POLITIK HUKUM PERTANAHAN PRISMATIK

MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN RAKYAT

DALAM KEPEMILIKAN TANAH

Ana Silviana[[1]](#footnote-2)

Abstrak

Politik hukum adalah persoalan pencapaian tujuan bersama. Politik hukum pertanahan nasional adalah mewujudkan tanah untuk kesejahteraan rakyat, sebagaimana tertuang dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD RI 1945 jo UUPA sebagai landasan yuridisnya. Tujuan penulisan ini adalah untuk mengetahui kebijakan hukum pertanahan dan implementasinya dan untuk mengetahui politik hukum pertanahan kedepan dalam mewujudkan tanah untuk kesejahteraan rakyat dalam kepemilikan tanah.Metode yang dipergunakan dalam menganalisisn permasalahan ini adalah dengan menggunakan pendekatan *socio legal*.Optik pembahasan makalah ini adalah hukum atau “norm” yang dikonsepsikan sebagai seperangkat peraturan yang berlakunya di masyarakat dipengaruhi oleh faktor-faktor lain non hukum. Sehingga untuk menganalisisnya dibantu dari ilmu-ilmu lain khususnya ilmu sosial dengan teori-teori sosial tentang hukum.UUPA sebagai kebijakan hukum pertanahan merupakan produk hukum nyang populis/progresif, namun dalam perkembangannya implementasinya tergantung dari politik hukum yang berlaku disetiap masa, yaitu masa Orla, masa Orba dan masa reformasi. Politik pertanahan ke depan adalah politik hukum “prismatik” sebagai pilihan yang tepat untuk mewujudkan tanah untuk kesejahteraan rakyat dalam kepemilikan tanah.

Kata Kunci :*Politik Hukum Pertanahan, Prismatik, Kesejahteraan rakyat*

1. **Latar Belakang**

Negara Indonesia masih menempatkan tanah sebagai kebutuhan yang sangat vital dalam menyokong hidup dan kehidupan rakyatnya. Sehingga, menjadikan tanah sebagai asset startegis dalam pemenuhan kebutuhan hidup manusia Indonesia.Hampir setiap kegiatan hidup manusia Indonesia selalu berkaitan dengan tanah, sampai manusia meninggalpun masih membutuhkan tanah untuk menguburnya. Betapa vitalnya tanah bagi kebutuhan manusia, sehingga dalam kepemilikan tanah akan dipertahankan sampai titik darah penghabisan. Sehingga, terkenal dengan pepatah jawa ““*sedhumuk bathuk, senyari bumi,dibelani nganti tumekaning pati*” Yang terjemahan bebasnya kira- kira : meskipun tanah cuma seluas sejengkal (sejidat atau seukuran jari), akan tetap dibela penguasaannya sampai titik darah penghabisan. Sementara jumlah tanah relatif sangat terbatas dan sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan, tidak bertambah, hal ini berbanding terbalik dengan kebutuhan manusia akan tanah yang terus meningkat.

Berdasarkan fakta di atas, tanah sebagai hak dasar setiap orang keberadaannya dijamin dalam Konstitusi.Prinsip penghormatan terhadap kepemilikan tanah secara pribadi juga dijamin oleh UUD 1945 yakni dalam Pasal 28A, 28H Ayat (4), dan Pasal 28 J Ayat (2): bahwa setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya. Dan setiap orang juga berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil secara sewenang-wenang oleh siapapun (termasuk pemerintah), kecuali untuk kepentingan umum. Dalam menjalankan haknya tersebut wajib tunduk kepada batasan-batasan yang telah ditetapkan oleh undang-undang agar tidak merugikan orang lain dan memenuhi rasa keadilan sesuai pertimbangan moral, nilai-nilai agama, aman dan tentram. Meskipun hak kepemilikan tanah secara pribadi dilindungi oleh UUD namun pelaksanaannya tidak tak terbatas, dibatasai dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan dan penggunaan tanah agar menuju pada terwujudnya kesejahteraan rakyat khususnya pemilik tanah dan keluarganya.

Konstitusi telah mengamanahkan melalui Pasal 33 Ayat (3) UUD Negara RI 1945 kepada para penguasa Negara RI agar mengatur dan mengelola penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam termasuk tanah guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia.Amanah yang tersirat dalam isi pasal di atas mengandung dasar sekaligus arahan bagi politik pembangunan hukum pertanahan (khususnya) dan sumber daya alam lainnya. Amanah tersebut kemudian mendapatkan jabaran dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebagai landasan yuridis dalam pengaturan dan penyelesaian masalah Agraria, khususnya masalah tanah.

Dalam perjalanannya, kebijakan pertanahan yang dikembangkan ternyata belum sepenuhnya menjabarkan kandungan yang ada dalam semangat dan amanah dalam konstitusi dan UUPA. Akibatnya, munculnya konflik tanah terjadi begitu banyak sehingga menimbulkan kegelisahan, pertentangan yang mengarah ke sengketa hingga menimbulkan banyak korban harta dan jiwa.Perebutan tanah, penyerobotan tanah atau berubahnya fungsi tanah merupakan sengketa yang sering muncul dibidang pertanahan.

Kasus-kasus seperti kasus Alas Tlogo, kasus Mesuji, kasus PT Sumber Mineral Nusantara di Kecamatan Sape, Kabupaten Bima, Provinsi NTB, dan kasus-kasus tanah lainnya telah menggambarkan betapa kompleksnya akar masalah konflik dan sengketa tanah.Dari segi normatif, regulasi yang ada tidak mempu memberikan akses yang adil keada rakyat, termasuk masyarakat hukum adat dalam kesempetannya memperoleh dan memanfaatkan sumber daya agraria termasuk tanah. Dan regulasi tersebut juga tidak mampu untuk melindungi hak-hak rakyat bahkan cenderung memberikan hak-hak yang lebih kepada pemilik modal dan pihak-pihak yang mempunyai akses lebih terhadap kekuasaan, serta mengabaikan melakukan pengawasan terhadap hak yang sudah ada dan sudah diberikan kepada perorangan dan badan hukum, jelas berdampak terhadap ekskalasi konflik. Ditambah dengan kenyataan bahwa model-model penyelesaian sengketa melalui pengadilan ternyata tidak mampu menyelesaikan secara tuntas konflik dan sengeta yang *massif* dan berskala luas.[[2]](#footnote-3)

UUPA yang diterbitkan pada tahun 1960 dengan semangat hukum yang prismatik[[3]](#footnote-4) dalam perjalanan belum dapat dijabarkan secara utuh baik pada masa Orde Lama maupun Orde Baru dan Orde Reformasi. Dalam perjalanan waktu seiring dengan kondisi ekonomi-politik makro yang cenderung pro pertumbuhan, berbagai ketentuan UUPA telah diberi penafsiran yang tidak sesui, bahkan bertentangan dengan ruh yang ada dalam UUPA (falsafah dan prinsip dasar), telah berdampak pada ketidakadilan, pelanggaran HAM terkait dengan hak dasar berupa tanah, dan semakin terpinggirkannya hak-hak masyarakat hukum adat.

Masalah pertanahan adalah masalah yang multidimensial,berkaitan dengan aspek politik, ekonomi, sosial dan buidaya. Disamping itu, penguasaan dan pemilikan tanah tidak semata-mata didasarkan pada aspek itu saja, tetapi juga berkaitan dengan aspek ekologi dan geografi yang menambah kompleksitas perkembangan fisik wilayah pedesaan dan perkotaan.Jadi secara filosofis tanah adalah untuk kesejahteraan rakyat, sedangkan tujuan hukum adalah keadilan.

