

PENERAPAN NILAI SOSIAL DALAM HUKUM PERTANAHAN

Oleh: Faried Th Musa

Abstract

Globalization in the free market economic order must be faced by Indonesia in its efforts to develop law on the management of land law. Land law of old order emphasis is on the productivity, ascribed, and collective, while land law of the period of new order until now emphasizes modern social values which is universalistic, performance-based, and individualistic.

Social value is conceptions or patterned thinking built and believe to to become manual or director for position and behavior of member of public, including behavior of law former is not aside from forming of land law.

Kata Kunci: Penerapan, Nilai Sosial, Pembentukan Hukum, Hukum Pertanahan

A. Pendahuluan

Membangun hukum yang baik merupakan tujuan utama dari suatu negara, karena pada intinya ketika negara dibentuk oleh para pendirinya hukum sudah diletakkan sebagai instrumen yang pada akhirnya mengawal kelangsungan dari suatu negara. Dalam usaha membangun hukum tersebut, ada hal lain yang menjadi dasar penyusunan norma hukum yakni nilai sosial, selain nilai filosofis, nilai politis dan nilai yuridis itu sendiri. Perubahan merupakan

salah satu makna dari perkembangan pada proses yang sedang berlangsung terhadap hukum pertanahan di Indonesia. Proses yang dimaksudkan di sini tidak lain mengarah pada dua keadaan, yaitu pertumbuhan dan perubahan. Pertumbuhan dan perubahan merupakan dua keadaan yang saling terkait satu dengan lainnya. Hal ini seperti dikemukakan oleh Ankie MM. Hoogvelt (1985: 6), yakni suatu pertumbuhan diikuti atau didahului oleh perubahan dan begitu juga sebaliknya.

Perubahan pada masyarakat di dunia dewasa ini merupakan gejala yang normal yang pengaruhnya menjalar dengan cepat ke bagain-bagaian lain dari dunia antara lain berkat adanya komunikasi modern. Namun demikian, perubahan-perubahan tersebut hanya akan dapat diketemukan oleh seseorang yang sempat meneliti susunan dan kehidupan suatu masyarakat pada suatu waktu dan membandingkannya dengan susunan kehidupan masyarakat dalam waktu yang lamapu.

Perubahan dalam masyarakat dapat saja terjadi mengenai nilai-nilai sosial, kaidah-kaidah sosial, pola-pola perikelakuan, organisasi, susunan lembaga-lembaga kemasyarakatan, lapisan-lapisan dalam masyarakat, kekuasaan dan wewenang, interaksi sosial dan lain sebagainya. Dengan diakuinya dinamika inti masyarakat, maka banyak ilmuwan terutama ilmuwan sosiologi dan ilmuwan hukum mencurahkan perhatiannya pada masalah-masalah perubahan sosial di dalam masyarakat. Hal ini menjadi penting karena ada hubungannya dengan masalah pembangunan.

Pada intinya perubahan sosial adalah segala perubahan-perubahan pada lembaga-lembaga kemasya-

rakatan di dalam suatu masyarakat yang mempengaruhi sistem sosialnya, termasuk di dalamnya nilai-nilai, sikap-sikap dan pola-pola perikelakuan di antara kelompok-kelompok dalam masyarakat.

Perubahan-perubahan tersebut kemudian mempengaruhi segi-segi lainnya dari struktur masyarakat (Soemardjan, 1998: 397). Kiranya sulit dibayangkan bahwa perubahan-perubahan sosial yang terjadi pada suatu lembaga masyarakat tidak akan menjalar ke lembaga-lembaga masyarakat lainnya. Pada umumnya suatu perubahan di bidang tertentu akan mempengaruhi bidang-bidang lainnya. Demikian juga halnya perubahan nilai sosial akan mempunyai dampak pada nilai hukum itu sendiri. Hal itu berlaku juga terhadap hukum pertanian.

Dinamika peranan yang dijalankan oleh negara dalam memadukan nilai-nilai sosial dan kepentingan yang berbeda dan penuangannya dalam substansi hukum dapat menjadi objek kajian yang menarik. Secara lebih *makro* objek kajian ini merupakan bagian dari bahasan tentang hubungan antara kondisi sosial, ekonomi, dan politik dengan lembaga hukum.

Dalam masyarakat *agraris* seperti Indonesia, masalah persengketaan dalam hukum pertanian

dapat menjadi sangat sensitif bagi rakyat kebanyakan dan merupakan salah satu faktor pemicu keresahan bahkan kerusuhan sosial. Ada pepatah yang berkembang dalam masyarakat yang menyatakan bahwa setiap gangguan terhadap kepemilikan hak atas tanah bisa memicu terjadinya pertumpahan darah.

