
PEMBAHARUAN HUKUM AGRARIA DI INDONESIA

¹Suwardi, ²Arief Dwi Atmoko

Fakultas Ilmu Hukum, Universitas Narotama

¹suwardi@narotama.ac.id

ABSTRAK

Kebijakan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) dipusatkan pada pelayanan bagi rakyat banyak, terutama golongan petani, yang merupakan bagian terbesar rakyat Indonesia yang keadaan ekonominya lemah. Pada masa itu, mulai dilaksanakan ketentuan-ketentuan land reform mengenai pembatasan penguasaan tanah pertanian, larangan pemilikan tanah secara guntai (absentee), redistribusi tanah yang terkena ketentuan landreform dan absentee, pengaturan bagi-hasil dan gadai tanah pertanian. Selain itu, dilaksanakan juga penghapusan hak-hak kolonial dan ketentuan konversi hak-hak tanah yang semula diatur dalam perangkat hukum yang lama, menjadi hak-hak baru menurut UUPA.

Kata Kunci : *UUPA, pembaruan, tanah, petani*

ABSTRACT

The policy of implementing Law Number 5 of 1960 concerning Basic Agrarian Regulations (UUPA) is centered on services for the people, especially the peasantry, which is the largest part of the Indonesian people whose economic conditions are weak. At that time, the provisions of landreform began to be implemented concerning restrictions on the control of agricultural land, the prohibition of land ownership in a hurry (absentee), redistribution of land affected by landreform and absentee provisions, profit-sharing arrangements and agricultural land pawn. In addition, the abolition of colonial rights and the provisions on the conversion of land rights which were originally stipulated in the old legal instruments, became new rights according to the LoGA.

Keywords: *UUPA, renewal, land, farmers*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah memiliki hubungan yang abadi dengan manusia. Tanah adalah sumber kehidupan, kekuasaan, dan kesejahteraan.¹ Eksistensi tanah dalam kehidupan manusia mampu nyai arti dan sekaligus memiliki fungsi ganda, yaitu sebagai social asset dan capital asset. Sebagai social asset tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial dikalangan masyarakat untuk hidup dan kehidupan, sedangkan capital asset tanah merupakan faktor modal dalam pemanfaatan. Sesuai dengan sifatnya yang multidimensional dan sarat dengan persoalan keadilan, permasalahan tentang pertanahan seakan tidak pernah surut. Pengaturan tentang struktur pertanahan/ keagrarian telah disadari sejak berabad-abad lamanya oleh negara-negara di dunia. Perombakan dan pembaharuan struktur pertanahan/ keagrarian dilakukan untuk memenuhi asas keadilan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Kebijakan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) dipusatkan pada pelayanan bagi rakyat banyak, terutama golongan petani, yang merupakan bagian terbesar rakyat Indonesia dan yang keadaan ekonominya lemah. Pada masa itu, mulai dilaksanakan ketentuan-ketentuan landreform mengenai pembatasan penguasaan tanah pertanian, larangan pemilikan tanah secara guntai (absentee), redistribusi tanah yang terkena ketentuan landreform dan absentee, pengaturan bagi-hasil dan gadai tanah pertanian. Selain itu, dilaksanakan juga penghapusan hak-hak kolonial dan ketentuan konversi hak-hak tanah yang semula diatur dalam perangkat hukum yang lama, menjadi hak-hak baru menurut UUPA.

Menurut Utrecht yang dikutip oleh Budi Harsono, hukum Agraria dalam arti sempit sama dengan Hukum Tanah. Hukum Agraria dan Hukum Tanah menjadi bagian dari Hukum Tata Usaha Negara, yang menguji perhubungan-perhubungan hukum istimewa yang diadakan akan memungkinkan para pejabat yang bertugas mengurus soal-soal tentang agraria, melalui tugas mereka itu. Jadi istilah hukum agraria dalam lingkungan administrasi pemerintahan dibatasi pada perangkat perundang-undangan yang memberi landasan hukum bagi penguasa dalam menjalankan kebijakannya di bidang pertanahan.

Adapun konsep pembaruan agraria sendiri memiliki bentuk dan sifat yang berbeda tergantung pada zaman dan negara tempat terjadinya pembaruan agraria tersebut.

Hal ini mengingat persamaan mendasar dalam pembaruan agraria, yakni inti dari pembaruan agraria adalah pemerataan sumber daya agraria.²

Pemerintah melaksanakan kebijakan penyelenggaraan pembangunan dengan mengutamakan pertumbuhan. Di bidang pertanahan, kebijakan tersebut diterapkan dengan mengutamakan persediaan tanah bagi usaha perusahaan-perusahaan industri, perkebunan besar dan pembangunan perumahan mewah yang dikenal sebagai "real estates" di kota-kota besar, yang semuanya itu memerlukan tanah rakyat, termasuk yang semula diperuntukkan bagi usaha pertanian.

