

**PEMBAHARUAN HUKUM (LAW REFORM)  
DALAM REVISI UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA  
( Dari Perspektif Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi )**

✓ w  
Suparjo Sujadi, SH<sup>1</sup>

*Pembaharuan (revisi) yang akan dilakukan terhadap UUPA memerlukan pengkajian secara mendalam dan komprehensif dari berbagai aspek terkait dengan pengaturan pertanahan nasional seperti misalnya aspek hukum, sosial, ekonomis, politis yang terdapat dalam lingkup obyek pertanahan dari sisi konsepsi pemikiran maupun realitasnya. Berbagai aspek yang terkait itu harus dipertimbangkan sebagai elemen-elemen yang merupakan mata rantai yang terkait erat dan saling mempengaruhi (interdependency). Tanah sebagai obyek yang diatur dalam UUPA memiliki kompleksitas permasalahan sebanyak kebutuhan manusia yang memerlukan tanah untuk berbagai keperluannya. Peran hukum dalam wacana ini adalah sebagai fasilitator sekaligus media atau wadah yang harus mampu mengakomodasikan, mengintegrasikan, menyerasikan berbagai aspek kepentingan (yang juga terdapat dalam bidang pertanahan).*



## I. PENDAHULUAN

Menjelang usianya mendekati tahun ke-40 yang lalu telah banyak ide-ide pembaharuan (revisi) terhadap Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 yang populer dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) itu masih terus dilontarkan bahkan rupanya telah ada upaya-upaya yang ditempuh pihak pemerintah untuk melakukan revisi tersebut. Ada bertumpuk-rumpuk argumen dan alasan-alasan diajukan oleh berbagai pihak dari kalangan akademisi, praktisi, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), kalangan bisnis dan pihak terkait lainnya atas berbagai dampak

---

<sup>1</sup> Staf Pengajar Hukum Agraria dan Staf Pembantu Dekan Bidang Pcndayagunaan Sistem Informasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia

negatif yang timbul dalam penerapan kebijakan-kebijakan pertanahan nasional selama ini.

Langkah awal dalam usaha merevisi UUPA oleh pihak pemerintah saat ini telah dimulai. Revisi UUPA sebagai produk hukum positif yang telah berlaku sekian lama tentunya bukanlah merupakan pekerjaan ringan dan "*instant*". Hal itu mengingat saratnya "*messages*" yang terkandung di dalam UUPA yang keberlakuannya ditujukan sebagai pembaharuan hukum tanah yang berlaku secara nasional menggantikan hukum tanah warisan kolonial. Sehingga menarik untuk dikaji dalam wacana revisi yang akan dilakukan terhadap UUPA tersebut tentunya terobsesi pada dua kutub, yaitu merupakan suatu pembaharuan hukum atau hanya merupakan rekonstruksi hukum tanah nasional. Sebab banyak ketentuan UUPA yang memberikan perlindungan dan keseimbangan pemilikan tanah bagi pihak golongan ekonomi lemah dan perlunya pembatasan pemilikan dan penguasaan tanah oleh golongan kapitalis melalui bentuk badan usaha (berstatus badan hukum) selama ini belum terlaksana oleh semua rejim yang berkuasa sehingga perlu dilakukan pengaturan secara lebih komprehensif, progresif, dan limitatif namun tetap mendukung dan memberikan iklim yang kondusif bagi dunia bisnis dan laju pertumbuhan ekonomi nasional.

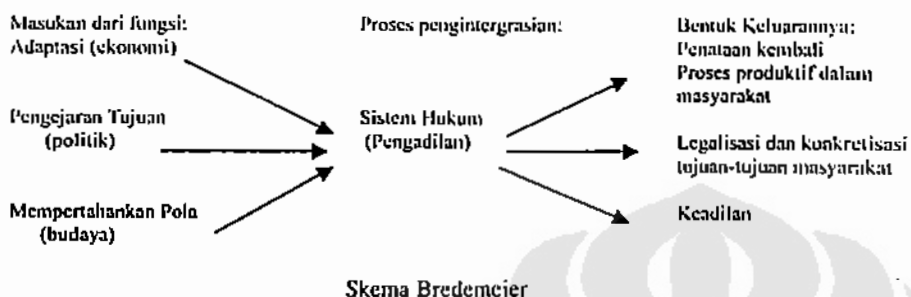
## II. PEMBAHARUAN HUKUM ATAU REKONSTRUKSI HUKUM

