

**Fx Sumarja**

Fakultas Hukum Universitas Lampung, Jalan Prof. Dr. Ir Soematri Brojonegoro No.1,  
Gedung meneng, Bandar Lampung 35145. Email:fxsmj.unila@gmail.com

---

# BANGUN HUKUM AGRARIA NASIONAL BERBASIS NILAI- NILAI PANCASILA DI ERA GLOBALISASI

## ***ABSTRACT***

*The study aims at knowing the implementation of Pancasila values in national agrarian law, national agrarian law from political perspective and the construction of national agrarian law in the globalization era. The result of study shows that Pancasila has rooted deeply in Agrarian Law Number 5 Year 1960. Accordingly it can be potential tools to explain, anticipate and provide solution for any legal problems in agrarian law issues in Indonesia. The Agrarian Law Number 5 Year 1960 as responsive political product of law is able to fulfill demand of justice of the society in Indonesia. Facing the globalization era, the agrarian law has to put Pancasila as the foundation which guides the law.*

*Key words: Pancasila, Agraria Law, Building of Law*

## **ABSTRAK**

Kajian hukum ini untuk mengetahui perwujudan nilai-nilai Pancasila dalam hukum agraria nasional, hukum agraria nasional dari sisi politik hukum, dan bangun hukum agraria nasional di era globalisasi. Hasil kajian dapat

disimpulkan bahwa nilai-nilai Pancasila telah mengakar sedemikian kuat dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria sehingga berpotensi sebagai sarana untuk menjelaskan, mengantisipasi dan memberi solusi terhadap segala persoalan hukum agraria di Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 sebagai produk politik yang berkarakter responsif mampu memenuhi tuntutan rasa keadilan yang didambakan oleh masyarakat Indonesia. Bangun hukum agraria nasional di era globalisasi harus mampu menempatkan Pancasila sebagai landasan berpijak, menghidupi dan penuntun arah selain hukum adat dan hukum internasional.

*Kata Kunci:* Pancasila, Hukum Agraria, Bangun Hukum

## I. PENDAHULUAN

Kelahiran Indonesia sebagai negara hukum tidak melalui proses pergulatan sistem sosial seperti yang terjadi di Eropa. Indonesia menjadi negara hukum karena adanya pemaksaan melalui pencangkokan (transplantasi) hukum oleh Belanda. Pemaksaan ini dilakukan tanpa melalui proses musyawarah ataupun menunggu kehancuran sistem sosial Indonesia. Proses lompatan sistem sosial dari tradisional dan feodalisme langsung ke negara hukum. Substansi negara hukum pada masa penjajahan menjadi sangat kompleks, yaitu berlaku dualisme hukum (hukum barat dan hukum adat) pada wilayah yang sama dan dalam waktu bersamaan pula. Lebih kompleks lagi bahwa hukum adat sendiri bersifat kedaerahan, komunalistik, religius, 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 berinteraksi dalam percaturan dunia global. Hubungan-hubungan internasional tersebut mensyaratkan adanya hukum nasional yang mampu mengakomodasi hukum internasional. Hukum internasional harus diterima sebagai bagian dari bahan penyusunan hukum nasional, tanpa harus mengalahkan sifat kenasionalan. Semangat nasionalisme perlu ditempatkan di atas penerimaan atau penyesuaian terhadap hukum internasional. 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. Oleh karena itu, dalam pembangunan hukum nasional memerlukan campur tangan negara dalam bentuk regulasi. Regulasi yang dilandasi oleh cita hukum dan cetak biru masyarakat dalam Undang-undang Dasar 1945, maka arah pembangunan hukum tidak sepenuhnya sama dengan cita-cita kapitalisme global (Rahardjo, 2009: 115). 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 sebesar-besarnya kemakmuran rakyat atau untuk kesejahteraan umum. Jadi, terdapat perlindungan untuk membesarkan kemakmuran rakyat, 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 (Attamimi, 1990: 303-313). Fungsi yang lain adalah regulatif, yaitu menentukan suatu hukum positif bersifat adil atau tidak

adil. Demikian juga dengan Pancasila yang merupakan cita hukum, maka nilai-nilai yang terdapat di dalamnya mempunyai fungsi konstitutif yang menentukan tata hukum Indonesia sebagai tata hukum yang benar.

