

# KONFIGURASI POLITIK HUKUM PERTANAHAN INDONESIA DALAM PERSPEKTIF TEORI HUKUM RESPONSIF

**Budi Handoyo SH.,MH**

Alumni S2 Magister Ilmu Hukum Universitas Syiah Kuala  
Dosen pada prodi Hukum Tata Negara STAIN Teungku Dirundeng Meulaboh  
handoyobudi67@gmail.com

## **Abstract**

*The Constitution has mandated the provisions governing agrarian problems, namely in Article 33 paragraph (3) of the 1945 Constitution states “Earth and water and the natural resources contained therein are controlled by the State and used for the greatest prosperity of the people”. Number 5 of 1960 Basic Agrarian Regulations as a juridical basis for national land law. But in subsequent developments many laws and regulations that were never requested by the agrarian law were issued. The character of land law products is always in line with the development of political configurations though. Responsive characters emerge during democratic political configurations, while conservative characters emerge during a bureaucratic authoritarian political configuration. To realize democratic political configuration characterized by a responsive legal product, the Government and the legislative body must inevitably pay attention to and implement the implicit values contained in regulations and policies.*

Kata Kunci: Political Law Land Procurement Public Interest

## **A. Pendahuluan**

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1955 amandemen menyebutkan “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Konsekuensi dari azas Negara tersebut adalah segala tatanan yang hidup dan berkembang didalam Negara apakah itu aspek Pemerintahan, Pembangunan dan Sosial Kemasyarakatan haruslah berpijak pada nilai-nilai dan aturan-aturan yang berdasarkan kepada hukum, baik itu Hukum Agama maupun Hukum Negara (Hukum positif). Suatu bentuk aturan-aturan yang dilakukan melalui proses konfigurasi antara politik dan hukum yang hasil konfigurasi tersebut melahirkan suatu produk hukum yang salah

satunya di bidang agraria.

Konfigurasi politik hukum dan pembangunan hukum di bidang agraria merupakan salah satu bidang pembangunan hukum yang penting, dan memerlukan perhatian serta penanganan secara intensif. Salah satu tujuan negara Indonesia yang kedalam (internal) terdapat dalam alinea ke IV pembukaan UUD 1945, yang berbunyi, “Memajukan kesejahteraan umum tujuan negara lain yang juga tercantum dalam alinea IV pembukaan UUD 1945 adalah “Mencerdaskan kehidupan bangsa” Merupakan bentuk pertanggungjawab pemerintah dalam peningkatan sumber daya manusia (SDM), sehingga rakyat mampu

meningkatkan kesejahteraannya sendiri. Hal mana erat hubungannya dengan pengelolaan sumber daya atau agraria. Dasar yuridis peraturan agraria nasional diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (Lembaran-Negara No. 104 tahun 1960) yang disingkat dengan UUPA merupakan dasar hukum berlakunya hukum Agraria nasional. Oleh Boedi Harsono menyatakan : “Dengan mulai berlakunya UUPA terjadi perubahan fundamental pada hukum Agraria di Indonesia, terutama hukum di bidang pertanahan. Perubahan itu bersifat mendasar atau fundamental, karena baik mengenai struktur perangkat hukumnya, mengenai konsepsi yang mendasarinya, maupun isinya (substansi) yang dinyatakan dalam bagian “Berpendapat” UUPA harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan”

Konstitusi telah mengamanatkan ketentuan yang mengatur permasalahan agraria yaitu dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyebut “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. dan diikuti dengan ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria menyebutkan “Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.”

Kewenangan negara berdasarkan

ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria menurut A.P. Parlindungan adalah : Dengan demikian negara sebagai organisasi kekuasaan “mengatur” sehingga membuat peraturan, kemudian menyelenggarakan” artinya melaksanakan (*execution*) atas penggunaan/ peruntukkan (*use*), persediaan (*reservation*) dan pemeliharaannya (*maintenance*) dari bumi air, ruang angkasa dan kekayaan yang dikandung di dalamnya. Juga meneniukan dan mengatur (menetapkan dan membuat peraturan-peraturan) hak-hak apa saja yang dapat dikembangkan dari Hak Menguasai dari Negara tersebut. Dan kemudian menentukan dan mengatur bagaimana seharusnya hubungan antara orang dan badan hukum dengan bumi air, ruang angkasa dan kekayaan yang dikandung di dalamnya.

Setelah berlaku tidak kurang 45 tahun lamanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria direkomendai untuk diamandemen, karena dinilai kurang kompherensif dan tidak pernah dapat dilaksanakan sesuai dengan petunjuknya dulu. Banyak peraturan perundang-undangan lanjutan yang seharusnya ada, tetapi tidak pernah dibuat. Sebaliknya, banyak peraturan perundang-undangan yang tidak pernah diminta oleh UUPA justru dikeluarkan. UUPA tidak perlu diganti karena ia memuat fundamental filosofis yang penting, tetapi UU itu perlu diamandemen agar lebih komprhensif dan sesuai dengan kebutuhan keyakinan.

Berdasarkan uraian di atas, menjadi penting untuk sebagai kajian dalam mengupas

sejauh mana hubungan timbal balik antara politik dan hukum. Dan pengaruh mana yang lebih berpengaruh. Berdasarkan permasalahan tersebut, penulis tertarik untuk mengkajinya dalam sebuah makalah dengan judul “Konfigurasi Produk Hukum Agraria”.

## B. Metodologi Penelitian

Berdasarkan objek masalah penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif atau hukum normatif, yaitu hukum dikonsepsikan sebagai norma, norma, asas-asas atau dogma-dogma. Menurut Soerjono Soekanto penelitian hukum normatif terdiri dari penelitian asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum.