Dalam rangka revisi terhadap UUPA sebagai produk hukum dapat dikaji dalam berbagai tinjauan teoritis yang dapat menjadi dasar pertimbangan dalam rangka proses revisi tersebut. Seperti halnya istilah pembaharuan atau revisi dapat ditafsirkan sebagai menggantikan ketentuan hukum (undang-undang) yang lama dengan ketentuan hukum yang baru dalam pengertian secara keseluruhan seperti ide pada awal berlakunya UUPA meskipun dengan menggunakan tahapan waktu (*gradual*). Sedangkan rekonstruksi dapat diartikan sebagai membangun kembali dari apa yang sudah ada atau dapat dikatakan sebagai suatu lingkup perbaikan (*repairing*), ambal sulam terhadap asas-asas hukum dan ketentuan (norma) hukum yang telah ada yang dianggap masih belum lengkap atau yang "*out-of date*" atau tidak tertutup juga menambah ketentuan hukum baru yang dianggap perlu sesuai dengan kondisi masyarakat yang bersifat dinamis.

Untuk dapat menentukan bentuk revisi yang akan dilakukan terhadap UUPA maka sangat diperlukan pengkajian secara mendalam dan komprehensif dari berbagai aspek terkait dengan pengaturan pertanahan

nasional seperti misalnya aspek hukum, sosial, ekonomis, politis yang terdapat dalam lingkup obyek pertanahan dari sisi konsepsi pemikiran maupun realitasnya.

Berbagai aspek yang terkait itu harus dipertimbangkan sebagai elemen-elemen yang merupakan rangkaian dan antara satu dengan yang lainnya merupakan mata rantai yang terkait erat dan saling mempengaruhi (*inter-dependency*). Sedangkan khusus peran hukum dalam wacana ini yang dijalankan oleh fungsi pengadilan adalah sebagai fasilitator sekaligus media atau wadah yang harus mampu mengakomodasikan, mengintegrasikan (menyerasikan) berbagai aspek kepentingan (yang juga terdapat dalam bidang pertanahan) sebagaimana dikemukakan Bredemeier<sup>2</sup> dalam skema di bawah ini:



Berdasarkan konsep dari skema Bredemeier tersebut maka melalui pengkajian yang mendalam akan menjadi modal dalam melakukan revisi terhadap UUPA. Berbagai aspek tersebut harus menjadi bahan kajian di dalam merumuskan asas-asas dan norma-norma hukum di dalam undang-undang baru nantinya. Dalam kaitannya dengan pembangunan ekonomi maka dari bagan Bredemeier tersebut revisi UUPA diharapkan akan mampu menata kembali proses-proses perekonomian yang produktif sesuai dengan potensi sumber daya alam (tanah) dan sumber daya manusia sebagai pelaku ekonomi.

Norma-norma hukum yang terkandung di dalam pasal-pasal UUPA yang masih relevan dengan semangat reformasi yang dicanangkan para pembentuk UUPA terdahulu perlu dipertimbangkan keberlakuannya seperti semangat religius, semangat anti eksploitasi, anti monopoli dalam penguasaan dan pemilikan tanah, semangat kolektivitas dan keseimbangan dan kelestarian lingkungan hidup dalam penggunaan tanah. Dalam

<sup>2</sup> Bredemeier dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 1986, cet.2