Berdasarkan uraian singkat terhadap tata nilai yang terkandung dalam Pancasila, maka dapat dimunculkan beberapa prinsip sebagai dasar dalam pembangunan hukum bagi kepentingan penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara, yaitu; pertama, kepentingan umum lebih diutamakan daripada kepentingan pribadi (Kartohadiprodjo, 1963: 12); kedua, penyelenggaraan kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat didasarkan pada paham kekeluargaan dan gotong royong, kolektif dan organis; ketiga, nilai Ketuhanan meliputi berlakunya nilai kemanusiaan, persatuan, kerakyatan dan keadilan dan menjadikan Pancasila sebagai cita hukum; keempat, mengutamakan musyawarah mufakat; kelima, keselarasan, keserasian dan keseimbangan (Rahardjo, 2009: 130). Lima prinsip di atas diimplementasikan dalam berbagai regulasi untuk memperkokoh empat pilar bangsa, yakni: Ideologi Negara Pancasila, hukum dasar tertulis UUD NRI 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika.

Berdasarkan latar belakang di atas, tulisan ini akan membahas “Bangun hukum agraria nasional di era globalisasi yang berbasis nilai-nilai Pancasila”. Hukum agraria nasional yang dimaksudkan adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan aturan pelaksanaannya, sehingga permasalahannya dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana perwujudan nilai-nilai Pancasila dalam hukum agraria nasional?
2. Bagaimana hukum agraria nasional dari sisi politik hukum?
3. Bagaimana bangun hukum agraria nasional di era globalisasi?

## **II. PEMBAHASAN**

### **A. Nilai-Nilai Pancasila dalam Hukum Agraria Nasional**

Sejak awal kemerdekaan upaya mewujudkan sistem hukum nasional (Teguh, 2009: 41-42) sudah mulai dikerjakan, antara lain dengan melakukan unifikasi hukum di bidang agraria. Hukum agraria sengaja digarap paling awal, mengingat dari persoalan agraria ini bangsa Indonesia terlibat dalam berbagai pergulatan sosial, politik maupun hukum. Agraria dan sumber daya yang ada di dalamnya selalu menjadi objek perebutan penguasaan dan pemilikan, baik antar sesama warga, kelompok, masyarakat adat, kerajaan, maupun negara. Penjajahan atas Indonesia oleh negara asing dalam rangka penguasaan agraria tersebut, oleh karena itu, sungguh bijak ketika Indonesia merdeka, maka 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 kemilikan dan penguasaan tanah.

Hukum agraria nasional sengaja ditampilkan di sini sebagai contoh hukum yang mampu merangkul semua jenis hukum di Indonesia dan sebagai hukum yang visioner (Darmodihardjo, 1979: 52). 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 (Harsono, 2008: 237-256), namun tentunya bangsa Indonesia tidak boleh lengah seperti yang dikemukakan oleh Dianto Bachriadi, yaitu:

*“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 perundangan-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 peraturan hukum yang lain, seharusnya membuat kita waspada dan mengontrol secara ketat proyek legislasi yang sekarang sedang dilakukan oleh BPN ini (Bachriadi, “Para Penyusun UUPA Tidak Pernah Mengemis”, <http://www.pergerakan.org/idn/index.php>, diunduh pada Senin, 7 Feb 2011, pukul 19.50 wib).*

Menurut Sudjito (2009: 196) 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 objek garapan meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, sebagaimana lazim disebut agraria (bumi Indonesia). Pandangan Dianto Bachriadi tersebut di atas perlu juga mendapat perhatian agar bangsa Indonesia tidak terjerumus ke dalam liberalisme.

