

DAS SEIN DAN DAS SOLLEN DALAM SISTEM UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA (UUPA) DI INDONESIA

Bambang Widiyantoro ; Evi Rumata Parapat

A. Latar Belakang

Pada umumnya dikatakan bahwa tujuan bangsa Indonesia adalah membentuk masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Tetapi, di luar rumusan yang populer dan biasanya disebut sebagai tujuan bangsa itu, tujuan negara Indonesia secara definitif tertuang di dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yang meliputi, pertama, melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Kedua, memajukan kesejahteraan umum. Ketiga, mencerdaskan kehidupan bangsa. Keempat, ikut melaksanakan ketertiban dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Tujuan negara tersebut harus diraih oleh negara sebagai organisasi tertinggi bangsa Indonesia yang penyelenggaraannya didasarkan pada lima dasar negara (Pancasila) yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pancasila ini dapat juga memandu politik hukum nasional dalam berbagai bidang yakni, sila “Ketuhanan Yang Maha Esa” menjadi landasan politik hukum yang berbasis moral agama, sila “Kemanusiaan yang adil dan beradab” menjadi landasan politik hukum yang menghargai dan melindungi hak-hak asasi manusia yang nondiskriminatif, sila “Persatuan Indonesia” menjadi landasan politik hukum untuk mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan berbagai ikatan primordialnya masing-masing, sila “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan /perwakilan” menjadi landasan politik hukum yang meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat (demokratis), dan sila “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” menjadi landasan politik hukum dalam hidup bermasyarakat yang berkeadilan sosial sehingga mereka yang lemah secara sosial dan ekonomis tidak ditindas oleh mereka yang kuat secara sewenang-wenang.

Sejak orde baru yang memanglimakan ekonomi, kemiskinan kaum petani meningkat. Pemanglimaan ekonomi telah membawa pelaksanaan politik hukum pertanahan ke luar dari politik hukum agraria, baik yang terdapat di dalam konstitusi maupun yang diatur di dalam UU No. 5 Tahun 1960 (dikenal dgn UUPA) itu sendiri. UUD 1945, sebagaimana terlihat pada pasal 33 ayat (3) yang berbunyi “Bumi dan air kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Sejalan dengan bunyi pasal tersebut sebagaimana disebutkan dalam pasal 2 ayat (1) UUPA “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.”

Dari latar belakang filosofis tersebut, maka dalam politik hukum agraria jika digali dari UUD 1945 dan UUPA, sekurang-kurangnya terdapat dua hal yang saling terkait. Pertama, bumi, air dan kekayaan alam dikuasai (dalam arti diatur dengan sebaik-baiknya) oleh negara. Kedua, penguasaan oleh negara ditujukan untuk membangun kemakmuran rakyat. Kemudian di dalam UUPA itu sendiri ditemukan beberapa politik hukum seperti pengakuan atas hak-hak adat.

Hak menguasai negara dalam hal ini dapat berpotensi melakukan pencabutan hak atas tanah secara sewenang-wenang untuk kepentingan umum, padahal setiap orang mempunyai hak milik, tetapi dalam keadaan khusus (untuk kepentingan umum) maka hak milik itu bisa diambil oleh negara dengan cara sewenang-wenang. Pelaksanaan untuk mengalahkan hak individu dari kepentingan umum itu menggunakan “hak menguasai” oleh negara, dengan demikian letak populisme UUPA yang berbasis pada kepentingan rakyat bersama sebagai tekanan tanpa boleh menghilangkan hak-hak individu begitu saja.

