

# REFORMA AGRARIA BERPARADIGMA PANCASILA DALAM PENATAAN KEMBALI POLITIK AGRARIA NASIONAL

Yanis Maladi\*

Bagian Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Mataram, Mataram  
Jalan Majapahit No. 62 Mataram, Nusa Tenggara Barat, 83114

## *Abstract*

---

*Basic Agrarian Law Act (BAL) of 1960 which sets out the foundation for agrarian reform fails to solve Indonesia's many land-related problems. In addition to the fact that its mandate has not been implemented, there are a cornucopia of inferior rules under the BAL that run afoul with the Pancasila and the 1945 Constitution. This normative research employs library research method. Library research was carried out by studying documented materials. We find that an agrarian reform which encapsulates the paradigm of Pancasila is yet to be realised given the many irregularities found in the implementation. We conclude that the affirmation and the revitalization of Pancasila values in the national agrarian politics is of utmost necessity.*

**Keywords:** agrarian reform, Pancasila, agrarian politics.

## *Intisari*

---

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 1960 sebagai induk reforma agraria belum mampu menjadi jawaban atas permasalahan agraria di Indonesia. Selain karena banyak amanatnya belum dilaksanakan, banyak juga aturan-aturan di bawahnya yang bertentangan dengan Pancasila, UUD 1945. Penelitian ini merupakan penelitian normatif, yaitu penelitian yang didasarkan pada penelitian kepustakaan. Penelitian kepustakaan dilakukan dengan merujuk pada bahan-bahan yang didokumentasikan dengan alat studi dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan reforma agraria berparadigma Pancasila belum mampu diwujudkan karena banyak ditemukan penyimpangan dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu, sangat mendesak adanya penegasan dan revitalisasi nilai-nilai Pancasila di dalam politik agraria nasional.

**Kata Kunci:** reforma agraria, Pancasila, politik agraria.

## *Pokok Muatan*

---

A. Latar Belakang Masalah .....	28
B. Metode Penelitian .....	29
C. Hasil Penelitian dan Pembahasan .....	30
1. Reforma Agraria Berparadigma Pancasila .....	30
2. Penataan Kembali Politik Agraria Nasional Melalui Reforma Agraria Berparadigma Pancasila .....	36
D. Kesimpulan .....	39

---

\* Alamat korespondensi: yanis.maladi@yahoo.com

### A. Latar Belakang Masalah

Tanah memiliki hubungan yang abadi dengan manusia. Fungsinya yang begitu vital dalam menunjang kehidupan manusia pun telah membuat tanah begitu sering diperebutkan oleh manusia. Bahkan, hubungan manusia dengan tanah yang kosmis-magis-religius telah menyebabkan tanah tidak bisa dinilai hanya dari segi ekonomis saja, tetapi lebih daripada itu.<sup>1</sup> Oleh karena itu, urgensi pengaturan tentang penguasaan pemilikan tanah telah disadari sejak berabad-abad lamanya oleh negara-negara di dunia.

Dari kajian historis gagasan penataan dan pembagian wilayah atas tanah, diperkirakan sudah terjadi sejak ribuan tahun sebelum Masehi. Istilah *'landreform'* itu pertama kali digunakan di Yunani Kuno, sewaktu pemerintahan Solon, 594 tahun sebelum Masehi. Sedangkan dibentuknya undang-undang reforma agraria yang pertama kali dimulai pada 486 tahun sebelum Masehi. Undang-undang tersebut menetapkan bahwa setiap warga negara Romawi berhak memanfaatkan sebagian wilayah negara (*burger gerechtigd zou zijn gebruik te maken van een deel van de nog niet toegewezen staatsdomeinen*). Undang-undang tersebut memberikan batas maksimal bagian tanah sebanyak-banyaknya "500 iugera" dan pemanfaatan tanah melebihi maksimum, diberikan kepada rakyat miskin.<sup>2</sup>

Perombakan dan pembaharuan struktur keagrarian terutama tanah dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat terutama rakyat tani yang semula tidak memiliki lahan olahan/garapan untuk memiliki tanah. Hal ini tak lepas dari kenyataan bahwa berdasarkan sejarah negara-negara di dunia, ternyata ketidakseimbangan pemilikan tanah (agraria) merupakan hal yang paling banyak menimbulkan masalah dan menyengsarakan rakyat. Sebaliknya indikasi sejahtera tidaknya rakyat di suatu negara ditentukan oleh adanya pemerataan pemilikan dan penguasaan agraria negara tersebut.

Di Indonesia, kendati telah lebih dari 50 tahun, UU Pokok Agraria (UUPA) lahir sebagai tonggak reforma agraria, namun sampai saat ini belum banyak memberikan arti. Bahkan maraknya kasus-kasus konflik pertanahan seperti kasus sengketa Mesuji dan kasus pertambangan di Bima, merupakan dua di antara 163 kasus konflik agraria yang terjadi selama 2011 lalu.<sup>3</sup> Bahkan banyak pihak berpendapat bahwa terjadinya kasus-kasus seperti di atas adalah akibat inkonsistensi berbagai pihak, terutama pemerintah dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).<sup>4</sup> Terbukti dalam regulasi bidang ekonomi dan program-program yang dicanangkan pemerintah selama ini justru banyak yang tidak mendukung tercapainya tujuan reformasi agraria tetapi malah menjauhkan rakyat dari sektor agraris.

Berkaitan dengan uraian di atas Ben White menulis dan bertanya sebagai berikut:

*Successful agraria reform requires a basis of scientific knowledge, public awareness and trained personnel at both national and regional level, and a critical mass of such competencies among 'scientists' (researchers and teachers), 'officials', and 'activists'. Does such a critical mass of knowledge and competence exist in Indonesia today, and if not, how can it be achieved?'*<sup>5</sup>

Jadi suksesnya reforma agraria haruslah dibarengi dengan ilmu pengetahuan yang kompeten (para ilmuwan, pejabat dan aktivis) dengan dukungan penuh dari kesadaran masyarakat. Lebih-lebih pada pelaksanaan UUPA yang saat ini sudah berusia lebih dari 50 tahun itu makin terlihat banyak kekurangannya. Implementasi UUPA dinilai belum mampu menyelesaikan secara tuntas dualisme hukum peninggalan penjajah maupun hukum adat yang bersendikan eksploitasi maupun feodalisme. Selain itu, perencanaan penggunaan tanah belum maksimal sehingga dalam praktiknya pihak asing bisa menguasai dan memiliki tanah.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Bambang Sadono, "Reformasi (Setengah Hati) Agraria", *Media Indonesia*, 17 Januari 2012.

