

IDIOLOGI PANCASILA DALAM POLITIK HUKUM TANAH AGRARIA DI INDONESIA

Oleh: Mohamad Yusup, SH.,LL.M.¹

Pendahuluan

Republik Indonesia sebagai negara menempatkan tanah pada kedudukan yang penting. Perjalanan sejarah bangsa Indonesia yang dijajah selama 350 tahun oleh Kolonial Belanda, menunjukkan indikasi bahwa tanah sebagai milik bangsa Indonesia yang telah diatur oleh bangsa lain dengan sikap dan niat yang asing bagi kita. Tanah sebagai berkah ilahi telah menjadi keresahan dan sumber penindasan.

Rakyat ditindas melalui politik dan hukum pertanahan yang tidak berkeadilan, demi kemakmuran bangsa lain. Sebab dasar politik agraria kolonial adalah prinsip dagang, yaitu mendapatkan hasil bumi/bahan mentah dengan harga yang serendah mungkin, untuk kemudian dijual dengan harga tinggi, dengan tujuan mencari keuntungan sebesar-besarnya bagi diri pribadi penguasa kolonial yang merangkap menjadi pengusaha. Oleh karena itu setelah kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1945, maka bangsa Indonesia mengatur sendiri tanah yang telah kita kuasai dan miliki. Akan tetapi mengatur tanah yang telah dimiliki dan dikuasainya sendiri tidaklah mudah, walaupun telah tegas dinyatakan dalam Pancasila Khususnya sila *Ke-2* yang berbunyi Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab dan sila *Ke-3* yang berbunyi Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia, serta UUD 1945 Pasal 33 ayat 3 yang merupakan landasan ideal hukum agraria nasional yang telah menetapkan bahwa : "Bumi Air dan Kekayaan Alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".

Dasar dan tujuan politik agraria nasional adalah sama dan sebangun dengan dasar dan tujuan perjuangan rakyat Indonesia seperti yang tertuang dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 yang berbunyi² :

"Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum,

¹ Adalah Dosen Pada Prodi Ilmu Pemerintahan STISIP BANTEN RAYA

² Pembukaan Undang-undang Dasar 1945

mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial,.....dst.

Jelaslah bahwa tujuan politik agraria nasional bukan keuntungan yang sebesar-besarnya bagi penguasa yang merangkap sebagai pengusaha.³ Atas landasan ideal ini, sesuai dengan falsafah Pancasila bangsa Indonesia memandang tanah sebagai karunia Tuhan yang mempunyai sifat magis-religius harus dipergunakan sesuai dengan fungsinya untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran yang berkeadilan dan tidak dibenarkan untuk dipergunakan sebagai alat spekulasi orang atau masyarakat, karena kemerdekaan Indonesia bukanlah hasil perjuangan perorangan atau golongan lain tetapi merupakan perjuangan seluruh rakyat Indonesia.

Hukum Agraria yang kita pusakai sekarang, mempunyai pokok tujuan : menjamin modal besar partikelir di atas kepentingan Rakyat Indonesia sendiri, dengan memerikan hak-hak istimewa kepada orang asing akan tanah, dibalik itu mengabaikan hak rakyat.⁴ Untuk mengganti Undang-undang yang lama warisan zaman penjajahan dengan yang baru, perlu kita terapkan dasar-dasar untuk menentukan Politik dan Hukum Agraria yang baru. Untuk merumuskan dasar Politik dan Hukum Agraria ini, maka yang menjadi dasar dan pegangan ialah cita-cita rakyat membentuk negara sebagai bangsa yang merdeka.

Mengenai perubahan dasar Hukum Agraria ini terdapat banyak pandangan oleh bermacam-macam aliran dalam masyarakat, partai politik, dan organisasi masyarakat, terutama organisasi tani.

Dasar untuk menentukan politik Agraria⁵ :

1. Negara Republik Indonesia adalah Negara Kerakyatan
2. Negara Kerakyatan menjamin
 - a. Hak asasi manusia
 - b. Kemakmuran dan kesejahteraan rakyat

³ Iman Soetikno (1982), "Politik Agraria Nasional". Gadjah Masa University Press. Yogyakarta, Hal 3.

⁴ Mochammad Tauchid (2009), "Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia", STPN Press, Yogyakarta, Hal 310.

⁵ Ibid, Hal 352.