Persoalan yang sering muncul adalah bergesernya penggunaan hak menguasai yang berintikan “mengatur” dalam kerangka populisme menjadi “memiliki” dalam rangka pragmatisme untuk

melaksanakan program pembangunan ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan sehingga UUPA yang seharusnya berorientasi pada populisme justru beralih kepada kapitalisme-liberalisme-individualisme yang mana tidak sesuai dengan nilai-nilai luhur yang dianut oleh bangsa Indonesia. Perubahan politik hukum agraria dalam UUPA yang semula sesuai dengan nilai-nilai kolektivitas masyarakat Indonesia telah bergeser kepada nilai-nilai individualistis-liberalis-kapitalis. Hal ini disebabkan karena pengaruh globalisasi dengan ditandai oleh industrialisasi yang bertendensi individualis-liberalis-kapitalis, yang mana program pembangunan yang berorientasi untuk kemakmuran rakyat justru menindas dan memarginalisasi rakyat. Perubahan kebijakan yang diambil tersebut jika dicermati berkaitan dengan cara berpikir penguasa (aktor) yang mana minus orientasi terhadap rakyat dengan mengedepankan kepentingan pribadi dan kelompok tertentu (pemilik modal) sehingga mengorbankan tujuan kemakmuran bersama.

B. Permasalahan

Rumusan masalah yang ingin diangkat dalam penulisan ini adalah :

1. Mengapa penerapan terhadap asas fungsi sosial dalam UUPA tidak mencerminkan keadilan substantif?
2. Bagaimana perumusan UUPA kedepannya dalam menghadapi perubahan-perubahan sosial yang terjadi dalam masyarakat demi terwujudnya keadilan substantif?

C. Pembahasan

1. Penerapan asas fungsi sosial dalam UUPA yang tidak mencerminkan keadilan substantif.

Menurut *Satjipto Rahardjo*, perubahan sosial secara umum menampakkan diri dalam bentuk perubahan yang menimbulkan akibat-akibat sosial. Akibat sosial ini akan memungkinkan untuk terjadi perubahan dalam bentuk, susunan serta hubungan yang berbeda dari yang semula ada. Di sini terjadi pergeseran dalam pola hubungan di antara individu dengan individu atau antar kelompok dalam masyarakat, atau unsur-unsur dalam suatu sistem.¹

Sejak munculnya hukum modern, seluruh tatanan sosial yang ada mengalami perubahan luar biasa. Kemunculan hukum modern tidak terlepas dari munculnya negara modern.² Proses pembentukan negara modern merupakan bagian dari sejarah “*defernsiasi*” kelembagaan, yang menunjukkan bagaimana fungsi-fungsi utama dalam masyarakat itu tampak ke depan sepanjang berlangsungnya proses tersebut. Dari situ akan terlihat terjadinya pengorganisasian masyarakat yang semakin meningkat, melalui berbagai elaborasi dari fungsi-fungsi tersebut.

Munculnya sistem hukum modern menurut *Satjipto Rahardjo* merupakan respon terhadap sistem produksi ekonomi baru (kapitalis), karena sistem yang lama sudah tidak bisa lagi melayani perkembangan-perkembangan dari dampak bekerjanya sistem ekonomi kapitalis tersebut. Dengan demikian tidak dapat disangkal bahwa sistem hukum modern merupakan konstruksi yang berasal dari tatanan sosial masyarakat Eropa Barat semasa berkembangnya kapitalisme pada abad ke-19.² Perubahan penerapan fungsi sosial dalam UUPA berkaitan dengan kebijakan atau politik hukum yang diambil oleh pemerintah, dimana pengaruh pilihan kepentingan dan pilihan nilai sosial yang dijadikan landasan kebijakan pemerintah telah bergeser dari kebijakan yang berorientasi pada perwujudan kemakmuran bersama masyarakat (kolektif) menjadi pilihan kepentingan sekelompok orang secara liberal. Politik hukum agraria di dalam UUPA sejatinya sudah sesuai dengan dasar dan tujuan negara sebagaimana terkandung dalam UUD 1945. Namun, pilihan kepentingan pemerintah dalam

¹ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 123. ²

Otje Salman dan Anthon F. Susanto, Teori Hukum “Mengingat , Mengumpulkan dan Membuka Kembali”, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008), hlm. 146.