Pendekatan yang dilakukan adalah *Pertama*, pendekatan undang-undang (*stature Approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang regulasi hukum yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani. *Kedua*, Pendekatan konseptual (*conseptual Approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. *Ketiga* pendekatan historis (*Historical Approach*) yaitu pendekatan dilakukan dalam kerangka pelacakan sejara lembaga hukum dari waktu-kewaktu. Melalui pendekatan ini juga dapat memahami perubahan dan perkembangan filosofis yang melandasi aturan hukum. Melakukan Menurut Soetandyo Wignjosoebroto pendekatan konseptual hukum sebagai konsep yang amat berwarna moral dan filosofis.

## C. Pembahasan

### 1. Intervensi Politik dan Hukum

Hukum tidak steril dengan subsistem kemasyarakata lainnya. Politik kerap kali melakukan intervensi terhadap pembuatan dan pelaksanaan hukum sehingga sehingga muncul juga pertanyaan tentang subsistem mana antara hukum dan politik yang dalam kenyataannya lebih suprematif. Upaya untuk memberi pertanyaan tersebut merupakan upaya yang sudah memasuki wilayah politik hukum. Mahfud MD memberikan defenisi Politik hukum sebagai “Arah kebijakan hukum (*legal policy*) yang dibuat secara resmi negara tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak akan diberlakukan untuk mencapai tujuan negara”.

Apabila ditinjau dari sifatnya ada dua macam kaidah hukum, yaitu kaidah hukum yang imperatif dan fakultatif. Kaidah imperatif apabila kaidah hukum itu bersifat *apriori* harus ditaati, bersifat mengikat dan memaksa. Sedangkan Kaidah hukum fakultatif apabila kaidah hukum tidak secara *apriori* mengikat. Kaidah hukum ini sifatnya melengkapi, subsidir atau dispotif.

Berdasarkan dua macam bentuk kaidah hukum, terdapat beberapa karakter produk hukum yaitu karakter produk hukum represif, otonom, dan responsif sebagai mana yang dikemukakan oleh Philipe Nonet-Selzinck dalam bukunya *Law and Society in Transition; Toward Responsive law*, yang dikembangkan lebih lanjut oleh Mahfud MD dalam bukunya *Politik Hukum di Indonesia*.

Asumsi yang dikemukakan oleh Mahfud MD terdapat hubungan tolak talik antara politik dan hukum, maka hukumlah yang terpengaruh

oleh politik, karena subsistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar daripada hukum. Sehingga jika harus berhadapan dengan politik, maka hukum berada dalam kedudukan yang lebih lemah. Dalam kaitan ini Daniel S. Lev mengatakan “Untuk memahami sistem hukum ditengah transpormasi politik harus diamati dari bawah dan dilihat peran sosial politik apa yang diberikan orang kepadanya” Karena lebih kuatnya kosentrasi energi politik, maka menjadi beralasan adanya konstataasi bahwa kerap kali otonomi hukum di Indonesia ini diintervensi oleh politik. Bukan hanya proses pembuatannya tetapi juga dalam implementasinya.

Sri Soemantri pernah mengonstatasi hubungan antara hukum dan politik di Indonesia ibarat perjalanan lokomotif kereta api yang keluar dari relnya. Jika hukum diibaratkan rel dan poltitik diibaratkan lokomotif maka sering kali lokomotif itu keluar dari rel yang seharusnya dilalui. Prinsip (semboyan) yang menyatakan politik dan hukum harus bekerja sama dan saling menguatkan melalui ungkapan ”Hukum tanpa kekuaaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman”, menjadi semacam utopi belaka. Hal itu, terjadi dalam prakteknya hukum kerap kali menjadi cermin dari kehendak pemegang kekuasaan politik sehingga tidak sedikit orang yang memandang hukum sama dengan kekuasaan.

## 2. Teori Hukum Respnsif

Philip Nonet dan Selzinck membagi tiga macam bentuk produk hukum yaitu hukum Represif, Hukum Otonom dan hukum Responsif. Pertama karakter hukum represif, Sebagai mana yang dijelaskan oleh Mahfud MD suatu produk hukum

bersifat Represif, apabila konfigurasi politiknya berwatak konservatif. Dalam hal ini Nonet-Selzinck mengemukakan :

Suatu kekuasaan pemerintah dibilang Represi jika kekuasaan tersebut tidak memperhatikan kepentingan-kepentingan orang-orang yang diperintah, yaitu ketika suatu kekuasaan dilaksanakan tidak untuk kepentingan mereka yang diperintah, atau dengan mengingkari legitimasi mereka. Sebagai akibatnya, posisi mereka yang diperintah menjadi rentan dan lemah. sudah barang tentu, setiap tindakan yang dilakukan atau keputusan yang dibuat pemerintah, mensyaratkan ditempatkannya beberapa kepentingan di bawah kepentingan yang lainnya. Tidak semua tuntutan dapat dikabulkan, dan tidak pula semua kepentingan dapat diberi pengakuan yang sama.

Hukum represif menunjukkan karakter-karakter sebagai berikut

1. Institusi hukum secara langsung dapat diakses oleh kekuatan politik; hukum diidentikan sama dengan negara dan ditempatkan dibawah tujuan negara (*raison d'etat*).
2. Langgengnya sebuah otoritas merupakan urusan yang paling penting dalam Administrasi hukum. Dalam perspektif resmi yang terbangun manfaat dari keraguan (*the benefit of the doubt*) masuk ke sistem dan kenyamanan administasi menjadi titik berat perhatian.
3. Lembaga-lembaga kontrol yang terspealiasasi, seperti polisi, menjadi pusat-pusat kekuasaan yang independen.
4. Hukum berganda (*dual law*) melembagakan keadilan berdasarkan kelas dengan cara mengkonsolidasikan

dan melegitimasi pola-pola subordinasi sosial.

