

# HUKUM AGRARIA NASIONAL SEBAGAI PRODUK POLITIK BERBASISKAN NILAI-NILAI PANCASILA

FX. Sumarja

Fakultas Hukum Universitas Lampung  
Jalan Prof. Dr. Ir Soematri Brojonegoro No. I, Gedungmeneng, Bandar Lampung 35145  
email:fxsmj.unila@gmail.com

## Abstract

*The study of this law to know: embodiment of the values of Pancasila in the national agrarian law and substance of national agrarian law as a product of politics. Conclude that the results of the study: values Pancasila has entrenched in such strong in UUPA, so potential as a means to explain, anticipate, and giving the solution all legal problem of agrarian law in Indonesia. UUPA as the product of a political characterless responsive, and appeasing a sense of justice coveted by Indonesian people.*

**Key words :** Pancasila, Agrarian Law, The Product of Politics.

## Abstrak

*Kajian hukum ini untuk mengetahui: perwujudan nilai-nilai Pancasila dalam hukum agraria nasional dan substansi hukum agraria nasional sebagai produk politik. Hasil kajian disimpulkan bahwa nilai-nilai Pancasila telah mengakar sedemikian kuat dalam UUPA, sehingga potensial sebagai sarana untuk menjelaskan, mengantisipasi dan memberi solusi segala persoalan hukum agraria di Indonesia. UUPA sebagai produk politik berkarakter responsif dan memenuhi tuntutan rasa keadilan yang didambakan oleh masyarakat Indonesia.*

**Kata Kunci:** Pancasila, Hukum Agraria, Produk Politik.

## A. Pendahuluan

Indonesia menjadi Negara hukum karena "dipaksa" melalui pencangkokan (transplantasi) hukum oleh Belanda. Pemaksaan ini dilakukan tanpa melalui proses musyawarah ataupun menunggu keambrukan suatu sistem sosial Indonesia. Proses lompatan sistem sosial dari tradisional dan feodal langsung ke negara hukum. Substansi negara hukum pada masa penjajahan menjadi sangat kompleks, karena terjadi dualisme hukum (hukum barat dan hukum adat) khususnya hukum agraria. Lebih kompleks lagi karena hukum adat sendiri bersifat kedaerahan sehingga terdapat pluralisme hukum di Indonesia pada waktu itu.

Indonesia sebagai negara baru supaya dapat berdiri sejajar dengan negara-negara lain perlu membuka diri dan berinterkasi dalam percaturan

dunia global. Oleh karenanya diperlukan hukum agraria nasional yang mampu mengakomodasi kepentingan masyarakat internasional, tanpa harus mengalahkan sifat kenasionalan. Lebih dari itu perlu dijaga agar nasionalisme itu tidak luntur karena desakan hukum internasional. Dengan kata lain, hukum nasional harus disusun dalam semangat menjaga kedaulatan hukum atas negeri sendiri. Maka arah pembangunan hukum agraria nasional yang dilandasi oleh cita hukum dan cetak biru masyarakat di dalam UUD NRI 1945, tidak sepenuhnya sama dengan cita-cita kapitalisme global.<sup>1</sup> Seperti prinsip kekeluargaan, penolakan terhadap dominasi kepentingan perorangan di atas kepentingan rakyat banyak, tanah berfungsi sosial, pengakuan hak ulayat, prinsip nasionalisme penguasaan tanah, pembangunan ekonomi untuk

<sup>1</sup> Satjipto Rahardjo, 2009, *Pendidikan Hukum sebagai Pendidikan Manusia, Kaitannya dengan profesi hukum dan Pembangunan Hukum Nasional*, Yogyakarta, Genta Publishing, hlm. 115.

sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Jadi, terdapat perlindungan untuk membesarkan kemakmuran rakyat, dan bukan untuk mengembangkan kepentingan kapitalisme.

