

ASAS-ASAS HUKUM PEMBAHARUAN AGRARIA

Oleh : A. Joni Minulyo

ABSTRAKSI

Upaya untuk memahami asas-asas hukum pembaharuan agraria tidak dapat dilekaskan dari apa yang menjadi latar belakang dan tujuan lahirnya Undang-undang Pokok Agraria dan Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001. Dengan membandingkan latar belakang dan tujuan kedua produk hukum itu, dapat ditemukan asas-asas hukum dalam Undang-undang Pokok Agraria yang relevan bagi asas-asas hukum pembaharuan agraria.

A. PENGERTIAN ATURAN, KAJDAH DAN ASAS HUKUM

Aturan hukum merupakan bentuk dari suatu pernyataan (*uitspraak*). Arti suatu pernyataan dari aturan hukum diketahui dalam kaidah hukum (*rechtsnorm*). Dikalangan para yuris terdapat pandangan yang tersebar luas bahwa prototipe dari kaidah hukum adalah perintah (*het beveel*), dan perintah itu berkenaan dengan perintah dengan jangkauan umum (*algemene strekking*), artinya suatu perintah berlaku bagi semua kejadian yang tercakup dalam kaidah tersebut. Menurut J.J.H. Bruggink, kaidah hukum tidak hanya memainkan peranan dalam hubungan antara pemberi perintah (pembentuk undang-undang) dan penerima perintah (justisiabel), melainkan mempunyai jangkauan yang lebih luas. Selanjutnya, ia menyatakan bahwa kaidah hukum adalah kaidah sosial yang hidup

dalam masyarakat hukum, yang berkaitan dengannya para justisiabel mempertautkan harapan-harapan (*expectations*) yang sah, terlepas apakah aturan hukum itu secara langsung ditujukan kepada mereka atau tidak¹

H.L.A. Hart menolak model kaidah hukum sebagai perintah, dengan menyatakan bahwa kepatuhan terhadap suatu kaidah hukum bermain lebih banyak peranan ketimbang pada kepatuhan terhadap suatu perintah² Mematuhi suatu kaidah hukum jarang sekali terjadi hanya karena ada paksaan, namun jelas sekali bahwa di dalam masyarakat kebiasaan untuk mematuhi kaidah-kaidah hukum. Kebiasaan itu menunjukkan bahwa orang jelas-jelas merasakan dirinya berkewajiban untuk berperilaku sesuai dengan kaidah hukum. Perasaan dirinya berkewajiban ini adalah suatu dimensi pada kepatuhan kaidah hukum, yang pada

1 J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum: Pengertian-pengertian Dasar Dalam Teori Hukum*, alih bahasa B. Arief Sudharta, Citra Adhitia Bakti, h. 93 dan 117.

2 H.L.A. Hart, *The Concept of Law*, 1961 : 22-25, diambil dari J.J.H. Bruggink, *Ibid*, h. 98-99.

kepatuhan terhadap suatu perintah tidak perlu ada. Kritik terhadap model kaidah hukum sebagai perintah, melahirkan model kaidah hukum sebagai kaidah perilaku.

Sebagai kaidah perilaku, perintah perilaku itulah yang mewujudkan isi kaidah hukum. Isi kaidah hukum, umumnya dapat digolongkan sebagai berikut³

- a. Perintah (*gebod*) adalah ke kewajiban umum untuk melakukan sesuatu; perintah-perintah dinyatakan dengan bantuan kata kerja "meng haruskan" (*moeten*) atau dengan ungkapan seperti "terikat untuk" (*gehouden zijn tot*) atau "berkewajiban untuk" (*verplicht zijn tot*).
- b. Larangan (*verbod*) adalah ke kewajiban umum untuk tidak melakukan sesuatu; untuk larangan digunakan kata-kata "tidak boleh" (*niet mogen*) atau "adalah dilarang" (*het is verboden*).
- c. Pembebasan (*vrijstelling*, dis pensasi) adalah pembolehan (*verlop*) khusus untuk tidak melakukan sesuatu yang secara umum diharuskan atau berkenaan dengan penolakan terhadap suatu perintah (*ontkenning van een gebod*); untuk pembebasan istilah yang digunakan adalah "tidak berkewajiban untuk" (*niet verplicht zijn om*) atau "tidak terikat untuk" (*niet gehouden zijn om*).
- d. Izin (*toestemming*, permissi) adalah pembolehan khusus untuk melakukan sesuatu yang secara umum dilarang. Untuk izin ungkapan yang digunakan adalah boleh (*mogen*), "mem

punyai hak untuk (*het recht hebben om*), "dapat" (*kunnen*), "berwenang untuk" (*bevoegd zijn tot*)

Disamping kaidah perilaku, terdapat sekelompok kaidah yang menentukan sesuatu berkenaan dengan kaidah perilaku itu, Hart menyebutnya sebagai meta kaidah, yang terdiri dari⁴:

- a. kaidah pengakuan (kaidah rekognisi), yakni kaidah yang menetapkan kaidah perilaku mana yang di dalam sebuah masyarakat hukum tertentu harus dipatuhi;
- b. kaidah perubahan, yakni kaidah yang menetapkan bagaimana suatu kaidah perilaku dapat diubah;
- c. kaidah kewenangan (*bevoegdhedsverlenende normen*), yakni menetapkan oleh siapa dan dengan prosedur yang mana kaidah perilaku ditetapkan, dan bagaimana suatu kaidah perilaku harus ditetapkan jika dalam suatu kejadian tertentu terdapat ketidakjelasan.

Kaidah kewenangan dapat dibagi menjadi kaidah kewenangan pembentukan undang-undang, kewenangan kehakiman dan kewenangan pemerintahan. Selain itu, kaidah kewenangan masih dapat dibedakan menjadi;

- a. kaidah kualifikasi, yakni kaidah yang memberikan persyaratan yang harus dipenuhi untuk melakukan suatu perbuatan hukum tertentu;
- b. kaidah kewenangan dalam arti sempit, yakni kaidah yang memberikan kewenangan kepada orang yang memenuhi kualifikasi

³ J.J.H. Bruggink, *Ibid.*, h. 100 dan 101; h. 114 dan 115.

⁴ *Ibid.*, h. 103-105.