² FX. Adji Samekto, Justice Not For All “Kritik terhadap Hukum Modern dalam Perspektif Studi Hukum Kritis”, (Yogyakarta: Genta Press, 2008), hlm. 40.

implementasi telah membawa ke luar pengelolaan agraria dari nilai filosofi dan politik hukum yang mendasarinya. Pilihan nilai pada kemakmuran sekelompok orang yang kuat secara ekonomis (pemodal) melalui liberalisasi ekonomi telah menggeser watak populisme UUPA. Keharusan membangun kemakmuran rakyat (pemerataan) dikalahkan oleh program pembangunan ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan. Dan dalam pilihan nilai kepentingan yang seperti itu, ketentuan UU yang seharusnya ditaati banyak yang ditorpedo karena kebutuhan pragmatis.³

Pasal 6 UUPA menyebutkan “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Pasal tersebut memuat pernyataan penting mengenai hak-hak atas tanah dan merumuskan secara singkat sifat kebersamaan atau kemasyarakatan hak-hak atas tanah menurut konsepsi yang mendasari hukum tanah nasional. Menurut Soetandyo Wignjosoebroto, dinamika perubahan fungsi sosial disini diartikan sebagai perubahan dari apa yang secara ideologik dikehendaki dalam UUPA ke fungsi lain di luar ideologik (praksis) yang tidak dikehendaki, dimana terjadi kesenjangan antara *das sollen* (yang dihukumkan) dengan *das sein* (yang senyatanya). Jika kita merefleksikan pada kebijakan pembangunan nasional yang bertujuan untuk memacu pertumbuhan ekonomi sehingga pembangunan industri ditempatkan sebagai prioritas utama. Pembangunan nasional yang ditandai dengan pembangunan industri (industrialisasi) yang berkembang pesat diikuti oleh kebutuhan industri akan tanah yakni dalam bentuk pembebasan tanah warga (rakyat). Berkaitan dengan hal tersebut fungsi sosial hak milik atas tanah yang semula diorientasikan oleh pembangunan untuk mencapai kemakmuran bersama sebagaimana diamanatkan dalam UUPA, akan tetapi dalam implementasi aktual justru bergeser menjadi pembangunan yang berorientasi kepada kepentingan individu/ pemilik modal (kapitalis) sehingga memarjinalisasi hak-hak pemilik tanah melalui pencabutan dan pembebasan tanah dan tujuan yang jauh lebih besar sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi yakni keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (kesejahteraan rakyat).

Fungsi sosial hak milik atas tanah mengalami perubahan sehingga implementasinya berbeda dengan yang dihukumkan/ diidealkan, oleh karena itulah telah terjadi perubahan hukum dalam arti sosiologis. Apabila kita mencermati UUPA tampak beberapa hal yang dapat dipandang sebagai fungsi sosial hak milik atas tanah, yakni sebagai berikut:

- a. Penggunaan tanah harus sesuai dengan keadaan tanahnya, sifat dan tujuan pemberian haknya sehingga menurut UUPA tanah yang ditelantarkan adalah bertentangan dengan fungsi sosial.
- b. Penggunaan tanah harus sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan oleh pemerintah.
- c. Jika kepentingan umum menghendaki didesaknya kepentingan individu sehingga mengalami kerugian maka kepadanya harus diberikan penggantian kerugian.
- d. Tanah bukan barang komoditi perdagangan sehingga tidak dibenarkan menjadikan tanah sebagai objek spekulasi.