¹ Cholid, Sofyan, Redistribusi Tanah Dalam Usaha Pengentasan Kemiskinan Masyarakat Petani Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial, Jilid 4 No. 2 Oktober 166-187 2006

² Bakri, Muhammad, 2007, Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria),

Hal ini didukung dengan perubahan kebijakan pertanahan (prorakyat menjadi prokapitalis-liberalis) yang terbukti semakin menjauh dari perwujudan pemerataan hasil pembangunan, dan hal itu berarti semakin sulit untuk mewujudkan keadilan sosial. Berbagai fenomena yang mendukung konstataasi tersebut di atas, adalah :

- (1) Tanah difungsikan sebagai mekanisme akumulasi modal yang berakibat terhadap terpinggirkannya hak-hak pemilik tanah pertanian.
- (2) Seiring dengan perkembangan kapitalisme, nilai tanah hanya dilihat berdasarkan nilai ekonomisnya (tanah sebagai komoditas), nilai-nilai non ekonomis menjadi terabaikan.
- (3) Perubahan fungsi tanah, tanah sebagai salah satu faktor produksi utama menjadi sarana investasi dan alat spekulasi/akumulasi modal.
- (4) Globalisasi ekonomi mendorong kebijakan pertanahan yang semakin adaptif terhadap mekanisme pasar, namun belum diikuti dengan penguatan akses rakyat dan masyarakat hukum adat/tradisional/lokal terhadap perolehan dan pemanfaatan tanah.

Kebijakan yang pro pertumbuhan tersebut di atas telah menimbulkan berbagai dampak lain:

- (1) Tanah semakin langka dan mundur kualitasnya.
- (2) Konflik penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam, termasuk tanah, baik yang bersifat struktural maupun horizontal semakin tajam dan meningkat kuantitasnya.
- (3) Kemiskinan dan semakin terbatasnya lapangan kerja, yang antara lain disebabkan karena alih fungsi tanah, utamanya tanah pertanian, untuk penggunaan nonpertanian (industri, perumahan, jasa/pariwisata, infrastruktur, dan lain-lain).
- (4) Semakin timpangnya akses terhadap perolehan dan pemanfaatan tanah/sumber daya alam, karena perbedaan akses modal dan akses politik.
- (5) Semakin terdesaknya hak-hak masyarakat adat/masyarakat lokal terhadap sumber daya alam yang menjadi ruang hidupnya, baik karena diambil secara formal oleh pihak lain (dengan atau tanpa ganti kerugian yang memadai) atau karena tidak diakuinya (secara langsung atau tidak langsung) hak-hak masyarakat adat/masyarakat lokal atas sumber daya alam termasuk tanah oleh Negara.

Kenyataan-kenyataan pelaksanaan kebijakan di bidang Agraria sejak Era Reformasi, menimbulkan pihak-pihak pemerhati rakyat banyak untuk mencabut, mengubah, bahkan mengganti UUPA dan peraturan-peraturan pelaksanaannya. Sejalan dengan hal tersebut, isi Pasal 6 Ketetapan (TAP) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik Indonesia (RI) Nomor IX/MPR/2001 tanggal 9 Nopember 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, menugaskan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI, ***“untuk segera mengaturnya lebih lanjut pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam serta mencabut, mengubah dan/atau mengganti semua undang-undang dan peraturan pelaksanaannya, yang tidak sejalan dengan ketetapan ini.”***

Bahwa UUPA dan peraturan-peraturan pelaksanaannya, dengan konsepsi, semangat dan asas-asas dasar yang melandasinya, tidak bertentangan dengan, bahkan sejalan dengan ketetapan TAP MPR RI IX/MPR/2001 tersebut dan masih relevan, untuk masa kini dan mendatang. Dengan menyadari kekurangan dan kelemahan-kelemahannya, yang perlu dilakukan bukan menggantinya, melainkan menyempurnakan pasal-pasal yang ada. Presiden selaku mandataris MPR menerbitkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan. Isi Keppres tersebut memerintahkan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk melakukan langkah-langkah percepatan penyusunan RUU Penyempurnaan UUPA dan RUU tentang Hak Atas Tanah serta peraturan perundang-undangan lainnya di bidang pertanahan. Apabila didalami, kalimat penyempurnaan secara semantik berarti sesuatu yang sudah baik dijadikan

semakin lebih baik, bukan pembaharuan. Sehingga, konsep-konsep substansi UUPA dapat dipertahankan sedangkan kelemahan dan kekurangannya dapat disesuaikan dengan perkembangan kekinian.³