- untuk melakukan perbuatan hukum tertentu;
- c. kaidah prosedural, yakni kaidah yang menetapkan suatu prosedur tertentu bagi terjadinya perbuatan atau hubungan hukum tertentu⁵

Disamping itu masih ada meta kaidah lain, di luar kaidah kewenangan, yakni kaidah definisi atau penentuan pengertian oleh undang-undang (*wettelijke begripsbepaling*), kaidah penilaian (*waarderingnorm*) dan kaidah sanksi. Dipandang dari perspektif sistem hukum atau tata hukum, kaidah penilaian ini mempunyai peranan yang penting. Kaidah penilaian atau disebut juga asas hukum adalah kaidah yang memuat ukuran (kriteria) nilai. Asas hukum itu berfungsi sebagai meta kaidah terhadap kaidah perilaku karena menentukan interpretasi terhadap aturan hukum dan wilayah penerapan hukum. Asas hukum juga pedoman bagi perilaku, walaupun dengan cara yang kurang langsung jika dibandingkan dengan kaidah perilaku⁶

Asas hukum berfungsi di dalam maupun di belakang sistem hukum positif, karena ia berisi ukuran nilai. Sebagai kaidah penilaian, asas hukum mewujudkan kaidah hukum tertinggi dari suatu sistem hukum positif. Oleh karena itu asas hukum dipandang sebagai fondasi dari

sistem hukum atau landasan (basis) dari bidang hukum tertentu. Asas hukum itu terlalu umum untuk dapat berperan sebagai pedoman bagi suatu perbuatan. Karena itu asas hukum harus dikritisasi. Konkritisasi ini dalam kaidah perilaku terjadi melalui generalisasi putusan-putusan hakim. Jika pengkonkritisasian telah terjadi dan sudah ditetapkan (dibentuk) dalam aturan-aturan hukum positif, asas hukum tetap memiliki sifat sebagai kaidah penilaian. Di sini asas hukum tetap berhadapan dengan sistem hukum positif dan berfungsi sebagai batu-uji kritis (*kritische toetssteen*). Dalam aktivitasnya menjalankan fungsi sebagai batu uji kritis, asas hukum berkenaan dengan kaidah-kaidah etis dan idea-idea filsafat negara⁷

B. ASAS-ASAS HUKUM AGRARIA DALAM UUPA

Usaha untuk mengetahui asas-asas hukum agraria dalam UUPA, pertama-tama adalah mencari alasan dan tujuan berlakunya UUPA. Setelah menemukan alasan dan tujuan berlakunya UUPA mencari aturan hukum dalam UUPA yang secara langsung mendukung tujuannya. Aturan hukum itu digunakan untuk menetapkan kaidah dan asas-asas hukumnya.

Alasan dan tujuan berlakunya UUPA tampak pada tabel 1.

5 Ibid.

6 Ibid., h. 123.

7 Ibid., h. 132 dan 133

Tabel 1

ALASAN	TUJUAN
a. Karena hukum agraria yang berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi pemerintahan jajahan dan sebagian dipengaruhi olehnya, sehingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan negara di dalam melaksanakan pembangunan semesta dalam rangka menyelesaikan revolusi nasional;	a. meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
b. karena sebagai akibat dari politik hukum pemerintah jajahan itu hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, yaitu dengan berlakunya peraturan-peraturan hukum adat disamping peraturan-peraturan dari dan didasarkan pada hukum barat, hal mana selain menimbulkan berbagai masalah antar golongan yang serta sulit, juga tidak sesuai dengan cita-cita persatuan bangsa;	b. meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesetiaan dan kesederhanaan hukum pertanahan;
c. karena bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepatuhan hukum	c. meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum bagi rakyat seluruhnya.

Dengan adanya tujuannya UUPA sebagaimana tampak pada tabel 1, maka aturan-aturan

hukum dalam UUPA yang secara langsung mendukung tujuan tersebut tampak pada tabel 2.

Tabel 2

TUJUAN	ATURAN HUKUM
a. meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;	<ol style="list-style-type: none"> 1. Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia (pasal 1 ayat 1); 2. Seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional (pasal 1 ayat 2); 3. Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air dan ruang angkasa termaksud dalam pasal ayat (2) adalah hubungan yang bersifat abadi; 4. Hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa dalam batas-batas ketentuan pasal 1 dan 2 (pasal 9 ayat 1) 5. Hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hak milik (pasal 21 ayat 1);

	<ol style="list-style-type: none">6. Yang dapat mempunyai hak guna usaha dan hak guna bangunan ialah warganegara Indonesia dan badan hukum Indonesia (pasal 30 ayat 1 dan 36 ayat 1);7. Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) UUD dan hal-hal yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan rakyat (pasal 2 ayat 1);8. Hak wewenang negara sebagaimana termaksud dalam pasal 2 ayat 1 memberi wewenang untuk:<ol style="list-style-type: none">a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi (pasal 2 ayat 2);9. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada pasal 2 ayat 2 digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat (pasal 2 ayat 3);10. Atas dasar hak menguasai negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum (pasal 4 ayat 1);11. Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 diatur pengambilan kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi, air dan ruang angkasa (pasal 8);12. Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi (pasal 3);13. Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial (pasal 6);
--	--

	<ol style="list-style-type: none">14. Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan (pasal 7);15. Setiap orang atau badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan sendiri atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan (pasal 10 ayat 1);16. Dengan mengingat ketentuan 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 (pasal 17 ayat 1);17. Tiap-tiap warganegara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah, untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi dirinya sendiri maupun keluarganya (pasal 9 ayat 2);18. Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah rusaknya, adalah kewajiban, tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah (pasal 15)19. Hubungan hukum antara orang, termasuk badan hukum, dengan bumi, air dan ruang angkasa serta wewenang-wenang yang bersumber pada hubungan hukum itu akan diatur, agar tercapai tujuan yang disebut dalam pasal 2 ayat 3 dan dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas (Pasal 11 ayat 1);20. Perbedaan dalam masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat dimana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan-kepentingan golongan yang ekonomis lemah (pasal 11 ayat 2);21. Pemerintah mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria dari organisasi-organisasi atau perorangan yang bersifat monopoli swasta (pasal 13 ayat 3);22. Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 2 ayat 2 dan 3, pasal 9 ayat 2 serta pasal 10 ayat 1 dan 2 Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya;
--	---