Meskipun fungsi sosial hak milik atas tanah dalam rumusan teks normatif-postivistiknya tidak berubah, akan tetapi dalam aktualitasnya banyak ditemui bahwa pembangunan berbagai industri mempunyai implikasi tersendiri terhadap eksistensi fungsi sosial yang diidealkan. Fungsi sosial hak milik atas tanah yang abstrak dirumuskan dalam UUPA berubah mengikuti karakteristik industrialisasi.⁵ Sejalan dengan hal tersebut hak menguasai oleh negara (dikuasai oleh negara) yang semula diartikan sebagai “mengatur” kemudian bergeser menjadi seperti memiliki arti secara mutlak. Negara terjebak ke dalam kesewenang-wenangan dalam mengambil tanah rakyat untuk keperluan pembangunan atas nama kepentingan umum. Ini terjadi karena tuntutan pembangunan atas ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan telah mengubah pilihan kepentingan dan nilai sosial, yakni dari kemakmuran bersama menjadi kemakmuran sekelompok orang dan dari nilai sosial prismatic menjadi nilai sosial patembayan.

Program pembangunan di masa modern justru mereduksi segala sendi-sendi kehidupan masyarakat, yang mana menurut Fritjof Capra bahwa masyarakat harus menyesuaikan diri dengan

³ Faisal, *Menerobos Positivisme Hukum*, (Yogyakarta, Rangkang-Education, 2010), hlm. 51. ⁵ Yusriyadi, *Industrialisasi dan Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik atas Tanah*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm. 32.

nilai-nilai yang dianut oleh globalisasi dalam berbagai segi-segi kehidupan mereka. Penyesuaian nilai-nilai globalisasi terhadap masyarakat cenderung dipaksakan oleh penguasa sehingga merubah nilai-nilai kearifan lokal yang dianut oleh masyarakat tersebut. Watak model pembangunan yang diinginkan oleh pemerintah tersebut dipengaruhi oleh cara-cara berpikir manusia itu sendiri melalui penekanan pada syaraf-syaraf psikologis sosial dengan menganalisis kesadaran dan kondisi jiwa aktor (pemerintah) tersebut, yang dapat diuraikan melalui teori behaviorisme bahwa manusia tidak dipengaruhi oleh bawaan lahir (kecerdasan, emosional, ketahanan tubuh, penyakit bawaan, genetik), akan tetapi faktor yang lebih penting untuk mengetahui sikap tindak manusia dan yang mempengaruhi serta membentuk tingkah laku manusia ialah kebiasaan yang terus menerus dilakukannya sebagai respons terhadap lingkungannya baik stimulus yang berasal dari internal maupun eksternal.⁴

Kebijakan atau pilihan politik hukum (*ius constituendum*) yang diambil oleh pemerintah tersebut dapat diamati melalui berbagai variabel-variabel dalam teori behaviourisme yang mendorong pemerintah melakukan tindakan kesewenang-wenangan tersebut adalah sebagai berikut:⁷

- a. Kaidah mengenai akibat.
- b. Kaidah mengenai penyesuaian.
- c. Kaidah mengenai akibat relatif.
- d. Kaidah menahan kepuasan.
- e. Kaidah rasa frustrasi.

