

Senin Selasa Rabu Kamis Jumat Sabtu Minggu

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16
17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31

Jan Feb Mar Apr Mei Jun Jul Ags Sep Okt Nov Des

52 Tahun UUPA

Pembaruan Hukum Agraria Nasional

**BERNHARD
LIMBONG**



Hari ini, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) genap berusia 52 tahun sejak diundangkan 24 September 1960. UUPA No.5 Tahun 1960 diakui sebagai produk hukum agraria Indonesia modern dan satu-satunya benteng keadilan agraria yang mensejahterakan. Produk hukum paling populis (lebih bernuansa pro kepada rakyat kecil atau petani) dibandingkan dengan produk-produk hukum lainnya yang dibuat pasca Indonesia Merdeka hingga hari ini.

Itu sebabnya, UUPA begitu legendaris sehingga hari penerbitannya selalu diperingati sebagai Hari Agraria. UUPA pun kemudian dianggap sebagai undang-undang payung (*umbrella act*) dari seluruh peraturan yang mengatur mengenai agraria dan pertanian. Lembaga legislatif pun 'tidak/belum berani' mengutak-atiknya, kecuali menerbitkan sejumlah undang-undang sektoral terkait agraria.

Namun, *de facto*, telah terjadi ketidaksinkronan antara UUPA dengan undang-undang sektoral sehingga menimbulkan konflik hukum (*conflict of law*). Konflik hukum tidak hanya terjadi antara UU sektoral, UUPA dan UUD 1945, tapi juga antara UU sektoral itu

sendiri. Selain memiliki kelemahan ideologis filosofis, sejumlah pasal dalam UU sektoral justru saling tumpang-tindih, saling menegasikan, bahkan saling bertentangan. Konflik hukum inilah yang menjadi salah satu faktor utama terjadinya sengketa dan konflik agraria selama ini.

Hal itulah yang mendasari berkembangnya diskursus penyempurnaan UUPA, yang memuncak/mengkristal dalam Tap MPR No. 9 Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Dalam keputusan politik bersejarah itu, dinyatakan secara eksplisit tentang amanat untuk menyempurnakan UUPA. Amanat Tap MPR tersebut kemudian turun ke Keputusan Presiden No. 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanian.

Kalau ada ahli atau aktivis yang tidak/kurang sepakat untuk mengamendemen UUPA, hal itu lebih pada kekuatiran akan potensi hilangnya roh Pancasila dan UUD 1945 yang sedemikian kuat dalam UUPA itu. Terlepas dari beberapa kekurangannya, UUPA adalah produk hukum yang mampu menjabarkan nilai-nilai dasar dalam Pancasila dan UUD 1945.

Kelompok yang menolak amendemen terhadap UUPA menjadikan proses dan hasil amendemen UUD 1945 sebagai referensi. Jika UUD 1945 saja sampai empat kali diamendemen dan dikritik telah mengubah orientasi Negara bangsa (sehingga muncul gerakan kembali ke UUD 1945 yang asli), apalagi hanya sebuah UUPA. Dari berbagai pengalaman dalam proses pembuatan UU selama ini, tidak ada jaminan 'jatidiri' UUPA akan langgeng abadi.

Kata kuncinya ialah politik hukum agraria yang berorientasi pada tiga patokan dasar: nilai-nilai fundamental ideologis Pancasila dan konstitusional UUD 1945 tentang moral, kesetaraan, keadilan, dan kesejahteraan. Jika pembuat undang-undang berpegang teguh pada Pancasila dan UUD 1945, diyakini seluruh produk hukum terkait agraria tidak akan pernah menyebabkan konflik hukum (*conflict of law*) yang justru menjadi salah satu akar sengketa dan konflik agraria selama ini.

Namun, banyak yang meragukan, politik hukum kita yang lemah dalam memegang erat nilai-nilai dasar Pancasila dan UUD 1945. Secara teoritis, hukum sebagai subsistem (kekuasaan) Negara, tak akan pernah lepas dari politik kekuasaan dan ekonomi politik. Dengan demikian, politik hukum agraria nasional akan selalu mengakomodir ekonomi politik yang berorientasi pada investasi dan industrialisasi yang ekstraktif eksploratif seperti terlihat pada produk hukum agraria setelah tahun 1967.

Dalam rangka pembaruan hukum agraria nasional, langkah pertama yang harus dilakukan adalah mengamendemen UUPA atas beberapa kelemahannya. *Pertama*, materi muatan UUPA lebih banyak mengatur soal tanah. Amendemen harus bias mengatur secara jelas dan tegas soal tata-ruang, kehutanan, pertambangan, air, migas, dan lingkungan hidup.

Kedua, UUPA belum mengatur secara memadai aspek perlindungan HAM bagi masyarakat pemegang hak atas tanah, khususnya petani dan masyarakat adat. Pengaturan aspek HAM ini dalam UUPA menjadi landasan bagi penyusunan RUU Perlindungan Masyarakat Adat yang saat ini masih digodok oleh DPD RI. Masih dalam konteks HAM, kehadiran UU Ganti Rugi juga terasa sangat mendesak.