	<p>a. untuk kentingan negara;</p> <p>b. untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;</p> <p>c. untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan;</p> <p>d. untuk keperluan perkembangan produksi pertanian, pe ternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu;</p> <p>e. untuk keperluan memperkembangkan industri, trans migrasi dan pertambangan. (pasal 14 ayat 1);</p>
<p>b. meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesejahteraan hukum pertanahan;</p>	<p>23. Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa, ialah hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama (pasal 5);</p> <p>24. Hak-hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat 1 ialah ; hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak sewa (pasal 16 ayat 1);</p>
<p>c. meletakkan dasar-dasar untuk memberi kepastian hukum bagi rakyat se luruhnya.</p>	<p>25. Untuk menjamim kepastian hukum oleh Pemerintah di dakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dalam peraturan pemerintah (pasal 19 ayat 1);</p> <p>26. Hak milik, hak guna usaha dan hakguna bangunan, setiap peralihannya (dan pembebanannya) dan hapusnya harus didaftarkan menurut ketentuan yang dimaksud dalam pasal 19 (pasal 23, 32, dan 38).</p>

26 butir aturan hukum yang tampak dalam tabel 2 di atas merupakan bentuk dari suatu pernyataan (*uitspraak*). Arti suatu pernyataan dari aturan hukum itu diketahui dalam kaidah hukum

(*rechtsnorm*), yang tampak dalam tabel 3. Jika aturan hukum dan kaidah hukum ditampilkan secara bersama-sama, maka akan diperoleh asas hukum seperti yang tampak dalam tabel 3.

Tabel 3

Aturan	Kaidah	Asas
1. Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia (pasal 1 ayat 1);	Pengakuan	1. Kebangsaan/nasionalitas (pasal 1 ayat 2 : religiusitas);

<p>2. Seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional (pasal 1 ayat 2);</p>	<p>Pengakuan</p>	
<p>3. Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air dan ruang angkasa termaksud dalam pasal ayat (2) adalah hubungan yang bersifat abadi;</p>	<p>Pengakuan</p>	
<p>4. Hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa dalam batas-batas ketentuan pasal 1 dan 2 (pasal 9 ayat 1)</p>	<p>Kualifikasi</p>	
<p>5. Hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hak milik (pasal 21 ayat 1);</p>	<p>Kualifikasi</p>	
<p>6. Yang dapat mempunyai hak guna usaha dan hak guna bangunan ialah warganegara Indonesia dan badan hukum Indonesia (pasal 30 ayat 1 dan 36 ayat 1);</p>	<p>Kualifikasi</p>	
<p>7. Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) UUD dan hal-hal yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan rakyat (pasal 2 ayat 1);</p>	<p>Pengakuan</p>	<p>2. Negara menguasai agraria</p>
<p>8. Hak wewenang negara sebagaimana ter maksud dalam pasal 2 ayat 1 memberi wewenang untuk:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, pengunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi (pasal 2 ayat 2); 	<p>Kewenangan</p>	
<p>9. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada pasal 2 ayat 2 digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat (pasal 2 ayat 3);</p>	<p>Kualifikasi</p>	

<p>10. Atas dasar hak menguasai negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri - sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum (pasal 4 ayat 1);</p> <p>11. Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 diatur pengambilan kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi, air dan ruang angkasa (pasal 8);</p>	<p>Kewenangan</p> <p>Perintah</p>	
<p>12. Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi (pasal 3);</p>	<p>Pengakuan</p>	<p>3. Pengakuan hak ulayat</p>
<p>13. Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial (pasal 6);</p>	<p>Perintah</p>	<p>4. Fungsi sosial tanah</p>
<p>14. Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan (pasal 7);</p> <p>15. Setiap orang atau badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan sendiri atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan (pasal 10 ayat 1);</p> <p>16. Dengan mengingat ketentuan 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 (pasal 17 ayat 1);</p>	<p>Larangan</p> <p>Perintah</p> <p>Perintah</p>	<p>5. Landreform</p>
<p>17. Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah rusaknya, adalah kewajiban, tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah (pasal 15)</p>	<p>Perintah</p>	<p>6. Pemeriharaan tanah</p>

<p>24. Hak-hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat 1 ialah ; hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai., hak sewa , hak membuka tanah dan memungut hasil hutan , hak-hak lain yang tidak ditetapkan tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai mana dimaksud dalam pasal 53 (pasal 16 ayat 1);</p>	<p>Pengakuan</p>	
<p>25. Untuk menjamim kepastian hukum oleh Peme rintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wi layah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dalm peraturan pemerintah (pasal 19 ayat 1) ;</p>	<p>Perintah</p>	<p>11. Kepastian hukum</p>
<p>26. Hak milik, hak guna usaha dan hakguna bangun an, setiap peralihannya (dan pembebanannya) dan hapusnya harus didaftarkan menurut ketentuan yang dimaksud dalam pasal 19 (pasal 23, 32, dan 38).</p>	<p>Perintah</p>	

Berdasarkan tabel 3 diketahui bahwa asas-asas hukum menurut UUPA adalah;

1. asas kebangsaan,
2. asas negara menguasai agraria,
3. asas pengakuan hak ulayat,
4. asas fungsi sosial tanah,
5. asas persamaan gender,
6. asas landreform,
7. asas persamaan gender,
8. asas perlindungan golongan ekonomi lemah,
9. asas perencanaan agraria,
10. asas hukum adat sebagai sumber hukum agraria, dan
11. asas kepastian hukum⁸

8 Prinsip-prinsip dasar UUPA, menurut Maria SW Sumardjono adalah (1) asas kebangsaan (pasal 1), (2) asas hak menguasai dari negara (pasal 2), (3) asas pengakuan terhadap hak ulayat (pasal 3), (4) asas fungsi sosial (pasal 6), asas nasionalitas dalam hubungan dengan pemilik tanah, asas kesamaan hak warganegara dan hak laki-laki dan perempuan (pasal 9 ayat 1), (7) asas landreform (pasal 7, 10 dan 17), (8) asas perencanaan dalam penggunaan tanah dan upaya pelestariannya (pasal 14 dan 15). Lihat Maria SW Sumardjono, Menuju Undang-undang Agraria yang Menjamin Keadilan dan Kepastian Hukum Dalam Perolehan Dan Pemanfaatan Sumberdaya Agraria, Makalah, Seminar Nasional : Menggagas Ulang Penyempurnaan UUPA sebagai pelaksanaan Tap MPR RI No. IX/MPR/2001, Yogyakarta 21 September 2001, h. 2. Sedangkan Boedi Harsono, dalam makalah, Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional Dalam Hubungannya Dengan Tap MPR-RI No. IX/MPR/2001, pada pertemuan yang sama menyatakan Asas-asas yang mendasari Hukum Tanah Nasional adalah (1) asas religiositas (pasal 1 dan 49); (2) asas kebangsaan, (pasal 9, 20, 55); (3) asas demokrasi (pasal 4 dan 9); (4) asas pemerataan, pembatasan dan keadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah yang tersedia (pasal 7, 11 dan 17); (5) asas kebersamaan dan kemitraan dalam penguasaan tanah dengan memberdayakan golongan ekonomi lemah, terutama para petani (pasal 11, dan 12); (6) asas kepastian hukum dan keterbukaan dalam penguasaan dan penggunaan tanah serta perlindungan hukum bagi golongan ekonomi lemah, terutama para petani (pasal 11, 13 dan 19); (7) asas penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagai sumber alam strategis secara berencana optimal, efisien dan berkelanjutan, dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan bersama, dengan menjaga kelestarian kemampuan dan lingkungannya (pasal 13 dan 14); (8) asas keadilan yang adil dan beradab dalam penyelesaian masalah-masalah pertanahan sesuai dengan sila kedua Pancasila.