Kaidah mengenai akibat (*the law of the effect*) berkaitan dengan tingkah laku penguasa (aktor) yang akan selalu mengulangi tindakannya jika diberikan satu pilihan yang menguntungkan dirinya. Kaidah mengenai penyesuaian dimana pemerintah dalam menjalankan kebijakan di bidang UUPA tersebut seringkali bertendensi mengedepankan keuntungan sendiri karena dihadapkan pada suatu keadaan atau kondisi yang berasal dari luar (pemilik modal), dimana pemilik modal memberikan berupa keuntungan pribadi kepada penguasa tersebut. Kaidah mengenai akibat relatif menjadi variabel yang mendorong manusia/aktor/pemerintah dalam menjalankan fungsi sosial yang terkandung di dalam UUPA justru melakukan berbagai penyimpangan-penyimpangan yang sebagaimana diamanatkan dalam UUPA karena watak manusia (penguasa) yang cenderung melakukan sesuatu yang menguntungkan ketimbang yang kurang menguntungkan dalam situasi pilihan dan dilakukan berulang-ulang, sehingga kebijakan yang diambil oleh penguasa tersebut berpengaruh dalam tindakan nyatanya yang lebih berorientasi pada kepentingan dirinya sendiri atau kelompok tertentu ketimbang kepentingan masyarakat demi kemakmuran bersama. Kaidah menahan kepuasan (*derivation-satisfaction proposition*) dimana menekankan pada hal untuk meminimalisir kepuasan, justru bertolak belakang dengan sikap penguasa yang tidak pernah puas untuk memenuhi kepentingan pribadinya ketimbang kepentingan rakyat. Kaidah rasa frustrasi-agresi (*aggression-frustration proposition*) menekankan pada sikap amarah yang bersifat emosional dan memicu perilaku agresif, yakni penguasa dalam menjalankan kebijakannya sering melakukan penyimpang terhadap tujuan bersama karena penguasa tersebut merasakan tidak diberikan penghargaan atas pekerjaan yang dilakukannya sehari-hari. Selain hal-hal yang tersebut diatas, faktor-faktor lain yang menentukan perilaku dari penguasa yang tercermin dalam kebijakannya yakni watak manusia sejak lahir, watak manusia yang terjadi alamiah, dan watak manusia yang terbentuk tidak secara alami.

Menurut teori interaksionisme simbolis, mengamati secara dekat dengan menganalisis tentang interaksi timbal balik antara manusia dengan masyarakat dalam pergaulan masyarakat sehari-hari, yang memakai simbol-simbol (seperti dengan memakai bahasa atau isyarat), dan dengan penekanannya kepada peranan bahasa dalam membentuk pikiran (*mind*) dan masyarakat (*society*), di mana dari interaksi masyarakat tersebut dapat ditarik arti tertentu tentang bentukbentuk yang mendasari (*underlying forms*) interaksi masyarakat itu sendiri. Penerapan teori tersebut dapat terlihat

⁴ Munir Fuady, *Teori-Teori dalam Sosiologi Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 243. ⁷ Anthony Giddens dan Jonathan Turner, *Social Theory Today*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 85.

dari kebijakan hukum atau politik hukum (*ius constituendum*) yang diambil oleh penguasa dalam program pembangunan yang terlegitimasi oleh fungsi sosial, impelementasi fungsi sosial hak milik atas tanah dalam UUPA mengalami kesenjangan dalam aktualisasinya, dimana fungsi sosial yang sudah diidealkan dalam UUPA seharusnya bertendensi untuk kesejahteraan masyarakat, akan tetapi justru dalam implementasinya mengalami kesenjangan dengan berpihak kepada kepentingan individualistis.

2. Perumusan UUPA kedepannya dalam menghadapi perubahan-perubahan sosial yang terjadi dalam masyarakat demi terwujudnya keadilan substantif.

Menurut *Satjipto Rahardjo* dalam Hukum Progresif bahwa Hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya. Jadi manusialah yang merupakan penentu dan dipahami dalam hal ini manusia pada dasarnya adalah baik. Prinsip tersebut ingin menggeser landasan teori dari faktor hukum ke faktor manusia. Konsekuensinya hukum bukanlah merupakan sesuatu yang mutlak dan final tetapi selalu dalam proses menjadi (*law as process, law in the making*) yakni menuju kualitas kesempurnaan dalam arti menjadi hukum yang berkeadilan, hukum yang mampu mewujudkan kesejahteraan atau hukum yang peduli terhadap rakyat.⁵

Sebagaimana diidealkan dalam hukum positif (*ius constitutum*) bahwa kebijakan pertanahan harus bersumber pada pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sehingga penggunaan tanah harus untuk kesejahteraan rakyat. Sebaliknya penggunaan tanah yang tidak mendatangkan kemakmuran rakyat secara moral bertentangan dengan UUD 1945.