Perwujudan tanah untuk keadilan masyarakat seperti yang tertuang dalam kebijakan hukum pertanahan masih dipersimpangan jalan antara harapan dan kenyataan. Untuk itu makalah ini akan difokuskan untuk mengulas bagaimana politik hukum pertanahan yang ideal dalam mewujudkan tanah untuk kesejahteraan rakyat dalam implementasi dan tantangannya, dengan perumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kebijakan hukum pertanahan dalam implementasinya?
2. Bagaimanakah politik hukum pertanahan kedepan dalam mewujudkan tanah untuk kesejahteraan rakyat dalam kepemilikan tanah?
3. **Metode**

Dalam membahas permasalahan dalam makalah ini penulis menggunakan pendekatan *socio-legal*. Optik pembahasandari makalah ini adalah hukum atau “norm” yang dikonsepsikan sebagai seperangkat peraturan yang berlakunya di masyarakat dipengaruhi oleh faktor-faktor lain non hukum. Sehingga untuk menganalisisnya dibantu dari ilmu-ilmu lain khususnya ilmu sosial dengan teori-teori sosial tentang hukum.

Teori sosial yang dipergunakan dalam analisis adalah teori tentang politik hukum , teori/konsep hukum progresif dan teori hukum prismatik.

1. **Telaah Teoritis**

Politik hukum menurut Padmo Wahyono adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum.[[4]](#footnote-5) Dalam hal ini Padmo Wahyono cenderung pada aspek *ius constituendum*, bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara Negara tentang apa yang akan dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakan hukum. Sedangkan Mahfud MD memberikan definisi Politik Hukum adalah legal policy yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah Indonesia yang meliputi: pertama pembangunan hukum, yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; kedua, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.[[5]](#footnote-6) Satjipto Rahardjo mendefinisikan Politik Hukum sebagai suatu proses keharusan untuk menentukan suatu pilihan mengenai tujuan maupun cara-cara yang hendak dijalankan untuk mencapai tujuan.[[6]](#footnote-7)Dari beberapa definisi politik hukum di atas, bahwa politik hukum merupakan kebijakan dari Pemerintah untuk mencapai tujuan yang sudah ditetapkan, melalui proses pembuatan hukum, penegakannya dan implementasinya.

Dibidang pertanahan, konsep politik hukum pertanahan adalah tanah untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat.Dalam ketatanegaraan Indonesia hal ini diwujudkan sebagai tujuan dari Negara Indonesia yang telah dirinci dalam Alinea keempat Pembukaan UUD Negara RI 1945.[[7]](#footnote-8)

Politik hukum adalah persoalan pencapaian tujuan bersama. Untuk mencapai tujuan yang diinginkan, maka ruang lingkup politik hukum mencakup tiga hal, yaitu: 1). Tujuan (ideal) yang hendak dicapai melalui hukum; 2). Cara/metode yang tepat untuk mencapai tujuan itu; dan 3).Konfigurasi hukum yang efektif mewujudkan tujuan tersebut.[[8]](#footnote-9)

Politik Hukum Pertanahan Indonesia adalah pilihan tujuan dan prinsip hukum yang dipergunakan sebagai pedoman untuk mewujudkan tujuan politik agraria nasional yaitu kemakmuran rakyat.[[9]](#footnote-10)Tujuan Politik Pertanahan Nasional adalah kemakmuran rakyat sebagaimana tertuang dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD RI 1945.Pedoman untuk mewujudkan dari tujuan tersebut sudah tertuang dan dijabarkan dalam UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Namun UUPA di sisi lain juga berfungsi sebagai prinsip-prinsip hukum yang berkedudukan sebagai pengembangan kebijakan dan payung hukum dari peraturan perundangan-undangan pertanahan nasional.Untuk mewujudkan tujuan politik pertanahan nasional tersebut, UUPA telah mengandung prinsip-prinsip hukum yang populis.[[10]](#footnote-11)

Tujuan membangun Hukum Tanah Nasional (Indonesia) adalah tanah untuk kesejahteraan rakyat sebagaimana dituangkan dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD RI 1945 bahwa : “Bumi, air, dan ruang angkasa dikuasai oleh Negara dipergunakan sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat.” Maksudnya, bahwa pengelolaan dan pemanfaatan tanah sebagai salah satu sumber daya agraria dibebankan kepada Negara sebagai badan penguasa yang diberi amanah/mandat dari rakyatnya, muaranya harus ditujukan untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat dalam rangka keadilan sosial. Tujuan tersebut kemudian dijabarkan ke dalam landasan yuridis pengaturan Hukum Tanah Indonesia yaitu UUPA.Dari rumusan tersebut, maka tujuan yang hendak dicapai adalah bahwa tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dan yang dimaksud “kemakmuran rakyat” bahwa tanah-tanah diseluruh wilayah Indonesia disediakan untuk memenuhi segala kebutuhan rakyat Indonesia yang primer, meliputi :[[11]](#footnote-12)

1. Wisma : penyediaan tanah perumahan;
2. Karya : penyediaan tanah untuk kegiatan usaha (karya) baik di kota maupun di Desa, baik yang dipergunakan Pemerintah maupun Swasta;
3. Marga : penyediaan tanah untuk sarana perhubungan, pembuatan jalan dan lain-lain;
4. Suka : penyediaan tanah untuk rekreasi dan lain-lain;
5. Penyempurna : penyediaan tanah untuk pertahanan keamanan, kegiatan keagamaan, pendidikan, kesenian, budaya, ilmu pengetahuan dan lain-lain.

Untuk dapat menyediakan tanah untuk keperluan pembangunan tersebut perlu diadakan perencanaan, persediaan dan pemeliharaan tanah oleh Pemerintah Daerah setempat, mengingat tanah yang tersedia terbatas. Melalui Rencana Umum Tata Ruang Kota, Rencana Tanah Guna Tanah sebagai pedoman bagi siapa saja yang memerlukan tanah atau mereka yang menguasai dan menggunakan tanahnya.

Politik Pertanahan Nasional yang dipergunakan untuk membangun bidang pertanahan jelas tertuang dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD RI 1945, yang dalam penjabarannya dalam UUPA dikenal sebutan dengan Hak Menguasai dari Negara (HMN).Prinsip ini adalah sebagai pendukung dalam pembangunan kebijakan dan peraturan perundang-undangan dibidang pertanahan nasional yang bermuara untuk terwujudnya kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Pengertian “dikuasai” dalam isi pasal di atas tidak sama artinya “dimiliki” pada saat belakunya asas *Domein Verklaring* pada waktu itu. Arti dikuasai dalam hal ini pada hakekatnya merupakan “penugasan” pelaksanaan tugas-kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik.

Tafsiran secara otentik tentang Hak Mungasai dari Negara dijabarkan dalam isi ketentuan Pasal 2 Ayat (2) UUPA. Dimana pembatasan kekuasaan yang bersumber dari Hak Menguasai dari Negara itu ada pada asas-asas hukum Negara kita sebagai Negara hukum, yang dilengkapi oleh Sila Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab dari Pancasila.[[12]](#footnote-13)

Dalam implementasinya, HMN mengalami multitafsir sesuai dengan kepentingannya masing-masing bidang. Pengertian “menguasai” dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 adalah terletak dalam bidang hukum publik dan Negara bertindak sebagai badan penguasa.[[13]](#footnote-14)Penguasaan tersebut harus menuju pada kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia.Mahkamah Konstitusi menerjemahkan HMN dari isi HMN Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, bahwa Negara dituntut mempunyai kewenangn dalam 4 (empat) hal, yaitu: mengatur (*regelendaad*); mengurus (*bestuurdaad*), mengelola (*beheersdaad*) dan mengawasi (*toezichthoudensdaad*).