**C. ASAS-ASAS HUKUM AGRARIA
DALAM KETETAPAN MPR NO.
IX/MPR/ 2001.**

Dalam pasal 4 Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001, MPR telah menetapkan 12 butir prinsip-prinsip pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Prinsip pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam berasal dari alasan dan tujuan yang telah diuraikan sebelumnya. Pada bagian ini akan ditampilkan secara

besama-sama antara alasan tujuan dan prinsip-prinsip pembaharuan agraria, pada tabel 4. Dengan adanya pemaparan secara bersama-sama itu diharapkan diketahui apakah antara alasan, tujuan dan prinsip-prinsip itu terdapat korelasi dan konsistensi. Penomoran dalam prinsip pembaharuan agraria menjadi tidak berurutan, karena tampilan ini hanya semata-mata untuk melihat korelasi dan konsistensi antara alasan, tujuan dan prinsip.

Tabel 4

ALASAN	TUJUAN	PRINSIP
1. Penurunan kualitas agraria	1. Pengelolaan agraria secara berke lanjutan. 2. Pengelolaan agraria secara ramah lingkungan.	g. Memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan; h. Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
2. Ketimpangan struktur agraria.	3. Koordinasi dan keterpaduan.	i. Meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antar sektor pembangunan dan antar daerah dalam pelaksanaan pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam;
3. Menimbulkan berbagai konflik. 4. Peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih dan bertentangan	4. Menampung dinamika, aspirasi dan partisipasi masyarakat. 5. Mampu menyelesaikan konflik.	a. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; b. Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia; c. Menghormati supremasi hukum dengan mengakomodir keanekaragaman dalam unifikasi hukum; d. Mensejahterakan rakyat terutama melalui peningkatan sumber daya manusia Indonesia;

		<p>e. Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi peran serta masyarakat;</p> <p>f. Mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam;</p> <p>j. Mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam;</p> <p>k. Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah Propinsi, Kabupaten/Kota, dan Desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;</p> <p>l. Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah Propinsi, Kabupaten/Kota dan Desa atau yang setingkat berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam.</p>
--	--	--

Berdasarkan tabel 4 tampak bahwa antara alasan, tujuan dan prinsip-prinsip pembaharuan agraria terdapat korelasi dan konsistensi. Selanjutnya, pada tabel 5 tampak

bahwa dari prinsip-prinsip pembaharuan agraria dapat diketahui asas-asas pembaharuan menurut Tap MPR No. IX/MPR/2001.

Tabel 5

PRINSIP-PRINSIP	ASAS HUKUM
<p>g. Memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan;</p> <p>h. Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;</p>	- Berkelanjutan
<p>i. Meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antar sektor pembangunan dan antar daerah dalam pelaksanaan pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam;</p>	- Keterpaduan dan Koordinasi

A Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;	- Unitaris
b. Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia; c. Menghormati supremasi hukum dengan mengakomodir keanekaragaman dalam unifikasi hukum; e. Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi peran serta masyarakat;	- Negara Hukum
f. Mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam; k. Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah Propinsi, Kabupaten/Kota, dan Desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;	- Keadilan
d. Mensejahterakan rakyat terutama melalui peningkatan sumber daya manusia Indonesia;	- Peran Serta Masyarakat
j. Mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam;	- Pengakuan terhadap masyarakat dan hukum adat
l. Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah Propinsi, Kabupaten/Kota dan Desa atau yang setingkat berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam.	- Otonomi

Untuk mengetahui mengapa terjadi pembaharuan dan perbedaan diantara asas-asas tersebut, akan dijelaskan dalam uraian mengenai asas-asas hukum pembaharuan agraria.

1. Asas Berkelanjutan

Kebutuhan dan keterbatasan sumber daya agraria merupakan realitas yang selalu dihadapi dalam setiap proses pembangunan. Kompromi antara kebutuhan dan keterbatasan sumber daya alam telah melahirkan pemikiran tentang pembangunan berwawasan lingkungan (*eco-development*), yakni pendekatan pembangunan dengan pengembangan lingkungan hidup sekaligus. Pendekatan *eco-development* ini tidak menolak diubah dan diolahnya sumberdaya

agraria untuk pembangunan dan kesejahteraan manusia, namun kesejahteraan manusia mengandung makna yang lebih luas, yakni tidak hanya mencakup kesejahteraan materiil, pemenuhan kebutuhan generasi kini, tetapi mencakup kesejahteraan non fisik, mutu kualitas hidup dengan lingkungan hidup yang layak dihidupi (*liveable environmental*), dan jaminan bahwa kesejahteraan terpelihara kesinambungannya bagi generasi mendatang.

Berdasarkan pemikiran di atas perlu ada upaya sadar dan terencana yang memadukan pengelolaan sumber daya agraria kedalam proses pembangunan untuk menjamin kemampuan, kesejahteraan dan mutu hidup generasi kini dan generasi mendatang. Upaya sadar

dan terencana itu merupakan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang berwawasan lingkungan hidup. Untuk mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan antara lain perlu didukung oleh asas berkelanjutan.

Asas berkelanjutan sudah ditetapkan sebagai salah satu asas dalam pengelolaan lingkungan hidup (pasal 3 UU No. 23 Tahun 1997)⁹. Kini, asas berkelanjutan menjadi asas dalam pembaharuan agraria, karena salah satu masalah dalam pengelolaan agraria adalah terjadinya penurunan kualitas lingkungan.