Bachriadi mengungkapkan “*Kekeliruan pembangunan yang mendasar adalah tidak ditem patkannya pembaruan agraria yang berupa penataan kembali penguasaan, penggunaan, peman faatan, peruntukan dan pemeliharaan sumber-sumber agraria sebagai pra-kondisi dari pemba ngunan...Pembaruan agraria dipercayai pula sebagai proses perombakan dan pembangu nan kembali struktur sosial masyarakat, khususnya masyarakat pedesaan, sehingga tercipta dasar pertanian yang sehat, terjaminnya kepastian penguasaan atas tanah bagi rakyat sebagai sumber daya kehidupan mereka, sistem kesejahteraan sosial dan jaminan sosial bagi rakyat pedesaan, serta penggunaan sumberdaya alam sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.*”

(Deklarasi Pembaruan Agraria, Jogjakarta 1998).

“*Melaksanakan land reform berarti melaksanakan satu bagian yang mutlak dari Revolusi Indo nesia.*” **(Soekarno, 1960).**

Saat ini pemerintah kembali membangkitkan Reforma Agraria dalam konsep baru, dengan konsep Reforma Agraria baru yang sedang dihadapi Bangsa Indonesia.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian-uraian yang telah diungkapkan pada latar belakang, maka penulis merumuskan masalah ini adalah sebagaimana diungkapkan sbb:

1. Apakah Pembaharuan Agraria Sebagai Pondasi Pembangunan ?
2. Apakah diperlukan suatu Pembaharuan Hukum Agraria di Indonesia dalam suatu Rancangan Undang-Undang (RUU) Penyempurnaan UUPA terkait dengan globalisasi ?

METODOLOGI PENELITIAN

Pada penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif yang dilakukan untuk mengkaji dan menganalisis masalah hukum yang ada. Penggunaan metode penelitian normatif ditunjang melalui pendekatan peraturan perUndang-Undangan dengan menelaah peraturan perUndang-Undangan terkait, dan pendekatan konseptual melalui pemahaman dengan memperdalam asas-asas dan doktrin-doktrin para sarjana yang diimplementasikan dan relevan dengan penulisan ini

PEMBAHASAN

a. Pembaharuan Agraria Sebagai Pondasi Pembangunan

Indonesia merupakan salah satu negara yang melaksanakan pembaharuan struktur pertanahan pada periode 1960-an. Sesuai dengan UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat pada tingkatan yang tertinggi menguasai tanah untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan semangat perubahan dan pembaharuan secara mendasar terhadap struktur pertanahan agar dapat memenuhi kepentingan dan keadilan bagi rakyat maka sebagai perwujudan dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dikeluarkan Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok

³ Abdurahman, 1995, Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Indonesia, PT. Citra Aditya Bandung. Alting, Husein, 2010,

Agraria (UUPA) pada Tanggal 24 September 1960. Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria ini merupakan fundamental pengaturan dan pembaharuan struktur pertanahan di Indonesia. Tujuan pokok dari UUPA adalah :

- (1) Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat adil dan makmur;
- (2) Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
- (3) Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 1960 sebagai induk reformasi agraria belum mampu menjadi jawaban atas permasalahan agraria di Indonesia. Selain karena banyak amanatnya belum dilaksanakan, banyak juga aturan-aturan dibawahnya yang bertentangan dengan Pancasila, UUD 1945. Oleh karena itu, sangat mendesak adanya penegasan dan revitalisasi nilai-nilai Pancasila didalam politik agraria nasional.

Di Indonesia, kendati telah lebih dari 50 Tahun UUPA lahir, namun sampai saat ini belum banyak memberikan arti. Bahkan maraknya kasus-kasus konflik pertanahan seperti kasus sengketa Mesuji dan kasus pertambangan di Bima, merupakan kasus konflik agraria yang terjadi. Bahkan banyak pihak berpendapat bahwa terjadinya kasus-kasus seperti di atas adalah akibat inkonsistensi berbagai pihak, terutama pemerintah dalam pelaksanaan UUPA. Terbukti reformasi agraria malah menjauhkan rakyat dari sektor agraris.⁴

Dalam mengemban tugas menyelenggarakan administrasi pertanahan. Badan Pertanahan Nasional berpedoman pada empat prinsip pertanahan yang memberikan amanat dalam berkontribusi secara nyata untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yaitu : menata kehidupan bersama yang lebih berkeadilan; mewujudkan keberlanjutan sistem kemasyarakatan; kebangsaan dan kenegaraan Indonesia; serta mewujudkan keharmonisan (terselesaikannya sengketa dan konflik pertanahan).