Pembaruan hukum agraria tidak harus diartikan sebagai mengganti hukum agraria.

Pembedahan filosofi dan dasar politik hukum memperlihatkan bahwa UUPA sekarang ada pada dasarnya bagus dan tetap responsif. Permasalahan terletak pada pergeseran pelaksanaan UUPA yang mana mereduksi nilai filosofi, nilai kepentingan dan nilai sosial. Pembuatan pelaksanaan yang terkait dengan UUPA sangat lamban dan banyak hukum sektoral yang bertabrakan secara horizontal.

Pembaruan hukum agraria harus memantapkan dan menguatkan kembali politik hukum yang mendasari dan dimuat dalam UUPA, yakni populisme yang berpihak pada kepentingan rakyat. Selanjutnya yang mutlak diperlukan adalah sinkronisasi dasar-dasar pengaturan berbagai sektor agraria ke dalam satu UUPA yang akan diamandemen atau diperbaharui. Dengan demikian, upaya pembaruan harus menguatkan beberapa pasal yang bersifat filosofis dengan politik hukumnya serta menambahkan pasal-pasal baru yang dapat memayungi atau memberi dasar politik hukum bagi sektor-sektor agraria di luar tanah.⁹

Secara lebih jelas dapat dikemukakan bahwa agenda pembaruan atau amandemen atas UUPA perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut:¹⁰

- a. Memperkuat UU dengan pasal-pasal yang menguatkan pilihan nilai kemakmuran bersama (populisme) dan hukum prismatic.
- b. Sinkronisasi sektor-sektor agrarian dengan membuat satu UU payung atau menyempurnakan UUPA agar bisa menjadi UU payung. Di sini perlu dimasukkan politik hukum dan prinsip-prinsip dasar pengaturan sektor-sektor agraria selain tanah sesuai dengan filosofi dan politik hukum yang terkandung di dalam pasal 33 UUD 1945.
- c. Menyusun berbagai UU sektoral di bidang agraria secara simultan agar ada jaminan konsistensi dengan UU payung sebagaimana dimaksud pada butir 2 di atas. Langkah ini dilakukan sekaligus dengan merevisi berbagai UU yang sudah ada untuk disesuaikan dengan politik hukum yang tercantum di dalam UU payung. Termasuk juga dalam agenda ini adalah penyempurnaan dan pengintegrasian UU No. 20 Tahun 1961 dengan Perpres No. 36 Tahun 2005 ke dalam satu UU tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

⁵ Satjipto Rahardjo, Satjipto Rahardjo dan Hukum Progresif, (Jakarta: Epistema Institute, 2011), hlm. 254. ⁹ Abdul Latif dan Hasbi Ali, Politik Hukum, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 118. ¹⁰ Mahfud MD, Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi, (Jakarta: Raja Grafindo, 2010), hlm. 262.

- d. Penyusunan berbagai peraturan perundang-undangan sebagaimana dituntut oleh UUPA agar tidak banyak muncul berbagai peraturan kebijaksanaan (*pseudo wetgeving*) seperti yang selama ini selalu terjadi.
- e. Desentralisasi administrasi pertanahan merupakan hal yang penting karena selain ia sejalan dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah selama ini masalah pertanahan banyak ditimbulkan juga oleh administrasi yang selalu birokratis.
- f. Penegasan jaminan atau kepastian hukum atas tanah-tanah masyarakat hukum adat (hak ulayat) yang meliputi subjek hukum, batas-batas, larangan pengalihan, sertifikasi dan lainlain.