pandangan ilmu hukum norma-norma tersebut mungkin tergolong yang harus disikapi secara konservatif, sedangkan terhadap norma-norma yang bersifat pengaturan teknis pelaksanaan harus diupayakan suatu pengembangan (inovasi) lebih lanjut sesuai dengan kemajuan masyarakat dan teknologi. Misalnya dalam kaitannya dengan pemberian tanda bukti hak yang merupakan bagian penting dari proses pendaftaran tanah maupun yang terkait dengan pelayanan pertanahan kepada masyarakat harus memperoleh perhatian serius dalam revisi tersebut. Penggunaan teknologi canggih dalam rangka pendaftaran tanah sejak proses pengukuran, pemetaan hingga penerbitan sertipikat harus lebih baik, lebih cepat, lebih efisien, akurat,<sup>3</sup> dan menghasilkan alat pembuktian yang sempurna dalam rangka menuju pada kepastian hukum dan perlindungan hukum yang cukup bagi pemegang hak. Perlunya pengembangan teknologi kadasteral tersebut terkait pula dalam rangka menekan berbagai konflik pertanahan yang ditimbulkan akibat belum sempurnanya sistem pendaftaran tanah selama ini.

Jiwa dan semangat nasionalitas UUPA yang memiliki ciri nasional dalam lingkup berlakunya maupun dalam preferensi pemilikan tanah masih tetap relevan dengan era globalisasi mendatang. Karena di dalam asas-asas hukum yang berlaku universal hal itu diakui di semua negara. Hal mana dapat kita jumpai asas "*lex rae sitae*" yang maksudnya bahwa dalam kaitannya dengan pihak asing, maka apabila terjadi sesuatu sengketa menyangkut obyek berupa tanah maka yang berlaku adalah hukum nasional dimana tanah tersebut terletak.

Hal lain yang amat penting adalah semangat demokrasi dalam kesempatan pemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah sebagai implementasi asas kolektivitas yang telah dianut UUPA. Di dalam masyarakat modern sekalipun demokrasi pemilikan tanah tetap relevan dan menjadi salah satu ukuran demokrasi serta dalam rangka menuju masyarakat industri. Sebagaimana pernah ditulis oleh James Madison (Presiden ke-empat Amerika Serikat) pada tahun 1789 dalam korespondensinya dengan Thomas Jefferson menanyakan perihal kaitan demokrasi dalam agraria dapatkah menunjang kelangsungan industrialisasi. Pertanyaan itu bertumpu pada diferensiasi kelas ekonomi yang

---

<sup>3</sup> Di dalam PP No. 24/1997 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN telah menerapkan sistem Global Positioning System (GPS) melalui pemanfaatan teknologi satelit dalam rangka pemetaan tanah-tanah di Indonesia yang salah satu titiknya terdapat di lingkungan Kampus UI Depok yang memiliki keakuratan tinggi dalam menentukan letak dan luas tanah.

menimbulkan kelas masyarakat yang tidak memiliki tanah (*landless*), dan timbulnya golongan masyarakat buruh.<sup>4</sup> Dari kedua faktor sumber daya tersebut pada akhirnya terkait dengan lingkup ekonomi. Dimana kondisi ekonomi yang timpang pada akhirnya akan menimbulkan anarki dan revolusi sosial, meskipun ada ungkapan dari Russel Lawrence Barsh<sup>5</sup> "*Democratization can be triggered by economic success or economic crisis*". Kelas masyarakat tak bertanah (*landless*), tuna karya merupakan bagian dari efek industrialisasi yang tanpa didahului penataan pemilikan dan penguasaan tanah yang seimbang dan proporsional sebagaimana gambaran yang sedang kita hadapi dalam wujud yang kurang lebih sama.

Program *Landreform* yang diamanatkan UUPA dan dilaksanakan dengan UU Nomor 56/Prp/1960 tidak lama dijalankan secara efektif dan kemudian berlanjut secara deviasi dengan program industrialisasi.

### III. KERANGKA TEORITIS PERANAN HUKUM DALAM PEMBANGUNAN EKONOMI

Norma-norma hukum dan semangat yang terkandung di dalam UUPA yang relevan masih perlu dipertahankan dan sisanya perlu dilakukan pembaharuan sesuai dengan dinamika sosial dan kemajuan teknologi. Pembaharuan hukum tersebut merupakan bagian dari pembangunan di negara berkembang, seperti yang dikatakan John Henry Merryman dalam "*The American Journal of Comparative Law. Vol. 25, 1977,*" bahwa, "*There are also certain specific fields of law reform activity that assume special prominence in the developing nation. Examples are agrarian (or land) reform ...*"<sup>6</sup>