Berdasarkan pencermatan, tampak dengan jelas bahwa UUPA secara keseluruhan merupakan konkritisasi nilai-nilai Pancasila (Harsono, 2008: 221-226; Notonagoro, 1984:75-80). Kandungan nilai-nilai Pancasila pada keseluruhan pasal-pasal di dalamnya mencerminkan adanya hubungan tidak terpisahkan antara Tuhan-manusia-agraria (bumi Indonesia). Pasal 1 ayat (2) UUPA diatur 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 religius yang begitu sakral dan sekaligus mencerminkan karakteristik, yaitu: pertama, pengakuan adanya kekuasaan di luar diri manusia yang menganugerahkan rahmat-Nya kepada bangsa Indonesia, suatu nikmat yang luar biasa besarnya, Dia adalah Tuhan Yang Maha Esa; kedua, pengakuan ada hubungan dan kesatuan antara bumi Indonesia dengan bangsa Indonesia; ketiga, pengakuan ada hubungan dan kesatuan antara bumi Indonesia dengan bangsa Indonesia; dan keempat, pengakuan adanya hubungan antara Tuhan-manusia-bumi Indonesia itu membawa konsekuensi pada pertanggungjawaban dalam

pengaturan maupun pengelolaannya, tidak saja secara horizontal kepada bangsa dan negara Indonesia, melainkan termasuk juga pertanggungjawaban vertikal kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Undang-undang Pokok Agraria mengakui keberadaan hak bangsa, hak ulayat, hak perorangan, hak badan hukum, yang dalam keseluruhannya dibingkai oleh ketentuan Pasal 6 yang mengatur “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 subjek yang mempunyai hak dan tanggungjawab sama dalam pemeliharaan, penggunaan atau peruntukan bumi Indonesia.

Secara jelas Pasal 9 ayat (2) UUPA mengatur bahwa 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. Ketentuan ini jelas sangat berpadanan dengan nilai-nilai kemanusiaan yang adil dan beradab, sehingga ada pengakuan dan penghargaan terhadap subjek 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.

Hak dan kesempatan yang sama telah diberikan UUPA terhadap setiap warga negara dalam hubungannya dengan bumi 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 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 persoalan hukum agraria di Indonesia. Dalam konteks ini bukan berarti UUPA telah sempurna dan antiperubahan.

Seiring dengan perkembangan pergaulan global, ke depan yang diperlukan adanya hukum agraria nasional yang berbasis pada nilai-nilai Pancasila agar terdapat hubungan sinergis antara masyarakat adat, negara dan lembaga-lembaga internasional. Undang-undang Pokok Agraria secara normatif sangat menghargai keberadaan hukum adat, Pasal 5 menyebutkan bahwa: “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 halnya dengan keutuhan hukum nasional menjadi rusak ketika dihegemoni oleh hukum internasional, oleh karena itu segala unsur dan ideologi asing perlu disaring, dan alatnya adalah Pancasila. Dalam konteks ini, UUPA pernah berhasil menyaring pengaruh hukum internasional terkait penguasaan tanah oleh orang asing. Terdapat kesepakatan universal bahwa suatu negara diperbolehkan tidak mengizinkan orang-orang lain selain warganegaranya sendiri untuk memperoleh benda-benda tetap di wilayah kekuasaannya (Harsono, 2008: 223). 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 (Notonagoro, 1984: 79). 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 ketentuan Pasal 1 dan 2. 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 internasional, 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.

Dalam praktik, Indonesia tidak berdaya pada saat adanya tekanan internasional (Bank Dunia) supaya mengintrodusir air sebagai komoditas dan menaikkan tarif air (melakukan privatisasi), ketidakberdayaan Indonesia dalam mengantisipasi tekanan internasional tersebut melahirkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (UUSDA). Menurut Suteki (2010: 77-78) lahirnya UUSDA tidak sekedar tekanan dari luar (internasional) tetapi ternyata juga dari dalam negeri sendiri, yaitu kurangnya spirit para penyelenggara negara yang konsisten dengan nilai-nilai, norma-norma ketatanegaraan yang telah dicanangkan oleh para *founding father*.