Selain itu pergulatan yang terjadi antara masyarakat Indonesia yang bercirikan semangat kolektif (gotong-royong) dengan nilai-nilai asing yang bercirikan individualis-kapitalis harus dijadikan sebagai potensi bagi masyarakat Indonesia untuk menghadapi segala perubahan-perubahan sosial yang terjadi dalam kehidupan masyarakat, dimana dalam memenuhi kebutuhan masyarakat akan hukum, maka hukum harus bersifat responsif sebagaimana dinyatakan oleh Philip Nonet dan Philip Selznick yakni suatu institusi yang responsi mempertahankan secara kuat hal-hal yang esensial bagi integritasnya sambil tetap memperhatikan keberadaan kekuatan-kekuatan baru di dalam lingkungannya.⁶

Konsep hukum prismatic menjadi pilihan dalam kehidupan berbangsa dan bermasyarakat di Indonesia yang senantiasa terbuka terhadap segala perubahan-perubahan sosial yang terjadi dalam masyarakat, dalam konteks kehidupan kontemporer masyarakat Indonesia saat ini terdapat dua nilai sosial yang hidup dan mempengaruhi warga masyarakat, yakni nilai sosial paguyuban yang menekankan pada kepentingan bersama dan nilai sosial patembayan yang menekankan pada kepentingan dan kebebasan individu. Terkait dengan hal tersebut identifikasi kombinasi nilai sosial yang perlu dipertimbangkan adalah kombinasi antara pembentukan nilai kepentingan, yaitu antara individualisme dan kolektivisme. Politik hukum (kebijakan hukum) akan dipengaruhi oleh watak hukum suatu negara dan akan sangat ditentukan oleh pilihan nilai kepentingan, yakni apakah mementingkan kemakmuran atas perseorangan ataukah akan mementingkan kemakmuran pada banyak orang.

Sesungguhnya basis pemikiran yang bersifat prismatic juga telah tercermin dalam Pasal 4 Ketetapan MPR No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang mana ditegaskan sebagai berikut:¹²

- a. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia.
- c. Menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasikan keanekaragaman hukum dan unifikasi hukum.
- d. Menyejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia.
- e. Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi masyarakat.
- f. Mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan dan pemeliharaan sumber daya agraria /sumber daya alam.
- g. Memelihara keberlanjutan yang dapat memberikan manfaat optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi yang akan datang dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan.
- h. Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi budaya setempat.
- i. Meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antar sektor pembangunan dan antar daerah dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam.

⁶ Philip Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif*, (Bandung: Nusa Media, 2010), hlm. 87. ¹² Suteki, *Rekonstruksi Politik Hukum Hak Atas Air Pro-Rakyat*, (Semarang: Surya Pena Gemilang, 2010), hlm. 75.

- j. Mengakui, menghormati dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam.
- k. Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu.
- l. Melaksanakan desentralisasi berupaya pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat berkaitan dengan
- m. Alokasi dan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam.

Politik Hukum Agraria yang akan diambil oleh pemerintah (penguasa) tentu tidak hanya tergantung kepada pelaksanaan nilai-nilai normatif yang terkandung dalam peraturan formal tapi juga ditentukan oleh perilaku dari pemerintah agar dalam implementasi terhadap UUPA senantiasa mengedepankan kepada hati nurani (moral) demi terwujudnya keadilan untuk kesejahteraan bersama.