1. **Pembahasan**
2. Kebijakan Hukum Pertanahan Indonesia dan Implementasinya

Kebijakan apabila diartikan secara bebas adalah pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu guna mencapai tujuan.Tujuan politik agrarian (pertanahan) nasional adalah kemakmuran rakyat, sehingga segala kegiatan pembangunan dalam pembaruan agrarian (tanah) harus ditujukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.Namun dalam implementasinya belum dapat dijabarkan secara utuh baik pada masa Orde Lama, Orde Baru, maupun Orde Reformasi sekarang ini.

**Pada masa Orde Lama**, politik hukum pertanahan adalah keberpihakan kepada rakyat banyak, yaitu dengan upaya untuk memakmurkan seluruh rakyat, terutama golongan ekonomi lemah dan petani. Melalui kebijakan penerapan program Landreform, yaitu dengan merombak struktur kepemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah.Regulasi yang diterbitkan pada masa ini untuk mendukung terwujudnya kebijakan ini adalah diterbitkannya UU No.56 Prp. Tahun 1960 beserta peraturan pelaksanaannya.Melalui program redistribusi dan larangan kepemilikan tanah pertanian secara *abstentee*diharapkan dapat mewujudkan pemerataan penguasaan dan kepemilikan tanah secara berkeadilan. Pada era Orde Lama kebijakan pertanahan tertuju pada pembangunan dibidang pertanian, karena dengan asumsi bahwa pembangunan bidang lain dinilai hanya akan berhasil, apabila ditopang oleh pertanian yang kokoh, dengan rakyat tani yang kuat kedudukan ekonomi dan sosialnya.[[14]](#footnote-15)Pada masa Orde Lama yang dikenal dengan konfigurasi politiknya sebagai periode demokrasi terpimpin (otoriter) dengan produk hukum yang *represif*, namun produk hukum di bidang hukum agraria (tanah) sudah berkarakter *responsif.[[15]](#footnote-16)*Namun kebijakan dalam bidang pertanahan ini belum berhasil mencapai tujuan sudah tumbang dan masuk pada babagan era Orde Baru.

Pemerintahan Orde Baru dalam mewujudkan tujuan Negara mencanangkan kebijakan pembangunan yang mengutamakan pertumbuhan melalui pembangunan industry. Kegiatan tersebut jelas membutuhkan modal yang besar dari pelaku ekonomi kuat, sehingga pelaksanaan pembangunannya diutamakan untuk tersedianya berbagai fasilitas yang dibutuhkan untuk pelaku ekonomi kuat, tanpa memperhatikan bahkan mengabaikan kepentingan rakyat.Di bidang pertanahan kebijakan yang muncul adalah dalam rangka penyediaan tanah untuk pelaksanaan pembangunan, melalui berbagai penafsiran terhadap UUPA untuk melaksanakan kebijakan pertanahan bagi kepentingan para pengusaha pelaku ekonomi dengan segala akibatnya bagi rakyat.

Produk hukum tanah yang muncul adalah yang sangat mengutamakan pro-pelaku ekonomi, pro-kapitalis, dengan adanya program swastanisasi dan liberalisasi penguasaan dan pemanfaatan tanah oleh pelaku ekonomi berskala besar berupa kemudahan untuk mendapatkan perijinan lokasi untuk kegiatan usahanya. Keluarnya PMNA/Ka BPN No.2 Tahun 1993 tentang Ijin Lokasi, sangat mendukung terhadap terjadinya konsentrasi penguasaan dan pemanfaatan tanah oleh pelaku ekonomi berskala besar berupa kemudahan untuk mendapatkan perijinan lokasi.

Terjadinya juga pembiaran terhadap hak tradisional masyarakat lokal/desa atau hak ulayat masyarakat hukum adat dengan munculnya kebijakan tentang pengambilann tanah rakyat untuk pembangunan melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 dan penggantinya Keppres No.55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dimana rakyat pemilik tanah diminta berkorban dengan cara melepaskan hak atas tanahnya untuk diserahkan kepada pemerintah dengan besaran ganti rugi yang diinginkan pemerintah meskipun dampaknya bagi kesejahteraan pemilik tanah mengalami penurunan. Contoh, kasus Kedung Ombo dampak sosial, dan psikologisnya masih terasa sampai sekarang. Di era Orde Baru demi pelaksanaan pembangunan yang mengutamakan pertumbuhan, dalam fakta empiriknya tidak ada penguasa yang memperhatikan ketentuan tersebut, sehingga mengakibatkan penguasaan tanah oleh perorangan yang jauh melampaui batas maksimum yang dilarang undang-undang. Terjadi ketimpangan kepemilikan tanah yang terkonsentrasi kepada para ekonomi kuat dan pengusaha.

Pemerintahan Orde Baru akhirnya berakhir, karena dinilai menyimpang dari UUD 1945 dan kemudian lahirnya era Orde Reformasi. Pada Orde Reformasi, kebijakan yang dibangun yaitu pembangunan yang mengutamakan kepentingan rakyat dengan keberpihakan pada pengembangan ekonomi rakyat yang mencakup koperasi, usaha kecil dan menengah, sebagai pilar utama pembangunan nasional. Pada Era Reformasi, bidang pertanahan melakukan reforma agraria dengan dibentuknya kebijakan yang diatur dalam Tap.MPR No.IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Menurut TAP PMR tersebut, kebijakan bidang pertanahan diarahkan dengan prinsip-prinsip yaitu memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan RI, menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia, menghormati supermasi hukum dengan mengakomodasi pluralisme dalam unifikasi hukum, transparasi dan optimalisasi partisipasi rakyat, mewujudkan keadilan dan melindungi hak masyarakat hukum adat.[[16]](#footnote-17)Dalam rangka melaksanakan reforma agraria tersebut, dibidang pertanahan dikeluarkan Keputusan Presiden (KEPPRES) RI No. 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan.

Meskipun Badan Pertanahan Nasional (BPN) telah menyusun kebijakan dibidang pertanahan, sebagai arah untuk mencapai tujuan, namun dalam prakteknya kebijakan pertanahan masih melanjutkan yang sudah ada dan dipraktikkan dalam masa Orde baru, dengan melahirkan peraturan perundang-undangan yang bersifat sektoral. Sehingga banyak muncul kebijakan kapitalistik dan liberal yang diproduksi melalui instansi sektoral.

Apabila dilihat dari kebijakan pertanahan yang dikeluarkan melalui Keprres tersebut, BPN telah berusaha untuk meredam dan mengembalikan kepada semangat UUPA, namun tidak mendapatkan respon yang cukup dari instansi sektoral. Akibatnya, muncul produk hukum bidang sumber daya alam yang disharmonisasi, dissinkronisasi antara UUPA sebagai paying hukum dengan peraturan pelaksanaan di bawahnya, maupun secara horizontal antara hukum tanah dengan hukum air, hukum pertambangan, hukum kehutanan (UU No.41 Tahun 1999), hukum perikanan (UU No.45 Tahun 2009), UU Pemerintah Daerah (UU No.32 Tahun 2004), UU Penanaman Modal (UU No.25 Tahun 2007), serta UU Perumahan dan Pemukiman.[[17]](#footnote-18)UUPA yang seharusnya menjadi landasarn pengaturan berbagai UU sektoral yang terkait dengan masalah agraria, dalam perjalanan waktu ketika pembangunan ekonomi memerlukan modal yang cukup besar, justru disusunlah UU sektoral yang telah mendegradasi UUPA.