5. Hukum pidana merefleksikan nilai-nilai yang dominan, moralisme hukum yang akan menang.

Tipe Hukum Represif, hukum dipandang sebagai abdi kekuasaan represif dan diperintah dari yang berdaulat (pengemban kekuasaan politik) yang memiliki kewenangan diskresioner tanpa batas. Dalam tipe ini, maka hukum dan negara serta hukum dan politik tidak terpisah, sehingga aspek instrumental dari hukum sangat mengemuka (dominan, lebih menonjol ke permukaan) ketimbang aspek ekspresifnya. Masuknya kekuasaan pemerintah ke dalam pola kekuasaan yang bersifat menindas (represif), melalui hukum, berhubungan erat dengan masalah kemiskinan sumber daya pada elite pemerintah. Penggunaan kekuasaan ini, terpatut pada masyarakat yang masih berada pada tahap pembentukan tatanan politik tertentu. Hukum berkaitan erat dengan kekuasaan karena tatanan hukum senantiasa terikat pada status quo. Pihak berkuasa dengan baju otoritas, mempunyai kewenangan yang sah menuntut warga negara agar mematuhi kekuasaan yang bertahta.

Kedua Karakter Hukum Otonom, karakter utama sistem ini menurut Nonet-Selznick adalah “Terbentuknya insitusi-institusi hukum yang terspealisasi dan relatif otonom yang mengklaim suatu supremasi yang memenuhi syarat dalam bidang-bidang kompetensi yang ditentukan”.

Karakter khas hukum otonom dapat diringkas sebagai berikut :Hukum terpisah dari politik. Secara khas, sistem hukum ini menyatakan kemandirian kekuasaan peradilan, dan membuat garis tegas antara fungsi legislatif dan yudikatif.

1. Tertib Hukum mendukung. Model peraturan (*model of rules*). Fokus pada peraturan membantu menerapkan ukuran bagi akuntabilitas para pejabat; pada waktu yang sama ia membatasi kreativitas institusi- i n s t i t u s i hukum maupun campur tangan lembaga-lembaga hukum itu di dalam politik.
2. Prosedur adalah jantung hukum. Ketentuan dan keadilan (*fairness*), dan bukannya keadilan substantif merupakan tujuan utama dan kompetensi utama dari tertib hukum.
3. Ketaatan pada hukum dipahami sebagai kepatuhan yang sempurna terhadap peraturan-peraturan hukum positif. Kritik terhadap hukum yang berlaku harus disalurkan melalui proses politik.

Ketiga karakter hukum Responsif ciri khas hukum inia adalah mencari nilai-nilai yang tersirat yang terkandung di dalam peraturan dan kebijakan. jika hukum diaplikasikan dengan tepat, klasifikasi berbagai peristiwa hukum pasti akan akurat. Bagi Nonet-Selznick yang terpenting adalah proses saling mempengaruhi (*interplay*) di antara aturan dan asas. Karena dalam proses inilah suatu perubahan dibangun kedalam tatanan hukum. Suatu peraturan akan relevan dan bertahan hidup, mesti bergantung pada kondisi-kondisi historis yang tepat. Ketika lingkungan berubah, peraturan-

peraturan harus ditata ulang, bukan hanya untuk memenuhi kebutuhan kebijakan namun juga untuk melindungi otoritas peraturan itu sendiri dan integritasnya ketika diaplikasikan. Dalam proses ini, pedoman diambil dari asas-asas yang otoritatif seperti konsep-konsep keadilan atau demokrasi.

Pada hakikatnya tatanan hukum responsif Nonet-Selzinc sebagai mana dikutip dalam Bernard L. Tanya menekankan pada :

1. Keadilan substantif sebagai dasar legitimasi hukum.
2. Peraturan merupakan sub-ordinasi dari prinsip dan kebijakan
3. Pertimbangan hukum harus berorientasi pada tujuan dan akibat kemasalahatan masyarakat.
4. Penggunaan diskresi sangat dianjurkan dalam pengambilan keputusan hukum dengan tetap berorientasi pada tujuan.
5. Memupuk sistem kewajiban sebagai ganti sistem paksaan
6. Moralitas kerjasama sebagai prinsip moral dalam menjalankan hukum
7. kekuasaan didayagunakan untuk mendukung vitalitas hukum untuk melayani masyarakat
8. Penolakan terhadap hukum harus dilihat sebagai gugatan terhadap legitimasi hukum.
9. Akses partisipasi publik di buka lebar dalam rangka integrasi advokat hukum dan sosial.

Jika dibandingkan dengan pembangunan hukum konservatif, seperti hukum otonom Menurut pendapat Nonet-Selzinc hukum otonom lebih menyukai peraturan-peraturan yang otoritasnya pasti dan tegas, dan dengan beranggapan bahwa dunia yang diatur oleh hukum adalah dunia yang stabil, yang ciri-cirinya mudah diklasifikasikan.

#### **4. Konfigurasi politik dan Karakter Produk Hukum**

Kondisi Karakter produk dan penegak hukum selalu berubah sesuai dengan perubahan-perubahan politik. Sebagai mana yang dikemukakan oleh Mahfud MD bahwa “Kalau konfigurasi politik tampil demokratis, hukum menjadi responsif. Namuh, kalau Konfigurasi politik berubah menjadi otoriter, hukum menjadi berwatak konservatif atau Ortodoks”.

Konfigurasi politik dapat diartikan sebagai susunan atau konstelasi kekuatan politik yang secara dikotomis dibagi atas konsep-konsep yang bertentangan secara diametral, yaitu konfigurasi politik demokrasi dan Konfigurasi politik otoriter. Indikator-indikator bahwa politik sebagai variabel bebas dan hukum sebagai variabel yang terpengaruh. Pengertian konseptual dari indikator-indikator variabel tersebut adalah :

1. Konfigurasi politik demokratis adalah susunan sistem politik yang membuka kesempatan (peluang) partisipasi masyarakat secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijakan umum. Partisipasi ini ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjadinya kebebasan politik. Di negara yang menganut sistem demokrasi atau Konfigurasinya demokratis terdapat pluralitas organisasi di mana organisasi-

organisasi penting relatif otonom. Dilihat dari hubungan pemerintah dari wakil rakyat, di dalam Konfigurasi politik demokratis ini terdapat kebebasan bagi rakyat melalui wakil-wakilnya untuk melancarkan kritik terhadap pemerintah.