Dalam mencapai visi dan misinya, selanjutnya Badan Pertanahan telah menetapkan 11 agenda pertanahan yang terdiri atas :

- 1). Membangun kepercayaan masyarakat pada Badan Pertanahan Nasional RI;
- 2). Meningkatkan pelayanan dan pelaksanaan pendaftaran tanah serta sertifikasi tanah secara menyeluruh di Seluruh Indonesia;
- 3). Memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah;
- 4). Menyelesaikan persoalan pertanahan di daerah-daerah korban bencana alam dan daerah-daerah konflik di seluruh tanah air;
- 5). Menangani dan menyelesaikan perkara, masalah, sengketa, dan konflik pertanahan secara sistematis;
- 6). Membangun Sistem Informasi Manajemen Pertanahan Nasional dan sistem pengamanan dokumen pertanahan di Seluruh Indonesia;
- 7). Menangani masalah Kolusi, Korupsi, Nepotisme (KKN) serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat;
- 8). Membangun basis data penguasaan dan kepemilikan tanah skala besar;

⁴ Hermeneutika Hukum, UII Press, Yogyakarta. Harsono, Boedi, 2008, Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Djambatan, Jakarta.

- 9). Melaksanakan secara konsisten semua peraturan perundang-undangan pertanahan yang telah ditetapkan;
- 10). Menata kelembagaan Badan Pertanahan Nasional RI;
- 11). Mengembangkan dan memperbarui politik, hukum, dan kebijakan pertanahan (Reforma Agraria).

Berangkat dari 4 (empat) prinsip dan 11 (sebelas) agenda inilah selanjutnya ditetapkan tujuan dari pelaksanaan Reforma Agraria yang terdiri dari enam rumusan yaitu :

- a. Menata kembali ketimpangan struktur penguasaan dan penggunaan tanah ke arah yang lebih adil;
- b. Mengurangi kemiskinan;
- c. Menciptakan lapangan kerja;
- d. Memperbaiki akses rakyat kepada sumber-sumber ekonomi terutama tanah;
- e. Mengurangi sengketa dan konflik pertanahan;
- f. Memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup dan meningkatkan ketahanan pangan.

Adapun strategi dari pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) sebagai mana yang telah dirumuskan oleh BPN-RI adalah sebagai berikut:

- 1). Melakukan penataan atas konsentrasi aset dan atas tanah-tanah terlantar melalui penataan politik dan hukum pertanahan berdasarkan Pancasila, UUD 1945 dan UUPA.
- 2). Mengalokasikan tanah yang langsung dikuasai oleh negara (obyek Reforma Agraria) untuk rakyat (subjek Reforma Agraria).

Tidak dijalankan pembaharuan agraria khususnya landreform di Indonesia justru menjadikan masyarakat Indonesia, khususnya masyarakat-masyarakat yang kehidupannya tergantung pada sumberdaya agraria baik masyarakat petani dipedesaan ataupun komunitas masyarakat adat yang hidup mengelola sumberdaya lahan secara turun-temurun harus berkonflik dengan sektor private/swasta yang di beriijin oleh negara untuk mengelola sumberdaya lahan diIndonesia.⁵

Dalam kontes tersebut sesungguhnya pola landreform dengan pendekatan komunal adalah dalam upaya mengupayakan kemampuan optimal manusia, baik individu maupun kelompok sosial yang sudah berkembang pada masyarakat komunal. Selanjutnya landreform adalah upaya mendorong tumbuhnya kebersamaan dan pemerataan nilai dan kesejahteraan, Pendekatan pola komunal pada masyarakat komunal adalah dalam upaya pembangunan yang menaruh kepercayaan kepada masyarakat untuk membangun dirinya sendiri sesuai dengan kemampuan yang ada padanya. Kepercayaan ini dinyatakan dalam bentuk kesempatan yang sama, kebebasan memilih, dan kekuasaan yang memutuskan, berikutnya adalah pembangunan yang berkelanjutan artinya bukan hanya ramah lingkungan tetapi tradisi-tradisi lokal harus ditingkatkan kualitasnya untuk keberlanjutan sistem dan produktifitas lahan sehingga menjadikan masyarakat untuk mempunyai kemampuan membangun secara mandiri dan independence yaitu pembangunan berarti mengurangi ketergantungan untuk menciptakan hubungan saling menguntungkan dan saling menghormati. Hal tersebut yang harus menjadi perhatian bagi perancang, perencana dan pelaksana model pembaharuan agraria nantinya.