Apa pun penjelasannya, yang semakin terasa adalah adanya persaingan antara ideologi lama dan ideologi baru. Ideologi lama jelas berpihak pada UUPA sedangkan ideologi baru identik dengan liberalisasi yang mengacu pada pasar. Ideologi lama yang sejak era reformasi menjelma menjadi gerakan sosial telah menyusupkan pasukannya ke dalam sistem birokrasi. Namun, ideologi baru yang menguasai perangkat sistematis terus-menerus menjinakkan militansi gerakan sosial tersebut melalui negosiasi kesejahteraan. Persaingan memang tak seimbang. Gerakan sosial ini bukanlah Zapatista. Adapun birokrasi telah terjerat dengan penguasa modal, pebisnis dan mafia perundang-undangan. Telah bertahun-tahun gerakan sosial ini dikooptasi, diserap ideologi agrarisnya ke dalam sistem kapitalisme global.<sup>7</sup>

Artinya, reforma agraria tidak saja menjadi perbincangan yang bersifat ekonomi politik, namun juga memiliki latar ideologis. Tidak hanya melibatkan aktor politik dan aktor ekonomi, tetapi juga melibatkan organisasi rakyat, baik antara yang setuju maupun tidak dengan upaya itu. Lebih menarik lagi, pasang surut perbincangan mengenai reforma agraria selama republik ini berdiri telah melintasi beberapa kekuasaan politik dan ekonomi, baik dalam era demokrasi terpimpin, orde baru dan reformasi.<sup>8</sup>

Memang, reforma agraria tidak bisa dilepaskan dari dinamika politik, perdebatan ideologi, dan campur tangan pihak internasional di masa lampau. Apa yang terjadi di masa lampau tersebut masih beresonansi dengan keberadaan struktur agraria di Indonesia kini. Sehingga sekarang ini sangat mendesak diperlukan suatu studi yang lebih komprehensif mengenai gagasan reforma agraria di Indonesia, terutama dalam menata politik pertanahan nasional yang menuai banyak masalah. Tidak saja dalam wilayah konsepsional dan teoretik, tetapi juga bagaimana dinamika politik dan ideologi juga ikut mewarnai gagasan itu.<sup>9</sup>

Selain itu, perlu juga dilakukan suatu penilaian sejauh apa UUPA telah mampu mencapai tujuan yang telah ditetapkan, apakah UUPA masih tetap valid secara hukum maupun sosial sebagai sarana bagi penataan kembali struktur dan penguasaan tanah dan apakah UUPA masih dapat mengakomodasikan tuntutan masyarakat dalam masa transisi ke arah masyarakat industrial. Intinya, apakah UUPA masih relevan atau tidak untuk menjawab tuntutan perkembangan masyarakat yang timbul pada saat ini dilihat dari segi filosofi. Berdasarkan uraian latar belakang di atas, ada dua rumusan masalah dalam penelitian ini yakni sebagai berikut, yakni: **Pertama**, bagaimana konsep reforma agraria berparadigma Pancasila? **Kedua**, bagaimana urgenitas reforma agraria berparadigma Pancasila dalam penataan kembali politik agraria nasional?

## B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yang ditujukan untuk menganalisis norma hukum dengan mengadakan penelitian terhadap masalah hukum yang didasarkan pada penelitian kepustakaan. Penelitian kepustakaan dilakukan dengan merujuk pada bahan-bahan yang didokumentasikan dengan alat studi dokumentasi. Adapun data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Bahan hukum primer yang digunakan berupa peraturan perundang-undangan (*law as what it is written in the books*), mulai dari UUD NRI Tahun 1945, UUPA 1960 (undang-undang organik) dan peraturan perundang-undangan di bidang agraria di bawahnya (undang-undang sektoral). Bahan hukum sekunder adalah berupa buku-buku, jurnal dan artikel dalam bidang hukum agraria dan ranah filosofi (*law as what ought to be*) Pancasila, dengan mendialogkan secara ekstrapolatif asas-asas dan nilai-nilai mengenai keadilan. Sedangkan bahan hukum tersier dapat berupa kamus hukum maupun kamus bahasa.

<sup>7</sup> Gutomo Bayu Aji, "Penjinakan Agraria(isme)", *Kompas*, 16 Januari 2012.

<sup>8</sup> Tri Chandra Aprianto, "Reforma Agraria (Potret Pasang Surut Sejarah Kebangsaan Indonesia)", *Jurnal Ombudsman Daerah*, Edisi V, Tahun III, Januari-Juni 2009.

<sup>9</sup> *Ibid.*

### C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

#### 1. Reforma Agraria Berparadigma Pancasila

Seperti diamanatkan konstitusi, idealnya setiap hukum yang lahir di Indonesia harus berdasarkan pada Pancasila dengan memuat konsistensi substansi mulai dari yang paling atas sampai yang paling rendah hirarkinya. *Stufenbau Theorie* mengajarkan bahwa sistem hukum tertata secara hirarkis di mana suatu ketentuan hukum tertentu bersumber pada ketentuan hukum lainnya yang lebih tinggi. Ketentuan yang lebih rendah adalah ketentuan hukum yang lebih konkrit daripada yang lebih tinggi. Han Kelsen mengatakan, kaidah tertinggi itu adalah *grundnorm* yang *vorausgesetzt* (diandaikan). *Grundnorm* sebagai kaidah tertinggi berada di luar dan melandasi sistem hukum positif, isinya: “*Man soll sich so verhalten, wie die Verfassung vorschreibt*” (orang seyogyanya berperilaku sebagaimana ditetapkan dalam konstitusi).<sup>10</sup>

Jadi hukum-hukum di Indonesia juga harus ditujukan untuk mencapai tujuan-tujuan negara sebagaimana tertuang di dalam pembukaan UUD 1945 yakni untuk membangun segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Ketentuan konstitusi tersebut haruslah dijadikan sebagai instrumen politik pembangunan dan politik hukum penataan kembali politik agraria nasional dalam kerangka reforma agraria dengan menjadikan Pancasila sebagai paradigma politik hukum, sehingga Pancasila dapat berfungsi sebagai *filosofische grondslag* dan *common platforms* dalam konteks kehidupan bernegara.<sup>11</sup>

Politik hukum merupakan kebijakan dasar dalam menentukan produk hukum yang akan la-

hir. Pengertian ini dijelaskan oleh Padmo Wahjono bahwa politik hukum merupakan kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Dengan demikian politik hukum nasional tentunya harus dapat mendorong dan mengisi semua unsur di dalam sistem kerja sesuai dengan cita-cita hukum nasional agar bekerja sesuai dengan cita-cita bangsa, tujuan negara, cita hukum, dan kaidah penuntun hukum negara Indonesia yang terkandung dalam pembukaan UUD NRI 1945.<sup>12</sup>

Politik hukum agraria di Indonesia haruslah berpegangan pada paradigma Pancasila sebagai sumber hukum dasar nasional. Artinya, Pancasila merupakan sumber dari segala hukum negara.<sup>13</sup> Seperti ditegaskan oleh A. Hamid Attamimi, Pancasila adalah norma fundamental Negara Republik Indonesia. Argumentasinya adalah karena Pancasila merupakan cita hukum rakyat Indonesia, atau dengan kata lain norma fundamental negara, Pancasila itu menjadi dasar dan sumber bagi semua norma bawahannya.<sup>14</sup> Pembaharuan hukum yang berparadigma Pancasila berarti perubahan atas hukum-hukum yang ada atau pembuatan hukum-hukum baru yang memuat dan memancarkan nilai-nilai Pancasila.<sup>15</sup>

Dalam hal ini, reformasi agraria meliputi suatu restrukturisasi pemilikan, penguasaan dan penggunaan sumber-sumber agraria, terutama tanah untuk kepentingan petani, buruh tani, dan rakyat kecil pada umumnya yang intinya adalah redistribusi tanah sekaligus menjadi landasan menuju kesejahteraan.<sup>16</sup> Menurut Dianto Bachriadi, inti dari reforma agraria adalah *landreform* dalam pengertian redistribusi pemilikan dan penguasaan tanah.<sup>17</sup> Sedangkan Maria S.W menjelaskan bahwa pembaruan agraria adalah untuk mengatasi

<sup>10</sup> B. Arif Sidharta, *Stufenbau Theorie* dari Hans Kelsen, *Makalah lepas*, tanpa tahun.

