi tanah ini memberikan basis yang signifikan

Unsur filosofis dalam RUU ini adalah mengatur tanah secara komprehensif untuk kemakmuran rakyat. Sedangkan unsur sosiologisnya, tersebaranya pengaturan agraria diberbagai bidang atau sektor sehingga dibutuhkan suatu sinkronisasi yang mengatur secara komprehensif tentanh pertanahan. Berdasarkan pendapat-pendapat yang ada dalam masyarakat melalui organisai kemasyarakatan RUU tentang Pertahanan berdampak kepada upaya-upaya hukum untuk memuluskan proses eksploitasi tanah secara liberal. Melalui mekanisme privatisasi, liberalisasi dan deregulasi para penguasa modal semakin terfasilitasi untuk melakukan eksploitasi sumber-sumber agraria yang ada.<sup>251</sup>

Kelahiran RUU Pertanahan nampaknya sangat dinantikan ditengah paradigma pembangunan *developmentalism* yang dilakukan oleh pemerintah. Atas nama pembangunan dan penciptaan kesejahteraan rakyatnya, paradigma *developmentalism* menjadikan pemerintah sebagai tangan yang memuluskan penguasaan sumber-

---

<sup>251</sup>Serikat Petani Indonesia, *RUU pertanahan agenda liberalisasi pertanahan* 30 April 2009, diunduh <http://www.spi.or.id/?p=939>, diakses Senin 27 Desember 2010.

sumber penghidupan rakyat oleh segelintir penguasa kapital.<sup>252</sup> Pendapat serupa banyak juga dikemukakan oleh lembaga swadaya masyarakat. Sampai saat ini tuding negatif terhadap pemerintah tidak ada tanggapan yang cukup serius dari pemerintah untuk menjelaskan kepada masyarakat bahwa maksud dari RUU Pertanahan adalah sebagai upaya untuk mensejahterakan rakyat.

Unsur yuridis RUU ini melaksanakan arah kebijakan pembaruan agraria yakni menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis. Penyelenggaraan tersebut dimaksudkan untuk pelaksanaan *landreform*.

---

<sup>252</sup> *Ibid.*