Untuk mencegah penurunan kualitas lingkungan, perlu pembaharuan asas pemeliharaan dan fungsi sosial tanah yang terdapat dalam UUPA. Asas pemeliharaan tanah mempunyai ruang lingkup yang lebih sempit dibandingkan dengan asas berkelanjutan, sebab asas pemeliharaan tanah hanya menitik beratkan pada pemeliharaan permukaan bumi. Permukaan bumi merupakan salah satu bagian agraria, sedangkan agraria sendiri merupakan salah satu unsur ekosistem. Sebagai tatanan unsur lingkungan hidup, ekosistem merupakan kesatuan utuh menyeluruh dan saling mempengaruhi dalam membentuk keseimbangan, stabilitas dan produktifitas lingkungan hidup.

Demikian pula asas fungsi sosial, yang mengandung arti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidak dibenarkan bahwa tanah itu semata-mata hanya dapat digunakan untuk kepentingan pribadinya, penggunaan tanah harus sesuai dengan sifat haknya, sehingga tanah tidak hanya bermanfaat bagi dirinya melainkan juga bermanfaat bagi masyarakat.

Jika asas pemeliharaan tanah dan asas fungsi sosial tanah dikaitkan dengan asas berkelanjutan, maka kedua asas ini dapat diartikan bahwa masih perlu (kedua asas itu hanya sebagian dari) upaya sadar dan terencana yang memadukan pengelolaan sumber daya agraria ke dalam proses pembangunan untuk menjamin kemampuan, kesejahteraan dan mutu hidup generasi kini dan generasi mendatang.

2. Asas Keterpaduan dan Koordinasi

Asas keterpaduan lahir dengan pertimbangan bahwa sumber daya agraria sebagai salah satu unsur ekosistem merupakan kesatuan utuh dan menyeluruh dengan unsur ekosistem lainnya, dalam membentuk dan menjaga keseimbangan, stabilitas dan produktifitas lingkungan hidup.¹⁰ Mengingat sumber daya agraria merupakan satu kesatuan utuh dan menyeluruh dengan ekosistem lainnya, maka

9 Menurut Penjelasan pasal 3 UU no. 23/1997, asas berkelanjutan mengandung makna setiap orang setiap orang memikul kewajiban dan tanggungjawab terhadap generasi mendatang dan terhadap sesamanya dalam satu generasi. Untuk melaksanakan kewajiban dan tanggung jawab itu, maka kemampuan lingkungan hidup harus dilestarikan. Terlestariannya kemampuan lingkungan hidup menjadi tumpuan terlanjutkannya pembangunan. Selain menetapkan asas berkelanjutan, pasal 3 UU No. 23/1997 juga menetapkan asas tanggungjawab negara dan asas manfaat dalam pengelolaan lingkungan hidup.

10 Perhatikan pasal 33 ayat (3) UUD 1945, ketentuan konstitusi itu tidak memberikan ketegasan apakah bumi, air dan ruang angkasa merupakan satu kesatuan utuh dan menyeluruh

diantara masing-masing unsur-unsur sumber daya alam itu merupa kan satu kesatuan utuh dan menyeluruh. Untuk menjaga keutuhan sumber daya alam, maka penguasaan dan penge lolaannya perlu di lakukan secara terpadu.

Asas keterpaduan (*integration*) berarti dalam penguasaan dan penge lolaan sumber daya agraria perlu ada penyatuan wewenang (*fussion of competence*) dari instansi atau badan pemerintah yang berwenang, misalnya, untuk mem berikan izin bagi mereka yang akan melakukan kegiatan atau usaha di bidang sumber daya agraria. Penyatuan wewenang ini untuk menjaga dan memelihara kese imbangan, stabilitas dan produktifitas lingkungan hidup. Selain diperlukan asas keterpaduan, dalam pelak sanaan wewenang yang berkaitan dengan penguasaan dan pengelola an sumber daya agraria juga dibutuhkan kerja sama (koordinasi). Tindakan kerja sama ini perlu dilakukan diantara mereka yang masing-masing mempunyai we wenang di bidang penguasaan dan pengelolaan agraria.

Diantara mereka perlu melaku kan koordinasi, karena diantara wewenang mereka ada saling ke terkaitan dan mereka mem punyai tujuan yang sama, yakni agar pengelolaan agraria memberi manfaat yang optimal, baik baik generasi sekarang mau pun bagi generasi mendatang dengan tetap mem perhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan.

3. Asas Negara Hukum

Asas negara hukum bertitik tolak dari gagasan dasar bahwa hubung an antara negara dengan masya

rakat harus didasarkan suatu ukuran, yang disebut hukum. Hukum menjadi ukuran bagi hubungan tersebut, karena hukum ingin melindungi nilai kesamaan, kebebas an, kesetiakawanan dan kemanfaat an. Nilai kesamaan ter utama dalam arti kesamaan di muka hukum. Nilai kebebasan artinya hak bagi setiap orang atau kelompok orang untuk mengurus diri sendiri, bebas dari paksaan. Nilai kesetia kawanan lahir kenyataan bahwa pada dasarnya manusia adalah mahluk sosial. Dalam menjalani hidup bersama itu, manusia memerlukan pedoman hidup bersama, dan hukum me lembagakan kebersamaan itu.

Dalam rangka melembagakan ke bersamaan itu, hukum meng ungkapkan kesadaran yang pantas berkembang dalam tatanan masya rakat yang bersangkutan. Kesadar an yang pantas berlembang itu me rupakan nilai kesetia kawanan (persaudaraan).

Nilai kemanfaatan yang di maksud di sini adalah bahwa negara ada untuk kepentingan manusia. Oleh karena itu ke manfaatan setiap tugas negara harus selalu dapat dikembalikan kepada kepentingan warganya.

Hukum yang menjadi ukuran bagi hubungan antara negara dengan masyarakat, selain berisi nilai kesamaan, kebebasan, kesetiakawanan dan kemanfaatan; juga mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak yang dimiliki manusia karena martabatnya sebagai manusia (hak-hak asasi manusia). Indonesia yang telah menyatakan dirinya secara formal sebagai negara hukum (*rechtsstaat*) dalam pasal 1 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945. Pernyataan secara formal saja belum cukup

untuk dapat disebut sebagai negara hukum, apabila dalam penyelenggaraan hubungan antara negara dengan warga masyarakat mengabaikan nilai-nilai sebagaimana disebutkan di atas. Suatu negara yang memegang teguh asas negara hukum, selalu menegaskan bahwa wewenang untuk memerintah masyarakat harus berdasarkan persetujuan warga masyarakat itu sendiri. Keyakinan itu terungkap dalam istilah kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat merupakan landasan bagi warga masyarakat untuk mengawasi pelaksanaan negara hukum. Kontrol itu dilakukan dengan cara mengembangkan demokrasi. Untuk menyatakan penolakan atau persetujuannya tentang apa yang hendak diperintahkan negara, warga masyarakat perlu mengetahui apa yang sedang atau tengah terjadi di dalam lingkungan masyarakat dan negara (pemerintah). Kesempatan seluas-luasnya bagi masyarakat untuk mempertimbangkan sikapnya itu, hanya mungkin jika negara membuka pintu yang selebar-lebarnya bagi warga masyarakat untuk mengetahui, atau ada sekelompok masyarakat yang mengemban tugas untuk memberikan informasi mengenai apa sebenarnya yang terjadi di dalam negara tersebut. Sehingga dari pengetahuan dan informasi yang aktual dan akurat itu masyarakat dapat menentukan sikapnya.