Sejalan dengan kelangsungan pembangunan ekonomi, maka revisi UUPA juga harus mampu menghasilkan ketentuan produk hukum baru yang akan berperan penting menentukan sukses tidaknya pembangunan nasional. Hukum pertanahan sebagai bagian dari sistem hukum nasional tidak lepas dari kemajuan pembangunan sistem hukum nasional yang memerlukan lembaga hukum yang mendukung implementasi (pelaksanaannya) yang menurut L. Michael Hager (*Regional Legal Adviser to the USA*

<sup>4</sup> Russel Lawrence Barsh, "Democratization and Development" dalam *Human Rights Quarterly*, Vol. 14 (1992), hal. 129 John Hopkins University Press dalam Erman Radjagukguk "Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi. Jilid I. (Kumpulan Tulisan). *reading materials* bagi mahasiswa Pasca Sarjana (S2 dan S3) Ilmu Hukum FHUI

<sup>5</sup> *ibid.* hal. 128

<sup>6</sup> *ibid.* hal. 471

*Agency for International Development Mission to Pakistan and Afghanistan*) meliputi antara lain : "Law reform, especially in the areas of land tenure, business law, commercial transaction, and taxation, stimulates economic growth ...."<sup>7</sup>

Sebagai bukti penyebab runtuhnya perekonomian nasional menjelang milenium ketiga relevan jika menyimak pendapat L. Michael Hager tersebut yaitu dengan beberapa kondisi yang dapat dilihat pada kebijakan hukum yang dilakukan pemerintah pada awal dekade 1990.

Pada awal dekade 1990 dapat dikatakan sebagai era yang kurang menguntungkan bagi dunia perekonomian kita yang ditandai dengan upaya deregulasi perekonomian dengan berbagai paket kebijakan yang diharapkan mampu menciptakan situasi yang kondusif bagi perekonomian nasional yang pada intinya memaksa timbulnya *tight money policy* akibat tidak efektifnya berbagai instrumen kebijakan untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi yang ditargetkan. Sehingga hal itu mendorong pemerintah melakukan pemberian kesempatan yang seluas-luasnya kepada pihak swasta dalam negeri maupun asing untuk menanamkan modal di Indonesia.

Hal itu dapat dilihat pada kebijakan pertanahan yang diarahkan pada tujuan menarik investor (perusahaan) asing menanam modalnya di Indonesia terlihat jelas dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 2/1993<sup>8</sup> dan peraturan pelaksanaannya yaitu berupa Keputusan Menteri Agraria No. 21/1993 dan nomor 22/1993, dengan menawarkan :

1. Kemudahan perolehan Ijin Lokasi di Kantor Pertanahan kabupaten /kotamadya.
2. Kemudahan prosedur dalam hal permohonan hak atas tanah sedapat mungkin dapat diselesaikan di daerah tingkat II kabupaten/kodya untuk tanah HGB maksimum 5 hektar dan untuk tanah HGU maksimum 200 hektar cukup di tingkat Kantor Wilayah Pertanahan, tidak perlu oleh Menteri Negara Agraria.
3. Prosedur yang singkat dan kepastian proses lahirnya hak atas tanah yang dimohon. Ijin Lokasi diterbitkan 12 hari sejak diterimanya

<sup>7</sup> L. Michael Hager. "The Role of Lawyers in developing Countries". dalam Erman Radjagukguk. Jilid I. *ibid*.

<sup>8</sup> Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 2/1993 tersebut telah diganti dengan Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 2/1999 tentang Ijin Lokasi dan Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3/1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatasan Hak di atas Tanah Negara.

permohonan Ijin Lokasi secara lengkap, sedangkan lahirnya hak atas tanah adalah 7 hari sejak pemeriksaan risalah tanah selesai.

4. Kepastian perpanjangan dan pembaharuan hak atas tanah. Untuk tanah HGB diberikan jangka waktu 30 tahun dapat memperoleh perpanjangan hak 20 tahun dan otomatis pembaharuan hak 30 tahun (total jangka waktunya 80 tahun), sedangkan tanah HGU diberikan jangka waktu maksimum 35 tahun dengan jaminan perpanjangan hak 25 tahun dan pembaharuan hak 35 tahun (total jangka waktunya 95 tahun).