Cita hukum dalam fungsi konstitutif adalah menentukan dasar suatu tata hukum, yang tanpa itu suatu tata hukum kehilangan arti atau maknanya sebagai hukum.<sup>2</sup> Fungsi yang lain adalah regulatif, yaitu menentukan apakah suatu hukum positif adil atau tidak adil. Pancasila sebagai cita hukum, maka nilai-nilai yang terdapat di dalamnya mempunyai fungsi konstitutif yang menentukan apakah tata hukum Indonesia merupakan tata hukum yang benar. Selain itu Pancasila sebagai cita hukum mempunyai fungsi regulatif yang menentukan apakah hukum positif yang berlaku di Indonesia merupakan hukum yang adil atau tidak.

Berdasarkan latar belakang di atas, tulisan ini akan membahas hukum agraria nasional sebagai produk politik berbasiskan nilai-nilai Pancasila. Hukum agraria nasional yang dimaksud adalah UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan aturan pelaksanaannya, sehingga permasalahannya dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah perwujudan nilai-nilai Pancasila dalam hukum agraria nasional?
2. Bagaimanakah substansi hukum agraria nasional sebagai produk politik?

## B. Pembahasan

### 1. Nilai-Nilai Pancasila dalam Hukum Agraria Nasional

Sejak awal kemerdekaan upaya mewujudkan sistem hukum nasional<sup>3</sup> sudah mulai dikerjakan, antara lain dengan melakukan unifikasi hukum di bidang agraria. Hukum agraria sengaja digarap paling awal, mengingat dari persoalan agraria inilah bangsa Indonesia terlibat dalam berbagai pergulatan sosial, politik maupun hukum. Agraria dan sumber daya yang ada di dalamnya selalu menjadi obyek perebutan baik antarsesama warga,

kelompok, masyarakat adat, kerajaan, dan bahkan Negara. Penjajahan atas Indonesia oleh negara asing pun dalam rangka penguasaan agraria tersebut. Oleh karena itu, sungguh bijak ketika Indonesia merdeka, perhatian utama diprioritaskan untuk mengatur persoalan agraria. Pada satu sisi dengan keberadaan hukum agraria nasional diharapkan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia segera dapat ditingkatkan, sedangkan pada sisi lain keberadaan hukum agraria nasional merupakan sarana mengantisipasi munculnya berbagai konflik kepemilikan dan penguasaan tanah.

Hukum agraria nasional merupakan hukum yang mampu merangkum semua jenis hukum di Indonesia dan sebagai hukum yang visioner.<sup>4</sup> Pokok-pokok pengaturan hukum agraria nasional terdapat dalam UUPA. Tidak dapat disangkal, bahwa UUPA merupakan produk perundang-undangan yang mampu bertahan cukup lama, di tengah-tengah pergolakan dan perubahan sosial, politik dan rezim kekuasaan di Indonesia. Betapapun ada sekian banyak desakan untuk merubah bahkan mengganti UUPA dengan dalih reformasi agraria, kenyataan UUPA sampai dengan hari ini masih tegar, utuh dan sah berlaku,<sup>5</sup> namun tentunya bangsa Indonesia tidak boleh lengah. Dianto Bachriadi<sup>6</sup>, mengingatkan bahwa:

"Seperti halnya sejumlah revisi undang-undang maupun terbitnya undang-undang baru yang berkaitan dengan pengaturan soal hak, penguasaan dan penggunaan tanah dan kekayaan alam yang sudah lebih dahulu terbit, maka pembuatan peraturan perundang-undangan baru ini dinyatakan bukan sebagai upaya untuk mengganti UUPA. Tetapi niat kelompok-kelompok pro neo-liberal seperti Bank Dunia dan kawan-kawannya untuk mengubah UUPA 1960 atau paling tidak membuatnya menjadi benar-benar impoten hingga satu saat nanti akan kehilangan posisi dan perannya karena kewenangan pengaturannya telah digantikan oleh sejumlah

2 A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Disertasi)*, Jakarta, Fakultas Pascasarjana UI, hlm. 303-313.

3 Teguh dan Abdul Halim Barkatullah, 2009, *Ilmu Hukum & Filsafat Hukum, Studi Pemikiran Ahli Hukum sepanjang Zaman*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 41-42.