Pembentukan UU sektoral telah jauh ataupun menjauh daru ruh UUPA. Ketidakkonsistennya berbagai UU yang terkait mengenai sumber daya alam dengan UUPA telah berdampak pada kemunduran kualitas dan kuantitas sumber daya agraria (termasuk tanah), termasuk ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan, peruntukan serta penggunaan dan pemanfaatan sumber daya tanah, sehingga menimbulkan berbagai konflik yang tidak diinginkan, termasuk konflik struktural.[[18]](#footnote-19)

Konflik struktural ini muncul karena dipacu adanya kebijakan Negara yang mendorong terjadinya kesenjangan sosial ekonomi dan kemiskinan di daerah yang nota bene sangat kaya akan sumber daya alam. Konflik struktural dapat melibatkan kelompok masyarakat lokal baik atas dasar kebutuhan dan historis kepemilikan tanah sangat berandil terhadap timbulnya konflik.Para pelaku ekonomi dan inverstor yang dengan mudah memperoleh akses dan asset berskala besar berdasarkan kebijakan pemerintah maupun pemerintah daerah sebagai pelaksana kewenangan Negara, juga andil timbulnya konflik struktural.

Konflik tersebut akan terus berlangsung akibat munculnya kebijakan yang berat sebelah, akibatnya masyarakat lokal yang terlalu pesimis akan kemungkinan terjadinya perubahan kebijakan yang berpihak kepadanya dalam rangka pemberian perlindungan hukum terhadap akses memperoleh tanah atau hak atas tanah, mengungkapkannya dalam bentuk usaha “*reclaiming*” terhadap hak historis atau hak konstitusi mereka dan juga tindakan pendudukan lokasi-lokasi objek konflik.[[19]](#footnote-20)Namun karena tidak kunjung mendapatkan respon positif dari Negara, konfliknya menjadi tindakan kekerasan.[[20]](#footnote-21)

 Pada era Reformasi, semangat kebijakan kapitalistik dan liberal sangat mempengaruhi dalam poltik pertanahan yang dihasilkan.Kebijakan pertanahan yang dihasilkan masih melanjutkan praktik yang sudah ada pada masa Era Orde Baru.Bahkan, kebijakan kapitalistik dan liberal semakin meningkat melalui kebijakan pertanahan sektoral.Meski BPN sudah melakukan usaha untuk mengembalikan kepada ruh UUPA melalui reforma agrarian, namun hasilnya tidak cukup mendapatkan dukungan dari instansi sektoral.

 Telah terjadi perbedaan cara dalam mewujudkan amana Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945. Di satu pihak mengembangkan kebijakan dengan cara pemerataan penguasaan dan pemanfaatan tanah untuk mewujudkan kemakmuran seluruh rakyat, namun di pihak lain mengembangkan dengan cara kebijakan untuk memberikan peluang mengkonsentrasikan penguasaan dan pemanfaatan tanah untuk mewujudkan arah politik pertanahan tersebut, yaitu kapitalistik dan liberal.

 Arah politik hukum pertanahan yang kapitalistik dan liberal selama Orde Reformasi, di satu sisi memang telah menimbulkan kemajuan pembangunan di sektor perkebunan dan property di Indonesia. Namun di pihak lain, politik pertanahan demikian menimbulkan dampak negatif dengan terjadinya kesenjangan kepemilikan, penguasaan dan pemanfaatan tanah. Konflik struktural bermunculan yang dipicu dengan adanya kebijakan Negara yang mendorong terjadinya kesenjangan ekonomi dan kemiskinan di daerah yang kaya akan sumber daya alam khususnya tanah.Contohnya kebijakan *“Food Estate Program”* yang direncanakan oleh Kementrian Pertanian, yaitu dengan membuka jutaan hektar tanah pertanian pangan baru, namun dalam pengusahaan dan pengelolaannya diserahkan kepada perusahaan berskala besar dan bukannya didistribusikan kepada masyarakat petani.Yang tentunya kebijakan ini menjauh dari semangat UUPA dalam mewujudkan pemerataan kepemilikan tanah.[[21]](#footnote-22) Keluarnya UU No.18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, ternyata lebih mengkukuhkan dalam pemberian perlindungan kepada penguasaan dan pemanfaatanin tanah oleh perusahaan perkebunan besar dari kemungkinan tuntutan dan pendudukan tanah oleh siapapun dengan cara kriminalisasi terhadap setiap gangguan kegiatan usaha perkebunan, hal ini akan menjadikan ancaman bagi masyarakat hukum adat dalam memanfaatkan tanah yang sama atas dasar hak ulayat dan belum mendapatkan recognitie dari pihak perusahaan perkebunan dalam penggunaan tanahnya.[[22]](#footnote-23)

 Dibidang pertanahan dengan berlakuannya PP No.11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pemberdayaan Tanah Terlantar sebagai pengganti PP No.36 Tahun 1998.Tujuan PP ini bersifat sangat populis, yaitu untuk menempatkan tanah terlantar sebagai objek landreform dalam rangka mendorong terjadinya pemerataan terhadap pemilikan tanah pertanian/perkebunan.Namun menjadi tidak berdaya dengan kekuatan serangan dari instansi sektoral yang mendukung liberalisme yang mempunyai kekuatan dan berpengaruh sangat tunggi dalam pelaksanaan kebijakan.

1. **Politik Hukum Pertanahan yang Ideal untuk Mewujudkan Kesejahteraan dalam Kepemilikan Tanah.**

UUPA selain telah mengatur tentang kebijakan penyediaan tanah untuk pembangunan di bidang ekonomi dan industri, juga memberikan perhatian khusus kepada kelompok masyarakat yang lemah dan termarjinalkan oleh kebijakan pertanahan pada masa sebelumnya.[[23]](#footnote-24)Sehingga, UUPA dapat ditempatkan sebagai hukum progresif[[24]](#footnote-25) atau hukum prismatik.[[25]](#footnote-26)

Sebagai Hukum Progresif UUPA dimaksudkan sebagai instrument untuk menciptakan suatu perubahan masyarakat yang maju dibidang ekonominya melalui penataan struktur pemilikan tanah, yang disatu sisi mendorong ke arah perubahan pertanian dan industry yang semakin maju namun tidak mengabaikan keadilan dalam pengertian tercapainya pemerataan kepemilikan tanah.Sedangkan sebagai Hukum Prismatik, bahwa prinsip-prinsip UUPA dijabarkan dari dua kelompok nilai sosial yaitu modern dan tradisional sesuai dengan kemajemukan masyarakat Indonesia.[[26]](#footnote-27)Melalui nilai sosial yang modern dan tradisional tersebut mengarahkan pada tujuan Hukum Pertanahan Nasional agar pengaturan penguasaan dan pemanfaatan tanah mengarah pada terciptanya kemakmuran yang merata bagi semua orang dan kelompok masyarakat.