Bagi pihak perorangan asing telah diatur dalam pasal 41 sampai 45 UUPA yang membuka kesempatan pemilikan tanah untuk pihak asing tersebut kemudian diikuti dengan Peraturan Pemerintah No. 41 tahun 1996 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 7 dan No. 8/1996 yang lebih menekankan pada aspek administrasi kependudukan bagi warganegara asing yang akan memiliki rumah dan tanah di Indonesia. Adanya kebijakan pemerintah tersebut ditujukan untuk mengejar target pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan melindungi pihak asing sebagai pemegang Tanah Hak Pakai atau Hak Sewa sesuai dengan perjanjian dengan pemegang hak atas tanah yang disewanya dengan memperhatikan jangka waktu hak atas tanahnya.

Tanah Hak Pakai dapat dijadikan jaminan kredit dan sudah ditunjuk sebagai salah satu obyek pembebanan Hak Tanggungan yang telah diatur dalam UU No. 4/1996 dengan tujuan memberikan jaminan bagi pihak-pihak yang terkait dalam perkreditan dalam pemberian agunan dan prosedur-prosedur pendaftarannya hingga prosedur eksekusi.

Hal itu dimungkinkan dengan adanya revisi terhadap Peraturan Pemerintah (PP) No. 10 tahun 1961, tentang Pendaftaran Tanah dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 24/1997 adalah dalam rangka memberikan kesempatan yang luas dan perlindungan kepada pemegang hak atas tanah (termasuk pihak asing) yang menguasai tanah dengan jangka waktu 5 (lima) tahun sejak tanggal penerbitan sertifikatnya. Hal ini adalah upaya untuk menciptakan ketenangan dalam melakukan investasi dan memberikan kepastian hukum yang selama ini menjadi *handicap* yang ditakuti oleh investor asing.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Namun demikian perlu kiranya diatur lebih lanjut secara rinci dan tegas terhadap pemilikan dan penguasaan tanah oleh pihak asing dalam rangka investasi di masa mendatang mengingat ketentuan di dalam PP Nomor 40 dan 41 tahun 1996 tersebut masih sumir

Khusus dalam era Reformasi sejak tahun 1998 hingga 1999 dan sedang berjalan terus hingga saat ini pemerintah mengeluarkan kebijakan yang “merakyat” sebagaimana dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 36 tahun 1998 yang mengatur tentang penelantaran tanah sebagai akibat penguasaan yang berlebihan oleh beberapa pihak dan mengeluarkan peraturan menteri dan peraturan lainnya seperti peningkatan tanah Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai menjadi Hak Milik untuk tanah-tanah yang dipergunakan untuk bangunan rumah tinggal sampai dengan luas 200 meter persegi<sup>10</sup> dan pembebasan pembayaran uang pemasukan untuk permohonan hak atas tanah negara di bawah luas 200 meter persegi untuk tanah non pertanian dan sampai 2 hektar untuk tanah pertanian melalui Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 4 tahun 1998. Dan di awal tahun 1999 kemudian dikeluarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 6 tahun 1999 yang mengatur terhadap eksistensi Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat terhadap penguasaan dan pemilikan atas tanah-tanah Ulayat yang disambut dengan baik oleh berbagai kalangan hanya disayangkan sudah agak terlambat mengingat kondisi yang terdapat di berbagai daerah yang berpotensi adanya Hak Ulayat dan masih adanya Masyarakat Hukum Adatnya ternyata telah memiliki pandangan yang kritis atas kebijakan pemerintah pusat yang selama ini terbukti belum mampu menciptakan keadilan di berbagai sektor kehidupan masyarakat termasuk kebijakan yang adil dalam pertanahan secara struktural telah menimbulkan reaksi yang keras atas tuntutan pemerataan dan keseimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Hal itu harus secara serius dan arif ditanggapi oleh para pemegang dan penentu kebijakan.