⁵ Kartohadiprodjo, Soediman, 1967, Pengantar Tata Hukum di Indonesia, PT Pembangunan, Jakarta.
Kasim, If dhal, 1996, Tanah Sebagai Komoditas : Kajian Kritis Atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru, ELSAM, Jakarta

b. Perlunya Pembaharuan Hukum Agraria di Indonesia

Tanah adalah aset bangsa Indonesia yang merupakan modal dasar pembangunan menuju masyarakat adil dan makmur. Oleh karena itu, pemanfaatannya haruslah didasarkan pada prinsip-prinsip yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat Indonesia. Dalam hal ini harus dihindari adanya upaya menjadikan tanah sebagai barang dagangan, objek spekulasi, dan hal lain yang bertentangan dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945.

Kebijakan pertanahan didasarkan kepada upaya konsisten untuk menjalankan amanat Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yaitu "...bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasi negara untuk digunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat...". Oleh karena itu, merupakan tugas negara untuk melindungi hak-hak rakyat atas tanah dan memberikan akses yang adil atas sumber daya agraria, termasuk tanah.

Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 diatas, dapat dikemukakan prinsip-prinsip kebijakan pertanahan nasional, diantaranya:

- a) Kebijakan pertanahan diletakkan sebagai dasar bagi pelaksanaan program pembangunan dalam upaya mempercepat pemulihan ekonomi;
- b) Kebijakan pertanahan merupakan dasar dan pedoman bagi seluruh kegiatan pembangunan sektoral yang memiliki kaitan baik secara langsung maupun tidak dengan pertanahan;
- c) Kebijakan pertanahan dibangun atas dasar partisipasi seluruh kelompok masyarakat sebagai upaya mewujudkan prinsip *good governance* dalam pengelolaan pertanahan;
- d) Kebijakan pertanahan diarahkan kepada upaya menjalankan TAP MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam.

Pembaruan Agraria sebagai suatu isu, bersifat kompleks dan multidimensi, dan oleh karena itu pendefinisianannya tidaklah sederhana. Namun demikian, tanpa bermaksud menyederhanakan kompleksitas permasalahannya, pembaruan agraria (agrarian reform) pada intinya meliputi hal-hal sebagai berikut :

- a) Suatu proses yang berkesinambungan artinya dilaksanakan dalam satu kerangka waktu (time frame), tetapi selama tujuan pembaruan agraria belum tercapai, pembaruan agraria perlu terus diupayakan;
- b) Berkenaan dengan restrukturisasi pemilikan/penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam (sumber agraria) oleh masyarakat, khususnya masyarakat pedesaan;
- c) Dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian hukum dan perlindungan hukum atas kepemilikan tanah dan pemanfaatan sumber daya alam (sumber daya agraria), serta terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Reformasi agraria tidak bisa dilepaskan dari dinamika politik, perdebatan ideologi, dan campur tangan pihak internasional dimasa lampau. Apa yang terjadi di masa lampau tersebut masih beresonansi dengan keberadaan struktur agraria di Indonesia kini. Sehingga sekarang ini sangat mendesak diperlukan suatu studi yang lebih komprehensif mengenai gagasan reforma agraria di Indonesia, terutama dalam menata politik pertanahan nasional yang menuai banyak masalah.

RUU Pertanahan mencakup sinkronisasi dan harmonisasi berbagai peraturan perundangan terkait tanah, seperti UU Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU Penataan Ruang, UU Perkebunan, serta UU Pertambangan, Mineral dan Batubara. Aspek-aspek hukum adat juga ditata ke dalam sistem keagrariaan nasional. Dengan demikian, tampak adanya penerimaan terhadap paham sektoralisme dalam penyempurnaan UUPA.

Unsur yuridis dalam RUU ini adalah sebagai amanat dalam arah kebijakan pembaruan agraria yang terdapat dalam Pasal 5 ayat (1) huruf d dan e TAP MPR IX/MPR/2001 yaitu :

- 1) Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menja min terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip pembaruan agrarian.
- 2) Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumberdaya agraria yang terjadi.

Sedangkan unsur filosofis dalam RUU ini adalah mengatur tanah secara komprehensif untuk kemakmuran rakyat. Sedangkan unsur sosiologisnya, tersebaranya pengaturan agraria diberbagai bidang atau sektor sehingga dibutuhkan suatu sinkronisasi yang mengatur secara komprehensif tentanh pertanahan. Berdasarkan pendapat-pendapat yang ada dalam masyarakat melalui organisai kemasyarakatan RUU tentang Pertahanan berdampak kepada upaya-upaya hukum untuk memuluskan proses eksploitasi tanah secara liberal. Melalui mekanisme privatisasi, libera lisasi dan deregulasi para penguasa modal semakin terfasilitasi untuk melakukan eksploitasi sumber-sumber agraria yang ada.