4 Dardji Darmodihardjo, 1979, *Saintaji Pancasila*, Laboratorium Pancasila IKIP Malang, Surabaya, Usaha Nasional, hlm. 52.

5 Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta, Djambatan, hlm. 237-256.

6 Dianto Bachriadi, *Para Penyusun UUPA Tidak Pernah Mengemis*, <http://www.pergerakan.org/idn/index.php>, diakses 7 Feb 2011, jam 19.50 wib.

peraturan hukum yang lain, seharusnya membuat kita waspada dan mengontrol secara ketat proyek legislasi yang sekarang sedang dilakukan oleh BPN ini".

Menurut Sudjito<sup>7</sup> hal demikian rasanya tidak mungkin terjadi, karena UUPA mempunyai akar yang kuat dan mendalam pada kehidupan bangsa Indonesia. Akar yang kuat dan mendalam pada kehidupan antara lain berupa nilai-nilai luhur yang dari padanya dibangun hukum agraria nasional dengan obyek garapan meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Namun demikian pandangan Dianto Bachriadi tersebut perlu juga mendapat perhatian agar bangsa Indonesia tidak terjerumus ke liberalisme.

Apabila diperhatikan dengan cermat UUPA secara keseluruhan merupakan konkritisasi nilai-nilai Pancasila.<sup>8</sup> Kandungan nilai-nilai Pancasila pada keseluruhan pasal-pasal di dalamnya mencerminkan adanya hubungan tidak terpisahkan antara Tuhan-manusia-tanah. Pada Pasal 1 ayat (2) disebutkan bahwa: "Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional".

Kata-kata "karunia Tuhan Yang Maha Esa" terkandung nilai relegius yang begitu sakral dan sekaligus mencerminkan karakteristik: Pertama, pengakuan adanya kekuasaan di luar diri manusia yang menganugerahkan rahmat-Nya kepada bangsa Indonesia. Dia adalah Tuhan Yang Maha Esa; Kedua, pengakuan ada hubungan dan kesatuan antara bumi Indonesia dengan bangsa Indonesia; dan Ketiga, pengakuan adanya hubungan antara Tuhan-manusia-tanah Indonesia. Hal itu membawa konsekuensi pada pertanggungjawaban dalam pengaturan maupun pengelolaannya, tidak saja secara horizontal kepada bangsa dan Negara Indonesia, tetapi juga pertanggungjawaban vertikal kepada Tuhan Yang Maha Esa.

UUPA mengakui keberadaan hak bangsa, hak ulayat, hak perorangan, hak badan hukum, yang dalam keseluruhannya dibingkai oleh ketentuan Pasal 6 yang berbunyi "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial". Penempatan bangsa Indonesia sebagai penerima karunia Tuhan Yang Maha Esa atas bumi Indonesia mengandung makna bahwa bumi Indonesia merupakan kepunyaan bersama seluruh komponen bangsa, sehingga setiap warga Negara dihargai sebagai subyek yang mempunyai hak dan tanggungjawab sama dalam pemeliharaan, penggunaan atau peruntukan tanah Indonesia.

Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya (Pasal 9 ayat (2)). Ketentuan ini sangat berpadanan dengan nilai-nilai kemanusiaan yang adil dan beradab, sehingga ada pengakuan dan penghargaan terhadap subyek lain sebagaimana dirinya sendiri. Lebih lanjut pada Pasal 11 ayat (2) diatur bahwa: Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat di mana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan, dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomis lemah. Pasal ini mengandung nilai moral religius dan moral sosial yang begitu tinggi, yaitu kepeduliannya terhadap realitas plural dalam kehidupan manusia.

Disadari, betapapun hak dan kesempatan sama telah diberikan UUPA terhadap setiap warga Negara dalam hubungannya dengan tanah Indonesia, namun hasilnya belum tentu sama. Munculnya golongan ekonomis kuat dan golongan ekonomis lemah merupakan keniscayaan. Kata-kata "...menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomis lemah", merupakan norma hukum yang sarat dengan nilai kemanusiaan. Kaya-miskin, kuat-lemah adalah realitas kehidupan yang tidak perlu dipahami secara terkotak-kotak dan berhadap-hadapan, melainkan sebagai realitas utuh yang saling memberi dan melengkapi. Martabat manusia tidak diukur dengan status sosial yang

7 Sudjito, 2009, "Negara Hukum dalam Perspektif Pancasila", dalam *Proceeding Kongres Pancasila, Pancasila dalam Berbagai Perspektif*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm. 196.