D. Kesimpulan

1. Globalisasi yang melanda perekonomian Indonesia telah mengubah paradigma pembangunan ekonomi Indonesia yang telah dicita-citakan dalam Konstitusi. Kemunculan arus globalisasi telah mengubah kebijakan/politik hukum (*Ius Constituendum*) yang sebagaimana diamanatkan dalam Konstitusi (*Ius Constitutum*). Arus globalisasi yang ditandai dengan industrialisasi dalam bidang ekonomi telah membawa perubahan yang sangat signifikan dalam kehidupan masyarakat Indonesia, hal ini dapat terlihat dari adanya pengaruh yang sangat reduktif terhadap nilai-nilai ideal yang terkandung dalam UUPA. Pengaruh tersebut berimplikasi pada bergesernya politik hukum agraria yang semula melandasi kepada prinsip kolektivis yang menekankan kepada kepentingan bersama akan tetapi dalam implemenasinya justru mengalami pergeseran menjadi individualistis (kapitalis) yang menekankan pada kepentingan pribadi (kelompok).
2. Fungsi sosial atas tanah yang diamanatkan dalam UUPA sejatinya bermaksud ingin menciptakan kesejahteraan/kemakmuran bersama rakyat Indonesia, akan tetapi hal ini justru hanya sebatas norma ideal yang terkandung dalam UUPA karena dalam aktualisasinya pemerintah justru telah mereduksi fungsi sosial atas tanah tersebut menjadi fungsi individualis yang menguntungkan pribadi. Hal ini terjadi karena dipengaruhi oleh watak dari subjek pemerintah yang hanya mengandalkan rasionalisasi semata tanpa melandasi kepada hati nurani yang mengabaikan rasa keadilan masyarakat.
3. Oleh karena itu, UUPA yang sejatinya sudah memiliki landasan filosofis yang sesuai dengan jiwa bangsa Indonesia (kolektivis, gotong-royong) perlu mengoptimalkan segala nilai-nilai yang ada dalam menghadapi segala perubahan-perubahan sosial yang terjadi dalam masyarakat menjadi sebuah nilai yang responsif sehingga melahirkan konsepsi hukum yang bersifat monodualisme/prismatik. Konsepsi hukum prismatik sangat diperlukan agar UUPA senantiasa mampu menghadapi segala tantangan globalisasi di masa depan dengan tetap berpegang kepada nilai-nilai fundamental (jiwa) bangsa Indonesia demi mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

E. Saran

1. Perubahan fungsi sosial tanah yang diamanatkan dalam UUPA sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik dari penguasa yang menekankan kepada kepentingan pribadi sehingga mengabaikan kepentingan dan kesejahteraan bersama. Penekanan politik hukum kepada nilai kepentingan individu justru menimbulkan kesenjangan yang sangat jauh dari tujuan fungsi sosial dr UUPA itu sendiri yakni kesejahteraan bersama. Oleh karena itu watak pribadi yang dimiliki oleh penguasa dalam menjalankan peraturan tersebut hendaklah senantiasa berpedoman pada hati nurani (moral) agar

mampu mencapai cita-cita ideal yang terkandung dalam UUPA yakni keadilan dan kesejahteraan bersama.

2. Rekonstruksi politik hukum yang terkandung dalam UUPA dalam menghadapi perubahan-perubahan sosial yang terjadi dalam masyarakat haruslah bersifat responsif dengan mempertahankan hal-hal yang esensial terhadap integritasnya sambil memperhatikan segala kekuatan-kekuatan baru dalam lingkungannya agar tercipta suatu nilai yang prismatic dalam konsepsi monodualisme yang terkandung dalam UUPA.

F. Daftar Pustaka

- Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010).
- Anthony Giddens dan Jonathan Turner, *Social Theory Today*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008).
- Faisal, *Menerobos Positivisme Hukum*, (Yogyakarta, Rangkang-Education, 2010).
- FX. Adji Samekto, *Justice Not For All "Kritik terhadap Hukum Modern dalam Perspektif Studi Hukum Kritis"*, (Yogyakarta: Genta Press, 2008).
- Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2010).
- Munir Fuady, *Teori-Teori dalam Sosiologi Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2011).
- Otje Salman dan Anthon F. Susanto, *Teori Hukum "Mengingat , Mengumpulkan dan Membuka Kembali"*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008).
- Philip Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif*, (Bandung: Nusa Media, 2010).
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000).
- , *Satjipto Rahardjo dan Hukum Progresif*, (Jakarta: Epistema Institute, 2011).
- Suteki, *Rekonstruksi Politik Hukum Hak Atas Air Pro-Rakyat*, (Semarang: Surya Pena Gemilang, 2010).
- Yusriyadi, *Industrialisasi dan Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik atas Tanah*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010).