#### **Kendala-kendala dalam Pelaksanaan Kebijakan Pertanahan**

Berkaitan dengan pendapat L. Michael Hager tersebut di atas ternyata dapat terbukti dilihat berdasarkan penelitian yang pernah kami lakukan mengenai “Analisa Kebijakan Pertanahan Nasional dalam rangka Menyongsong Era Globalisasi”<sup>11</sup> yang menjadi kegagalan atau paling tidak kendala dari implementasi UUPA yang terdiri dari berbagai faktor dan

<sup>10</sup> . Lihat Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 tahun 1997, dan Nomor 15 tahun 1997

<sup>11</sup> Suparjo Sujadi, “Analisa Kebijakan Pertanahan Menghadapi Era Globalisasi Ekonomi”. Report of Normative Research 1998 has been published in *Jurnal Penelitian Faculty of Law- UI* Vol.1, No.1, September (1999)



dampaknya juga terjadi pada sektor primer perbankan dan sektor properti yang banyak diunggulkan sebagai lokomotif dalam pertumbuhan ekonomi sebagaimana terurai berikut ini.

Adapun kendala-kendala dalam penerapan kebijakan pertanahan nasional dapat timbul dari beberapa faktor penyebab yang dapat diuraikan di sini :

- 1). Masih belum dimengerti secara sistematis tujuan deregulasi oleh berbagai pihak yang terkait dengan pemanfaatan tanah yaitu :
  - a. Pihak Birokrasi yang masih belum mampu melaksanakan secara konsisten peraturan-peraturan malah menciptakan ketidakpastian dan menimbulkan *high cost economy* yang bertentangan dengan prinsip efisiensi. Hal itu dapat dilihat di wilayah DKI Jakarta untuk membebaskan tanah diperlukan SP3L (Surat Permohonan Prinsip Pembebasan Lahan) dari BPUT (Badan Pertimbangan Urusan Tanah) Pemda DKI disamping Ijin Lokasi dari Kantor Pertanahan. Juga masih belum semua Kepala Kantor Pertanahan yang mau memberikan pemberian hak atas tanah bagi perusahaan penanaman modal sesuai dengan ketentuan Peraturan Menteri Negara/Kepala BPN No. 2/1993 sebagaimana yang pernah terjadi di Bali, yang kebetulan pengalaman kami di lapangan akhirnya harus meminta fatwa dari Menteri Negara Agraria/Kepala BPN untuk meyakinkan Kepala Kantor Pertanahan di sana untuk memberikan hak atas tanah sesuai peraturan yang sudah berlaku tersebut, hal mana membutuhkan lebih banyak waktu dan biaya.
  - b. Pihak pengusaha dan perorangan yang memiliki akses dengan pihak penguasa memanfaatkannya untuk menekan pihak birokrat untuk mempermudah prosedur (yang sudah dipermudah) semata-mata untuk keuntungannya yang berarti mengorbankan pihak lain yang telah mengeluarkan biaya yang tinggi untuk pengurusan perijinan.
- 2). Peraturan yang dikeluarkan masih belum konsisten. bahkan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, sehingga ketika terjadi konflik bingung dan rancu mana yang menjadi pedoman, contoh yang aktual berkaitan dengan PP No. 41/1996 yang dilengkapi dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 7/1996, tentang persyaratan pemilikan tanah bagi orang asing serta Surat edaran (SE) Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 110-2871 tanggal 8 Oktober 1997 dan SE No. 500-3775, tanggal 10 Desember 1997 dengan Keputusan Otorita Batam No.151/UM-KPTS/IX/1996, tentang

Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Orang Asing di Batam yang diikuti oleh petunjuk pelaksanaannya oleh Kepala Satuan Pelaksana Otorita Batam Soeryohadi Djatmiko, tertanggal 11 Desember 1997 yang memuat ketentuan bahwa apabila orang asing yang memiliki rumah/tanah tidak lagi memenuhi persyaratan yang berlaku, maka tanah/rumah tersebut disita oleh Otorita. Sedangkan di dalam PP No. 41/1996 sudah jelas pengaturannya jika terjadi demikian maka tanah/rumah tersebut akan dilelang dan hasil lelang itu akan diberikan kepada orang asing pemilik tanah/rumah tersebut setelah dikurangi dengan biaya lelang ongkos-ongkos lain yang telah dikeluarkan.<sup>12</sup>