8 Notonagoro, 1984, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Jakarta, Bina Aksara, hlm. 75-80; lihat juga Boedi Harsono,.....Op.Cit., hlm. 221-226.

ditandai besarnya penguasaan atas bagian dari bumi Indonesia, melainkan dari kepedulian terhadap golongan rakyat yang miskin dan lemah.

Tanpa harus menguraikan pasal demi pasal, kiranya telah diperoleh gambaran bahwa nilai-nilai Pancasila telah mengakar sedemikian kuat dalam UUPA, dan dengan demikian potensial untuk dijadikan sebagai sarana untuk menjelaskan, mengantisipasi dan memberi solusi segala per persoalan hukum agraria di Indonesia. Ini bukan berarti UUPA telah sempurna dan antiperubahan.

UUPA secara normatif sangat menghargai keberadaan hukum adat. Pasal 5 menyebutkan: "Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat,...". Dengan pola pikir holistik, ketentuan dalam pasal tersebut harus dimaknai bahwa hukum adat merupakan bagian tak terpisahkan dari hukum nasional dan perlu dikokohkan agar mampu berinteraksi dengan hukum nasional maupun internasional. Dalam keutuhannya, hukum nasional menjadi rusak ketika hukum adat sebagai bagian tak terpisahkan dari hukum nasional lemah. Oleh karena itu, kewajiban bagi segenap komponen bangsa untuk mempertahankan bahkan memperkuat keberadaan hukum adat.

Demikian pula halnya, keutuhan hukum nasional menjadi rusak ketika dihegemoni oleh hukum internasional, oleh karena itu segala unsur dan ideologi asing perlu disaring, dan alatnya adalah Pancasila. Misalnya, UUPA berhasil menyaring pengaruh hukum internasional terkait penguasaan tanah oleh orang asing. Terdapat kesepakatan universal bahwa suatu Negara diperbolehkan tidak mengijinkan orang-orang lain selain warganegaranya sendiri untuk memperoleh benda-benda tetap di wilayah kekuasaannya.<sup>9</sup> Kata "diperbolehkan" dapat dimaknai bahwa bangsa Indonesia bisa saja membiarkan orang asing menguasai hak milik atas tanah seperti halnya pada masa *Agrarische Wet* 1870, tetapi Indonesia lebih memilih untuk membatasi orang asing menguasai tanah di Indonesia.<sup>10</sup> Artinya prinsip nasionalitas dan kebangsaan dalam Pancasila dapat menghentikan

langkah orang asing menguasai tanah (hak milik) di Indonesia.

Prinsip nasionalitas dan kebangsaan ini diterjemahkan dan dituangkan dalam ketentuan Pasal 9 ayat (1) UUPA, bahwa: Hanya warganegara Indonesia yang dapat mempunyai hubungan hukum yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas yang telah ditentukan. Sementara orang asing tetap diperkenankan untuk menguasai tanah dengan Hak Pakai dan Hak Sewa untuk Bangunan. Inilah bukti bahwa negara dan bangsa Indonesia juga telah memikirkan tata kehidupan berbangsa dan bernegara secara international, dengan batas-batas tertentu. Orang asing atau WNI yang juga WNA (dwi kewarganegaraan) tidak diperbolehkan mempunyai hak milik atas tanah, demikian juga setiap perjanjian yang intinya menyebabkan peralihan hak milik atas tanah kepada orang asing, batal demi hukum.

Praktiknya Indonesia tidak berdaya sewaktu ada tekanan internasional (bank dunia) supaya mengintroduksir air sebagai komoditas dan menaikkan tarif air (melakukan privatisasi), sehingga lahirlah UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (UUSDA). Menurut Suteki<sup>11</sup> lahirnya UUSDA tidak sekedar tekanan dari luar tetapi ternyata juga dari dalam negeri sendiri, yaitu kurangnya spirit para penyelenggara Negara untuk konsisten dengan nilai-nilai, norma-norma ketatanegaraan yang telah dicanangkan oleh para *founding father*.