Apabila diteliti dan dikaji kembali secara mendalam, semua masyarakat yang sedang membangun diperhadapkan bagaimana kita mendefinisikan pembangunan itu dan apapun ukuran yang kita gunakan bagi masyarakat dalam pembangunan. Karenanya peranan nilai sosial begitu penting untuk menuntun masyarakat ke arah perubahan. Sementara peranan hukum dalam pembangunan adalah menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur.

Dalam tulisan ini kata penerapan dimaknai sebagai suatu proses, cara melaksanakan atau mempraktikkan teori nilai sosiologi terhadap hukum yang sedang berjalan yakni hukum pertanahan dalam usaha perbaikan pembentukan hukum yang lebih baik.

B. Nilai Sosial

Pergaulan hidup manusia diatur oleh pelbagai macam kaidah atau norma yang pada hakikatnya

bertujuan untuk menghasilkan kehidupan bersama yang tertib dan tentram. Di dalam pergaulan hidup tersebut, manusia mendapatkan pengalaman-pengalaman tentang bagaimana memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok atau *primary needs*. Pengalaman-pengalaman itu pada akhirnya menghasilkan nilai-nilai positif maupun negatif sehingga manusia mempunyai konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang baik dan harus dianuti, dan mana yang tidak baik atau buruk yang harus dihindari. Sistem nilai-nilai inilah yang sangat berpengaruh terhadap pola-pola berfikir manusia, hal mana merupakan suatu pedoman mental baginya.

Hukum sebagai kaidah sosial, tidak lepas dari nilai (*values*) yang berlaku di suatu masyarakat. Bahkan dapat dikatakan bahwa hukum itu merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat, yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu.

Nilai sosial dapat didefinisikan sebagai pola pikir yang dibangun atau dibentuk untuk menjadi dasar dan pengaruh

perilaku anggota komunitas sosial. Nilai sosial tidak lain konsepsi atau pola pikir tertentu yang dibangun dalam suatu komunitas tertentu agar menjadi pengarah atau penuntun bagi pembentukan norma hukumnya sendiri.

Nilai sosial merupakan konsepsi-konsepsi atau pola pikir yang dibangun dan dipercaya menjadi penuntun atau pengarah bagi sikap dan perilaku warga masyarakat, termasuk perilaku pembentuk hukum. Menurut Sudikno Mertokusumo (2004: 6), nilai sosial merupakan pedoman umum berperilaku yang ada dalam kesadaran bersama warga masyarakat, yang darinya dapat dirumuskan asas-asas hukum tertentu dan lebih lanjut akan menjadi dasar dari perumusan norma hukum.

Nilai sosial sendiri dapat berupa nilai sosial Paguyuban/Tradisional dan nilai sosial Patembayan/Modern atau dapat berupa perpaduan dari nilai sosial paguyuban dan nilai sosial patembayan yang oleh Riggs (1964: 176), disebut nilai sosial *prismatik*. Nilai sosial paguyuban lebih menekankan pada kepentingan bersama atau kolektif sebagai orientasi dan adanya perbedaan perlakuan khusus bagi kelompok warga masyarakat

tertentu atau *partikularistik* sebagai sifat substansi nilai, dan kelompok masyarakat dengan ciri-ciri sosial ekonomi tertentu. Sementara nilai sosial patembayan lebih menekankan pada kepentingan individu atau individualistik sebagai orientasi dan pemberian perlakuan yang sama bagi semua orang dan kelompok atau *universalistik* sebagai substansi nilai, dan kelompok orang yang mampu bersaing dalam berprestasi. Selanjutnya nilai sosial *prismatik* akan menempatkan kedua kelompok nilai sosial sebagai landasan untuk membangun hukum yang penjabarannya disesuaikan dengan perkembangan sosial masyarakat tempat berlakunya hukum yang bersangkutan.

Sementara itu Ankie MM. Hoogvelt (1985: 87-91), mengemukakan adanya dua kelompok nilai yang mendasari kebijakan pembangunan ekonomi yang di antara keduanya berada dalam posisi yang saling bertentangan. Kedua kelompok nilai tersebut adalah nilai *kolektivitas*, nilai *partikularistik*, dan nilai *askriptif* yang berada dalam satu kelompok, sedangkan kelompok nilai lainnya adalah nilai *individualistik*, nilai *universalitas* dan nilai pencapaian prestasi. Kelompok nilai pertama dikategorikan sebagai nilai-nilai

tradisional, sedangkan yang kedua dikategorikan sebagai nilai modern.