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, “Implementasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusi Indonesia”, *Makalah*, Sarasehan Nasional Kerjasama Mahkamah Konstitusi RI dengan Universitas Gajah Mada, 2-3 Mei 2011, Yogyakarta, hlm. 56.

<sup>12</sup> Mahfud, 2011, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Cetakan ke-2, Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 23.

<sup>13</sup> Jazim Hamidi, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia*, Konstitusi Press dan Citra Media, Yogyakarta, hlm.77.

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm. 177.

<sup>15</sup> Maria S.W. Sumardjono, 2007, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Penerbit Kompas, Jakarta, hlm. 55.

<sup>16</sup> Nur Adhim, “Reformasi Agraria Prasyarat Ketahanan Pangan”, *Makalah*, Konferensi Internasional tentang *Regulatory Reform on Indonesia Land Laws for People’s Welfare*, FH UI- BPN RI, Jakarta, 11 Desember 2012.

<sup>17</sup> Dianto Bachriadi, “Reforma Agraria untuk Indonesia Pandangan Kritis tentang Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) atau Redistribusi Tanah ala Pemerintahan SBY”, *Makalah*, Diskusi di Fakultas Hukum Universitas Bengkulu, 2 Juni 2007.

ketimpangan struktur pemilikan/penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam (sumber-sumber agraria) termasuk diantaranya tanah [...]”.<sup>18</sup>

Jadi substansi atau karakter reforma agraria berdasarkan orientasi politik untuk mencapai cita-cita dan tujuan bangsa berparadigma Pancasila haruslah: **Pertama**, politik hukum agraria nasional secara konsisten melindungi kepentingan rakyatnya mendapatkan hak untuk hidup sejahtera lahir dan batin secara berkeadilan, berhak mempunyai hak-milik dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih sewenang-wenang oleh siapapun. **Kedua**, politik hukum agraria nasional harus dipandu oleh nilai-nilai moral agama dan melindungi hak-hak asasi manusia tanpa diskriminasi. Dari dua hal tersebut dapat dilihat bahwa terdapat dua nilai sosial yang dipadukan menjadi satu dalam konsep politik hukum agrarian berparadigma pancasila. Nilai sosial paguyuban dengan titik tekannya pada nilai kebersamaan haruslah dipadukan secara sinergis dengan nilai-nilai sosial *patembayan* dengan titik tekannya pada kepentingan dan kebebasan individu.

Nilai-nilai khas inilah yang membedakan sistem hukum Indonesia dari sistem hukum lain sehingga muncul istilah negara Hukum Pancasila yang, jika dikaitkan dengan literatur tentang kombinasi antara lebih dari satu pilihan nilai sosial, disebut sebagai pilihan prismatic yang karenanya dalam konteks hukum dapat disebut sebagai hukum prismatic.<sup>19</sup> Oleh karena itu jika paradigma Pancasila dijabarkan dalam reforma agraria sebagai paradigma pembangunan hukum, terutama untuk menjamin hukum itu dipatuhi atau hukum itu menjadi tegak memiliki sekurang-kurangnya empat kaidah penuntun:

Pertama, hukum harus melindungi segenap bangsa dan menjamin keutuhan bangsa dan karenanya tidak diperbolehkan ada hukum-hukum yang menanam benih disintegrasi. Kedua,

hukum harus mampu menjamin keadilan sosial dengan memberikan proteksi khusus bagi golongan lemah agar tidak tereksplorasi dalam persaingan bebas melawan golongan yang kuat. Ketiga, hukum harus dibangun secara demokratis sekaligus membangun demokrasi sejalan dengan nomokrasi (negara hukum). Keempat, hukum tidak boleh diskriminatif berdasarkan ikatan primordial apapun dan harus mendorong terciptanya toleransi beragama berdasarkan kemanusiaan dan keberadaban.<sup>20</sup>

Diundangkannya UUPA merupakan tonggak penting dalam hukum nasional Indonesia, pada saat itu Presiden Soekarno dan anggota DPR sesungguhnya dengan sangat brilian dan visioner melihat persoalan bangsa ini dari sisi pembangunan pembaharuan keagrariaan yang mendesak harus dilaksanakan. Dalam penjelasan umum, UUPA menilai pengabaian hak rakyat dan konflik agraria terjadi karena struktur agraria warisan kolonial memberlakukan hukum agraria Belanda *Agrarische Wet* 1870 hingga sistem tanam paksa di masa kolonial.<sup>21</sup>

Kebijakan agraria yang mengabaikan hak rakyat dan terjadinya berbagai konflik itu, karena konsep-konsep yang melatarbelakangi struktur penguasaan tanah pada masa kolonial tidak mengakar pada prinsip dan nilai dasar kepribadian Indonesia. Oleh karenanya sejak diadakan pembaharuan agraria terbangunlah paradigma nilai-nilai kerakyatan yang mengakar pada Pancasila. Dari sudut pandang hukum, Pancasila dijadikan kaidah penuntun hukum, menjadi cita hukum (*rechtside*) atau cita negara (*staatside*) bangsa yang disebut filsafat kenegaraan, yang artinya Pancasila menjadi dasar dan tujuan setiap hukum di Indonesia.

Ke depan diharapkan reforma agraria tidak lagi menghidupkan kembali asas *domein verklaring* (wilayah yang tidak dapat dibuktikan pemilikan secara formal dianggap dipunyai oleh

<sup>18</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Op.cit.*, hlm. 69.

<sup>19</sup> Mahfud MD, *Op.cit.*, hlm. 23.

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 55.

<sup>21</sup> Khaerudin, “Waspadai Upaya Liberalisasi Agraria”, *Kompas*, 14 Januari 2012.

negara), maka negara harus meletakkan dasar-dasar politik hukum agraria yang mengedepankan kandungan nilai-nilai *populistic* (nilai kerakyatan). Pencerminan prinsip kerakyatan terlihat pada konsideran berpendapat UUPA yang dalam implementasinya harus mewujudkan penjelmaan kelima butir-butir Pancasila. Hal ini dimaksudkan agar politik hukum agraria nasional mengakar pada cita-cita dan tujuan bersama dalam suatu landasan filosofi, *the general goal of society or general acceptance of the same philosophy of government*.<sup>22</sup>

Melihat pada uraian kajian teoritis tersebut diatas, maka dengan diundangkannya UUPA menjadi tonggak penting dalam rangka program reforma agraria sekarang dan mendatang. Alasannya karena dalam UUPA telah diatur ketentuan-ketentuan pokok dalam *landreform* seperti ketentuan-ketentuan mengenai luas maksimum-minimum hak milik atas tanah (Pasal 7 dan Pasal 17 ayat (1) UUPA), pembagian tanah kepada petani tak bertanah (Pasal 17 ayat (3) UUPA) dan bidang-bidang yang lain. Selanjutnya, pengaturannya terdapat dalam Undang-Undang Nomor 56 Prp 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (lebih dikenal dengan Undang-Undang *Landreform*) dan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Tidaklah berlebihan pernyataan A.P. Parlindungan, bahwa UUPA sesungguhnya dapat dikatakan sebagai induk dari reforma agraria di Indonesia.<sup>23</sup> Pada intinya, reforma agraria merupakan upaya perubahan struktural yang mendasarkan diri pada hubungan-hubungan intra dan antar subjek-subjek agraria dalam kaitan akses (penguasaan dan pemanfaatan) terhadap objek-objek agraria. Konkritnya, pembaruan agraria dilakukan untuk melakukan perubahan struktur penguasaan tanah dan perubahan jaminan

kepastian penguasaan tanah bagi rakyat yang memanfaatkan tanah dan kekayaan alam yang menyertainya.<sup>24</sup>