Ditambahkan Afan Gaffar yang disitir oleh Juniarso Ridwan,<sup>12</sup> hukum tidaklah berada dalam keadaan yang *vakum*, akan tetapi entitas yang berada pada suatu *environment* di mana antara hukum dengan *environment* tersebut terjadi hubungan yang kait-mengkait. Akan tetapi hukum merupakan produk berbagai elemen seperti politik, ekonomi, sosial, budaya, nilai, dan agama. Oleh karena itu ekosistem hukum banyak tergantung kepada faktor-faktor yang berada di luar hukum. Jadi hukum bukan sesuatu yang supreme. Adanya hukum karena adanya kepentingan politik, ekonomi, sosial, budaya dan lain-lain. Siapa yang paling

9 Boedi Harsono, *Ibid.*, hlm. 223.

10 Notonagoro, *Op. Cit.*, hlm. 79.

11 Suteki, 2009, *Rekonstruksi Politik Hukum Hak Atas Tanah Pro-Rakyat*, Malang, Surya Pena Gemilang, hlm. 77-78.

12 Juniarso Ridwan dan Achmad Sudik Sudrajat, 2010, *Hukum Administrasi Negara*, Bandung, Nuansa, hlm. 216-217.

banyak terlibat di dalam pembentukan hukum adalah para elit Negara, sehingga terkadang orientasi hukumnya bersifat elitis dan selalu melindungi dan membela kepentingan mereka. Di samping itu karakteristik lain yang menonjol adalah sangat bersifat konservatif dan rumusan aturan sering bersifat selaras sehingga terbuka untuk mengadakan interpretasi baru dengan peraturan lebih lanjut. Harap diperhatikan bahwa interpretasi yang paling kuat adalah yang datang dari penguasa.

## 2. Substansi Hukum Agraria Nasional Sebagai Produk Politik

Menurut Muladi yang disitir Juniarso Ridwan,<sup>13</sup> dikatakan bahwa dalam sistem politik, para pengambil keputusan selalu mempertimbangkan masukan berupa tuntutan dari berbagai kelompok kepentingan dan dukungan masyarakat yang percaya pada legitimasinya. Apabila ingin berkembang maka sebuah sistem politik harus memiliki mekanisme untuk menyerap umpan balik. Dengan kata lain hukum dan politik hukum pada dasarnya merupakan produk dari sistem politik. Warna dan kualitas hukum yang berlaku dalam masyarakat akan tergantung pada warna dan kualitas sistem politik yang berlaku.

Temuan Mahfud MD<sup>14</sup> produk hukum setelah reformasi tahun 1998, terbukti secara gamblang bahwa hukum sebagai produk politik sangat ditentukan oleh perubahan-perubahan politik. Begitu rezim Orde Baru jatuh, maka hukum-hukum juga langsung diubah, terutama hukum-hukum publik yang berkaitan dengan distribusi kekuasaan yakni hukum tata negara. Berbagai undang-undang bidang politik produk Orde Baru langsung diubah dengan pembongkaran atas asumsi-asumsi serta penghilangan atas kekerasan-kekerasan politik yang menjadi muatannya. Terdapat simpulan dari Mahfud MD yang menarik, menurutnya tidak mungkin membangun hukum yang responsif tanpa lebih dahulu membangun sistem politik yang demokratis. Hukum yang responsif tidak mungkin lahir di dalam sistem politik yang otoriter. Temuan di atas, memberikan perenungan bahwa pembangunan hukum di Indonesia masih dilandasi

oleh kepentingan-kepentingan politik jangka pendek, untuk kepentingan elite politik. Di lain pihak ia heran ternyata UUPA yang dibangun pada masa otoriter, namun menghasilkan hukum yang responsif.<sup>15</sup>

Menurutnya terdapat empat alasan yang dapat menjelaskan fenomena UUPA yang responsif ini. **Pertama**, materi UUPA itu sebenarnya merupakan warisan periode sebelumnya yang bahan-bahannya telah dihimpun dan disusun oleh beberapa panitia yang dibentuk tahun 1948. Jadi periode ini hanya tinggal merevisi hal-hal yang lebih bersifat semantik atas rancangan yang ditinggalkan oleh periode sebelumnya. Kronologi penyusunan dan pembahasan UUPA di DPR menunjukkan dengan jelas hubungan "waris" tersebut.