 Disatu sisi mendorong terwujudnya kemajuan bidang ekonomi pertanian dan industri dengan memberikan hak atas tanah secara individual kepeda seseorang dan perusahaan dan kewajiban mereka untuk berproduksi secara optimal. Di sisi lain UUPA berusaha untuk mencegah terjadinya dampak sosial, ekonomi dan politik negatif dari proses pencapaian kemajuan dengan membebankan fungsi sosial hak atas tanah, kewajiban konservasi tanah, perlakuan khusus bagi kelompok yang lemah, dan larangan monopoli.[[27]](#footnote-28)

 Untuk mencapai tujuan UUPA merupakan ranah politik hukum yang mencakup tiga hal yaitu : Tujuan (ideal) yang hendak dicapai melalui hukum, Cara/metode yang tepat untuk mencapai tujuan itu dan konfigurasi hukum yang efektif mewujudkan tujuan tersebut.

 Lowrence M.Friedman[[28]](#footnote-29) menyatakan bahwa fungsi hukum adalah untuk mewujudkan keadilan (*to distribute and maintain an allocation of values that society feels to be right*), sebagai sarana untuk menyelesaikan sengketa (*settlement of disputes*), dan sarana pengendalian social (*social control*), serta sebagai sarana rekayasa sosial (*social engineering*). Soerjono Soekanto,[[29]](#footnote-30) ahli sosiologi hukum Indonesia menyatakan, bahwa hukum mempunyai 3 (tiga) fungsi yaitu : 1). Sebagai sarana pengendali social, 2).sarana untuk memperlancar interaksi social, 3). Sarana untuk menata masyarakat.Beliau menjelaskan bahwa, hukum sebagai sarana pengendali sosial, hukum bekerja menjadi sarana pemaksa yang melindungi warga masyarakat dari ancaman maupun perbuatan-perbuatan yang membahayakan diri serta bendanya.Sebagai sarana untuk memperlancar interaksi social, dalam hal ini hukum bekerja untuk mencapai keserasian kepentingan masyarakat, sehingga pergaulan hidup dapat berlangsung lancer.Sedangkan hukum yang berfungsi sebagai sarana untuk menata masyarakat, maka hukum bekerja menciptakan perubahan sehingga dapat menata kembali masyarakat. Ketiga fungus hukum tersebut, menurut Soerjono Soekanto, tidak ada secara bersamaan, penonjolannya tergantung situasi yang dihadapi dalam masyarakat.

 Hukum Tanah Nasional (UUPA), dalam Konsideran/Berpendapat huruf c dan d, dibangun untuk mewujudkan penjelmaan Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial (Pancasila) sebagai asas kerohaniaan Negara dan cita-cita Bangsa yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Hukum Tanah Nasional juga merupakan pelaksana konstitusi Negara serta garis politik penyelenggara Negara untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hal ini menunjukkan bahwa UUPA sebagai sumber utama pembangunan Hukum Tanah Nasional berfungsi sebagai sarana untuk membangun pertanahan nasional untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Sehingga dapat dikatakan bahwa UUPA (UU No.5 Tahun 1960) sebagai Hukum Tanah Nasional diciptakan sebagai sarana rekayasa social untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil, makmur dan sejahtera.

 UUPA sebagai landasarn yuridis Hukum Tanah di Indonesia merupaka sarana untuk melakukan *social engineering* adalah berhubungan dengan kedudukannya sebagai suatu peraturan dasar dibidang pertanahan.Dalam kedudukannya sebagai saran untuk menata masyarakat, maka hanya memuat asas-asas dan pemberian pengaturan, pengarahan yang umum sifatnya. Oleh karena itu, keberhasilan suatu hukum (dalam hal ini Hukum Tanah), sebagai sarana *social engineering* untuk bagian terbesar akan tergantung pada peraturan-peraturan yang menjabarkannya.[[30]](#footnote-31)UUPA hanya merupakan penggerak awal dalam melakukan perubahan di bidang pertanahan guna membantu perwujudan masyarakat adil dan makmur melalui pembangunan pertanahan.Efektivitas kemampuan transformasi itu sangat tergantung kemudian pada pembuatan dan penerapan aturan pelaksana UUPA.

 Politik hukum pertanahan yang ada agar tidak bagus di awang-awang tentunya harus dapat diimplementasikan di masyarakat. Ada pengembangan pemikiran tentang politik hukum pertanahan di Indonesia yang digagas oleh Prof. Dr. Nurhasan Ismail,SH.Msi mengembangkan politik hukum pertanahan “prismatik”.[[31]](#footnote-32)Arah politik hukum pertanahan prismatik adalah mewujudkan dan mendorong kemajuan perekonomian Indonesia melalui penataan penguasaan dan pemanfaatan tanah namun tetap memberikan perhatian terhadap kelompok yang lemah secara sosial-ekonomi-politik dengan memberikan akses kepada mereka mempunyai tanah.

Untuk mewujudkan tujuan tersebut, politik hukum pertanahan prismatik mendasarkan pada prinsip hukum tertentu sebagai dasar pengembangan kebijakan pertanahan, yaitu:[[32]](#footnote-33)

1. **Prinsip keberagaman hukum dalam kesatuan,**

Prinsip ini menekankan pada penghormatan terhadap perbedaan hukum yang terdapat dalam masyarakat di bidang pertanahan khususnya dengan memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap kewenangan pemerintahan masyarakat hukum adat sebagaimana dikehendaki oleh Pasal 18B ayat (2) UUD Negara RI 1945.Namun pengakuan dan penghormatan tersebut harus berkesuaian dengan kepentingan bangsa dan Negara sebagai konsekuensi dari komitmen kebangsaan yang sudah di sepakati bersama.

1. **Prinsip persamaan atas dasar ketidaksamaan.**

Prinsip ini menekankan bahwa untuk mewujudkan adanya persamaan secara sosial ekonomi terutama di masyarakat majemuk seperti Indonesia harus dikembangkan kebijakan pertanahan yang mendasarkan pada realita ketidaksamaan (perbedaan) diantara kelompok-kelompok masyarakat. Terhadap kelompok yang sudah mampu biarkan mempunyai ntanah berdasarkan persyaratan dan prosedur yang umum Prinsip ini menekankan bahwa untuk mewujudkan adanya persamaan secara sosial ekonomi terutama di masyarakat majemuk seperti Indonesia harus dikembangkan kebijakan pertanahan yang mendasarkan pada realita ketidaksamaan (perbedaan) diantara kelompok-kelompok masyarakat. Terhadap kelompok yang sudah mampu biarkan mempunyai tanah berdasarkan persyaratan dan prosedur yang umum berlaku.Bagi kelompok yang lemah harus intervensi peranan Negara untuk memberikan kemudahan dan fasilitas pemberian tanah. Dengan adanya perbedaan perlakuan tersebut, semua kelompok akan mencapai persamaan kondisi sosial ekonomi.

1. **Prinsip Pengutamaan keadilan dan kemanfaatan di atas kepastian hukum.**

Prinsip ini menekankan bahwa mewujudkan pemerataan penguasaan dan pemilikan tanah merupakan kebijakan yang lebih memenuhi rasa keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat. Berdasarkan prinsip ini, menumpuk penguasaan dan pemanfaatan tanah merupakan tidakan yang tidak adil dan tidak bermanfaat karena hanya menimbulkan kecemburuan sosial dan penelantaran tanah yang merugikan kepentingan bersaman.