Jadi lahirnya UUPA 1960 merupakan manifestasi dari Pancasila dan UUD 1945 khusus ketentuan Pasal 33, selebihnya merupakan cerminan dari adanya upaya pendiri negara (*the founding fathers*) Republik Indonesia saat itu untuk menata kembali ketimpangan struktur agraria yang ada sebagai akibat dari corak sistem kolonialisme dan feodalisme menjadi struktur yang lebih adil. Gambaran ketidakadilan agraria menurut sosiolog Iman B. Prasojo, letaknya masih saja pada persoalan struktural, ia mendesak pemerintah berkonsentrasi merampungkan masalah struktural di masyarakat itu terutama di bidang pertanahan, pengelolaan tanah kita lemah mulai dari batas-batas tanah hingga ijin yang berlapis lapis dan lain lainnya.<sup>25</sup>

Ber macam konflik agraria hingga 50 (lima puluh tahun) lebih berlakunya UUPA, masih didominasi soal konflik struktural, Seperti dicitokan oleh Sekretaris Jendral Konsorsium Agraria (KPA) persoalan struktural bisa berarti menerapkan kebijakan pemerintah atas suatu lahan. Pada umumnya lahan-lahan yang menjadi obyek sengketa tersebut sudah lebih dahulu diklaim oleh masyarakat. Menyusul kemudian ada klaim baru dari Pemerintah.<sup>26</sup> Pernyataan KPA tersebut adalah kenyataan bukan dibuat-buat, sejumlah kasus sengketa yang dihimpun harian Kompas terutama konflik agraria yang berskala besar dari tahun 2007, 2008, 2009, 2010 dan 2011, para pihaknya, rakyat petani berhadapan dengan Pemerintah, BUMN dan pihak usaha Swasta yang di *back-up* oleh pemerintah pusat maupun pemerintah di daerah.

Dari gambaran berbagai kasus sengketa atau konflik diatas menunjukkan belum berakhirnya ketimpangan struktural yang menjadi prioritas

<sup>22</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.*, hlm. 59.

<sup>23</sup> AP. Parlindungan, 1989, *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform Bagian I*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 9.

<sup>24</sup> Ida Nurlinda, 2009, *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria, Perspektif Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 77.

<sup>25</sup> Iman B. Prasojo, "Potensi Konflik: Penyelesaian Persoalan Struktural Masyarakat", *Kompas*, 30 Januari 2012.

<sup>26</sup> Idham Arsyad, "Konflik Agraria Soal Struktural", *Kompas*, 26 April 2011.

reforma agraria (*agraria reform*). Menurut Achmad Ya'kub, "Jiwa dan semangat UUPA sangat tegas ingin menghentikan ketidakadilan struktural dalam rangka menyiapkan prakondisi sosial untuk membangun kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan termasuk rakyat tani menuju masyarakat Indonesia yang adil dan makmur melalui pembaharuan agraria dalam rangka penuntasan revolusi nasional".<sup>27</sup>

Penggunaan kata revolusioner didengungkan oleh para *the founding fathers* sebagai ungkapan anti kolonialisme di bidang keagrariaan, mengingat secara historis Indonesia terlanjur mewarisi struktur agraria bercorak kolonial. Oleh sebab itu, ketika mempersiapkan kemerdekaan pada pendiri bangsa secara sengaja memulainya dengan merumuskan Pancasila dan UUD 1945 untuk dijadikan sumber dari segala sumber hukum dalam perombakan struktur agraria. Pancasila dan UUD 1945 dijadikan pemandu melangsungkan revolusi yang belum selesai di bidang politik hukum agraria.

Pernyataan di atas sejalan dengan pandangan penulis Belanda E.M.H Hirsch Ballin mengatakan, "*De staat is er ter wille van het recht, en niet omgekeerd. Het doel van de staat is immers, recht tot gelding te brengen...de staat brengt door zijn beleid recht tot gelding*".<sup>28</sup> Dengan demikian perombakan mendasar struktur agraria setelah berakhirnya kekuasaan pemerintahan Kolonial Belanda menurut pandangan E.M.H Hirsch Ballin merupakan kebijakan negara untuk menerapkan hukum.

Kesungguhan pemerintahan Presiden Soekarno dalam melaksanakan agenda revolusi yang belum selesai di bidang reforma agraria antara lain dengan dilakukannya nasionalisasi perusahaan asing pada tahun 1957, mengagendakan reforma agraria berupa penataan kembali penguasaan, penggunaan, pemanfaatan, peruntukan dan peme-

liharaan sumber-sumber agraria sebagai prakondisi dari pembangunan. Pembaharuan agraria dipercayai pula sebagai proses perombakan dan pembangunan kembali struktur sosial masyarakat yang mengembangkan asas gotong royong, prinsip kebersamaan untuk mencapai kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Nampaknya pelaksanaan berbagai agenda perombakan struktur agraria yang diatur dalam UUPA pada saat itu tidak dilaksanakan secara sungguh-sungguh, hanya lebih kurang 5 (tahun) lamanya berlaku efektif. Setelah itu UUPA lebih banyak menjadi selokan.<sup>29</sup> Kepemimpinan Orde Baru telah merubah orientasi politik hukum agraria dari sifatnya yang populis menjadi kapitalis tanpa merubah substansi UUPA 1960. Langkah tersebut bertentangan dengan landasan ideologi Pancasila yang dijadikan cita hukum dengan fungsinya sebagai fungsi konstitutif maupun fungsi regulasi.

Menurut Mahfud, Pancasila dengan fungsi konstitutifnya menentukan dasar suatu tata hukum yang memberi arti dan makna bagi hukum itu sendiri sehingga tanpa dasar yang diberikan oleh Pancasila itu hukum akan kehilangan arti dan makna sebagai hukum. Sedangkan, dengan fungsi regulatifnya, Pancasila menentukan apakah hukum positif sebagai produk itu adil ataukah tidak adil.<sup>30</sup> Di masa pemerintahan Orde Baru yang selalu mengaku melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, pelaksanaan reforma agraria pun dijadikan sebagai pondasi pembangunan nasional. Sayangnya, beberapa pihak sering berpandangan bahwa pelaksanaan reforma agraria dan program-program pendistribusian tanah justru dituduh sebagai program yang diilhami ideologi sosial komunis.

Pandangan yang menganggap *landreform* bersumber dari ideologi komunis tidak benar adanya, karena UUPA merupakan produk hukum

<sup>27</sup> Achmad Ya'kub, *Agenda Neoliberal, Menyusup Melalui Kebijakan Agraria di Indonesia, dalam Pembaharuan Agraria, Antara Negara dan Pasar*, *Jurnal Analisis Sosial*, Vol. 9. No. 1 April 2004, hlm. 50.