Nilai *kolektivitas* lebih memberikan arahan agar kepentingan bersama atau sebagai besar masyarakatlah yang mendapatkan perhatian dalam pengaturan norma hukum. Konsekwensinya nilai kolektivitas kurang memberikan peluang bagi kepentingan individu untuk berkembang karena kepentingan yang terakhir ini harus tunduk atau *tersubordinasi* terhadap kepentingan bersama atau sebagian besar masyarakat. Sebaliknya nilai *individualistik* memberikan arahan agar perhatian dalam pengaturan norma hukum lebih ditujukan kepada kepentingan individu. Individu dipandang sebagai titik sentral dalam kehidupan bermasyarakat.

Nilai *partikularistik* memberikan arahan untuk mengembangkan norma hukum yang khusus untuk diberlakukan pada kelompok masyarakat tertentu. Perbedaan-perbedaan sosial dan ekonomi yang ada dalam masyarakat merupakan bagian dari realitas sosial sehingga perbedaan-perbedaan tersebut harus diakui dan mendapatkan pengaturan.

Nilai *askriptif* memberikan arahan agar norma hukum memberikan perlakuan secara

berbeda terhadap kelompok dengan ciri-ciri sosial tertentu. Perlakuan yang berbeda tersebut dapat ditujukan kepada kelompok minoritas yang secara sosial ekonomi berada dalam posisi yang kuat atau ditujukan kepada kelompok mayoritas yang secara sosial ekonomi berada dalam posisi lemah atau kurang diuntungkan. Sebaliknya nilai pencapaian prestasi memberikan arahan agar pengembangan norma hukum lebih ditujukan untuk mendorong setiap orang mengembangkan kemampuannya dan dapat berprestasi secara maksimal.

Karenanya tidak mengherankan dalam setiap masyarakat mempunyai sistem nilai-nilai yang menentukan lembaga kemasyarakatan manakah yang dianggap sebagai pusat dari pergaulan hidup masyarakat yang kemudian dianggap berada di atas lembaga-lembaga kemasyarakatan lainnya. Akan tetapi di setiap masyarakat sedikit banyak akan dijumpai pola-pola yang mengatur hubungan antara lembaga-lembaga kemasyarakatan tersebut. Sistem dari pola-pola tersebut lazimnya dinamakan *institutional configuration*.

C. Pembentukan Hukum

Di zaman sekarang ini sangat jelas bahwa hukum menempati posisi sentral, sebab proses

reformasi yang sementara jalan haruslah diwadahi oleh kebijakan-kebijakan pembentukan hukum yang tegas dan tidak terjadi anarkhi dalam pelaksanaannya. Eksistensi pelaksanaan cita-cita reformasi tersebut tentunya mem-butuhkan peran yang sangat signifikan dari bidang hukum terutama dalam proses pembentukan hukum itu sendiri.

Keberhasilan atau kegagalan menjadikan hukum sebagai panglima keadilan sangat ditentukan oleh proses dan keputusan hukum yang dilakukan oleh negara saat ini. Hal ini terutama pada saat pembentukan hukum melalui proses politik yakni berupa perundang-undangan termasuk undang-undang yang mengatur pertanahan.

Pada dasarnya hukum menjadi baik apabila masyarakat menerimanya dengan sukarela, sebaliknya hukum akan menjadi buruk apabila masyarakat tidak bisa menerimanya disebabkan karena tidak bisa menjaga kepentingan masyarakat. Dengan demikian antara hukum dan kepentingan masyarakat harus ada keseimbangan, dalam arti bahwa hukum diciptakan untuk melindungi kepentingan masyarakat.

Struktur sosial yang majemuk tentu berdampak pada kemajemukan substansi hukum yang diperlukan untuk mengatur masing-masing kelompok masyarakat. Hukum diyakini sebagai jabaran dari nilai-nilai sosial yang berkembang dan dihayati oleh masyarakat. Jika nilai-nilai sosial yang dihayati oleh masing-masing kelompok masyarakat berbeda, maka substansi hukum sebagai cerminan dari nilai sosial tentu berbeda.

Kompleksitas pembangunan hukum yang disebabkan oleh kemajemukan struktur sosial juga dihadapi dalam kaitannya dengan bidang pertanahan. Hal ini disebabkan masing-masing kelompok masyarakat terutama antara kelompok tradisional dan modern mempunyai pemahaman yang berbeda mengenai fungsi tanah.