3. Hak asasi manusia tidak boleh dipergunakan untuk menentang kepentingan masyarakat dan negara
4. Usaha untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat ini dijalankan dengan :
5. Usaha perorangan tidak boleh merugikan kepentingan masyarakat dan negara
6. Negara mengatur dengan rencana ketiga usaha itu untuk tujuan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.
7. Pemerintah pusat berkewajiban menjalankan dan mengurus usaha-usahan yang tidak diselenggarakan oleh daerah, misalnya mengenai: pertanian negara, hubungan luar negeri, politik keuangan, perhubungan serta rencana pokok bagi masyarakat dan negara. Usaha yang diselenggarakan oleh negara meliputi : pertambangan, kehutanan, dan kekayaan alam lainnya.

Atas dasar dan tujuan tersebut maka dapat ditetapkan rumusan politik agraria sebagai berikut :

1. Tanah adalah sumber dan tiang penghidupan setiap manusia
2. Bagi Indonesia tanah itu menjadi pokok pertama bagi sumber kehidupan dan kemakmuran serta kesejahteraan bagi rakyat
3. Politik tanah harus berdasarkan dan bertujuan kemakmuran serta kesejahteraan rakyat
4. Hukum tanah menjadi pokok-pokok dasar mengatur pemakaian tanah sesuai dengan tujuan dan politik tersebut diatas. Segala undang-undang dan peraturan pemakaian tanah harus ditujukan untuk kepentingan tersebut

Sebagai dasar-dasar hukum yang mengatur pemakaian tanah ditentukan sebagai berikut⁶ :

1. Bagi seluruh bangsa Indonesia hanya ada satu macam bentuk hak tanah, dengan hak-hak yang serupa bagi segenap warga Negara. Tidak ada hak-hak istimewa bagi seseorang atau golongan warga Negara di atas orang atau golongan lain.
2. Warga Negara mempunyai hak milik atas tanah, dengan ketentuan :

⁶ Ibid, Hal 353.

- a. Tanah pertanian hanya untuk orang tani, yaitu orang yang hidup dari hasil mengusahakan tanah yang diusahakan dengan kerja sama koperatif, dalam penggarapan, pengolahan, dan penjualan hasilnya. Ini berarti bahwa tidaklah dibolehkan orang yang bukan tani (*non agriculturis*) memiliki (menguasai) tanah pertanian. Tanah untuk tempat kediaman dapat diberikan kepada orang bukan tani menurut keperluannya.
- b. Adanya pembatasan luas milik tanah bagi tiap-tiap keluarga tani, dengan batas minimum berdasarkan perhitungan penghasilan tani cukup untuk mencapai tingkat hidup layak menurut syarat-syarat jasmani dan rohani, dan pembatasan maksimum luas tanah yang dengan syarat dan cara pertanian modern tidak memberi kemungkinan timbulnya pemerasan dan penghisapan di lapangan.

Dengan melihat syarat a dan b tersebut, maka tidak ada tempat lagi untuk pemusatan pemilikan tanah luas dalam satu tangan yang diambil untungnya dengan diparokan atau disewakan kepada orang lain.

3. Desa sebagai daerah kesatuan hidup yang berotonom mempunyai hak wilayah dengan batasan undang-undang Negara, yaitu :
 - a. hak mengawasi pemakaian tanah dalam lingkungan agar hak milik perseorangan atas tanah tidak dipergunakan yang merugikan kepentingan masyarakat
 - b. untuk kepentingan kemakmuran masyarakat atau buat kepentingan umum lainnya dalam desa, buat sementara waktu atau selama-lamamnya, desa tempat mengambil tanah dengan memberi ganti kerugian yang semestinya kepada pemilik
 - c. menjaga dan mengawasi agar pemindahan hak tanah dalam desa tidak merugikan masyarakat sedesa dengan memperingati batas minimum milik tanah bagi penjual dan pembelinya
 - d. mencegah dan meniadakan pengluasan/ penimbun milik tanah di atas maksimum di samping pengecilan (*versnippering*) milik tanah yang karena kecilnya tanah tidak efisien lagi
 - e. dengan persetujuan desa ditetapkan seseorang tidak boleh menjual tanah kepada orang lain desa yang akibatnya akan merugikan desa. Orang yang

sudah mencapai batas maksimum luas tanahnya tidak boleh menambah lagi, sebaliknya tanah hanya seluas minimum tidak boleh dipecah lagi

- f. desa mendorong dan membimbing pertumbuhan usaha pertanian modern dalam bentuk koperasi dalam hal penggarapan tanah, pengolahan dan penjualan hasil. Pertanian rakyat hanya dapat dijalankan apabila ada kesadaran rakyat tani sendiri.