<sup>28</sup> E.M.H Hirsch Ballin, dalam ASS Tambunan, 2002, *Politik Hukum Berdasarkan UUD 1945*, Penerbit Puporis Publishers, Jakarta, hlm. 9-10.

<sup>29</sup> Ahmad Sodiki, dan Yanis Maladi, 2009, *Politik Hukum Agraria*, Penerbit Mahkota Kata, Yogyakarta, hlm. 133.

<sup>30</sup> Mahfud, *Op.cit.*, hlm. 54.

berdasarkan Pancasila yang tidak menganut sistem kolektif semata seperti sosialis komunis. Dalam tulisan Usep Setiawan, mengomentari bahwa relevansi TAP MPR No. IX/MPR/2001, UUPA 1960 dan Keppres No. 34 bagi Pelaksanaan Pembaharuan Agraria Indonesia mengatakan, kalau dulu orang yang menganjurkan Pembaharuan Agraria dapat mudah dituduh” komunis” dan “anti-Pemerintahan”, maka sekarang para penyokong pelaksana pembaharuan agraria dapat dikatakan sebagai warga negara yang “baik” karena konsisten menjalankan salah satu kebijakan penting yang sudah diambil negara.<sup>31</sup>

Di berbagai negara di dunia juga melaksanakan *landreform* atau reforma agraria. Bila mengutip pada peristiwa-peristiwa sejarah yang dapat direkam dalam ensiklopedi maupun literatur lain, negara-negara di dunia lebih banyak menjalankan *landreform* yang mengutamakan redistribusi tanah. Seperti buku *Leviticus* dalam Perjanjian lama menggambarkan adanya redistribusi penguasaan tanah setiap 50 (lima puluh tahun) sekali, pada masa pemerintahan Solon di masa Yunani Kuno. Peristiwa ini kemudian diterima dan disepakati sebagai fakta sejarah oleh para sejarawan adalah apa yang sekarang kita sebut dengan istilah *land reform*.<sup>32</sup> Pada awal abad 20 (dua puluh) negara-negara di dunia banyak yang melakukan program pendistribusian tanah, seperti Rusia pada tahun 1906 sebelum revolusi, di bawah Stolypin, disusul reforma agraria Soviet tahun 1917, reforma agraria Mexico, reforma agraria di Jepang di bawah Jendral Mac Arthur tahun 1945, reforma agraria di Mesir tahun 1952.<sup>33</sup>

Padahal, dalam pidato pengantar Menteri Agraria yang menjadi pengantar dan pendahuluan pada RUU Agraria dengan tegas dikatakan bahwa perombakan hukum agraria nasional berjalan erat

dengan sejarah perjuangan bangsa Indonesia untuk melepaskan diri dari cengkeraman, pengaruh dan sisa-sisa penjajahan kolonial. UUPA juga merupakan perwujudan daripada ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Jika muncul pertanyaan tentang bagaimana korelasi UUD 1945 dengan UUPA dan apakah UUPA sebagai undang-undang organik, maka jawabannya pelaksanaan Pasal 33 UUD 1945 mempunyai hubungan yang konsisten secara vertikal, mengingat terbentuknya UUPA atas perintah UUD 1945. Dan senyatanya secara empiris-sosiologis undang-undang tersebut mulai berlaku efektif sejak diundangkan pada tanggal 24 September tahun 1960. Kehadiran undang-undang ini pada saat itu sebagai karya beras bangsa Indonesia, sebagai undang-undang organik yang dijadikan dasar untuk menyusun lebih lanjut Hukum Agraria Nasional sebagai perwujudan Pancasila serta berdasarkan UUD 1945.<sup>34</sup>

Selain itu, dasar filosofis dari UUPA juga dapat dengan jelas dicermati dalam bagian pendahuluan (konsideran) UUPA. Dalam “Konsideran menimbang” dikatakan bahwa:<sup>35</sup>

- a. Bahwa di dalam Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupan rakyatnya, termasuk perekonomiannya terutama masih bercorak agraris, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur;
- b. Bahwa hukum agraria yang masih berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintahan jajahan dan sebagian dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan

<sup>31</sup> Usep Setiawan, “Menemukan Pintu Masuk Untuk Keluar (Relevansi TaP MPR No. IX/MPR/2001, UUPA 1960 dan Keppres No. 34 Bagi Pelaksanaan Pembaharuan Agraria Indonesia)”, *Jurnal Analisis Sosial*, Vol. 9, No. 1, April 2004, hlm. 66.

<sup>32</sup> King Russel, *Op.cit.*, hlm. 28.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Ari Hutagalung, “Konsistensi dan Korelasi Antara UUD 1945 dan UUPA 1960”, *Jurnal Analisis Sosial*, Vol. 9, No. 1, April 2004, hlm. 11.

<sup>35</sup> Boedi Harsono, 2004, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah, Konsideran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, Djambatan, Jakarta, hlm. 3-4.

- rakyat dan negara di dalam menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini serta pembangunan semesta;
- c. Bahwa hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, dengan berlakunya hukum adat disamping hukum agraria yang didasarkan atas hukum barat;
  - d. Bahwa bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum;

Berpendapat:

- a. Bahwa berhubung dengan apa yang tersebut dalam pertimbangan-pertimbangan di atas perlu adanya hukum agraria nasional, yang berdasar atas hukum adat tentang tanah, yang sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia, dengan tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama;
- b. Bahwa hukum agraria nasional harus memberi kemungkinan akan tercapainya, fungsi bumi, air dan ruang angkasa, sebagai yang dimaksud di atas dan harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria;
- c. Bahwa hukum agraria nasional itu harus mewujudkan penjelmaan daripada Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial, sebagai azas kerohanian Negara dan cita-cita bangsa, seperti yang tercantum di dalam Pembukaan Undang-undang Dasar.
- d. Bahwa hukum agraria tersebut harus pula merupakan pelaksanaan dari pada Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ketentuan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar dan Manifesto Politik Republik Indonesia, sebagai yang ditegaskan dalam pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960, yang mewajibkan Negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah diseluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar

kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong;

- e. Bahwa berhubung dengan segala sesuatu itu perlu diletakkan sendi-sendi dan disusun ketentuan-ketentuan pokok baru dalam bentuk undang-undang yang akan merupakan dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional tersebut diatas.

Susunan konsideran tersebut secara tidak langsung sesungguhnya telah mematahkan anggapan bahwa UUPA merupakan produk hukum yang bercita rasa sosialis komunis (PKI). Justru, Pancasila telah menjadi roh dan semangat yang menjiwai pembentukan UUPA tersebut.