Pandangan Afan Gaffar yang disitir oleh Juniarto Ridwan (2010: 216-217), hukum tidak berada dalam keadaan yang *vacum*, akan tetapi entitas yang berada pada suatu *environment*, 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, artinya hukum bukan sesuatu yang *supreme*. Adanya hukum karena adanya kepentingan politik, ekonomi, sosial, budaya dan lain-lain. Siapa yang paling banyak terlibat di dalam pembentukan hukum adalah para elit utama negara, sehingga terkadang orientasi hukumnya bersifat elitis dan selalu melindungi dan membela kepentingan mereka. Karakteristik lain yang menonjol adalah sangat bersifat konservatif dan rumusan aturan sering bersifat selaras, sehingga terbuka untuk mengadakan interpretasi baru dengan peraturan lebih lanjut. Interpretasi yang paling kuat adalah datang dari penguasa.

## **B. Hukum Agraria Nasional dari Sisi Politik Hukum**

Menurut Muladi yang disitir Juniarso Ridwan (2010: 216-217), 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.

Hasil penelitian Mahfud MD (2009: 374) 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. Ada 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. Dilain pihak, ia heran ternyata UUPA yang dibangun pada masa otoriter, namun menghasilkan hukum yang responsif (Mahfud, 2009: 338).

Pandangan Mahfud MD terdapat empat alasan yang dapat menjelaskan fenomena UUPA yang responsif ini, yaitu: pertama, materi UUPA itu sebenarnya merupakan warisan periode sebelumnya yang bahan-bahannya telah dihimpun dan disusun oleh beberapa panitia yang dibentuk pada 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 pemberlakuannya 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, bahwa 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. Hal ini yang menyebabkan UUPA yang lahir di dalam konfigurasi politik otoriter, namun memiliki watak hukum yang responsif.

*Keempat*, hukum agraria nasional yang diatur dalam UUPA itu memiliki dua aspek atau bidang hukum, yaitu bidang hukum publik (Hukum Administrasi Negara) dan bidang hukum privat (Hukum Perdata). Bidang publik yang menjadi responsif karena ketiga alasan di atas, maka bidang keperdataan pun 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, hal ini barangkali pembacaan bermakna (*moral reading*) suatu undang-undang yang dimaksudkan oleh Ronald Dworkin (Rahardjo, 2009: 80).

Proses pembuatan UUPA sejak awal sangat partisipatif, kondisi 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, UUPA memperlihatkan karakter responsifnya dengan merombak seluruh sistem yang dianut oleh *Agrarische Wet* 1870, menghapus *domein-verkelaring*, menghilangkan feodalisme dan segala hak konversinya, menghilangkan dualisme hukum, sehingga tercipta unifikasi hukum, serta penegasan tentang melekatnya “fungsi sosial” atas 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. Sebanyak 58 pasal muatan UUPA, dimungkinkan pembuatan sebanyak 13 peraturan pelaksanaan oleh pemerintah sebagai kewenangan untuk menginterpretasi. Jumlah ini tergolong sedikit, apalagi mengingat bahwa UUPA merupakan undang-undang pokok yang memerlukan interpretasi relatif banyak.



Undang-undang Pokok Agraria 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. Hukum adat yang berlaku menurut UUPA adalah hukum adat yang sudah di *saneer* dan tidak bertendensi menentang asas unifikasi. Hal ini menunjukkan bahwa UUPA berkarakter responsif sebab hukum yang memiliki muatan hukum adat dapat dilihat sebagai hukum yang responsif. Seperti yang dikutip Mahfud MD (2009: 336), Marrymann menyebut tradisi hukum adat menganut strategi pembangunan hukum yang responsif.

Undang-undang Pokok Agraria 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 tersebut, dikeluarkan Undang-undang Nomor 56/PRP/1960, dalam Undang-undang *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 Undang-undang *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 (Harsono, 2008: 251-252), dalam hal ini terbukti adanya pengakuan hak individu selain hak komunal.