Bagi masyarakat tradisional, tanah lebih ditempatkan dalam fungsi sosialnya. Tanah dengan semua produk yang dihasilkan diperuntukkan bagi pemenuhan kepentingan bersama semua warga. Sebaliknya masyarakat modern lebih memahami fungsi ekonomis atau politis tanah. Tanah secara ekonomis lebih ditempatkan sebagai faktor produksi untuk menghasilkan barang-barang kebutuhan setiap pemiliknya. Secara

politis, tanah sebagai bentuk kekayaan dan sumber pendapatan dapat menjadi instrumen untuk mendapatkan kekuasaan. Kompleksitas struktur sosial yang ada termasuk perbedaan nilai sosialnya dapat mendorong pembentuk hukum bersikap yang cenderung menyederhanakan kompleksitas kondisi sosial yang ada.

Untuk mengembangkan hukum yang dapat mengakomodasi kompleksitas kondisi sosial itu tergantung pada peranan yang dimainkan oleh negara. Tugas ini tidak mudah dilaksanakan karena negara-negara berkembang yang baru lepas dari periode penjajahan di hadapkan pada dua macam tuntutan kondisi. Di satu pihak, negara dituntut untuk memperhatikan kondisi sosial masyarakat yang *plural* dengan kepentingan-kepentingan yang saling berten-tangan karena perbedaan nilai-nilai sosial yang dihayati, sedangkan dilain pihak negara dituntut juga melaksanakan pembangunan untuk mengejar ketertinggalannya dengan pembangunan di negara lain (Ismail, 2007: 12). Antara tuntutan pertama dan kedua dapat berlangsung secara saling bertentangan karena jika hukum harus mengakomodasi nilai-nilai sosial termasuk kepentingan-kepentingan yang plural, maka

pengejaran ketertinggalan pembangunan ekonomi tidak dapat dilakukan secara optimal.

Saat ini, permasalahan tanah tidak dapat dilepaskan dari pandangan bahwa tanah merupakan bagian sumber daya alam, sehingga kebijakan tentang pengelolaannya memerlukan kerja sama berbagai pihak terkait dalam koordinasi yang efektif. Pengaruh global membuat pengelolaan masalah pertanahan harus berorientasi kepada prinsip penggunaan tanah yang berkelanjutan. Pengabaian terhadap hal ini akan berdampak negatif tidak hanya dalam skala regional tetapi juga dalam skala global, mengingat saling ketergantungan yang semakin besar antar masyarakat internasional.

Menurut Maria Sumardjono (2006: 49), kebijakan pertanahan ditujukan untuk mencapai tiga hal pokok yang saling melengkapi yakni: Pertama, efisiensi dan pertumbuhan ekonomi. Kedua, keadilan sosial. Ketiga, pelestarian lingkungan dan pola penggunaan tanah yang berkelanjutan.

Lebih lanjut dikatakan bahwa dalam perjalanan waktu setidaknya terdapat empat hal yang perlu diperhatikan sebagai dasar pijakan untuk pembuatan kebijakan di masa men-datang. Kebijakan tersebut yakni: Pertama, prinsip-prinsip

dasar yang diletakkan oleh Undang-undang Pokok Agraria perlu dipertegas dan dikembangkan orientasinya agar dapat diterjemahkan dalam kebijakan yang konseptual, sekaligus operasional dalam menjawab berbagai kebutuhan dan dapat menuntun ke arah perbuatan yang dinamis. Kedua, perlu kesamaan persepsi pembuat kebijakan berkenaan dengan berbagai hal yang prinsipil, agar tidak menunda jalan keluar dari permasalahan yang ada. Ketiga, tanpa mengingkari banyaknya kebijakan yang berhasil diterbitkan, masih terdapat kesan adanya pembuatan kebijakan yang bersifat parsial atau untuk memenuhi kebutuhan jangka pendek, karena belum jelasnya urutan prioritas kebijakan yang harus diterbitkan. Keempat, masih diperlukan adanya suatu cetak biru kebijakan di bidang pertanahan yang dengan jelas menunjukkan hubungan antara prinsip dasar kebijakan, tujuan yang hendak dicapai, dan sasaran.