1. **Prinsip diferensiasi fungsi dalam keterpaduan.**

Prinsip ini menekankan bahwa di satu sisi pembagian kewenangan di antara instansi pemerintah merupakan suatu kebutuhan untuk terjadinya efektivitas pencapaian tujuan bersama.Oleh karena itu harus dicegah terjadinya egoisme sektoral yang menyebabkan terjadinya hambatan terhadap pencapaian tujuan bersama.Untuk itu, keterpaduan di antara isntansi pemerintah menjadi keniscayaan agar kebijakan yang dikembangkan tidak saling tumpang tindih dan saling menafikan.

Semua prinsip di atas dapat dijalankan dengan komitmen yang sama dari Negara dan pengelola sumber daya agraria khususnya tanah. Sehingga tetap terus dilaksanakan kajian akademik yang komprehensif terhadap bidang hukum agrarian dan terhadap berbagai perundang-undangan sektor agraria (termasuk tanah), sehingga akhirnya dapat terbentuk sistem hukum pertanahan yang mensejahterakan rakyat sesuai tujuan dari politik pertanahan Negara Indonesia.

 UUPA sebagai payung hukum pembangunan hukum pertanahan Indonesia, sudah mengandung sistem hukum yang khas yaitu sistem hukum Pancasila.Karena di dalam UUPA sudah termuat ketentuan-ketentuan hukum sebagai pangejawantahan dari sila-sila dalam Pancasila.Sila Ketuhanan Yang Maha Esa diintegrasikan dalam Pasal 1 Ayat (2) UUPA, bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.[[33]](#footnote-34) Demikian juga yang tertuang dalam Ayat (1) dan(3), yang mengandung makna sangat mendalam, bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air serta ruang angkasa adalah hubungan yang bersifat abadi.[[34]](#footnote-35)Suasana keagamaan terwujud dalam ketentuan Pasal 14 dan 49. Pasal 14 Ayat (1) yang menugaskan Pemerintah untuk membuat rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah, yang antara lain untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa.

Sila Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab terwujud dalam ketentuan Pasal 1 Ayat (1), Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 10 UUPA, yang menegaskan bahwa seluruh wilayah Indonesia merupakan kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia, dan bahwa bumi, air dan kekayaan alam itu dalam tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Serta kewajiban untuk mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif tanah pertanian yang dipunyai seseorang atau badan hukum harus dilakukan dengan mencegah cara-cara pemerasan. Demikian juga isi Pasal 11 yang mewajibkan kepada Penguasa untuk mengatur hubungan hukum dengan tanah, agar dapat dicapai tujuan dalam Pasal 1 Ayat (3) dan dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas. Ketentuan ini merupakan perwujudan dari dasar perikemanusiaan.

Hubungan antara manusia dengan tanah, baik secara kolektif maupun individual sebagai hubungan yang bersifat kedwitunggalan (sebagai pemikiran dari Prof. Notonagoro) dilandasi pada nilai yang didasarkan pada sila kedua. Hubungan antara manusia dengan tanah yang bersifat kolektif dapat dijumpai dalam ketentuan Pasal 1 Ayat (1) dan Pasal 2 Ayat (1), bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Hubungan yang bersifat individual dijumpai dalam isi ketentuan Pasal Pasal 2 Ayat (2), Pasal 4 Ayat (1) dan Pasal 16, yang dibatasai dengan ketentuan Pasal 6 UUPA. Isi dari pasal-pasal tersebut berpangkal pada pemikiran bahwa Negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi yang diberi kepercayaan oleh rakyat untuk menguasai bumi, air dan kekayaan alam tersebut berwenang untuk menentukan, dan mengatur hubungan hukum antara orang dengan bumi, air dan kekayaan alam, dalam bentuk macam-macam hak atas tanah dengan isi wewenang masing-masing dan perbuatan hukum berkenaan dengan bumi, air dan kekayaan alam dengan memperhatikan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.[[35]](#footnote-36)

Sila ketiga Persatuan Indonesia, dalam Penjelasan Umum UUPA disebut sebagai Dasar Kenasionalan, selain nampak diterjemahkan dalam Pasal 1 Ayat (1) dan (2), bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia. Semangat Wawasan Nusantara telah tercermin dalam UUPA, menunjukkan bahwa pembentuk UUPA diliputi oleh semangat persatuan bangsa dan kesatuan tanah-air, sesuai dengan salah satu tujuan utama Perjuangan Bangsa, yaitu : “Pembentukan Negara Republik Indonesia, yang berbentuk Negara Kesatuan dan Negara Kebangsaan, dengan wilayah kekuasaan dari Sabang sampai Merauke”[[36]](#footnote-37) Dalam hubungannya antara manusia sebagai individu dengan tanah, status kewarganegaraan berpengaruh terhadap hak atas tanah yang dapat dipunyai. Sesuai dengan dasar Kebangsaan tersebut maka dalam Pasal 9 Ayat (1) ditentukan, bahwa hanya Warga Negara Indonesia (WNI) yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa dalam batas-batas tertentu (Pasal 1 dan 2). Dengan perkataan lain bahwa hanya WNI yang dapat mempunyai Hak Milik. Warga Negara Asing (WNA) dan badan hukum asing hanya dapat menjadi pemegang Hak Pakai (Pasal 42)[[37]](#footnote-38)

Dua sila terakhir, yaitu Kerakyatan dan keadilan sosial dalam UUPA dijabarkan dalam ketentuan Pasal 7, Pasal 10 dan Pasal 17. Hal ini terkait dengan hubungan antara individu dengan tanahkhususnya pertanian, bahwa pemilik tanah pertanian harus mengerjakan sendiri tanahnya secara aktif. Oleh karena itu, pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan karena hal itu dapat merugikan kepentingan umum.Konsekuensinya, ditentukan batas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian.

Ketentuan Pasal 9 Ayat (2) merupakan dasar demokrasi atau kerakyatan, bahwa tiap-tiap warganegara, baik laki-laki maupun wanita, mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya. Semua tanah di seluruh wilayah Indonesia adalah tanah bersama rakyat Indonesia yang bersatu menjadi Bangsa Indonesia, maka sebagai pihak yang turut mempunyai tanah bersama tersebut, para warganegara Indonesia masing-masing mempunyai hak yang sama untuk memperoleh suatu hak atas sebagian dari tanah bersama tersebut.Dasar Demokrasi Hukum Tanah Nasional juga tampak pada ketentuan Pasal 11, 15 dan 26 UUPA. Perbedaan pemilikan tanah diantara warganegara diadakan antara golongan yang ekonomis lemah dan ekonomis kuat.

Ketentuan-ketentuan UUPA secara normatif memang telah mengandung nilai-nilai Pancasila sebagai kaidah penuntunya.Namun dalam tataran empirik tidak dapat diimplementasikan secara konsekuen dan konsisten.Hal ini dipengaruhi dari politik hukum pemerintahan yang berkuasa.Pada masa Orde Baru yang lebih menekankan pada orinetasi pertumbuhan ekonomi telah merubah persepri tentang fungsi tanah.Sehingga berdampak pada politik hukum pertanahan yang dibangun dengan cenderung lebih prokapitalis ketimbang pro rakyat.Karena, sesungguhnya UUPA dibangun adalah sangat populis (prorakyat), namun kebijakan pertanahan yang dihasilkan jauh dari ruh UUPA yang populis tersebut.