- 3). Ada arogansi sektoral yang merasa paling berhak mengatur pertanahan seperti antara Departemen Kehutanan (sekarang Departemen Pertanian dan Kehutanan, Departemen Transmigrasi dan Perambah Hutan (sekarang Departemen Transmigrasi dan Ketenagakerjaan) Departemen Pekerjaan Umum (sekarang Departemen Permukiman dan Pengembangan Prasarana Wilayah). Padahal sudah ada Inpres No. 1 tahun 1976 yang mengatur tentang sinkronisasi pelaksanaan tugas bidang keagrariaan dengan bidang kehutanan, pertambangan, transmigrasi dan pekerjaan umum namun tidak dapat dilaksanakan secara efektif.
- 4). Masih tingginya kolusi dan korupsi yang dilakukan oleh pihak pelaku bisnis dengan pihak birokrat dari kondisi-kondisi di atas, dan yang paling celaka juga terjadi dalam perbankan yang banyak menelorkan kredit macet dengan pola-pola *mark-up*, pelanggaran terhadap BMPK tentu saja terjadi pada pihak-pihak yang dekat dengan kekuasaan<sup>13</sup>.

Mengingat pengalaman yang telah kita alami maka pembaharuan hukum ataupun rekonstruksi hukum dalam rangka revisi UUPA sebagai sebuah pilihan memang harus dilakukan mengingat pentingnya peranan hukum dalam pembangunan ekonomi untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, sebagaimana yang pernah dikatakan Thomas Robert Malthus dalam "*Principles of Political Economy*" bahwa:

<sup>12</sup> . Properti Indonesia No. 49, Februari 1998

<sup>13</sup> . Kasus *Ruislag* Tanah GORO-BULOG yang telah "*inkraacht*" dan terbukti Tommy Soeharto telah melakukan *mark-up* (manipulasi) atau kasus kontroversial hingga saat ini *Golden Key - Edy Tansil* dari hasil penyidikan Kejaksaan Agung ternyata aset perusahaan tersebut tidak layak sebagai jaminan/agunan kredit US\$ 750 juta hanya dengan *katabetece* dari seorang Pejabat Lembaga Tinggi Negara.

"*Security of property, without a certain degree of which can be no encouragement to individual industry, depends mainly upon the political constitution of a country, the excellence of its law and the manner in which they are administered*"<sup>14</sup>.

Revisi terhadap UUPA nantinya dalam bentuk pembaharuan ataupun rekonstruksi hukum amat tergantung pada pilihan yang sulit mengingat kondisi krisis saat ini memerlukan berbagai pertimbangan yang satu sama lainnya tidak jarang saling bersinggungan bahkan saling berbenturan. Peranan hukum dituntut harus dapat menyaserasikan berbagai macam kepentingan maupun nilai-nilai yang antinomis dan saling berpasangan misalnya antara kelestarian dengan kebaruan (inovasi), kolektivitas dengan individual, antara materialisme dan spiritualisme di dalam sistem pemilikan, peruntukkan dan penggunaan tanah dalam rangka pembangunan ekonomi dalam rangka pembangunan nasional.

Selain itu perkembangan terakhir yang terjadi sehubungan dengan otonomi daerah dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah harus memperoleh perhatian dalam materi revisi yang akan dilakukan terhadap UUPA. Dalam wacana ini perlu dipertimbangkan tingkat sensitivisme yang berbeda-beda, khususnya pada daerah-daerah yang mengalami perlakuan tidak adil dari pemerintah pusat yang juga tidak lepas dari aspek pertanahan (atau secara lebih luas sumber daya alam).

Berdasarkan pertimbangan kondisi yang demikian itu nantinya di dalam pelaksanaan undang-undang hasil revisi UUPA akan memiliki semangat dan hubungan yang sejalan dengan semangat otonomi daerah yang kian marak yang sebenarnya telah diamanatkan oleh Pasal 14 UUPA sejak tahun 1960, namun dengan berbagai alasan dan sikap apriori rejim yang berkuasa masih belum dapat dilaksanakan di semua daerah secara konsisten.