2. Konfigurasi politik otoriter adalah susunan sistem politik yang lebih memungkinkan negara berperan aktif serta mengambil hampir seluruh inisiatif dalam mengambil pembuatan kebijakan negara. Konfigurasi ini ditandai dengan dorongan dari para elite kekuasaan untuk memaksakan persatuan, penghapusan oposisi terbuka, dominasi pimpinan negara untuk menentukan kebijaksanaan negara dan dominasi kekuasaan politik oleh elite politik yang kekal, serta dibalik semua itu ada doktrin yang membenarkan konsentrasi negara.

Mahfud MD membagi karakter Produk Hukum menjadi : Karakter produk hukum *konservatif/ortodoks/elitis* dan Produk hukum yang berkarakter responsif. Karakter produk hukum *konservatif/ortodoks/elitis* adalah produk hukum yang substansinya lebih mencerminkan visi sosial elite politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat *positivis-instrumentalis*, yakni menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara. Berlawanan dengan hukum responsif, hukum ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan responsif, hukum

ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan peranan dan partisipasi masyarakat sangat kecil.

Karakter produk hukum *responsif/populistik* adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Sedangkan proses pembuatan hukum berkarakter konservatif bersifat sentralistik dalam arti lebih didominasi oleh lembaga negara terutama pemegang kekuasaan eksekutif.

Jika dilihat dari fungsinya maka hukum yang berkarakter responsif bersifat aspiratif. Artinya memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi atau kehendak masyarakat yang dilayani. Sehingga produk hukum itu dapat dipandang sebagai kristalisasi kehendak masyarakat. Sedangkan hukum yang berkarakter ortodoks bersifat *positivis-instrumentalis*. Artinya memuat materi yang lebih merefleksikan visi sosial dan politik pemegang kekuasaan atau memuat materi yang lebih merupakan alat untuk mewujudkan kehendak dan kepentingan program pemerintah.

#### **4. Politik Hukum Agraria dan Pengaruh Ekonomi**

Karakter produk hukum pertanahan senantiasa berupa sejalan dengan

perkembangan konfigurasi politik meskipun tidak eksak. Kelihatan juga ada konsistensi kecenderungan perubahan karakter itu, Karakter responsif muncul pada saat konfigurasi politik yang demokratis, sedangkan karakter konservatif muncul pada saat konfigurasi politik yang otoriter birokrasi. Dalam perkembangan Undnag-Undang Pokok Agraria beberapa dekade sebelumnya karakter responsif terjadi dalam masa periode demokrasi terpimpin (yang otoriter). Oleh Mahfud MD menyebutkan ada empat hal yaitu :

1. UUPA disahkan berdasarkan rancangan yang telah disiapkan oleh periode sebelumnya.
2. UUPA membongkar dasar kolonialisme yang ditentang oleh semua pemerintah Indonesia tanpa tergantung pada konfigurasi politiknya
3. UUPA memuat materi yang tidak menyangkut hubungan kekuasaan
4. UUPA tidak semata-mata memuat bidang hukum administrasi negara, tetapi juga memuat hukum dibidang keperdataan.

Lahirnya Undnag-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (UUPA) ini menandai itikad baik negara untuk mengimplementasikan tujuan luhur “dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Dalam UUPA terdapat empat pasal yang mengatur tentang kebijakan, penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya alam terutama tanah yaitu :

1. Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan

penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.

2. Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.
3. Pemerintah berusaha agar supaya usaha-usaha dalam lapangan agraria diatur sedemikian rupa, sehingga meninggikan produksi dan kemakmuran rakyat sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ayat (3) serta menjamin bagi setiap warga-negara Indonesia derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.
4. Dengan mengingat ketentuan dalam pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum.

Mr. Sadjarwo sebagai Menteri Agraria berpidato ketika membahas Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria (RUUPA) berpidato yang pada intinya :

Perjuangan perombakan hukum agraria nasional berjalan erat dengan sejarah perjuangan bangsa Indonesia untuk melepaskan diri dari cengkaman pengaruh dan sisa-sisa penjajahan; khususnya perjuangan rakyat tani untuk membebaskan diri dari kekangan-kekangan sistem feodal atas tanah dan pemerasan

kaum moderat asing.

Seiring perkembangan zaman, Masalah kemiskinan rakyat petani yang dikaitkan dengan kurang resposifnya hukum Agraria (dalam arti pertanahan) bukan hanya menjadi masalah di Indonesia, tetapi juga menjadi problem di banyak belahan dunia. Keadaan seperti ini dirasakan di Indonesia. Dalam beberapa dekade terakhir, terutama sejak era orde baru yang memalingkan ekonomi, kemiskinan kaum petani meningkat. Pemalingkan ekonomi telah membawa pelaksanaan politik hukum agraria (perrtanahan), baik yang terdapat di dalam konstitusi maupun dalam UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria itu sendiri.

Sudijono Sastoatmodjo dalam disertanya menemukan pengalihan tanah pertanian yang menjadi objek *landerform* telah meningkatkan kemiskinan di pedesaan. Sementara itu, pengadaan tanah untuk pembangunan yang memilih cara pragmatis yang membuat peraturan yang terkesan mentorpedo, mulai dari Peraturan Menteri Dalam Negeri (PDMD) No. 15 Tahun 1975 sampai kepada Keppres No.55 Tahun 1993, telah menyebabkan pemilih tanah melepaskan secara terpaksa dan tidak adil.

Perubahan hukum agraria dapat pula dilihat dari kaca mata ekonomi politik, yakni suatu pendekatan yang terkait dengan pengaruh pilihan kepentingan dan pilihan nilai sosial yang dijadikan landasan kebijakan pemerintah. pilihan kepentingan yang dihadapi oleh penguasa adalah pilihan kepentingan kolektif secara terkendali dan pilijan sekelompok orang liberal. Sementara itu, dalam hal pilihan nilai, pemerintah dihadapi

pada nilai sosial paguyuban yang tradisional, dan nilai patembayaan yang modern, dan nilai parismatik yang menggabungkan segi-segi baik paguyuban dan patembayaan.