**Kedua**, materi-materi UUPA merupakan perlawanan terhadap peninggalan kolonialisme Belanda, sehingga pemberlakunya lebih didasarkan pada semangat nasionalisme dan bukan pada rezim politik di negara Indonesia merdeka. Pemerintah Indonesia pada setiap periode atau rezim tentu mempunyai sikap yang sama terhadap kolonialisme dan mempunyai keinginan yang sama untuk menggantikan hukum-hukum peninggalan kolonialisme itu dengan produk hukum yang baru.

**Ketiga**, materi hukum agraria (UUPA) tidak menyangkut hubungan kekuasaan, sehingga rezim otoriter tidak akan merasa terganggu oleh materi-materi UUPA. Seperti dapat disimpulkan dari analisis Dahrendorf salah satu ciri atau watak kelas penguasa (dominan) adalah selalu berusaha memonopoli dan mewariskan kekuasaan politiknya. Ini dapat berarti, penguasa tidak akan menolak produk hukum yang tidak mengancam monopoli kekuasaannya. Itulah sebabnya dalam kasus UUPA ini yang lahir di dalam konfigurasi politik otoriter adalah produk hukum yang responsif.

**Keempat**, hukum agraria nasional yang diatur di dalam UUPA itu memiliki dua aspek atau bidang hukum, yaitu bidang hukum publik (hukum administrasi Negara) dan bidang hukum privat (hukum perdata). Di samping karena bidang publik yang menjadi responsif karena ketiga alasan di

13 Ibid.

14 Moh. Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, Rajawali, hlm. 374.

15 Ibid. hlm. 338.

atas, maka bidang keperdataanpun sesuai dengan sifatnya, lebih banyak memberikan keleluasaan bagi masyarakat untuk melakukan sesuatu yang dikehendaki atas hak-haknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Istilah-istilah yang melekat pada konfigurasi politik demokrasi terpimpin, seperti "Manipol" memang dicantumkan juga dalam UUPA, tetapi ia tidak pernah dielaborasi atau dijabarkan dalam Batang Tubuh atau rangkaian diktum UUPA. Artinya penyebutannya lebih bersifat formalitas belaka. Inilah barangkali pembacaan bermakna (*moral reading*) suatu undang-undang yang dimaksudkan oleh Ronald Dworkin.<sup>16</sup>

Proses pembuatan UUPA sejak awal sangat partisipatif. Ini dapat dilihat dari berjalan paralelnya kehendak masyarakat dan pemerintah untuk membuat Hukum Agraria Nasional sejak awal kemerdekaan, sehingga terjadi hubungan yang sangat aspiratif. Pemerintah sangat responsif terhadap tuntutan-tuntutan yang berkembang dalam masyarakat. Begitu juga pembahasan-pembahasan di DPR memperlihatkan mekanisme yang sangat terbuka, bahkan sampai melibatkan berbagai perguruan tinggi atau para ahli lainnya.

Diperhatikan dari sudut materinya yang bukan positivis-instrumentalis tersebut, UUPA memperlihatkan karakter responsifnya dengan merombak seluruh sistem yang dianut oleh *Agrarische Wet* 1870, menghapus *domeinverklaring*, menghilangkan feodalisme dan segala hak konversinya, menghilangkan dualisme hukum sehingga tercipta unifikasi hukum, serta penegasan tentang melekatnya "fungsi sosial" hak atas tanah. Adanya hak menguasai oleh negara justru memberi jalan bagi tindakan responsif lainnya karena dari hak tersebut pemerintah dapat melakukan tindakan-tindakan yang berpihak bagi kepentingan masyarakat, seperti adanya UU Landreform yang semula diberi bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Terhadap sebanyak 58 pasal muatan UUPA, dimungkinkan pembuatan sebanyak 13 peraturan pelaksanaan oleh pemerintah sebagai kewenangan untuk menginterpretasi. Jumlah ini tergolong sedikit, apalagi diingat bahwa UUPA merupakan undang-

undang pokok yang memerlukan interpretasi relatif banyak.