Tidak hanya dalam konsideran, batang tubuh (pasal demi pasal) UUPA juga mengandung nilai-nilai Pancasila, yakni sebagai berikut:

- a. Pedoman yang diambil dari Sila Ketuhanan yang Maha Esa, yaitu bahwa hubungan manusia Indonesia dengan tanah di wilayah Indonesia bersifat kodrati. Dapat ditemukan dalam Pasal 1 UUPA. Dalam pasal ini diakui bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di wilayah Republik Indonesia adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia.
- b. Pedoman yang diambil dari Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, yaitu bahwa hubungan antara manusia dengan tanah mempunyai sifat kolektif maupun sifat privat sebagai dwitunggal.
  - 1) Sifat kolektif ditemukan dalam Pasal 1 ayat (1) dan (2) UUPA, serta Pasal 2 ayat (1) dan (3) UUPA.
  - 2) Sifat privat ditemukan dalam Pasal 2 ayat (2b), Pasal 4, Pasal 16 dan pasal 20 UUPA.
- c. Pedoman yang diambil dari Sila Persatuan Indonesia, yaitu:
  - 1) Bahwa hanya orang Indonesia yang dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan tanah. Dapat

- ditemukan dalam Pasal 9 ayat (1), Pasal 21 ayat (1) UUPA.
- 2) Mengenai orang asing yang mengingat Sila Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, dapat juga diberi kekuasaan atas tanah menurut kebutuhan Bangsa Indonesia. Dapat ditemukan dalam Pasal 42 dan Pasal 55 ayat (2) UUPA mengenai hak guna usaha dan hak guna bangunan.
  - d. Pedoman yang dapat diambil dari Sila Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan dan Sila Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Penjelmaannya dapat dilihat dalam Pasal 9 ayat (2), Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA.

Dengan uraian tersebut di atas, semakin jelas bahwa UUPA adalah undang-undang yang telah berhasil menjelmakan tiap-tiap sila dari Pancasila dalam pasal-pasal yang penting. Sebagai induk reforma agraria di Indonesia, implementasi UUPA sesungguhnya dapat dimaknai sebagai bentuk implementasi reforma agraria berparadigma Pancasila. Kendati tak bisa dipungkiri, sama seperti peraturan perundang-undangan lainnya, bahwa UUPA tentu belum mampu menjawab semua permasalahan agraria yang ada di negeri ini. Namun demikian, UUPA tetap layak dijadikan roh dan semangat dalam reforma agraria di Indonesia.

Untuk lebih membuktikan bahwa UUPA adalah produk hukum yang berdasarkan Pancasila, maka perbandingan UUPA dengan peraturan-peraturan agraria di berbagai negara adalah:<sup>36</sup>

- a. UUPA tidak menganut sistem privat saja, seperti halnya negara-negara yang menganut paham individualistis kapitalis.
- b. UUPA tidak menganut sistem kolektif semata, seperti halnya negara-negara sosialis komunis.
- c. UUPA selalu mendasarkan diri pada sifat hakikat kodrat manusia sebagai individu dan makhluk sosial. Oleh karena itu, UUPA banyak mengatur mengenai hak-hak

privat maupun kolektif dalam mengatur hubungan antara manusia dengan tanah, mementingkan kerja sama, gotong royong, mencegah pemerasan dan melindungi golongan ekonomi lemah (Pasal 11, 12 dan 13 UUPA).

## 2. Penataan Kembali Politik Agraria Nasional Melalui Reforma Agraria Berparadigma Pancasila

Menjalankan reforma agraria dapat diartikan dan dimaknai sebagai suatu upaya sistematis, terencana, dan dilakukan secara relatif cepat, dalam jangka waktu tertentu dan terbatas, untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan sosial serta menjadi pembuka jalan bagi pembentukan masyarakat 'baru' yang demokratis dan berkeadilan, yang dimulai dengan langkah menata ulang penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam lainnya. Oleh karena itu agar reforma agraria, telah menjadi agenda negara sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Tap MPR No. IX/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (PA/SDA).

Sebelum adanya undang-undang tersendiri tentang reforma agraria, maka Tap MPR tersebut diatas menjadi dasar politis bagi agenda reforma agraria. Agar Tap MPR No. IX/2001 semakin eksis keberadaannya, maka pada sidang tahunan MPR 2003 mengukuhkan kembali Tap MPR No IX/2001 melalui Tap MPR No. 1/2003 tentang Hasil Peninjauan Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR/MPRS. Tujuan pengukuhan kembali khususnya Tap MPR No IX/2001 agar tetap memiliki landasan hukum sampai dengan terbentuknya undang-undang tersendiri tentang reforma agraria. Bahkan Tap MPR No 1 /2003 memberikan rekomendasi tambahan kepada Pemerintah agar melakukan langkah-langkah proporsional dan adil dalam penanganan konflik-konflik agraria mulai dari persoalan hukum sampai dengan implementasinya di lapangan.

<sup>36</sup> Iman Soetiknjo, 1985, *Politik Agraria Nasional*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 43.

Berbagai agenda reforma agraria yang tertuang dalam Tap MPR mulai dari menata ulang penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam lainnya sampai dengan penanganan konflik, maka negara lah paling bertanggungjawab. Seperti dikemukakan oleh Franz Magnis dalam tulisan mengatakan, *“The state has the task of securing the common good. Including the just, peaceful, rational solving of conflicts within society. Resolving land tenure conflict clearly is a task of state”*.<sup>37</sup> Meskipun negara memiliki kewenangan pada tingkat tertinggi sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat dalam mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, penyediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa, menentukan dan mengatur hubungan hukum dan lain-lainnya (Pasal 2 UUPA) tetap saja ada pembatasan hukum/negara terikat pada hukum. Franz Magnis menyatakan bahwa: *“The state is bound to the law. Whatever it does, it has to do it according to the law. People always can challenge the state by addressing the law”*.<sup>38</sup>

Untuk terlaksananya agenda reforma agraria seperti diinginkan oleh Tap MPR No IX/2001 jo Tap MPR No 1/2003, maka Pemerintah harus menjamin agar hukum dipatuhi terutama yang melanggar hukum haruslah ditindak. Hal ini sejalan dengan tulisan Franz Magnis dan Suseno SJ menyatakan: *“It is the duty of the state to guarantee that the law is obeyed and transgressions are punished. Nobody in society has the right to take the law in his or her own hands. The state has a monopoly on the use of force in order to enforce the law”*.<sup>39</sup> Oleh karena itu Pancasila sebagai paradigma pembangunan hukum terutama untuk menjamin hukum itu dipatuhi atau hukum itu menjadi tegak, maka hukum itu harus mampu menjamin keadilan sosial berdasarkan kemanusiaan, keberadaban dan

membangun demokrasi sejalan dengan nomokrasi (negara hukum).

Dalam penataan ulang Politik Hukum Agraria Nasional di bidang reforma agraria setidaknya, ada lima sasaran yang ingin dicapai dalam reforma agraria menurut Boedi Harsono yaitu:<sup>40</sup>

- a. Unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional.
- b. Penghapusan hak asing dan konsesi nasional.
- c. Penghapusan semangat feodal.
- d. Perombakan pemilikan dan penguasaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan.
- e. Perencanaan ke depan untuk pemanfaatan tanah dan kekayaan yang ada di dalamnya.

UUPA sebagai induk dari reforma agraria berparadigma Pancasila, kendati banyak dipuji sebagai suatu reformasi produk perundang-undangan yang bersifat nasionalistis seperti disebutkan sebelumnya, namun harus diakui juga kalau UUPA belum mampu menjawab secara keseluruhan permasalahan agraria yang ada. UUPA dianggap belum mampu secara tuntas menyelesaikan dualisme hukum peninggalan penjajah maupun hukum adat yang bersendikan eksploitasi maupun feodalisme. Selain itu, perencanaan penggunaan tanah belum maksimal sehingga dalam praktiknya pihak asing bisa menguasai dan memiliki tanah.<sup>41</sup>

Ketidakkampuan UUPA dalam menyelesaikan berbagai permasalahan agraria di Indonesia semakin diperparah oleh; **Pertama**, penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh pihak berwenang dalam membuat peraturan perundang-undangan yang menjadi peraturan pelaksana UUPA. **Kedua**, banyak pengaturan yang sudah diamanatkan UUPA ternyata belum juga terwujud

<sup>37</sup> Franz Magnis Suseno, 2005, *Land and Resource Tenure: State Law and Conception of Justice, Tanah Masih di Langit, Penyelesaian Masalah Pengusahaan Tanah dan Kekayaan Alam di Indonesia yang Tak Kunjung Tuntas di Era Reformasi*, Program Kerja Sama Yayasan Kemala The Ford Foundation, Jakarta, hlm. 807.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Boedi Harsono, 1998, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi, dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, hlm. 5.