Problema selama ini yang selama ini muncul sebenarnya diakibatkan oleh sikap pemerintah yang bergeser atau mengambil jalan sendiri atas nilai kepentingan dan nilai sosial demi pembangunan sehingga keluar dari prinsip kemakmuran rakyat. Politik hukum agraria di dalam UUPA sudah sesuai dengan dasar dan tujuan negara sebagai mana yang terkandung di dalam UUD 1945. Namun, pilihan kepentingan pemerintah dalam implementasi telah membawa keluar pengelolaan agraria dari nilai filosofis dan politik hukum yang mendasarinya. Pilihan nilai pada kemakmuran sekelompok orang yang kuat secara ekonomis (pemodal) melalui liberalisme ekonomi telah menggeser watak *populistik* UUPA. Keharusan membangun kemakmuran rakyat (pemerataan) dikalahkan oleh progran ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan. Dan dalam pilihan nilai kepentingan yang seperti iuu, ketentuan UU yang seharusnya ditaati banyak yang ditorpedo dengan kepentingan pragmatis

Hak menguasai oleh negara (dikuasai oleh negara) yang semula diartikan mengatur kemudian bergesar menjadi seperti memiliki secara mutlak. Negara terjebak ke dalam kesewenang-wenangan dalam mengambil tanah rakyat untuk kepentingan pembangunan atas nama kepentingan umum. Ini terjadi karena tuntutan ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan telah mengubah pilihan kepentingan dan nilai sosial, yakni dari kemakmuran bersama menjadi kemakmuran sekelompok orang dari nilai sosial prismatic

menjadi sosial patembayaan.

Contoh Kasus terakhir tentang konfigurasi politik hukum agraria adalah menyangkut persoalan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, yang menjadi objek permasalahannya Peraturan Menteri Dalam Negeri (PDMD) No. 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah. Keputusan Presiden Nomor. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan kepentingan umum kemudian Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Peraturan Dan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional

#### **5. Kontroversi Peraturan Pertanahan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 Dan Keputusan Presiden Nomor. 55 Tahun 1993**

Apabila ditinjau dari periodenya pembentukannya kedua peraturan tersebut dibentuk pada masa orde baru yang konfigurasi politiknya otoriter dan berkarakter produk hukum konservatif. Dengan menekankan ketentuan hukum dalam bentuk prosedur. Prosedur pembebasan tanah yang diatur Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah menyebutkan tanah yang hanya dapat dibebaskan (diambil) jika diperoleh kata sepakat melalui musyawarah antara semua pemegang hak dengan instansi yang membutuhkan tanah. Kesepakatan yang harus dicapai di dalam musyawarah itu menyangkut soal tehnis serta besar atau ganti rugi.

Prosedur dari ketentuan PDMD tersebut memang lebih muda dan cepat, tetapi dengan resiko terjadinya kesewang-wenangan dan ketidakadilan karena rakyat atau pemilik tanah tidak mempunyai ruang untuk bernegosiasi secara bebas. Meskipun prosedur dalam PDMD tersebut baik karena ada musyawarah musyawarah, akan tetapi dalam praktiknya para pemilik tanah dipaksa saling sepakat antara satu dengan yang lain untuk menyetujui harga tertentu yang sebenarnya sangat merugikan. Dalam banyak kasus, pembebasan ini sering dilakukan dengan intimidasi atau tekanan-tekanan dengan mengumpulkan para pemilik tanah di balai desa atau kelurahan untuk kemudian mereka dipaksa menandatangani kesepakatan yang kemudian diklaim sebagai hasil musyawarah. Selain muncul intimidator, banyak juga calo-calo bermain dalam proses pembebasan itu sehingga para pemilik tanah banyak dirugikan.

Pada akhirnya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 ini mendapat kritikan, peraturan ini sangat merugikan pemilik tanah, sehingga pemerintah merevisi peraturan itu dengan membentuk Keputusan Presiden Nomor. 55 Tahun 1993 menggantikan istilah pembebasan tanah dengan pengadaan tanah. Di dalam Keppres ini selain prosedur pengadaan tanah harus ditetapkan dulu di dalam Tata Ruang Wilayah sebagai bagian dari rencana pembangunan untuk kepentingan umum, penentuan ganti rugi harus berangkat dari Nilai Jual Objek Pajak (NIOP) sehingga ada batas minimal harga ganti rugi yang harus dimusyawarahkan. Yang cukup bagus dari Keppres ini adalah penegasan arti kepentingan umum yang didalamnya tidak memasukan kepentingan swasta seperti dalam PDMD No.

15 Tahun 1975.

Namun, Keppres ini pun tetap mendapat reaksi karena dalam praktiknya masuh sering terjadi pemaksaan-pemaksaan. Apalagi sering kali NIOP yang biasanya jatuh berada di bawah harga rill dipaksakan sebagai harga yang harus disepakati.

### **Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum**

Peraturan Presiden No.36 Th 2005 sebuah produk hukum yang telah dikeluarkan oleh pemerintah yang bersifat mengatur (*regelingen*) yang kemunculannya memicu kontroversi di masyarakat tidak kurang dari belasan forum diskusi digelar baik dari kalangan akademisi, praktisi maupun organisasi non pemerintah dan ratusan unjuk rasa dilakukan berbagai elemen masyarakat dimaksudkan untuk menolak produk hukum tersebut.

KOMPAS 25 Juni 2005 hal.38 menampilkan artikel yang intinya:

Peraturan Presiden No.36 Th 2005 adalah pilihan sulit karena pembangunan infrastruktur secara nyata dibutuhkan, tetapi selalu dibayangi tekanan kepentingan globalisasi dan percaloan oleh pejabat dan perorangan. Pembangunan demi kepentingan umum dikhawatirkan menjadi bias akibat permainan pejabat dan spekulasi tanah”.