Meskipun negara dengan semua alat perlengkapannya secara keseluruhan mempunyai posisi yang dominan dalam menentukan kebijakan di bidang politik dan ekonomi, termasuk institusi hukum yang mengatur bidang-bidang tersebut. Namun pembentukan

hukum oleh negara diwarnai dan dihadapkan pada tuntutan kepentingan dan sekaligus nilai sosial yang mendasari baik dari lingkungan internal negara sendiri maupun dari kelompok atau lapisan sosial masyarakat. Adanya tuntutan kepentingan dan nilai sosial tertentu mendorong pembentuk hukum melakukan pilihan yang berimplikasi lebih lanjut terhadap kelompok masyarakat yang diuntungkan.

Hukum pertanahan sebagai wadah dari kebijakan negara tidak dapat dilepaskan dari kepentingan dan nilai sosial yang menjadi pilihan dalam kebijakan pembanguna ekonomi. Artinya hukum pertanahan yang berkaitan dengan salah satu sumber daya ekonomi cenderung mengakomodasi kepentingan dan nilai sosial tersebut.

Dalam kehidupan bersama manusia selalu terdapat pedoman berperilaku yang bersifat umum yang dihayati oleh seluruh warga masyarakat yang disebut sebagai nilai-nilai sosial. Bahkan bukan tidak mungkin nilai sosial yang tersirat dalam norma hukum merupakan hasil bentukan oleh kelompok yang berkuasa dalam masyarakat. Pen-ciptaan dan penggunaan nilai sosial tertentu dimaksudkan agar perilaku warga

masyarakat mengarah pada kepentingan tertentu yang menjadi tujuan dari kehidupan bersama manusia.

Proses pembentukan hukum yang ditentukan oleh kekuatan-kekuatan sosial baik di dalam maupun di luar lembaga pembentuknya oleh David M. Trubek digambarkan sebagai "*a part of purposive human action*". Konsep ini menunjuk pada hukum yang dibentuk dengan sengaja untuk mewujudkan sejumlah tujuan sosial yang merupakan keinginan dan kepentingan dari kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat. Pengkaitan hukum dengan keinginan sosial sejumlah elit sebagai tujuan sosial hukum mengandung makna bahwa proses pembentukan hukum dihadapkan pada kepentingan-kepentingan yang saling berten-tangan dengan seluruh kekuatan sosial yang mendesak-kannya dalam proses tersebut. Oleh karenanya, proses pembentukan hukum di-pandang sebagai pelem-bagaan konflik kepentingan dari kekuatan sosial politik masyarakat.

Perubahan pembangunan menjadi suatu ideologi tentu menuntut kepatutan semua aparat lembaga pemerintah termasuk lembaga pembentuk hukum. Pilihan

orientasi nilai dan kepentingan dalam pembangunan ekonomi harus menjadi acuan dalam pembentukan hukum terutama pada hukum pertanahan.

D. Penutup

Dalam konteks sosial pengaturan pengelolaan hukum pertanahan, hukum yang tidak tertulis sebagai hukum rakyat (*folk law*) dikenal dengan sebutan hukum adat berlaku dan dijalankan oleh masyarakat petani sebagai hukum yang hidup (*the living law*). Kearifan lokal masyarakat dalam melaksanakan pengelolaan hukum pertanahan tampak dalam berbagai aktivitas warga masyarakat yang terakumulasi dalam perangkat pengetahuan masyarakat dalam menghadapi atau menyelesaikan masalah dengan secara arif dan bijaksana. Pola-pola budaya yang menjadi peta *kognitif* membentuk persepsi dan menuntun orang untuk melakukan interpretasi dan bertindak laku dalam menghadapi permasalahan hukum per-tanahan. Nilai-nilai sosial yang ada dalam pola budaya masyarakat perlu dilestarikan, digali dan dikembangkan dalam upaya melaksanakan pengelolaan hukum pertanahan.

Daftar Pustaka

Hoogvelt, Ankie MM, 1985, *Sosiologi Masyarakat Sedang Berkembang*, Rajawali Pers Jakarta.

Ismail, Nurhasan, 2007, *Perkembangan Hukum Pertanahan: Pendekatan Ekonomi Dan Politik*, Huma Dan Magister Hukum UGM, Yogyakarta.

Mertokusumo, Sudikno 2004, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty Yogyakarta.

Riggs, Fred W, 1964, *Administration In Developing Countries: The Theory Of Prismatic Society*, Houghton Mifflin Company. Boston.

Soemardjan, Selo, 1998, *Sifat-Sifat Panutan Di Dalam Pandangan Masyarakat Indonesia. Masalah-Masalah Ekonomi Dan Faktor-Faktor IPOLSOS*, Leknas MIPI, Jakarta.

Sumardjono, Maria, 2006, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi Dan Implementasi*, Kompas, Jakarta