Pembaharuan agraria, atau sering juga digunakan istilah *“Reforma Agraria”* sebagai peng ganti istilah *“Agrarian Reform”*, merupakan suatu keniscayaan yang harus dilakukan. Selu ruh pihak hampir pasti menyetujui dilakukannya pembaruan agraria di Indonesia, sebagaimana telah termaktub dalam Tap MPR No. IX Tahun 2001. Lahirnya ketetapan ini yang inisiatornya berasal dari kalangan non pemerintah menunjukkan bahwa ada kesepakatan tentang perlunya pembaruan agraria dijadikan perhatian bersama.

Jadi hukum-hukum di Indonesia juga harus ditujukan untuk mencapai tujuan-tujuan negara sebagaimana tertuang di dalam pembukaan UUD 1945 yakni untuk membangun segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahte raan dan kemakmuran rakyat. Ketentuan konstitusi tersebut haruslah menjadi instrumen dasar dalam penataan kembali politik agraria nasional dalam kerangka reforma agraria dengan menjadi kan Pancasila sebagai paradigma politik hukum, sehingga Pancasila dapat berfungsi sebagai filosofische grondslag dan common platforms dalam konteks kehidupan bernegara.

c. Penyempurnaan UUPA Yang Tepat Untuk Dapat Mengatasi Terpaan Globalisasi

Upaya positivisasi aturan hukum demi mencapai kepastian hukum, mengakibatkan hukum positif itu harus berbentuk tertulis. Di Indonesia, pengaruh ajaran legisme sangat berperan dalam positivisasi norma hukum. Bentuk hukum positif yang tertulis menduduki posisi utama dalam sistem peraturan perundangundangan Indonesia, dan karenanya kepastian hukum menjadi unsur utama dari hukum.⁶

Dari sudut pandang teoritis, suatu peraturan perundang-undangan sebagai aturan hukum tertulis yang baik yang diharapkan mampu memenuhi unsur dasar hukum yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum, setidaknya harus memenuhi 4 (empat) unsur sebagai berikut:

⁶ E. Utrecht, 1988, Pengantar Hukum Administrasi Negara, Pustaka Tinta Mas, Surabaya. Gau tama, Sudargo, 1998, Tafsiran UUPA 1960, Rineka Cipta, Jakarta.

- 1) Unsur yuridis, artinya bahwa suatu perundang-undangan harus jelas kewenangan pembuatannya, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan keharusan mengikuti tata cara tertentu.
- 2) Unsur sosiologis, artinya bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat materinya akan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan.
- 3) Unsur filosofis, artinya bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat harus memperhatikan nilai-nilai yang baik dan ideal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, seperti tentang keadilan, kebenaran, kesejahteraan, dan sebagainya.
- 4) Unsur teknik perancangan, artinya bahwa dalam menyusun peraturan perundang-undangan bahasa hukumnya harus dirumuskan secara jelas, tegas, dan tepat.

Dalam menyusun peraturan perundang-undangan tidak boleh menggunakan rumusan yang tidak jelas, sehingga rumusannya dapat ditafsirkan dalam berbagai arti atau sistematika yang tidak baik, bahasa yang berbelit-belit, dan lain-lain.

Adapun secara teknis, dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasar kan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi :

- 1) Kejelasan tujuan, dalam arti setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- 2) Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, dalam arti setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
- 3) Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dalam arti pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya;
- 4) Dapat dilaksanakan, dalam arti setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis;
- 5) Kedayagunaan dan kehasilgunaan, dalam arti setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- 6) Kejelasan rumusan, dalam arti setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya; dan
- 7) Keterbukaan, dalam arti dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Persyaratan, unsur dan asas diatas jika dikategorisasi maka dapat dikelompokkan pada dua kelompok besar yakni asas atau persyaratan formal dan material.

Terkait dengan pembentukan rancangan undang-undang dalam rangka pembaruan hukum di bidang agraria, sejumlah prinsip dan dasar kebijakan yang digariskan dalam Ketetapan MPR No.IX/MPR 2001 harus diperhatikan dan menjadi landasan dalam penyusunan berbagai undang-undang dimaksud. Selain itu, agar adanya undang-undang yang hendak dibentuk menjadi suatu solusi bagi persoalan keagrariaan yang ada dan mampu mencapai unsur keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum yang berimbang sebagaimana dicita-citakan, dan

mampu menjadi suatu hukum yang responsif, maka dalam proses tersebut perlu diperhatikan beberapa hal yang dapat dijadikan dasar pijakan yang merupakan hasil pemikiran yang berakar langsung dari kebutuhan masyarakat. Pembangunan hukum yang dilandasi dengan sikap proaktif didasarkan pada penelitian dan kebutuhan hukum akan menghasilkan produk hukum yang efektif.