4. Peran dan fungsi negara dalam hukum agraria :

- a. Negara mengatur dengan undang-undang tentang pemakaian tanah berdasarkan politik politik yang bertujuan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat
- b. Negara menjalankan pengawasan yang tertinggi akan terlaksananya undang-undang dan peraturan agar pemakaian tanah tidak menyimpang dari tujuan
- c. Negara dapat mengambil tanah untuk dipakai bagi kepentingan umum, seperti untuk bangunan-bangunan jalan, kebun percobaan dan untuk kepentingan umum lainnya, dengan membayar ganti rugi yang semestinya

Demikian dasar-dasar politik dan hukum agrarian untuk mengganti Undang-undang Agraria yang lama. Segala peraturan dan undang-undang selanjutnya berdasarkan atas pokok dan ketentuan diatas.

Studi kasus Politik, ekonomi dan hukum agraria

Mencuatnya kasus-kasus sengketa tanah di Indonesia beberapa waktu terakhir seakan kembali menegaskan kenyataan bahwa selama 62 tahun Indonesia merdeka, negara masih belum bisa memberikan jaminan hak atas tanah kepada rakyatnya. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria (UU PA) baru sebatas menandai dimulainya era baru kepemilikan tanah yang awalnya bersifat komunal berkembang menjadi kepemilikan individual.

Terkait dengan banyak mencuatnya kasus sengketa tanah ini, Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Joyo Winoto mengatakan, bahwa terdapat sedikitnya 2.810 kasus sengketa tanah skala nasional. Kasus sengketa tanah yang berjumlah 2.810 kasus itu tersebar di seluruh Indonesia dalam skala besar. Yang bersekala kecil, jumlahnya lebih besar lagi.

Pasal 33 UUD 1945 adalah pasal yang dikenal sebagai pasal ideologi dan politik ekonomi Indonesia. Salah satu hal yang masih menjadi perdebatan mengenai pasal 33 UUD 1945 adalah pengertian “Hak Menguasai Negara”, atau yang disingkat HKN⁷ hal ini yang sering menjadikan sengketa antara Negara dengan masyarakat. Negara tidak hanya menguasai segi politik makro dari suatu system politik-ekonomi yang diterapkan, melainkan secara mikro juga terlibat kegiatan investasi sebagai pengusaha. Gejala Negara sebagai pengusaha agaknya tidak pudar dengan perginya kolonialisme dari Indonesia. Suatu gejala gaya baru dan dikembangkan di Indonesia pasca colonial adalah munculnya PIR (Perkebunan Inti Rakyat), (Ingat; Kasus Mbok Minah yang mencuri 3 buah biji kakao milik perkebunan pemerintah), kemunculan PIR tidak terlepas dari strategi Negara dalam pengelolaan industri perkebunan dibawah naungan BUMN (Badan Usaha Milik Negara) yang lahir sejak nasionalisasi perusahaan asing pada 1957. pola kelanjutan PIR adalah pengambilalihan tanah petani oleh Negara, kemudian tanah tersebut dibagi-nagi kembali dalam persil-persil yang lebih kecil, dan kemudian di atas tanah tersebut wajib ditanami tanaman tertentu yang ditentukan oleh pemerintah.⁸

Tanah mempunyai makna yang sangat strategis karena didalamnya terkandung tidak saja aspek fisik akan tetapi juga aspek sosial, ekonomi dan budaya bahkan politis serta pertahanan dan keamanan dalam aspek hukum. Secara teoritis sumber daya tanah memiliki 6 (enam) jenis nilai : yaitu 1) nilai produksi, 2) nilai lokasi 3) nilai lingkungan, 4) nilai sosial, 5) nilai politik dan 6) nilai hukum. Sumber daya tanah mempunyai nilai tersebut, ketidaksempurnaan nilai tanah akan mendorong mekanisme mengalokasikan tanah secara tidak adil dan tidak merata. Golongan tanah yang menguasai dan mempunyai akses yang tinggi cenderung untuk memanfaatkan ketidaksempurnaan tersebut untuk kepentingan individu dan golongan penguasa semata. Untuk itu peranan pemerintah dalam mengelola sumber daya tanah sangat diperlukan, peranan tersebut seharusnya tidak hanya terbatas pada upaya untuk menyempurnakan mekanisme yang dapat

⁷ Abdul Mukthie Fadjjar (2005), “Pasal 33 UUD 1945, HAM, dan UU Sumber Daya Air”, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, Hal 8

⁸ Edi Cahyono (2001), “Pekalongan 1830-1870: Transformasi Petani Menjadi Buruh Industri Perkebunan”. Labour Working Group, Bandung. Hal 182-183

mengalokasikan sumberdaya tanah, tetapi juga memerlukan suatu kelembagaan untuk mengemban fungsi di atas, agar tanah dapat dimanfaatkan secara lebih sejahtera.