Ketiga, UUPA sudah tak mampu mengakomodasi tuntutan perkembangan global, terutama ekonomi industrial, kemajuan teknologi, dan kebutuhan ekologis. Amendemen terhadap UUPA harus mampu menyeimbangkan tuntutan ekonomi yang berorientasi pada investasi dan industrialisasi dengan hak-hak dasar masyarakat di bidang sosial, ekonomi, politik, dan ekologi.

Keempat, UUPA belum mengatur secara tegas institusi yang mengkoordinir pengaturan dan pengelolaan keagrariaan. Dalam kaitan ini, UUPA harus menentukan, misalnya, Departemen Agraria, sebagai institusi tertinggi yang berwenang melakukan koordinasi soal pengaturan penggunaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam.

Responsif Progresif

Proses amendemen harus dilakukan dalam standar tinggi dengan komitmen tidak mengubah UUPA secara mendasar. Amendemen harus didasari semangat melengkapi, memperjelas, dan menyempurnakan pasal-pasal yang mengandung kelemahan. Patokan dasarnya cuma dua: nilai-nilai fundamental Pancasila dan UUD 1945 harus dijabarkan secara jelas, tegas, dan tepat.

Untuk itu, proses amendemen harus memakai pendekatan demokratis populistik serta hak-hak asasi masyarakat di bidang sosial, ekonomi, politik, budaya, hukum, dan ekologis. Hanya dengan itu, UUPA hasil amende-

men menjadi instrumen hukum yang efektif, responsif, dan antisipatif terhadap tuntutan zaman dan kebutuhan riil masyarakat Bangsa yang selalu dinamis.

Dalam kaitan itu, penerapan konsep pemikiran hukum progresif yang dicetuskan Satjipto Rahardjo menjadi relevan dan penting. Inti pemikirannya ialah hukum dari manusia dan dibuat untuk manusia. Karena itu, hukum harus berpusat pada manusia. Karena manusia itu dinamis, maka hukum pun bersifat dinamis. Hukum memang harus menjamin kepastian hukum. Tapi, kepastian hukum yang tidak berkeadilan bukanlah hukum (Satjipto Rahardjo).

Pemikiran filsafat hukum Satjipto Rahardjo sudah banyak dikaji para ahli hukum kita. Bahkan warisan pemikiran sang begawan hukum Indonesia itu selama ini sudah menjadi paradigma para hakim di MK di bawah kepemimpinan Mahfud MD.

Demikian pula dalam pembuatan dan atau harmonisasi UU sektoral harus berani mencopot atau merevisi pasal-pasal yang dinilai bertentangan dengan nilai-nilai dasar dalam UUPA hasil amendemen maupun UUD 1945. Selanjutnya, UU sektoral yang berpotensi tumpang-tindih, saling menegasiakan harus diluruskan. Sebut saja UU Kehutanan, UU Migas, UU Tata Ruang, UU Pengadaan Tanah, UU Otonomi Daerah, UU Penanaman Modal. Setelah level UU sektoral disinkronisasi, maka tugas berikutnya adalah mengharmonisasi seluruh peraturan pelaksanaan di bawahnya.

Politik hukum progresif juga menghendaki keberanian untuk membuat hukum (UU) yang tidak ada. Misalnya, menerbitkan UU Ganti Rugi, UU Peradilan Agraria, UU Hak Atas Tanah, UU Perlindungan Masyarakat Adat. Politik hukum progresif juga harus berani memperkuat kelembagaan agraria. Misalnya, mengembalikan status Kementerian Agraria dan pembentukan lembaga peradilan agraria/adat. Hal ini penting mengingat masalah keagrariaan sangat sentral substansial bagi Indonesia, sebagai negara agraris dan bahari.

Kualitas kita berhukum tentu tidak berhenti pada perlindungan dan kepastian hukum berkeadilan di atas kertas. Persoalan kita selama ini justru banyak terjadi dalam penerapan hukum di lapangan karena ada saja yang mencari celah hukum untuk mewujudkan ambisi/kepentingan pribadi atau kelompok.

Mencermati kompleksitas persoalan hukum agraria di negeri ini, harapan kita pada akhirnya memang bergantung pada para hakim progresif. Warga marjinal pemegang hak atas tanah dan pemilik tanah ulayat selama ini kerap menjadi korban akibat berbagai kelemahan regulasi, terutama pasal-pasal UU sektoral yang saling tumpang-tindih dan bertentangan dengan nilai-nilai dasar Pancasila dan UUD 1945.

Hari Agraria tahun ini kiranya tidak lewatkan begitu saja tanpa makna. Di tengah kegamangan kita berhukum, semoga peringatan kelahiran UUPA 1960 ke-52 menguatkan tekad para pembuat dan penegak hukum untuk segera berbuat: membaharui hukum agraria nasional demi rakyat banyak, demi masa depan Negara dan Bangsa ini.