Keadaan di atas menunjukkan bahwa dalam negara hukum yang demokratis, dituntut adanya keterbukaan. Keterbukaan ini hanya akan bermanfaat jika warga masyarakat mempunyai kebebasan

untuk mengetahui (*meeweten*), memikirkan (*meedenken*), menyatakan pendapat (*meespreken*), mempengaruhi pengambilan keputusan (*meebeslissen*) dan mengawasi pelaksanaan keputusan (*meetoezien*)¹¹.

Kebebasan-kebebasan itu merupakan bentuk bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara. Pengembangan partisipasi masyarakat dalam kehidupan bernegara dapat menimbulkan kepatuhan hukum, karena hukum yang akan dan telah ditetapkan itu merupakan pencerminan dari apa yang dihendaki oleh masyarakat itu sendiri.

Oleh karena itu prinsip pembaharuan agraria dalam pasal 4 huruf b Ketetapan MPR No.IX/MPR/2001, yakni menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia, dapat dikelompokkan sebagai bagian dari asas negara hukum.

Demikian pula dengan prinsip pembaharuan agraria dalam pasal 4 huruf c Ketetapan MPR tersebut, menghormati supremasi hukum dan mengakomodir keanekaragaman dalam unifikasi hukum, juga dapat dikelompokkan sebagai bagian dari asas negara hukum. UUPA tidak secara jelas dan tegas menyatakan asas negara hukum sebagai asas yang mempedomani perilaku penguasaan dan pengelolaan agraria.

Pernyataan bahwa UUPA menganut asas hukum adat sumber hukum agraria dan asas kepastian hukum akan menimbulkan kesan

11 Asep Warlan Yusuf, *Pokok-Pokok Kewenangan Dalam Penataan Ruang*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, April 2002, h.170-172.

bahwa dalam penguasaan dan pengelolaan agraria yang berlaku seolah-oleh adalah asas kedaulatan negara. Pandangan ini berbahaya, karena akan menafikkan asas lain yakni asas negara hukum dan asas kedaulatan rakyat. Diakui bahwa pengakuan keberadaan hukum (dan masyarakat) adat penting bagi penguasaan dan pengelolaan agraria, karena pengakuan ini merupakan perwujudan dari nilai yang terdapat dalam asas negara hukum.

Demikian pula mengenai kepastian hukum. Kepastian hukum sebagai mana dimaksud UUPA, walaupun hanya menyangkut kepastian hukum terhadap penguasaan atas tanah, sebaiknya dibaca bahwa kepastian hukum ini juga menyangkut kepastian hukum mengenai penguasaan bidang agraria lain, sebab kepastian hukum merupakan salah satu alasan mengapa negara menyelenggarakan tugasnya berdasarkan hukum¹². Oleh karena itu asas hukum adat sebagai sumber hukum agraria dan asas kepastian hukum ini masuk dalam kelompok asas negara hukum.

4. Asas Partisipasi Masyarakat

Penguasaan agraria bukan hanya monopoli negara (pemerintah), sebab pada akhirnya tujuan penguasaan agraria adalah untuk kesejahteraan rakyat; kesejahteraan berkaitan dengan perasaan masyarakat atau yang merasakan ada atau tidaknya kesejahteraan dari hasil penguasaan agraria adalah masyarakat itu sendiri. Persoalannya adalah bagaimana masyarakat bisa merasakan keberhasilan penguasaan agraria,

jika masyarakat tidak pernah dilibatkan dalam proses penguasaan agraria?

Pertanyaan inilah yang mendorong lahirnya asas partisipasi masyarakat (*public participation* atau *inspraak*) dalam penguasaan agraria. Dikaitkan dengan asas negara hukum, asas partisipasi masyarakat dapat berkembang dalam negara hukum yang demokratis, yang di dalamnya ada tuntutan keterbukaan. Keterbukaan ini hanya akan bermanfaat jika warga masyarakat mempunyai kebebasan untuk mengetahui (*meeweten*), memikirkan (*meedenken*), menyatakan pendapat (*meespreken*), mempengaruhi pengambilan keputusan (*meebeslissen*) dan mengawasi pelaksanaan keputusan (*meetoezien*).

Lothar Gunling mengemukakan pokok pikiran yang melandasi perlunya partisipasi masyarakat, yakni (i) memberi informasi kepada pemerintah, partisipasi masyarakat akan menambah pengetahuan mengenai suatu aspek tertentu dari pengetahuan khusus masyarakat maupun dari para ahli yang dimintai pendapat mengenai aspek tersebut; (2) meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan, dilakukannya partisipasi masyarakat cenderung memperlihatkan kesediaan yang lebih besar untuk menerima atau menyesuaikan diri dengan keputusan akhir; (3) membantu perlindungan hukum, apabila keputusan akhir diambil dengan sebelumnya telah mempertimbangkan keberatan-keberatan yang diajukan masyarakat, maka tidak akan ada keperluan lagi bagi masyarakat untuk mengajukan

12 Franz Maginis Susesno, *Etika Politik : Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, PT Gramedia Pustaka Utama, Cetakan Keenam, Jakarta, 2001, hal. 295

perkara kepengadilan; (4) men demokratisasikan pengambilan putusan¹³.

5. Asas Keadilan

Pada umumnya, istilah keadilan diberikan arti sebagai keadilan "membagi" (*distributive justice*) yang secara sederhana maknanya adalah kepada setiap orang diberikan bagian atau haknya sesuai dengan kemampuan dan kebutuhannya masing-masing.

Mengingat keadilan itu bukan sesuatu yang statis, tapi suatu proses yang dinamis, senantiasa bergerak diantara berbagai faktor, termasuk persamaan hak (*equality*), maka berdasarkan pengertian keadilan membagi ini pasal 4 huruf f dan k Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 telah menegaskan untuk mewujudkan persamaan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam; serta mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah Propinsi, Kabupaten/Kota, dan Desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu; dapat dikelompokkan dalam asas keadilan.