<sup>41</sup> Bambang Sadono, *Loc.cit.*

sampai saat ini. Sebut saja misalnya Undang-Undang tentang Hak Milik Atas Tanah. Dalam UUPA ketentuan tentang hak milik baru diatur dalam pokok-pokoknya saja, yakni pada Pasal 20 sampai dengan Pasal 27 UUPA. Padahal, dalam Pasal 50 ayat (1) UUPA dikatakan bahwa masalah hak milik akan diatur lebih lanjut dalam undang-undang tersendiri. Dan sampai saat ini, Undang-Undang tentang Hak Milik tersebut belum pernah ada. Penyimpangan-penyimpangan ini telah mengakibatkan sasaran yang ingin dicapai dalam reforma agraria dan penataan politik pertanahan nasional melalui UUPA yang berparadigma Pancasila tidak mudah untuk diwujudkan.

Pancasila sebagai pokok kaidah fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*) juga mempunyai kekuatan sebagai *grundnorm*. Pancasila seharusnya dijadikan sebagai cita-cita hukum (*rechtsidee*) yang menjadi pemandu seluruh produk hukum di suatu negara. Apa pun bentuk hukum positif harus ditujukan untuk mencapai ide-ide yang dikandung Pancasila. Dengan kata lain, penyusunan, penerapan, dan pelaksanaan hukum positif tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila karena sudah ditetapkan sebagai *staatsfundamental norm*.<sup>42</sup>

Sayangnya, menjadikan Pancasila sebagai pokok kaidah hukum suatu negara, ternyata belum mampu diterapkan dalam reforma agraria dan politik pertanahan nasional. Pada masa Orde Baru misalnya, penyelenggaraan pembangunan yang mengutamakan pertumbuhan ekonomi telah memberi peluang terjadinya penyimpangan semangat dan tujuan dari politik hukum pertanahan nasional. Oleh karena itu, pelaksanaan politik hukum pertanahan nasional selama Orde Baru seringkali dirasakan tidak menjamin perlindungan, bahkan sebaliknya. Politik pertanahan nasional seringkali menimbulkan rasa diperlakukan tidak adil bagi rakyat yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan.

Yang perlu dipertanyakan lebih jauh dalam hal ini adalah bagaimana para penyelenggara

negara menafsirkan makna, hakikat dan lingkup hak menguasai negara sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 UUPA. Sebab dalam praktiknya di masa Orde Baru, makna kata 'dikuasai' justru ditafsirkan seakan-akan memberikan wewenang yang tidak terbatas kepada pemerintah untuk menguasai dan memiliki tanah.

Penyimpangan yang menyebabkan tumpang-tindih dan bertentangnya hukum pertanahan antara lain ditunjukkan pada kasus Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan yang selanjutnya diperbaiki dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999. Dalam undang-undang tersebut tidak ada pengaturan hak ulayat seperti yang dikukuhkan dalam UUPA. Justru terminologi yang digunakan adalah hutan negara untuk hutan ulayat yang sebelumnya dikelola masyarakat hukum adat. Bahkan hak untuk memanfaatkan hutan tersebut juga dihilangkan ketika hutan yang bersangkutan diberikan kepada pengusaha dengan Hak Pengusahaan Hutan (HPH).

Padaحال, jika negara mau benar-benar konsisten dengan Pancasila dan Pasal 33 UUD 1945, maka yang harus dilakukan pemerintah adalah mengembalikan tanah ulayat rakyat itu kepada rakyat. Baik kepemilikan maupun pengusahaan-nya.<sup>43</sup> Sekali lagi, 'penguasaan' tanah oleh negara tidaklah identik dengan 'pemilikan' tanah. Pemilikan tanah yang di-HGU-kan oleh pemerintah kepada pengusaha tersebut tidak boleh diartikan sebagai 'tidak bisa lagi dikembalikan' kepada rakyat sebagai pemilik yang sah semua tanah-tanah tersebut.

Pemerintah selama ini telah melakukan ke-teledoran, bahkan kesalahan besar dan fatal dengan tidak dikembalikannya kepemilikan tanah ulayat adat ataupun tanah-tanah rakyat itu kepada pemiliknya semula. Kendati waktu pakai HGU-nya sudah habis. Lebih celaka lagi, HGU tersebut bisa diperpanjang sampai sekian kali sehingga tanah rakyat itu pun sudah seperti layaknya milik

<sup>42</sup> As'ad Said Ali, 2009, *Negara Pancasila Jalan Kemaslahatan Berbangsa*, LP3ES, Jakarta, hlm. 62.

<sup>43</sup> Mochtar Naim, "Nasib Tanah Adat", *Kompas*, 23 Februari 2012.

pengusaha yang memegang HGU tanah tersebut.

Ironisnya, rakyat yang sesungguhnya sebagai pemilik tanah tersebut dalam praktiknya telah kebanyakan menjadi kuli/buruh/pekerja di atas tanah milik mereka sendiri. Mereka dibayar kalau bekerja dan tidak dibayar kalau tidak bekerja. Pemiskinan pun tak dapat terelakkan dengan praktek penguasaan tanah oleh negara yang sengaja di-HGU-kan kepada para pengusaha kapitalis yang semua katanya itu adalah demi meningkatkan perekonomian negara.

Padahal, melalui arahan dan bimbingan negara dan pemerintah serta rakyat tetap sebagai pemilik tanah tersebut, rakyat akan mampu bekerja sama dengan siapa pun dalam mengolah dan mengelolakan lahan tersebut. Misalnya dengan prinsip kerja sama dan bagi hasil yang saling menguntungkan seperti amanat Pasal 33 ayat (3) dan (4) UUD NRI Tahun 1945.

Memang UUPA kurang kompleks mengatur masalah tanah ulayat, dimana di satu sisi mengakui keberadaan hak ulayat, namun di sisi lain tidak memberi penguatan maupun perlindungan hak ulayat tersebut. Dalam Pasal 3 UUPA dikatakan: “Hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan kepentingan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lain yang lebih tinggi.”

Kenyataannya, dalam produk perundang-undangan berikutnya, baik dalam bentuk undang-undang maupun peraturan perundang-undangan di bawahnya, posisi hak ulayat belum juga jelas, bahkan semakin terdesak dan tereduksi.<sup>44</sup> Pengaturan yang tidak sesuai dengan UUPA tersebut terlihat pada Pasal 2 ayat (2) Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 dimana hak ulayat dianggap masih ada hanya jika:

- a. Terdapat sekelompok orang yang masih terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupan sehari-hari.
- b. Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari.
- c. Terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan, dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati para warga persekutuan hukum tersebut.