#### IV. PENUTUP

Revisi terhadap UUPA bagaimanapun juga harus terus dilakukan sebagai bagian dari *Law Reform* yang merupakan bagian dari dinamika sosial yang terus bergulir di dalam satuan masyarakat, bangsa kita sejak

---

<sup>14</sup>L. Michael Hager. *op. cit.*

masa penjajahan hingga kini. UUPA sendiri memang harus diinsyafi sebagai bagian dari proses *Law Reform* yang terus-menerus telah dan akan terjadi sebagai wujud dan tuntutan dinamika perubahan sosial. Mengenai bentuk revisi itu sendiri apakah berupa pembaharuan (total) atau parsial yang lebih mendekati rekonstruksi bukanlah satu-satunya esensi dari pembangunan hukum dalam pengertian *Law Reform*, yang sadar atau tidak akan terus menuntut untuk senantiasa menyesuaikan aturan hidup, sosialisasi sesuai kemajuan dan kebutuhan masyarakat.

Pengalaman dalam melakukan *Law Reform* bidang pertanahan negara adidaya seperti yang pernah dijalankan Amerika Serikat yang memiliki latar belakang dan perbedaan kepetingan dan latar belakang sosial, budaya yang berbeda sebagaimana kondisi latar belakang negara kita yang multi etnis, multi religi layak disimak sebagai pengalaman yang berharga untuk dijadikan tolok ukur kebijakan hukum pertanahan dalam kaitannya dengan pembangunan ekonomi.

*Law Reform* bagaimanapun dan dalam bentuk apapun harus sejalan dengan semangat reformasi dan pembangunan dalam arti yang seluas-luasnya untuk menuju cita-cita sebagaimana amanat paragraf ke empat Pembukaan UUD 1945 dan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Cribbet, John E., et. al., *Property, Cases and Material*, Mineola, New York: The Foundation Press, 1972
- \_\_\_\_\_, and Corwin W. Johnson, *Principles of The Law of Property*. Westbury, New York: The Foundation Press, 1989
- Glicksman, Robert L. and George Cameron Coggins. *Modern Public Land Law*, ST. Paul, Minnnesota: West Publishing Co., 1995
- Green, Kate and Marise Cremona. *Land Law*. London: MacMillan Education Ltd., 1989
- Prosterman, Roy L. and Jeffrey Reideringer, *Landreform and Democratic Development*. Baltimore, Maryland: The John Hopkins University Press, 1987
- Radjagukguk, Erman., *Hukum Agraria, Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup*, Jakarta : Chandra Pratama, 1995

- \_\_\_\_\_. "Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi, Jilid I, II, dan III" (Kumpulan Tulisan), *reading materials* bagi mahasiswa Pasca Sarjana (S2 dan S3) Ilmu Hukum FHUI
- Sujadi, Suparjo (co-author) of "Asas-asas Hukum Agraria" bahan kuliah (*teaching material*) untuk Hukum Agraria pada Fakultas Hukum UI dan Fakultas Syari'ah IAIN Syarif Hidayatullah Jakarta (1997)
- \_\_\_\_\_. (co-author) of "Landreform dan Tata Guna Tanah" bahan kuliah (*teaching material*) Tata Guna Tanah dan Landreform FHUI (1997)
- \_\_\_\_\_. (co-author) "Permasalahan Hukum dalam Praktek Tanah sebagai jaminan Hutang dengan berlakunya UU No.4/1996" *Report of Normative Research 1996*
- \_\_\_\_\_. (co-author) "Kontrak Bisnis di Bidang Properti dalam Rangka Pengelolaan Kawasan Pariwisata", *paper in Legal Training on Business Contract Drafting* dilaksanakan oleh PPLIH-FHUI (1998)
- \_\_\_\_\_. "Reformasi Ketentuan Hukum Perolehan Tanah dan Tanah sebagai Jaminan Kredit" *paper in Legal Training of Staff Level and Middle Management of PT (Persero) PLN (1999)*
- \_\_\_\_\_. "Analisa Kebijakan Pertanahan Menghadapi Era Globalisasi Ekonomi", Laporan Penelitian Normatif 1998 dan telah dipublikasikan dalam *Jurnal Penelitian Fakultas Hukum UI*, Vol.1, No. 1, September (1999)