Kenyataannya setiap orang atau daerah mempunyai kemampuan dan kebutuhan yang berbeda dengan orang atau daerah lain. Dalam situasi dimana lebih banyak orang atau daerah membutuhkan sesuatu (terlebih untuk hal-hal yang merupakan kebutuhan dasar),

namun kemampuan untuk memperolehnya kurang, maka perlakuan yang sama justru akan menimbulkan ketidakadilan. Perkecualian terhadap hal ini, berupa perlakuan khusus, dapat dilakukan sepanjang dapat dipertanggungjawabkan. Hal inilah yang disebut *corrective justice* atau *positive discrimination*¹⁴. Dengan kepercayaan ini, Daerah mempunyai kesempatan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat di daerahnya. Itulah yang menjadi inti dari asas otonomi.

Ada beberapa alasan mengapa asas otonomi dipilih sebagai landasan utama dalam penyelenggaraan hubungan antara Pusat dengan Daerah : dengan memberikan kepercayaan kepada Daerah, berarti mengembalikan Keadilan dalam pengertian yang terakhir ini sebenarnya telah dinyatakan dalam UUPA sebagai asas perlindungan terhadap golongan ekonomi lemah.

6. Asas Unitaris

Keragaman suku, budaya dan agama yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia dan kesamaan perjuangan untuk mencapai kemerdekaan Indonesia telah mengilhami para pendiri republik ini untuk menetapkan bahwa Negara Republik Indonesia merupakan negara kesatuan (unitaris) dalam pasal 1 ayat 1 UUD 1945. Negara unitaris adalah negara yang memiliki susunan tunggal, artinya negara tidak disusun dari beberapa negara,

13 Lothar Gundling, *Public Participation in Environmental Decision* dalam *Trends in Environmental Policy and Law*, dalam Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Yogyakarta, Gajahmada University Press, 1999, h. 104-106

14 Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, *Op.cit.* h.156.

yang masing-masing memiliki konstitusi, melainkan hanya ada satu negara dan satu konstitusi, dimana konstitusi negara itu berlaku di seluruh wilayahnya. Dalam negara unitaris tidak ada negara dalam negaranya. Dengan perkataan lain ditinjau dari kekuasaan legislatif, negara unitaris ialah bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi di pusatkan pada satu badan legislatif nasional.

Negara Republik Indonesia menghormati kebinekaan suku, budaya dan agama masyarakat Indonesia. Kebinekaan itu dipandang sebagai kekayaan tersendiri bagi bangsa Indonesia. Demikian pula sumber daya agraria juga dipandang sebagai kekayaan bangsa Indonesia. Faktanya, kandungan sumber daya agraria tidak menyebar secara merata, ada daerah yang kaya dan ada daerah yang terbatas sumber daya agrarinya. Keadaan ini mengakibatkan terjadinya konflik mengenai penguasaan dan pengelolaan sumber daya agraria, baik yang bersifat horizontal maupun vertikal. Terjadinya konflik itu mendorong beberapa daerah untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu dalam pasal 4 huruf a Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 ditegaskan bahwa salah satu prinsip pembaharuan agraria memelihara dan memper tahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia .

7. Asas Otonomi

Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia penyelenggaraan pemerintahan dapat dilakukan oleh Pusat dan Daerah. Daerah dapat menyelenggarakan sebagian wewenang pemerintahan, karena pusat telah menyerahkan sebagian wewenang pemerintahan itu kepada Daerah. Adanya penyerahan wewenang pemerintahan itu berarti ada kepercayaan (*trust*) dari Pusat kepada Daerah- balikan harkat dan martabat masyarakat di Daerah; memberikan peluang pendidikan politik dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi di Daerah; usaha untuk meningkatkan efisiensi pelayanan publik di Daerah; usaha untuk meningkatkan percepatan pembangunan di Daerah; usaha untuk menciptakan *good governance*

Dalam rangka pembaharuan agraria yang hendak ditekankan dengan ditetapkan asas otonomi adalah adanya penyerahan wewenang pemerintahan yang berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan sumber daya agraria dari pusat kepada Daerah.

8. Asas Pengakuan Terhadap Masyarakat dan Hukum Adat

Dalam Penjelasan pasal 18 angka II UUD 1945 dinyatakan bahwa :

Dalam teritorir Negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 zelfbestuurende landschappen dan volksgemeenschappen, seperti desa di Jawa dan Bali, Negari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-Daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat di anggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.

Selanjutnya dinyatakan bahwa :

Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan

segala peraturan negara mengenai daerah-daerah itu akan mengingat asal usul daerah tersebut.

Berdasarkan penjelasan pasal 18 di atas, ada dua jenis daerah yang (masih) termasuk dalam wilayah Indonesia, yakni (1) *zelfbestuur* atau swapraja dan (2) *volks-gemeenschappen* atau *inlandsch gemeente*¹⁵. *Zelfbestuur* dapat dikatakan kerajaan asli yang terdapat di Nusantara, yang keberadaannya tetap diakui oleh pemerintah Hindia Belanda, sedangkan *inlandsch gemeente* mempunyai ragam dan bentuk yang beraneka macam. Untuk jenis yang kedua ini, Pemerintah Hindia Belanda melestarikan kekuasaan asli yang sudah ada di daerah tersebut dan mengingat ia mempunyai ragam dan bentuk yang beraneka macam itu Pemerintah Hindia Belanda memberi sebutan persekutuan hukum atau persekutuan adat (*rechts-adatsgemeenschap*)¹⁶

Konstitusi kita menghormati keberadaan masyarakat hukum adat dan mengingatkan agar setiap peraturan perundang-undangan akan mempertimbangkan asal usul keberadaan mereka. Menurut pasal 28 A Perubahan Kedua UUD 1945, mereka berhak untuk hidup dan mempertahankan hidup dan kehidupannya. Dengan adanya Perubahan Kedua UUD 1945 tersebut, pengakuan, penghormatan

dan perlindungan kepada hak masyarakat hukum adat atas sumberdaya agraria, yang merupakan salah satu bentuk perlindungan dan penghargaan terhadap hak-hak asasi manusia. Saat ini, hak masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya sudah memiliki landasan konstitusional yang jelas dan tegas, karena ia dicantumkan dalam pasal 18 B ayat 2 Perubahan Kedua UUD 1945.