Salah satu pasal yang mengancam petani ialah pasal 20 Presiden No.36 Tahun 2005 menyebutkan

Pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah yang luasnya tidak lebih dari

1 (satu) hektar, dapat dilakukan langsung oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah, dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak.

Pembebasan tanah di bawah 1 ha tidak perlu dinegosiasikan dengan panitia ganti-rugi yang ditunjuk pemerintah tetapi cukup diselesaikan oleh pejabat lokal, Camat, Bupati, dan Instansi lainnya. Yang ini bias menimbulkan kerugian bagi petani-petani kecil. Maria SW Sumardjono, guru besar hukum agraria UGM, menilai, Perpres itu merupakan langkah pragmatis untuk melancarkan proyek infrastruktur. Ia menganggap substansi Perpres merugikan masyarakat karena pemerintah bertindak sepihak dalam proses pembebasan tanah (Harian Republika 30 Juni 2005). Juga Ketua Pokja Pertanahan Komisi II DPR, Nasir Jamil menyebutkan, ada pasal-pasal yang merugikan rakyat dan lebih menguntungkan kaum pemodal (Republika, 30 Juni 2005).

Menurut pernyataan Koalisi Rakyat Gotong Royong Tolak Penggusuran Tidak adasatupun Undang-Undang (UU) dan Peraturan-Peraturan (PP) yang menugaskan Presiden untuk menerbitkan Perpres ini. Padahal menurut UUD 1945, Perpres hanya boleh diterbitkan jika diperintahkan UU atau PP. Jikapun akan diterbitkan peraturan atau kebijakan yang mengatur pencabutan hak rakyat atas tanah, mestilah dituangkan dalam bentuk UU dan sedemikian rupa dipastikan adanya perlindungan dan penghargaan terhadap hak-hak rakyat. Jadi tidaklah keliru asumsi yang menyatakan bahwa Perpres itu cacat hukum. Kalau keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993

sudah tidak sesuai sebagai landasan hukum dalam rangka melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum. Kepres 55/1993 acuannya Repelita, meskipun Repelita Suharto hanya penipuan belaka (acuan dapat dibaca dalam Instruksi Presiden Nomor 9 tahun 1993). Perpres 36 sesungguhnya samasaja, namun Perpres Susilo Bambang Yudhoyono lebih busuk, dan lebih reaksioner.

Sri Hajati (2005) menyatakan bahwa Perpres No.36 Tahun 2005 tidak semakin lebih baik dari Keppres No. 55 tahun 1993 dan pasal-pasalnya tumpang tindih (Hajati,2005: 13). Hajati berpandangan bahwa Perpres No.36 Th 2005 tidak konsisten dengan UU No.10 Th 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Merujuk Pasal 7 Ayat (1) Peraturan Presiden yuncto Pasal 11 serta penjelasannya diperoleh penjelasan bahwa:

Sesuai dengan kedudukan presiden menurut UUD, peraturan presiden adalah peraturan yang dibuat oleh presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan negara sebagai atribut dari Pasal 4 Ayat (1) UUD. Peraturan presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah undang-undang atau peraturan pemerintah baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya”

Sebagai asas dalam hukum tata negara, maka sekalipun tidak dinyatakan secara tersurat/ tegas, maka bentuk peraturan presiden tidak bertentangan dengan UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Namun, jika dilihat tujuan dari peraturan presiden tersebut dengan Pasal

36 Ayat (1) dan (2) Undang-U Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM yang dinyatakan

1. Setiap orang berhak mempunyai milik, baik sendiri maupun bersama-sama demi pengembangan dirinya, keluarga, bangsa dan masyarakat dengan tidak melanggar hukum;
2. Tidak seorangpun boleh dirampas miliknya dengan sewenang-wenang dan melawan hukum.

Persoalan inilah inkonsistensi secara vertikal antara perpres dengan undang-undang No. 39 tahun 1999 sehingga resistensi masyarakat semakin kuat<sup>3</sup>. Apalagi jika dikembalikan ke peraturan tertinggi UUD 1945 Amandemen IV pasal 28 D dan 28 H, mensyaratkan adanya suatu proses yang adil dalam pengambilalihan hak atas tanah, maka jika terjadi seperti demikian MA harus melakukan fungsinya mengujinya. Pada akhirnya, Pemerintah melaksanakan revisi perbaikan Perpres No.36 Tahun 2005 dengan membentuk Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang ditetapkan pada tanggal 5 Juni 2006.

Perubahan perpres tersebut berlandaskan untuk lebih meningkatkan prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang sah dan kepastian hukum dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk umum, dipandang perlu mengubah Peraturan

Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

### **Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional**

Pada tanggal 11 April 2006 Presiden menetapkan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN) perpres ini mendapat reaksi dan kritikan karena cenderung mensentralisasikan urusan pertanahan ke pusat melalui BPN. Soetiyoso (Ketua APPS) dalam Rakernas Asosiasi Pemerintah Provinsi se-Indonesia (APPSI) berlangsung di Mataran 23 Mei 2006, memberi saran kepada Presiden agar meninjau dan mencabut Perpres tersebut.

Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional banyak dipersoalkan. Perpres ini dianggap sebagai pembalikan proses desentralisasi yang sebenarnya amanah konstitusi dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah dan UU No.11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh. Tentang ini Menurut Mahfud MD ada beberapa hal yang dapat dicatat :

1. Bahwa keluarnya Perpres tersebut menandakan kekalahan perjuangan otonomi. Ada juga yang mengatakan perpres ini tidak mempunyai kekuatan yang mengikat secara hukum.
2. Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 bertentangan dengan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 yang mengatakan Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai

urusan Pemerintah pusat. Urusan-urusan yang oleh UU yang diberikan kepada pusat telah ditegaskan didalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Otonomi yakni urusan hankam, yustisi, keuangan (fiskal nasional), luar negeri, dan agama. Dengan demikian urusan, penarikan urusan pertanahan ke BPN melalui Perpres No 10 Tahun 2006 tidak mempunyai dasar hukum, karena tidak UU yang menyebutkan bahwa masalah tanah menjadi urusan pusat.