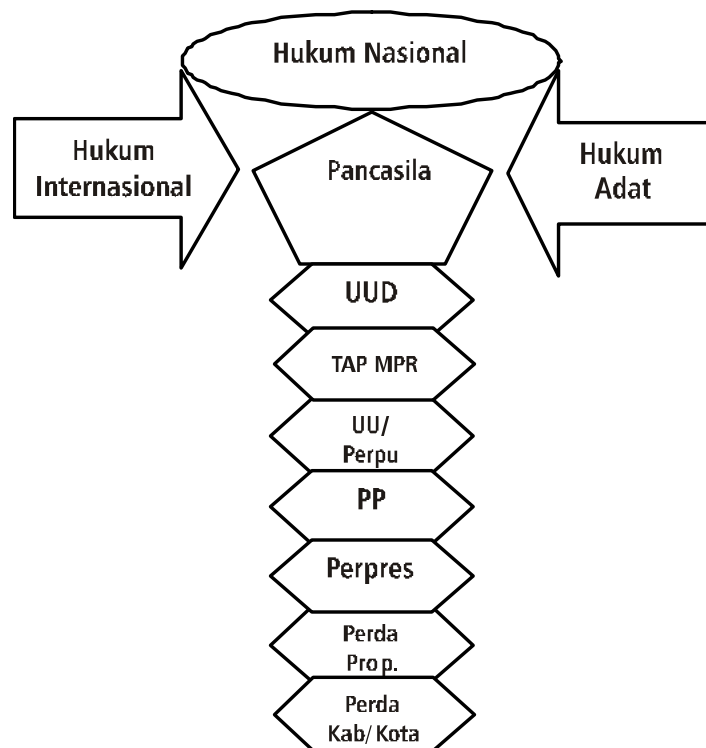
Hal demikian sesuai dengan ciri negara integralistik Indonesia, bukan integralistik model Barat, seperti yang dikemukakan Mohammad Hatta dalam sebuah pidato tanggapan tanggal 15 Juli 1945 (Kusuma, 2009: 355). Mohammad Hatta merisaukan atas apa yang diusulkan oleh Soepomo dan telah disetujui oleh sebagian 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 asas kekeluargaan (Hidayat, 2006: 2-3). 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 masyarakat yang diutamakan, namun demikian harkat dan martabat individu manusia harus 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 (2009: 198-199) 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.

### C. Bangun Hukum Agraria Nasional di Era Globalisasi

Bercermin pada hukum agraria nasional tersebut, maka bangun hukum nasional Indonesia secara umum dapat digambarkan dalam skema berikut:



*(Dimodifikasi dari Sudjito, 2009: 202-204)*

Berdasarkan skema itu, dapat dijelaskan hal-hal sebagai berikut:

- a. Pancasila sebagai roh/jiwa hukum nasional. Pancasila sebagai sistem nilai, keberadaannya abstrak, tetapi keberadaan dan perannya dapat ditangkap dengan mata hati, apabila Pancasila terlepas dari hukum nasional, maka hukum nasional akan mati. Pancasila sebagai sistem nilai telah mengakar dalam kehidupan bangsa Indonesia. Tertanam dalam tradisi, sikap, perilaku, adat istiadat dan budaya bangsa. Pancasila memiliki nilai kerohanian yang di dalamnya terkandung nilai-nilai lain secara lengkap dan harmonis, baik nilai materiil, nilai vital, nilai kebenaran/kenyataan, nilai esthetis, nilai ethis/moral maupun nilai religius. Hal ini dapat

terlihat pada susunan sila-sila Pancasila yang sistematis-hierarkhis, yang dimulai dari sila pertama “Ketuhanan”, kedua “Kemanusiaan”, ketiga “Persatuan”, keempat “Permusyawaratan/perwakilan”, dan sila kelima “Keadilan sosial”. Kebenaran nilai-nilai Pancasila bersifat objektif-universal. Sifatnya yang demikian itu menjadikan Pancasila diterima oleh bangsa sendiri dan mengejawantah dalam bentuk hukum internasional. Oleh karenanya, hukum adat dan hukum internasional terbuka bertemu dan menyatu dalam hukum nasional. Pertemuan itu difasilitasi dan diatur oleh negara dalam bentuk hukum negara, sehingga keberadaannya tidak mengganggu nasionalisme Indonesia (Notonagoro, 1984: 75-80).