Syarat-syarat di atas tentu terlalu berlebihan, sebab harus dipahami bahwa karakter hukum adat pada umumnya bersifat kolektif dan tidak tertulis. Oleh karena itu, perlindungan hak ulayat seharusnya lebih memperhatikan kedua ciri pokok tersebut. Akibat kurang maksimalnya perlindungan dalam peraturan perundang-undangan yang ada, ditambah lagi dengan sifatnya yang tidak tertulis dan kolektif, maka hak ulayat mulai tergerogoti. Oleh karena itu, jika memang negara mau konsisten dalam mengimplementasikan nilai-nilai Pancasila dalam politik agraria nasional, maka perlu ditinjau kembali pola pelaksanaan UUPA, termasuk politik hukum pembentukan perundang-undangan di bidang agraria sehingga sesuai dengan jiwa dan semangat Pancasila.

#### D. Kesimpulan

Reforma agraria berparadigma Pancasila belum mampu diwujudkan dalam politik agraria nasional karena dua alasan, yakni; **Pertama**, banyak penyimpangan-penyimpangan di lapangan dalam pelaksanaan UUPA. **Kedua**, aturan-aturan pelaksana yang diamanatkan UUPA banyak yang belum terealisasi hingga saat ini. Oleh karena itu, sangat mendesak adanya penegasan dan revitalisasi nilai-nilai Pancasila di dalam politik agraria nasional. Terutama menyoal penghormatan

<sup>44</sup> Bambang Sadono, “Politikasi Hak Ulayat”, *Kompas*, 13 Januari 2012.

terhadap penguasaan dan kepemilikan tanah. Misalnya dalam pengakuan hak ulayat. Jika negara ini konsisten terhadap pengakuan dan penghormatan hukum adat dan hak ulayat maka

perlu dikaji kembali politik hukum yang berkaitan dengan penghormatan atas hukum adat dan hak ulayat.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### A. Buku

- Ali, As'ad Said, 2009, *Negara Pancasila Jalan Kemaslahatan Berbangsa*, LP3ES, Jakarta.
- Hamidi, Jazim, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia*, Konstitusi Press dan Citra Media, Yogyakarta.
- Harsono, Boedi, 1998, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi, dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta.
- Harsono, Boedi, 2004, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah, Konsideran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, Djambatan, Jakarta.
- Mahfud, 2011, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Cetakan ke-2, Grafindo Persada, Jakarta.
- Nurlinda, Ida, 2009, *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria, Perspektif Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Parlindungan, A.P., 1989, *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform Bagian I*, Mandar Maju, Bandung.
- Russel, King, 1977, *Land Reform: A World Survey Boulder*, Westview Press, Colorado.
- Salindeho, John, 1994, *Manusia, Tanah, Hak dan Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Sodiki, Ahmad, dan Maladi, Yanis, 2009, *Politik Hukum Agraria*, Penerbit Mahkota Kata, Yogyakarta.
- Soetikinjo, Iman, 1985, *Politik Agraria Nasional*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Sumardjono, Maria S.W., 2007, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Penerbit Kompas, Jakarta.
- Suseno, Franz Magnis, 2005, *Land and Resource Tenure: State Law and Conception of Justice*,

*Tanah Masih di Langit, Penyelesaian Masalah Pengusahaan Tanah dan Kekayaan Alam di Indonesia yang Tak Kunjung Tuntas di Era Reformasi*, Program Kerja Sama Yayasan Kemala *The Ford Foundation*, Jakarta.

Tambunan, A.S.S., 2002, *Politik Hukum Berdasarkan UUD 1945*, Penerbit Puporis Publishers, Jakarta.

##### B. Artikel Jurnal

- Aprianto, Tri Chandra, "Reforma Agraria (Potret Pasang Surut Sejarah Kebangsaan Indonesia)", *Jurnal Ombudsman Daerah*, Edisi V, Tahun III, Januari-Juni 2009.
- Fauzi, Noer, "Pembaharuan Agraria Bukanlah Sekedar Perkara Argumentasi Tetapi Perkara Kekuasaan", *Jurnal Analisis Sosial*, Vol. 9 No.1 April 2004.
- Hutagalung, Ari, "Konsistensi dan Korelasi Antara UUD 1945 dan UUPA 1960", *Jurnal Analisis Sosial*, Vol. 9, No. 1, April 2004.
- Tjondronegoro, M.P., Sediono, dan Gunawan Wiaradi, "Menelusuri Pengertian Istilah "Agraria", *Jurnal Analisis Sosial*, Vol. 9, No. 1, April 2004.
- Setiawan, Usep, "Menemukan Pintu Masuk Untuk Keluar (Relevansi TAP MPR No. IX/MPR/2001, UUPA 1960 dan Keppres No. 34 bagi Pelaksanaan Pembaharuan Agraria Indonesia)", *Jurnal Analisis Sosial*, Vol. 9, No. 1, April 2004.
- Ya'kub, Achmad, "Agenda Neoliberal, Menyusup Melalui Kebijakan Agraria di Indonesia, dalam Pembaharuan Agraria, antara Negara dan Pasar", *Jurnal Analisis Sosial*, Vol. 9. No. 1 April 2004.

**C. Makalah**

- Adhim, Nur, "Reformasi Agraria Prasyarat Ketahanan Pangan", *Makalah*, Konferensi Internasional tentang *Regulatory Reform on Indonesia Land Laws for People's Welfare*, FH UI- BPN RI, Jakarta, 11 Desember 2012.
- Assiddiqie, Jimly, "Implementasi Nilai-nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusi Indonesia", *Makalah*, Sarasehan Nasional, Kerjasama Mahkamah Konstitusi RI dengan Universitas Gajah Mada, Yogyakarta 2-3 Mei 2011.
- Bachriadi, Dianto, "Reforma Agraria Untuk Indonesia Pandangan Kritis Tentang Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) atau Redistribusi Tanah ala Pemerintahan SBY", *Makalah*, Diskusi di Fakultas Hukum Universitas Bengkulu, 2 Juni 2007.
- Sidharta, B. Arif, *Stufenbau Theorie* dari Hans Kelsen, *Makalah lepas*, tanpa tahun.
- Arsyad, Idham, "Konflik Agraria Soal Struktural", *Kompas*, 26 April 2011.
- B. Prasojo, Iman, "Potensi Konflik: Penyelesaian Persoalan Struktural Masyarakat", *Harian Kompas*, 30 Januari 2012.
- Khaerudin, "Waspada! Upaya Liberalisasi Agraria", *Kompas*, 14 Januari 2012.
- Naim, Mochtar, "Nasib Tanah Adat", *Kompas*, 23 Februari 2012.
- Redaksi Suara Merdeka, "Reforma Agraria Gagal Sejahterakan Masyarakat", *Suara Merdeka*, 9 Maret 2012.
- Sadono, Bambang, "Politisasi Hak Ulayat", *Kompas*, 13 Januari 2012.
- Sadono, Bambang, "Reformasi (Setengah Hati) Agraria", *Media Indonesia*, 17 Januari 2012.

**D. Artikel Koran**

- Aji, Gutomo Bayu, "Penjinakan Agraria(isme)", *Kompas*, 16 Januari 2012.

**E. Internet**

- Anonim, "Tragedi Mesuji Akibat Penghianatan Pada UU Agraria", <http://regional1.kompas.com/read/2011/12/22/15465078/Tragedi.Mesuji.Akibat.Penghianatan.Pada.UU.Agraria>, diakses 11 April 2012.