UUPA sebagai kebijakan pertanahan untuk menyelesaikan masalah pertanahan guna membawa rakyatnya untuk mencapai kesejahteraan sangat sarat terghadap nilai-nilai Pancasila sebagai kaidah penuntunya .Sehingga secara ideal peraturan perundangan yang dibangun untuk mengatur bidang pertanahan harus mengacu pada UUPA.Sampai saat ini UUPA masih dianggap relevan sebagai dasar pembangunan hukum tanah nasional baik dari asas, sistem dan konsep bangunannya.

Implementasi terhadap keemepat prinsip yang terkandung dalam Politik Hukum Pertanahan Prismatik harus dijabarkan dan tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang pertanahan dan peraturan pelaksanaanya, yang tentunya tetap bersumber pada UUPA dan sistem hukum Pancasila sebagai kaidah penuntunnya.

1. **Kesimpulan**

Berdasar pembahasan yang telah di uraikan di atas, maka dapat diambil kesimpulan :

1. UUPA (UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, sebagai landasan yuridis penyelesaian permasalahan pertanahan di Indonesia, meski dibentuk pada masa pemerintahan yang otoriter namun produk hukumnya sangat persifat responsive/ progresif, namun dalam perkembangan penerapannya tergantung dari politik hukum yang berlaku disetiap masanya (era orde lama, orde baru dan orde reformasi). Dalam perkembangan yang terakhir dengan politik hukum pertanahan yang prokapitalis dan liberalis menghasilkan produk kebijakan pertanahan sektoral yang hanya bersifat pragmatis sesuai dengan kebutuhan instansi yang bersangkutan sudah menjauh dari ruh UUPA, sehingga terjadi inkonsistensi, disharmoni antara kebijakan sektoral yang dihasilkan dengan UUPA sebagai payung hukumnya.
2. Politik Hukum PertanahanPrismatik merupakan pilihan yang tepat dalam rangka mewujudkan tanah untuk kemakmuran rakyat dan kepemilikannya. Ada empat prinsip yang harus di akomodasi dalam pembentukan kebijakan bidang pertanahan yang prismatik, yaitu 1). Prinsip keberagaman hukum dalam Kesatuan; 2). Prinsip persamaan atas dasar ketidaksamaan; 3). Prinsip mengutamakan keadilan dan kemanfaatan di atas kepastian hukum; 4). Prinsip diferensiasi fungsi dalam keterpaduan. UUPA sebagai landasan yuridis pengaturan hukum pertanahan Indonesia merupakan hukum yang progresif dan memiliki semangat hukum yang prismatik, yang memuat dua kelompok nilai sosial yaitu sosial modern dan sosial tradisional sesuai dengan kemajemukan masyarakat Indonesia. Kebijakan Pertanahan Nasional yang Prismatik dibangun berdasarkan rambu-rambu dalam sistem hukum Pancasila sebagai kaidah penuntunnya agar menghasilkan peraturan hukum pertanahan yang progresif dalam mewujudkan tanah untuk kesejahteraa rakyat.

**DAFTAR PUSTAKA:**

Achmad Sodiki, “Politik Hukum Dalam Konstruksi Ilmu Hukum”, *Makalah* disampaikan dalam Konggres Ilmu Hukum Indonesia, Kerjasama antara ASHI dan Fakultas Hukum Undip, Semarang 19-20 Oktober 2012

Arief Hidayat, “Membumikan Konsep Negara Hukum Pancasila”, *Makalah*, disampaikan dalam Seminar Nasional :”Menjaga dan Mengaktualisasikan Pancasila Sebagai Philosophi Gronslag Dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara, Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Hukum Undip, Semarang, 29 Juni 2012

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia,Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Jambatan, 2003

----------------------, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Jakarta: Universitas Trisakti, 2007.

 Bernard L.Tanya, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2011

-----------------------.et.all, Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010

Endang Pandamdari, “Kajian Peraturan Perundangan yang Berhubungan Dengan Pengelolaan Sumber Daya Tanah” *Makalah*, Dalam Simposium Nasional Pertanahan di Indonesia Pada Abad 21, Fakultas Hukum UI, Jakarta, 13 Desember 2011

<http://abdul-rossi-blogspot>, Kumpulan Makalah Gratis, “Corak Hukum Adat”, Jum’at, 11 Maret 2011, diunduh pada tanggal 23 Agustus 2013

 Indah Dwi Qurbani, “Politik Hukum Pengelolaan Munyak Dan Gas Bumi Di Indonesia”,Arena Hukum, *Jurnal Ilmu Hukum Universitas Brawijaya*, Volume 6,Nomor 2, Agustus 2012.

 Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria Perspektif Hukum,* Bandung:Rajawali Pers, 2009

Maria SW Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonopmi Sosial Dan Budaya*, Jakarta: Kompas, 2009

-----------------------------, “Pembaruan Agraria dan Penyelesaian Sengketa Pertanahan”, *Makalah*, pada RDPU Komisi II DPR-RI, Jakarta 9 Februari 2012.

Maria SW Sumardjono ,dkk, *Pengaturan Sumber Daya Alam di Indonesia Antara yang Tersurat dan Tersirat, Kajian Kritis UU Terkait Penataan Ruang dan Sumber Daya Alam,* Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2011

 Moh.Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta: LP3S, 1998

Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan, Pendekatan Ekonomi Politik*,(Jakarta: HuMa dan Magister Hukum UGM, 2007).

---------------------, “Arah Politik Hukum Pertanahan Dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat”*,Makalah*, disampaikan dalam Seminar bertema: “Penyelesaian Sengketa dan Konflik Dalam Perspektif Pembaharuan Hukum Pertanahan Nasional”, Kerjasama BPHN dan Kementrian Hukum dan HAM , Bandung Tahun 2012

Oloan Sitorus dan HM Zaki Sierrad, Hukum Agraria Indonesia, Konsep Dasar dan Implementasinya, Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2006.

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Edisi Revisi, Cetakan ketujuh, Bandung: Citra Aditya, 2011

Wicipto Setiadi, “Kebijakan Dan Strategi Hukum Dan HAM Dalam Rangka Memperteguh Ketahanan Nasional”, *Makalah,* dalam Ceramah pendidikan untuk peserta PPRA XLVII Lemhanas RI Tahun 2012, Kamis 7 Juni 2012.

Yusriyadi, *Industrialisasi & Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010, hlm.230.