UUPA dikatakan produk hukum yang responsif karena UUPA memberikan tempat yang proporsional bagi hukum adat, seperti yang tersebut dalam Pasal 5 bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa adalah hukum adat. Tetapi hukum adat yang berlaku menurut UUPA adalah hukum adat yang sudah disaneer dan tidak bertendensi menentang asas unifikasi. Ini menandakan UUPA berkarakter responsif sebab hukum yang memiliki muatan hukum adat dapat dilihat sebagai hukum yang responsif. Seperti yang dikutip Mahfud MD,<sup>17</sup> Marrymann menyebut tradisi hukum adat menganut strategi pembangunan hukum yang responsif.

UUPA juga menetapkan satu prinsip bahwa hak atas tanah mempunyai fungsi sosial (Pasal 6). Prinsip ini merupakan pengingkaran terhadap prinsip liberal individualistik yang dianut dalam *Agrarische Wet* 1870 dan semua peraturan perundang-undangan yang menyertainya. Meskipun begitu, tidak dapat diartikan bahwa UUPA menganut komunalisme, sebab di dalam kerangka fungsi sosial itu, hak milik pribadi masih diakui secara hukum. Tetapi penggunaannya harus memperhatikan kepentingan umum sehingga jika kepentingan umum benar-benar menghendaki, hak milik pribadi harus dikalahkan. Dalam rangka pelaksanaan "fungsi sosial" tanah itulah kemudian dikeluarkan UU No. 56/PRP/1960. Dalam UU *Landreform* digariskan bahwa seseorang tidak dibenarkan memiliki tanah pertanian secara berlebihan, dan untuk itu ditentukan batas maksimal yang boleh dimiliki. Begitu juga sedapat mungkin dihindarkan adanya petani yang memiliki tanah sedikit sehingga ditentukan batas minimal yang boleh dimiliki. Ada juga UU *onteigening*, jalan hukum yang dapat ditempuh oleh pemerintah untuk mencabut hak atas tanah seseorang atau badan hukum privat, jika kepentingan umum benar-benar menghendaki pencabutan itu. Meskipun hak atas tanah tersebut dicabut, pemiliknya tetap berhak mendapatkan ganti kerugian.<sup>18</sup> Di sinilah adanya pengakuan hak individu selain hak komunal.

16 Satjipto Rahardjo, *Op.Cit.*, hlm. 80.

17 Mahfud, MD, *Op.Cit.*, hlm. 336.

18 Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 251-252.

Hal demikian sesuai dengan ciri Negara integralistik Indonesia, bukan integralistik model Barat, seperti yang dikemukakan Mohammad Hatta dalam sebuah pidato tanggapan tanggal 15 Juli 1945.<sup>19</sup> Mohammad Hatta merisaukan atas apa yang diusulkan oleh Soepomo dan telah disetujui oleh sebagian besar para pendiri Negara di dalam sidang-sidang BPUPKI, yaitu menyetujui bentuk Negara integralistik yang mementingkan kepentingan bersama sebagai persatuan di atas kepentingan individu atau atas kekeluargaan.<sup>20</sup> Menurut Hatta, Negara yang demikian itu akan terjerumus ke dalam Negara yang didasarkan pada kekuasaan (*machsstaat*). Untuk mencegah kekhawatiran itu maka diusulkan cara pandang baru yang merupakan modifikasi dari paham integralistik barat, yaitu cara pandang integralistik Indonesia. Hubungan antara kepentingan individu dengan masyarakat, maka kepentingan masyarakatlah yang diutamakan, namun demikian harkat dan martabat individu manusia haruslah tetap dihargai.