3. Memang ada yang mengatakan bahwa masalah tanah menjadi urusan pusat karena pasal 33 ayat (3) UUD menyebutkan “bumi,... dikuasai oleh negara.” tetapi, pandangan ini dapat dibantah karena arti “menguasai/dikuasai” pada dasarnya adalah “mengatur/diatur”. Jika kewenangan mengatur ini dikaitkan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, maka ia harus lebih diartikan sebagai mengatur secara desentralistik.
4. Perpres tersebut dikeluarkan didasarkan pada keinginan untuk mengontrol daerah agar tidak mengkolusikan urusan pemerintah, maka alasan tersebut dapat dibantah dengan mengemukakan bahwa ancaman mengkolusikan urusan itu dapat terjadi baik di daerah maupun dipusat. Tidak dapat disimpulkan bahwa kalau diurus oleh pusat pelaksanaannya menjadi lebih bersih dari kolusi, sebab, bisa saja kolusi justru dimainkan dari pusat, seperti hal juga kolusi dimainkan di daerah.
5. Perpres tersebut dikeluarkan didasarkan pada pemikiran tanah merupakan perekat bangsa, maka semua unsur bangsa ini harus dianggap sebagai perekat ikatan bangsa.

### **6. Pengintegrasian Kedalam Peraturan Perundang-undangan**

Sejauh perkembangan era reformasi

pasca orde baru, konfigurasi politik di Indonesia masih cenderung ke pola otoriter dengan karakter produk hukum menindas sebagai mana contoh kasus peraturaran pertanahan diatas. Untuk itu, prosedut pengambilan atau pengadaan tanah dari pemegang hak atas tanah harus dimungkinkan atau harus diatur sedemikian rupa agar tujuan negara sebagai organisasi tertinggi dapat dilaksanakan. Selama ini bentuk negara hukum di Indonesia belum dilaksanakan sebagai negara hukum materiil atau *welfare state*, sebagai mana yang diamanahkan dalam pembukaan UUD 1945 yang mewajibkan pemerintah membangun kesejahteraan masyarakat dan menyelenggarakan kepentingan umum. Namun sebalikny, Pemerintah Indonesia masih cenderung bersifat negara hukum formil yang hanya menjalankan peraturan perundang-undangan tidak memperhatikan dan melaksanakan keadilan.

Pemerintah dan DPR harus segera membuat dan menetapkan Undang-Undang baru yang lebih komprehensif untuk menggantikan dan mengakomodasi semua segi baik pembentukan peraturan perundang-undangan yang menyeraskan pembangunan masyarakat dan perlindungan hukum atas hak-hak perorangan di kalangan rakyat dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Untuk mewujudkan Konfigurasi politik demokratis yang berkarakter produk hukum yang responsif secara nyata, Pemerintah dan DPR mau tidak mau wajib memperhatikan dan melaksanakan nilai-nilai yang tersirat yang terkandung di dalam peraturan dan kebijakan. Oleh karena itu, Hukum sebagai produk politik, apa yang dihasilkan hukum Menurut Satjipto

Rahardjo : Hukum mengikatkan diri kepada masyarakat sebagai basis sosialnya. Ini berarti, bahwa ia harus memperhatikan kebutuhan dan kepentingan-kepentingan masyarakat serta memberikan pelayanan kepadanya. Dalam rangka proses memberikan perhatian terhadap penciptaan keadilan dalam masyarakat serta memberikan pelayanan terhadap kepentingan-kepentingan masyarakat.

Kebijakan Pemerintah dan DPR dalam rangka pengintegrasikan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum ke dalam satu Undang-Undang bertujuan agar permasalahan-permasalahan yang terjadi di kalangan masyarakat menyakut tanah tidak terulang kembali, maka dalam pembentukan RUU pengadaan tanah, para pembentuk UU wajib mencari nilai-nilai yang tersirat yang terkandung di dalam peraturan dan kebijakan sebagai mana yang dikemukakan .Philippe Nonet-Selzinck diatas.

Nilai-nilai tersebut dapat diasumsikan sebagai tiga nilai-nilai dasar dari hukum yang akan dibentuk. Gustav Radbruch yang dikutip dalam. Satjipto Rahardjo Ketiga nilai dasar itu adalah kepastian hukum, keadilan dan kegunaan (kemanfaatan). Ketiga-tiganya berisikan tuntutan yang berlainan dan yang satu lain memiliki potensi yang bertentangan. Apabila lebih mengutamakan nilai kepastian hukum sudah barang tentu akan menggeser nilai keadilan dan kemanfaatan. Yang utama bagi kepastian hukum (legalitas) adalah peraturan itu sendiri. Tentang apakah peraturan itu harus adil dan bermanfaat, adalah diluar pengutamaan nilai kepastian hukum.

Agar kesahan suatu peraturan perundang-undangan dapat dilaksanakan dengan tidak menimbulkan kontradisi dan

saling bertentangan antara ketiga nilai. Radbruch menjelaskan bahwa penilaian keabsahan peraturan hukum dari segi peraturan merupakan hanya satu segi, dan bukanlah satu-satunya penilaian. Lebih dari itu, sesuai dengan potensi ketiga nilai-nilai dasar yang saling bertentangan, apa yang sudah sah dinilai atas dasar saling persyaratan yang harus dipenuhi oleh suatu peraturan, bisa dinilai tidak sah dari segi kemanfaatannya bagi masyarakat. Nilai-nilai dasar dari hukum tertuang di dalam asas-asas yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan. Paul Scholten yang dikutip dalam J.J.H. Bruggink mendefinisikan asas hukum adalah “Pikiran-pikiran dasar, yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim yang berkenaan dengannya ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya”. Apabila Peraturan perundang-undangan pengadaan tanah demi kepentingan umum dapat berkarakter responsif atau populistik, harus ada proses yang saling mempengaruhi (*interplay*) di antara aturan dan asas. Karena dalam proses inilah suatu perubahan dibangun ke dalam tatanan hukum. Suatu peraturan akan relevan dan bertahan hidup, mesti bergantung pada kondisi-kondisi historis.