- b. Hukum adat, merupakan hukum asli bangsa Indonesia. Sifatnya kedaerahan, tak tertulis, komunalistik-religius (gotong-royong). Sifat kedaerahan dan tak tertulis, dapat dipertahankan sebagai sarana mengatur dan menyelesaikan segala persoalan yang bersifat kedaerahan. Pengakuan atas sifat kedaerahan dan tak tertulis ini menjadikan beban negara menjadi ringan, maka semboyan kebhinnekaan perlu dijaga. Karakter komunalistik-religius (gotong-royong) perlu dipertahankan pada tataran nasional, sehingga interaksi antar sesama masyarakat hukum adat terfasilitasi oleh hukum negara dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan RI sekaligus mewujudkan tujuan negara yang berdimensi nasional, yaitu: a) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; b) memajukan kesejahteraan umum; dan c) mencerdaskan kehidupan bangsa. Secara singkat, karakter gotong royong sebagai karakter asli hukum adat perlu diangkat dan ditingkatkan menjadi karakter hukum nasional, sehingga hukum nasional terjauhkan dari sifat individu, liberal dan sekuler (Sudjito, 2009:204).
- c. Hukum internasional, merupakan entitas hukum yang tidak mungkin ditolak kehadirannya. Sebagai bagian dari kehidupan global, bangsa Indonesia perlu berinteraksi dengan negara-negara lain. Banyak hal bisa diperoleh dari hubungan internasional. Satu diantaranya adalah agar eksistensi Indonesia diakui dan diterima dalam pergaulan sesama negara bermartabat. Pengakuan demikian itu penting, selain dalam rangka mempermudah perwujudan tujuan negara yang berdimensi nasional, juga untuk mewujudkan tujuan negara yang berdimensi internasional, yaitu ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Oleh sebab itu, hukum internasional secara substansial dan formal harus dipertimbangkan untuk diterima dan dimasukkan sebagai bagian dari hukum nasional. Penerimaan hukum internasional tersebut tidak boleh sekali-kali untuk menghegemoni hukum nasional, melainkan sebagai upaya meningkatkan budaya dan peradaban bangsa melalui hukum nasional. Seperti halnya negara Jepang yang masih menjunjung tinggi kearifan lokal, meskipun negara modern dengan hukum modern, namun dalam setiap kali menyelesaikan masalah hukum lebih banyak diselesaikan secara musyawarah atau dengan kearifan lokal (Ali, 2009: 210-211; Rahardjo, 2009: 83-90).
- d. Hukum Negara, yaitu hukum yang dibuat oleh negara (sebagai organisasi rakyat Indonesia), sebagai salah satu sarana mewujudkan Negara Hukum. Secara formal, hukum negara bersifat positif (tertulis), secara substansial bersandar pada hukum Tuhan Yang Maha Esa, berasaskan