Berdasarkan pokok-pokok materi yang diuraikan di atas dapat dikatakan bahwa UUPA berkarakter responsif dan memenuhi tuntutan rasa keadilan yang selama ini didambakan oleh masyarakat Indonesia. Oleh karena itu Soedjito<sup>21</sup> menegaskan, bahwa sungguh sangat berseberangan dengan nilai-nilai moral dan semboyan Bhinneka Tunggal Ika, setiap tindakan untuk mengeluarkan posisi dan keberadaan hukum adat dari hukum nasional. Demikian halnya, sungguh sangat bertentangan dengan semangat nasionalisme ketika hukum nasional didesain sedemikian rupa untuk penyesuaian dengan hukum internasional sekaligus sebagai pembuka pintu masuknya bangsa dan lembaga asing berinvestasi (menjajah) di Indonesia. Apalagi jika hukum agraria nasional (UUPA) sebagai produk politik yang berkarakter responsif dalam pelaksanaannya hanya untuk kepentingan pribadi/kelompok tertentu.

Berdasarkan uraian tersebut di atas seyogyanya ada penyadaran bersama terkait tujuan pembentukan Negara Republik Indonesia, sehingga hukum agraria yang telah ada dapat dilaksanakan secara konsekuensi oleh segenap bangsa Indonesia,

terutama pemangku kepentingan.

### C. Simpulan

Berdasarkan pembahasan sebagaimana diuraikan di atas dan dikaitkan dengan permasalahan maka dapat ditarik simpulan berikut:

1. Nilai-nilai Pancasila telah mengakar sedemikian kuat dalam UUPA, sehingga potensial sebagai sarana untuk menjelaskan, mengantisipasi dan memberi solusi segala persoalan hukum agraria di Indonesia.
2. UUPA sebagai produk politik berkarakter responsif telah memenuhi tuntutan rasa keadilan dan zaman yang didambakan oleh masyarakat Indonesia.

### DAFTAR PUSTAKA

- Attamimi, A. Hamid S., 1990, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Disertasi)*, Jakarta: Fakultas Pascasarjana UI.
- Darmodihardjo, Dardji, 1979, *Santiaji Pancasila*, Laboratorium Pancasila IKIP Malang, Surabaya: Usaha Nasional.
- Harsono, Boedi, 2008, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan.
- Hidayat, Arief, 2006, *Kebebasan Berserikat di Indonesia, Suatu Analisis Pengaruh Perubahan Sistem Politik Terhadap Penafsiran Hukum*, Semarang: Universitas Diponegoro.
- Kusuma, RM, AB, 2009, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Mahfud MD, Moh, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali.
- Notonagoro, 1984, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara.
- Rahardjo, Satijpto, 2009, *Pendidikan Hukum sebagai Pendidikan Manusia, Kaitannya dengan profesi hukum dan Pembangunan*

19 Lihat dalam, AB Kusuma RM, 2009, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 355.

20 Arief Hidayat, 2006, *Kebebasan Berserikat di Indonesia, Suatu Analisis Pengaruh Perubahan Sistem Politik Terhadap Penafsiran Hukum*, Semarang: UNDIP, hlm. 2-3.

21 Sudjito, Op. Cit., hlm. 198-199.

- Hukum Nasional, Yogyakarta: Genta Publishing.
- Ridwan, Juniarso dan Achmad Sodik Sudrajat, 2010, *Hukum Administrasi Negara*, Bandung: Nuansa.
- Sudjito, 2009, *Negara Hukum dalam Perspektif Pancasila*, dalam *Proceeding Konggres Pancasila, Pancasila dalam Berbagai Perpektif*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Suteki, 2009, *Rekonstruksi Politik Hukum Hak Atas Tanah Pro-Rakyat*, Malang: Surya Pena Gemilang.
- Teguh dan Abdul Halim Barkatullah, 2009, *Ilmu Hukum & Filsafat Hukum, Studi Pemikiran Ahli Hukum sepanjang Zaman*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Bachriadi, Dianto, "Para Penyusun UUPA Tidak Pernah Mengemis", , diakses, 7 Feb 2011, jam 19.50 wib.