Asas pengakuan terhadap masyarakat dan hukum adat sebagaimana telah ditetapkan dalam pasal 4 huruf j Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 merupakan pembaruan dari pasal 3 UUPA yang menyatakan :

Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Anak kalimat pasal 3 UUPA, yang menyatakan "*sesuai dengan kepentingan nasional, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi*",

15 Logemann dalam *College Aantekeningen over het Staatsrecht van Nederlandsch Indie*, Gravenhage : M. van Hoeve, menyebut kedua jenis daerah tersebut sebagai *zelfstandige gemeenschappen* (pemerintahan yang berdiri sendiri atau otonom). Untuk model daerah yang pertama disebut *gedesentraliseerde*, sedangkan untuk model yang kedua disebut *Indonesische Gemeenschappen* atau *inlandsch gemeente*. Lihat Koerniatmanto Soetoprawiro, *Pemerintahan dan Peradilan di Indonesia (asal Usul dan Perkembangannya)*, 1994, Citra Adhita Bakti, h. 67 dan 68.

16 Koerniatmanto Soetoprawiro, *Ibid*

merupakan pembatasan bagi pengakuan terhadap masyarakat dan hukum adat. Pembatasan itu perlu dihilangkan dengan meninjau kembali pada apa sudah ditetapkan dalam konstitusi.

D. KESIMPULAN

Pemahaman terhadap asas-asas pembaharuan agraria dipengaruhi oleh apa yang menjadi latar belakang dan tujuan lahirnya suatu produk hukum. Setelah asas hukum ditemukan kemudian dilakukan pemebentukan suatu norma.

Jika antara asas-asas hukum dalam Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 dibandingkan dengan asas-asas hukum dalam UUPA, maka yang akan tampak beberapa asas hukum agraria yang semula terdapat dalam UUPA diperbaharui yang oleh Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001. Asas-asas itu adalah :

1. Asas pemeliharaan tanah di perbaharui oleh Asas Keberlanjutan
2. Asas Pengakuan terhadap hak Ulayat diperbaharui oleh asas pengakuan terhadap masyarakat hukum adat.
3. Asas fungsi sosial tanah, asas persamaan gender dan asas perlindungan terhadap golongan ekonomi lemah diperbahuri oleh asas keadilan .

Selain itu ada perbedaan asas diantara kedua hukum positif itu, dalam arti beberapa asas hukum dalam UUPA tidak terdapat dalam asas hukum dalam Ketetapan MPR/MPR/2001, yaitu asas kebangsaan/ nasionalitas, asas negara menguasai agraria, asas larangan pemilikan tanah yang melampaui batas (larangan

grootgrond bezit), serta asas perencanaan agraria. Selanjutnya, ada beberapa asas hukum dalam Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tidak terdapat dalam asas hukum dalam UUPA, yaitu asas unitaris, asas keterpaduan dan koordinasi, asas peranserta masyarakat, dan asas desentralisasi.

DAFTAR PUSTAKA

Achmad Sodikin, *Pembaharuan Hukum Tanah Nasional Dalam Rangka Pengutan Agenda Land Reform*, dalam Prinsi-prinsip Reforma Agraria: Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat, Lapara Pustaka Utama, Cetakan Pertama, Yogyakarta, 1997.

Asep Warlan Yusuf, *Disertasi; Pokok-pokok Kewenangan dalam Penataan Ruang, Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 2002.

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djembatan, Edisi Revisi, Cetakan Ketujuh, Jakarta, 1997.

_____, *Hukum Agraria Indonesia : Himpunan Peraturan Hukum Tanah*, Penerbit Jambatan, Edisi Revisi, Cetakan Keempat Belas, Jakarta, 2000.

_____, *Reformasi Hukum Tanah Yang Berpihak Kepada Rakyat*, dalam

Reformasi Pertanahan :
Pemberdayaan Hak-hak Atas
Tanah Ditinjau Dari Aspek
Hukum, Sosial, Politik,
Ekonomi, Hankam, Teknis,
Agama dan Budaya, Penerbit
Mandar Maju, Cetkan
Pertama, Bandung, 2001.

_____, *Menuju
Penyempurnaan Hukum
Tanah Nasional Dalam
Hubungannya Dengan Tap
MPR RI No. IX/MPR/2001*,
Makalah dalam Seminar
Nasional Menggagas Ulang
Penyempurnaan UUPA
sebagai Pelaksanaan Tap
MPR No. IX/MPR/2001
tentang Pembaharuan
Agraria dan Sumber Daya
Alam, Kerjasama Program
Magister Hukum Bisnis UGM
dengan Badan Pertanahan
Nasional, Yogyakarta, 21
September 2002.

Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum :
Pengertian-pengertian Dasar
Dalam Teori Hukum*, alih
bahasa : B. Arief Sidharta, PT
Citra Aditya Bakti, Cetakan
Pertama, Bandung, 1996.

Franz Magnis Suseno, *Etika Politik :
Prinsip-prinsip Moral Dasar
Kenegaraan Modern*, PT
Gramedia Pustaka Utama,
Cetakan Keenam, Jakarta,
2001.

Koerniatmanto Soetoprawiro,
Pemerintahan dan Peradilan

*di Indonesia (Asal Usul dan
Perkembangannya)*, PT Citra
Aditya Bakti, Cetakan
Pertama, Bandung, 1994.

Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan
Pertanahan : Antara Regulasi
dan Implementasi*, Penerbit
Buku Kompas, Cetakan
Pertama, 2001.

_____, *Dinamisasi
Prinsip-prinsip UUPA Dalam
Kerangka Umum Politik
Pertanahan PJP II*,
Yogyakarta: Mimbar Hukum
No. 25/V/1995.

_____, *Eksplorasi
Prinsip-prinsip Baru
Penguasaan dan
Pengelolaan Tanah dan SDA
Lainnya serta Sistem
Pengaturan Tanah dan SDA
Lainnya Secara Adil dan
Berkelanjutan*, Makalah
dalam Seminar dan
Lokakarya Arah Kebijakan
Nasional mengenai Tanah dan
Sumber Daya Alam Lainnya,
diselenggarakan oleh KSPA-
Pokja PSDA-dan KPA,
Bandung, 23 Agustus 2001.

Maria R. Ruwastuti, *Pembaharuan
Sistem Hukum Agraria*, dalam
Reformasi Agraria:
Perubahan Politik, Sengketa
dan Agenda Pembaharuan
Agraria di Indonesia,
Lembaga Penerbit Fakultas
Ekonomi UI, Cetakan
Pertama, Jakarta, 1997.