Menurut **Maria S.W. Sumardjono** setidaknya terdapat empat hal yang perlu diperhatikan sebagai dasar berpijak bagi pembuat kebijakan di masa yang akan datang, yang diantaranya adalah :

- 1). Prinsip-prinsip dasar yang diletakkan oleh UUPA perlu dipertegas dan dikembangkan orientasinya agar dapat diterjemahkan dalam kebijakan yang konseptual sekaligus operasional dalam menjawab berbagai kebutuhan dan dapat menuntun ke arah perubahan yang dinamis.
- 2). Perlu persamaan persepsi pembuat kebijakan berkenaan dengan berbagai hal yang prinsipil, agar tidak menunda jalan keluar dari permasalahan yang ada.
- 3). Tanpa mengingkari banyaknya kebijakan yang berhasil diterbitkan, masih terdapat kesan adanya pembuat kebijakan yang bersifat parsial atau untuk memenuhi kebutuhan jangka pendek, karena belum ielasnya urutan prioritas kebijakan yang harus diterbitkan.
- 4). Masih diperlukan adanya suatu cetak biru kebijakan di bidang pertanahan yang dengan jelas menunjukkan hubungan antara prinsip kebijakan, tujuan yang hendak dicapai, serta sasarannya.

Agenda Pembaruan agrarian yang dituangkan dalam TAP MPR IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, belum sepenuhnya diimplementasikan dalam Prolegnas. Hal itu terutama terlihat dari prolegnas 2010-2014. Hal ini mencerminkan juga program pembaruan hukum agraria belum menjadi program yang menjadi prioritas untuk dilaksanakan.

Pemahaman dan serta keinginan pemerintah dan DPR dalam melaksanakan pembaruan hukum agraria masih belum memenuhi harapan para pembaru agraria di tanah air. Dalam daftar prolegnas 2010 sampai dengan 2014 terdapat beberapa RUU di bidang pertanahan yakni antara lain RUU tentang Pengambilalihan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan, RUU tentang Pengadilan Keagrarian, RUU tentang Pertanahan, RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah beserta Benda-Benda yang berkaitan dengan Tanah, dan RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 56/Prp/Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Namun terkait isu-isu pokok dalam pembaruan hukum agraria sebagaimana telah dipaparkandalam bagian sebelumnya, penulis membatasi untuk melakukan kajian dan analisa pada 3 RUU yaitu: RUU tentang Pengambilalihan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan, RUU tentang Pengadilan Keagrariaan dan RUU tentang Pertanahan.⁷

Pemikiran yang berkembang di tingkat dunia selama ini telah menyepakati, bahwa negara-negara berkembang sudah saatnya melaksanakan kebijakan pembaruan agraria secara sungguh-sungguh. Asumsi dasar yang melandasinya adalah, karena sebagian besar rakyatnya masih menggantungkan hidupnya pada tanah. Dalam kondisi demikian, penataan penguasaan tanah menjadi lebih adil merupakan instrumen yang esensial untuk mengurangi kemiskinan

⁷ Gunanegara, 2008, *Rakyat dan Negara Dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Tata Nusa, Jakarta. Hamidi, Jazim, 2005,

dan ketimpangan pendapatan terutama di pedesaan. Pemikiran ini sudah muncul semenjak Konferensi oleh FAO yang bertajuk "*World Conference on Agrarian Reform and Rural Development*" Tahun 1979. Dalam pertemuan ini, pembaruan agraria merupakan hal yang mendesak dan dilabeli status "*keharusan*". Respon Indonesia terhadap hasil pertemuan ini misalnya tampak dengan kehadiran Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang baru berdiri Tahun 1988 berdasarkan Keppres No. 26 Tahun 1988, meskipun ternyata peranannya tidak sesuai dengan harapan para pemerhati masalah agraria nasional.

Perubahan peta pemikiran yang cepat di tingkat dunia akhir-akhir ini merupakan kondisi yang harus dipertimbangkan dalam setiap pilihan kebijakan pemerintah, termasuk dalam hal konsep dan pendekatan pembangunan pedesaan dan agraria, yang keduanya saling terkait erat. Kegagalan penerapan konsep modernisasi oleh kaum developmentalis di negara-negara berkembang melahirkan banyak pemikiran-pemikiran baru yang sulit ditolak kehadirannya karena misalnya lebih humanis, adil, dan sangat mempertimbangkan kondisi lingkungan. Negara-negara berkembang yang berada pada posisi pengadopsi pemikiran-pemikiran tersebut, maka setiap kebijakan pemerintahnya dipengaruhi oleh isu-isu yang berkembang tersebut. Demikian halnya, dengan kebijakan terhadap masalah pertanahan dan sumber daya alam secara umum (agraria).