Pada tanggal 14 Januari 2012 Pemerintah Indonesia dan DPR-RI telah menetapkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dengan dibentuknya Undang-Undang ini untuk memperkuat regulasi peraturan yang berhubungan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Tujuan pembentukan Undang-Undang ini untuk mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum, diperlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil.

Nilai-nilai hukum dasar yang tersirat telah termuat di dalam asas-asas Undang-Undang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan umum telah mengelompokkan sepuluh asas-asas yang di dalam penjelasan Undang-Undang sebut dapat dijelaskan

1. Asas kemanusiaan adalah Pengadaan Tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat, dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
2. Asas keadilan Adalah memberikan jaminan penggantian yang layak kepada Pihak yang Berhak dalam proses Pengadaan Tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.
3. Asas kemanfaatan adalah hasil Pengadaan Tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara.
4. Asas kepastian adalah memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses Pengadaan Tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada Pihak yang Berhak untuk mendapatkan Ganti Kerugian yang layak.

5. Asas keterbukaan adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan Pengadaan Tanah.
6. Asas kesepakatan adalah bahwa proses Pengadaan Tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.
7. Asas keikutsertaan adalah dukungan dalam penyelenggaraan Pengadaan Tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan.
8. Asas kesejahteraan adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan Pihak yang Berhak dan masyarakat secara luas.
9. Asas keberlanjutan adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus-menerus, berkesinambungan, untuk mencapai tujuan yang diharapkan.
10. Asas keselarasan adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.

Apabila merujuk dari ketentuan asas-asas tersebut diatas, maka materi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan umum telah memenuhi watak karakter produk hukum responsif. Akan tetapi, ini tergantung dari struktur hukum atau para penegak hukum yang melaksanakan di lapangan. Disamping pembentukan Undang-Undang tersebut, Pada Tanggal 17 Agustus 2012 Pemerintah telah menetapkan peraturan

pelaksana Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Sebagai peraturan pelaksana Undang-Undang tersebut, mengenai mekanisme pelaksanaan pendanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum. Mudah-mudahan eksistensi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan umum ini sebagai peraturan perundang-undangan lanjutan Undang-Undang Pokok Agraria dapat memberikan rasa keadilan, kemanfaatan dan kepastian bagi masyarakat Indonesia.

### C. Kesimpulan

Karakter produk hukum pertanahan senantiasa berupa sejalan dengan perkembangan konfigurasi politik di Indonesia. Akibat pengaruhnya ekonomi politik terhadap pertanahan telah terwujud suatu pergeseran orientasi pada pilihan kepentingan dan nilai sosial, yakni dari kemakmuran bersama menjadi kemakmuran sekelompok orang yaitu elite politik.

Ketentuan-ketentuan yang terdapat Keputusan Presiden Nomor. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan kepentingan umum kemudian Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional. Merupakan karakter produk hukum menindas yang bersifat represif dan otonomi, karena adanya unsur pemaksaan-pemaksaan dari elite penguasa. Pengintegrasian peraturan

pertanahan kedalam bentuk Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan umum sebagai suatu kebijakan pemerintah dan DPR untuk mengarahkan hukum Agraria ke tatanan hukum responsif,

#### DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010
- A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1998
- Bambang Sulistyono Widjanarko, *Manajemen Pertanahan Berbasis Masyarakat (MPBM) Multi guna mempercepat kemandirian Bangsa*, LSM Muri Lamtari, Semarang, 2012
- Bernad Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah penelitian tentang fundasi kefilasafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum sional Indonesia*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, cetakan ke II 2000.
- Bernard L. Tanya, et,al, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing Yogyakarta, 2010,
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djembatan, Jakarta (edisi revisi), 2008.
- Bruggink, J .J. H. Alih bahasa Arif Sidharta, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.
- Imam Koeswahyono, “ Diskursus Peraturan Presiden No.36 Th 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum” Artikel ditulis untuk majalah Azas Fakultas Hukum UMM, Universitas Brawijaya Malang, (tanpa tahun).
- Mahfud, MD, *Perrdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 2007.
- Mahfud, MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009
- Mahfud, MD, *Pembangunan Politik Hukum Mengegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.
- Philip Nonet dan Selzinck, *Hukum Responsif*, Penerjemah Raisul Muttaqien Nusa Media, Bandung, 2011.
- Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*.;Citra Aditya Bakti, Bandung; 2006
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal hukum suatu Pengantar*, Uniersitas Atma Jaya Yogyakarta, 2010.
- Luluk Lusiaty Cahyarani, Konfigurasi Politik Hukum Agraria (Kajian tentang konsep konstruksi hukum Pra Pendaftaran hak atas tanah badan pertanahan nasional berbasis keadilan sosial) /<http://widhihandoko.com/> diakses Tanggal 20-1-2014.
- <http://www.scribd.com/jx33boy607> / Analisis Perpres Nomor 36 Tahun 2005/ Diakses 22-1-2014.
- Undang-undang Dasar 1945 Pasca Amandemen
- Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asas Manusia
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan

Umum.

Peraturan Menteri Dalam Negeri (PDMD)  
No. 15 Tahun 1975 tentang  
Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata  
Cara Pembebasan Tanah.

Keputusan Presiden Nomor. 55 Tahun  
1993 tentang Pengadaan Tanah  
Bagi Pelaksanaan kepentingan umum

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun  
2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi  
Pelaksanaan Pembangunan Untuk  
Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor  
10 Tahun 2006 Tentang Badan  
Pertanahan Nasional