1. Ana Silvian,SH.M.Hum, Dosen Fakultas Hukum UNDIP. [↑](#footnote-ref-2)
2. Maria SW Sumardjono, “Pembaruan Agraria dan Penyelesaian Sengketa Pertanahan”, *Makalah*, pada RDPU Komisi II DPR-RI, Jakarta 9 Februari 2012. [↑](#footnote-ref-3)
3. Nurhasan Ismail, “Arah Politik Hukum Pertanahan Dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat”*,Makalah*, disampaikan dalam Seminar bertema: “Penyelesaian Sengketa dan Konflik Dalam Perspektif Pembaharuan Hukum Pertanahan Nasional”, Kerjasama BPHN dan Kementrian Hukum dan HAM, tanggal 17 Nopember 2011, halaman 3 [↑](#footnote-ref-4)
4. Indah Dwi Qurbani, “Politik Hukum Pengelolaan Minyak dan Gas Bumi di Indonesia”, *Arena Hukum*, Jurnal Ilmu Hukum Universitas Brawihaya, Volume 6, Nomor 2, Agustus 2012. Lihat juga dalam Bernard L.Tanya, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2011), hlm. 3 [↑](#footnote-ref-5)
5. Moh.Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, (Jakarta: LP3S,1998), hlm 9 [↑](#footnote-ref-6)
6. Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan Ke Tujuh, (Bandung: Tjitra Aditya Bhakti, 2012), hlm 398-399 [↑](#footnote-ref-7)
7. **Tujuan Negara Indonesia** yaitu: membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; memajukan kesejahteraan umum; mencerdaskan kehidupan bangsa; ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. [↑](#footnote-ref-8)
8. Bernard L. Tanya, *op.cit*, hlm 6 [↑](#footnote-ref-9)
9. Nurhasan Ismail, “Arah Politik Hukum Pertanahan Dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat”, *Makalah*, disampaikan dalam Seminar bertema: “Penyelesaian Sengketa dan Konflik Pertanahan Dalam Perspektif Pembaharuan Hukum Pertanahan Nasional”, yang diselenggarakan BPHN, KemenHuk dan HAM, Bandung, 17 Nopember 2011.hlm.2. Lihat juga dan bandingkan dengan tulisan Endang Pandamdari, “Kajian Peraturan Perundangan yang Berhubungan Dengan Pengelolaan Sumber Daya Tanah” *Makalah*, Dalam Simposium Nasional Pertanahan di Indonesia Pada Abad 21, Fakultas Hukum UI, Jakarta, 13 Desember 2011, hlm.1 [↑](#footnote-ref-10)
10. **Prinsip-prinsip hukum populis** karena kandungan UUPA telah mengatur tentang prinsip-prinsip hukum penguasaan dan pemanfaatan tanah untuk mendorong kemajuan bidang ekonomi, industri dan bidang lain yang pelaksanaannya tergantung dari ketersediaan tanah, UUPA juga memberikan perhatian khusus terhadap kelompok masyarakat yang lemah dan termarjinalkan oleh kebijakan pertanahan pada masa sebelumnya, Nurhasan Ismail, *loc.cit* [↑](#footnote-ref-11)
11. Boedi Harsono ,*Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, ( Jakarta: Universitas Trisakti, 2007), hlm. 25 [↑](#footnote-ref-12)
12. Boedi Harsono, *ibid*, hlm 45-48. [↑](#footnote-ref-13)
13. *ibid*, hlm 49 [↑](#footnote-ref-14)
14. Endang Pandamdari, *op.cit*, hlm 2. [↑](#footnote-ref-15)
15. UUPA dikatakan *Responsif*, pertama UUPA disahkan berdasarkan rancangan yang telah disiapkan oleh peroide sebelumnya.Kedua, UUPA membongkar dasar-dasar kolonialisme yang bditentang oleh semua Pemerintah Indonesia tanpa tergantung konfigurasi politiknya.Ketiga, UUPA memuat materi yang tidak menyangkut hubungan kekuasaan.Keempat, UUPA tidak semata-mata memuat bidang hukum Administrasi Negara, tetapi juga memuat bidang keperdataan. Lihat Mo.Mahfud MD, *op.cit*, hlm 355 - 356 [↑](#footnote-ref-16)
16. Endang Pandamdari, *op.cit*, hlm 3 [↑](#footnote-ref-17)
17. Loc.cit [↑](#footnote-ref-18)
18. Konflik Struktural timbulnya karena kebijakan pemerintah, disebut demikian karena timbulnya konflik structural karena terjadinya konflik akibat kebijakan pemerintah, dan yang berkonflik bukan antar rakyat dengan rakyat, tetapi rakyat versus pegusaha, rakyat versus pemerintah termasuk BUMN. Lihat Elza Syarief, “Penyelesaian Perkara Pertanahan”, *Makalah* Seminar Nasional Peradilan Pertanahan Solusi Penyelesaian Perkara Pertanahan?, Pusat Studi Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta, 22 Oktober 2014, hlm.4 [↑](#footnote-ref-19)
19. Nurhasan Ismail, *op.cit*, hlm 12 [↑](#footnote-ref-20)
20. Seperti yang terjadi konflik tanah di Pasuruan, Kebumen, Lampung, Sumatera Utara, Kalimantan, Sulawesi Barat, Nusa Tenggara Barat dan Papua, pemicunya adalah adanya kesenjangan terhadap pemberlakukan kebijakan pertanahan yang berat sebelah dan jauh meninggalkan ruh UUPA. [↑](#footnote-ref-21)
21. Nurhasan Ismail, op.cit, hlm 7 [↑](#footnote-ref-22)
22. *Ibid*, hlm.8 [↑](#footnote-ref-23)
23. Nurhasan Ismail, *Ibid,* hlm 3 [↑](#footnote-ref-24)
24. **Hukum Progresif** adalah bagian dari proses searching for the truth (pencarian kebenaran) yang tidak pernah berhenti. Hukum progresif dapat dipandang sebagai konsep yang sedang mencari jati diri, bertolak dari realitas empirik tentang bekerjanya hukum di masyarakat, berupa ketidakpuasan dan keprihatinan terhadap kinerja dan kualitas penegak hukum dalam setting Indonesia akhir abad ke-20. Lihat Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Hukum Yang Membebaskan*, Jurnal Hukum Progresif, Vol.1/No.1/April 2005, PDIH Ilmu Hukum, hlm3 [↑](#footnote-ref-25)
25. **Prismatik** adalah kombinasi antara lebih dari satu pilihan nilai social. Lihat Moh.Mahfud .MD dalam Arief Hidayat, “membumikan Konsep Negara Hukum Pancasila”, *Makalah,* Seminar Nasional: “Menjaga dan Mengaktualisasikan Pancasila sebagai Philosophi Grondlag dalam Kehidupan Bangsa dan Negara, Pusat Kajian Konstitusi, Fakultas Hukum, Undip, Semarang 29 Juni 2013. [↑](#footnote-ref-26)
26. Nurhasan Ismail, *op.cit*, hlm 3 [↑](#footnote-ref-27)
27. Ibid, hlm 4 [↑](#footnote-ref-28)
28. Oloan Sitorus, HM Zaki Sierrad, *Hukum Agraria Di Indonesia, Konsep Dasar dan Implementasinya*, (Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2006), hlm 8 [↑](#footnote-ref-29)
29. *Ibid*, hlm 19 [↑](#footnote-ref-30)
30. Oloan Sitorus, mengutip tulisan dari Satjipto Rahardjo, dalam Karya Ilmiah BPHN, *“Beberapa Pemikiran tentang Ancangan Antardisiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional”*, Departemen Kehakiman RI Bekerjasama dengan Penerbit CV Sinar Baru, Bandung, 1985, hlm, 174, *op.cit*, hlm 13 [↑](#footnote-ref-31)
31. Nurhasan Ismail, *op.cit*. hlm 12 [↑](#footnote-ref-32)
32. Loc.cit [↑](#footnote-ref-33)
33. Maria SW Sumardjono, *Tanah Dalam Persepektif Hak Ekonomi , Sosial Dan Budaya*, (Jakarta: Kompas,2009), hlm.101, bandingkan Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2003), hlm 222. [↑](#footnote-ref-34)
34. Hubungan yang bersifat abadi (Pasal 1 Ayat 3) berarti bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air serta ruang angkasa Indonesia itu masih ada pula, dalam keadaan bagaimanapun tidak ada suatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut. (dalam Penjelasan Umum UUPA Romawi II ). [↑](#footnote-ref-35)
35. Maria SW Sumardjono, *op.cit*, hlm 101 [↑](#footnote-ref-36)
36. Boedi Harsono, op.cit, hlm.223 [↑](#footnote-ref-37)
37. Maria SW Sumardjono, *op.cit*, hlm 102. [↑](#footnote-ref-38)