Yang dimaksud pengelolaan tanah disini adalah suatu proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan sebagaimana tanah dan sumber dayannya didistribusikan, digunakan dan dilindungi didalam masyarakat. Proses pengelolaan tanah dapat dilihat dari bermacam-macam perspektif yang terutama dari sudut pandang ekonomi pengelolaan tanah adalah untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat melalui penggunaan dan pemanfaatan tanah serta sumber dayanya

Tanah menurut UUPA dan Otonomi Daerah

Penegelolaan tanah di Indonesia dalam fungsi sosial mempunyai landasan ideologi dan konstitusional yang merupakan arah dan kebijakan pengelolaan tanah sebagaimana yang tercantum dalam Panca Sila sila *ke-3* yakni Keadilan sosialbagi seluruh rakyat Indoneisa serta Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945. Di dalam pasal tersebut dijabarkan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atai lebih dikenal dengan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) yang memuat kebijakan pertanahan nasional (National Land Policy) yang menjadi dasar pengelolaan tanah di Indonesia.

Dalam menyelenggarakan pengelolaan tanah khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan penguasaan dan hak-hak atas tanah (*Land tenure and land rights*) diperlukan lembaga pendaftaran tanah untuk memberikan kepastian hukum antara pemegang hak dengan tanah, peralihan hak tanah, hak tanggungan atas tanah , peralihan hak tanggungan. Selain itu pendaftaran tanahj merupakan sumber informasi untuk membuat keputusan dalam pengelolaan pertanahan baik dalam penataan, penguasaan , pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Sampai saat ini UUPA masih merupakan landasan hukum untuk menyelenggarakan pengelolaan pertanahan di indonesia. Perubahan penyelenggaraan pengelolaan pertanahan tanpa melakukan perubahan kebijakan nasional pertanahan akan mengandung implikasi hukum yang menyebabkan cacatnya produk hukum yang berkaitan dengan hak atas tanah dan pendaftarannya

Berpijak dari pengelolaan tanah dan sumber dayannya yang diatur dalam UUPA, maka pembagian kewenangan bidang pertanahan di usulkn sebagai berikut :

1. Pemerintah
2. Pemerintah Provinsi
3. Pemerintah Kabupaten/Kota

Sedangkan kewenangan yang merupakan kewenangan pemerintah masih tetap dilaksankn oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dengan azas dekonsentrasi, dalam rangka mengendalikan pemefaatan dan penguasaan tanah dari aspek fisik dan yuridis juga urusan yang berkaitan dengan jaminan kepastian hukum atas tanah. Proses pemberian kepastian hukum atas tanah diperlukan azas keadilan bagi semua pihak (bukan hanya penduduk daerah setempat) atau dengan kata lain melakukan fungsi peradilan dalam bidang pertanahan. Untuk dapat bersikap adil terhadap semua pihak, tentunya urusan jaminan kepastian hukum atas tanah harus bebas dari intervensi pihak luar, termasuk pemerintah kabupaten/kota kewajiban setiap pemegang hak atas tanah yang diberikan jika tidak memelihara termnasuk menambah kesuburan serta mencegah kerusakan sebagaimana yang diamanatkan dalam pasl 15 UU Nomor 5 Tahun 1960, bagi yang melanggar ketentuan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 15 tersebut akan deberikan sanksi hukuman sesuai dengan ketenuan dalam pasal 52 UU Nomor 5 tahun 1960

Kesimpulan

Melihat hal diatas bahwa politik dan hukum agraria yang berladaskan pada Ideologi Pancasila dan UUD 1945 mempunyai sejarah yang panjang, dengan jantung adalah pengusaan tanah oleh penguasa dan pemilik modal. Oleh karenanya dengan adanya otonomi daerah yang kemudian menimbulkan efek bagi kepemilikan dan pengelolaan tanah di daerah diharapkan akan timbul keadilan bagi rakyat di indonesia bukan memunculkan raja-raja kecil yang akan kembali sebelum masuknya Belanda di Indonesia. Dan ketika hal tersebut masih berlangsung maka zaman ini dapat dikatakan sebagai zaman de-idiologisasi pancasila dan zaman pengingkaran atas konstitusi negara Republik Indonesia.

Daftar Pustaka

1. Buku

Abdul Mukthie Fadjar (2005), *Pasal 33 UUD 1945, HAM, dan UU Sumber Daya Air*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta

Iman Soetikinjo (1982), *Politik Agraria Nasional*. Gadjah Masa University Press. Yogyakarta

Edi Cahyono (2001), “Pekalongan 1830-1870: Transformasi Petani Menjadi Buruh Industri Perkebunan”. Labour Working Group, Bandung.

Mochammad Tauchid (2009), *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*, STPN Press, Yogyakarta.

2. Peraturan Perundangan

Pembukaan Undang-undang Dasar 1945