- hukum adat, dan memperkaya diri dengan hukum internasional.
- e. Hukum Negara secara hierarkis, meliputi hukum tertinggi berupa Undang-Undang Dasar (UUDNRI 1945), dan seterusnya ke bawah terdapat Ketetapan MPR, Undang-Undang (UU) termasuk Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perpu), Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden (Perpres), dan Peraturan Daerah (Perda, baik Propinsi maupun Kabupaten/Kota). Hierarkis ini membawa konsekuensi bahwa hukum tertinggi (UUD) harus meliputi segala urusan negara, berlaku universal dan untuk tujuan jangka panjang (tak terbatas). Oleh sebab itu rumusan ketentuan dalam UUD sebatas rumusan asas-asas, dan bukan rumusan detail-operasional. Operasionalisasi substansi hukum maupun aturan main, terletak pada UU, PP, Perpres, dan Perda. Semakin ke bawah, harus semakin detail dan operasional, sehingga memungkinkan hukum dijalankan sesuai konteks ruang dan waktu, situasi dan kondisi bagi masing-masing daerah maupun subjek hukum terkait.
  - f. Hukum agraria nasional dalam konteks globalisasi, berarti hukum agraria harus dibangun atas dasar hukum nasional tanpa mengabaikan hukum internasional, dan tidak sebaliknya. Hukum nasional, baik dalam bentuk peraturan tertulis (peraturan perundang-undangan) maupun tidak tertulis (hukum adat). Mengingat hukum agraria nasional tidak hanya UUPA, maka segala peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan dari UUPA harus mengimplementasikan nilai-nilai Pancasila. Era globalisasi tidak boleh mengurangi hak-hak warga negara untuk dapat mengakses sumberdaya agraria. Dengan demikian rancangan undang-undang pertanahan dan rancangan undang-undang hak-hak atas tanah yang telah dipersiapkan harus sungguh-sungguh melaksanakan amanat UUPA. Diharapkan hukum agraria nasional mampu mengimplementasikan nilai-nilai Pancasila yang berpijak pada hukum nasional termasuk hukum adat dan hukum internasional.

Bernegara hukum dalam perspektif Pancasila mensyaratkan kesediaan segenap komponen bangsa untuk memupuk budaya musyawarah. Lintasan sejarah kehidupan manusia telah memberikan bukti-bukti empiris bahwa melalui musyawarah, suatu bangsa dapat meraih apapun yang dipandang terbaik bagi bangsanya. Demikian halnya dengan bernegara hukum dalam perspektif Pancasila. Sila keempat “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan”, secara eksplisit telah mengamanatkan kepada Bangsa ini agar suka bermusyawarah. Oleh sebab itu lembaga permusyawaratan perlu dihidupkan pada semua jenjang/strata sosial dan Negara, dan masing-masing lembaga diberi wewenang untuk merumuskan hukum yang terbaik bagi komunitasnya.

### **III. SIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Simpulan**

Berdasarkan pembahasan di atas ditarik simpulan sebagai berikut:

- a. Nilai-nilai Pancasila telah mengakar sedemikian kuat dalam UUPA, sehingga berpotensi sebagai

.....

sarana untuk menjelaskan, mengantisipasi dan memberi solusi terhadap segala persoalan hukum agraria di Indonesia.

- b. UUPA sebagai produk politik yang berkarakter responsif telah memenuhi tuntutan rasa keadilan yang didambakan oleh masyarakat Indonesia di sepanjang zaman.
- c. Bangun hukum agraria nasional harus mampu menempatkan Pancasila sebagai landasan berpijak, menghidupi dan penuntun arah selain hukum adat, hukum nasional dan hukum internasional, sehingga diharapkan bumi Indonesia sungguh-sungguh dapat mensejahterakan seluruh rakyat Indonesia.

## **B. Saran**

Seyogyanya ada kesadaran bersama terkait tujuan pembentukan Negara Republik Indonesia, sehingga bangun hukum agraria yang telah ada dapat dilaksanakan secara konsekuen oleh segenap bangsa Indonesia, terutama pemangku kepentingan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku;**

- Ali, Achmad, 2009, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence), Volume I Pemahaman Awal*, Jakarta, Kencana Predana Media Group.
- 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.
- Kartohadiprodjo, Soediman, 1963, *Pancasila dan Hukum*, Bandung, Tanpa Penerbit.
- 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 Pers
- Notonagoro, 1984, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Jakarta, Bina Aksara
- Rahardjo, Satjipto, 2009, *Pendidikan Hukum sebagai Pendidikan Manusia, Kaitannya dengan profesi hukum dan Pembangunan 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.

**Artikel:**

Bachriadi, Dianto, "Para Penyusun UUPATidak Pernah Mengemis", <http://www.pergerakan.org/idn/index.php>, diunduh pada Senin, 7 Feb 2011, jam 19.50 wib.