Kedudukan lembaga yang menangani pertanahan/agraria dalam susunan kabinet/pemerintahan, berbeda-beda, mengalami pasang surut sesuai dengan nuansa politik yang mempengaruhi penentu kebijakan nasional di zamannya. Dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden No.10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional dalam rangka penguatan kelembagaan Badan Pertanahan Nasional, maka Badan Pertanahan Nasional berperan melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan baik secara nasional, regional, maupun sektoral. Badan Pertanahan Nasional (BPN-RI) diharapkan dapat menjadi garda terdepan bangsa dalam mewujudkan tanah dan pertanahan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, serta keadilan dan keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Republik Indonesia. Hal ini tentu tidak mudah, banyak hambatan dan tantangan kedepan yang harus dihadapi. BPN-RI harus mampu mengembangkan dan menyelenggarakan politik dan kebijakan pertanahan sesuai konsep pembaruan agraria sebagai upaya perwujudan tatanan kehidupan bersama yang bersandar pada ekonomi kerakyatan, keadilan, demokratis, dan partisipatif.

Seiring dengan dinamika perkembangan masyarakat sebagai dampak dari perkembangan di bidang politik, ekonomi, dan sosial budaya maka gagasan atau pemikiran tentang pertanahan juga terus berkembang. BPN-RI dituntut agar mampu mengakomodasi seluruh perkembangan dinamika pertanahan yang semakin kompleks. Berbagai rumusan dan formulasi program-program strategis dibidang pertanahan harus segera dilaksanakan. BPN-RI harus menata kelemahannya sehingga mampu meningkatkan pelayanan dibidang pertanahan, memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah, menyelesaikan berbagai persoalan pertanahan, mengembangkan dan memperbaharui politik, hukum, dan kebijakan pertanahan, serta melaksanakan peraturan perundang-undangan secara konsisten. Dengan demikian maka BPN-RI mampu menjadi lembaga yang dapat mewujudkan cita-cita bangsa yakni menjadikan tanah dan pertanahan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, serta keadilan dan keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Republik Indonesia.

Dalam upaya mewujudkan cita-cita bangsa di bidang pertanahan maka BPN-RI ke depan harus melaksanakan berbagai agenda sebagai berikut :

1. Penataan dan Penguatan Kelembagaan BPN-RI

Badan Pertanahan Nasional dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988. Dalam rangka penguatan kelembagaan Badan Pertanahan Nasional telah ditetapkan Peraturan Presiden No.10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional. Kebijakan ini memandatkan kepada Badan Pertanahan Nasional untuk melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral. BPN-RI harus mampu memberikan pelayanan di bidang pertanahan kepada masyarakat secara berkualitas, bebas KKN, efektif dan efisien, terjangkau, akuntabel, adil, serta tidak diskriminatif. Untuk itu BPN-RI harus melaksanakan penataan dan penguatan kelembagaan melalui reformasi birokrasi.⁸

Reformasi Birokrasi sudah bergulir pada setiap instansi pemerintah pusat dan daerah. Reformasi Birokrasi merupakan perubahan signifikan elemen-elemen birokrasi, antara lain kelembagaan, sumber daya manusia aparatur, ketatalaksanaan, akuntabilitas aparatur, pengawasan, dan pelayanan publik. Hal yang penting dalam reformasi birokrasi adalah perubahan mind-set dan culture-set serta pengembangan budaya kerja. Reformasi Birokrasi harus diwujudkan dalam perubahan secara signifikan (evolusi yang dipercepat) melalui tindakan atau rangkaian kegiatan pembaharuan secara komprehensif, sistematis, dan berkelanjutan. Untuk mewujudkan hal tersebut maka BPN-RI harus melaksanakan beberapa agenda sebagai berikut:

a. Penataan kelembagaan dan penyederhanaan ketatalaksanaan.

Konsep kelembagaan harus disusun berdasarkan visi dan misi yang ingin dicapai. Struktur kelembagaan harus berdasarkan pada prinsip efektif, efisien, rasional, dan proporsional (pembidangan sesuai dengan beban dan sifat tugas).

Terwujudnya sistem dan mekanisme kerja yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel dalam administrasi pemerintahan maupun pelayanan kepada masyarakat. Penerapan otomatisasi administrasi perkantoran (melalui komputerisasi) dan sistem manajemen yang efisien dan efektif.

b. Peningkatan sumber daya manusia.

Sumber daya manusia harus dibangun berbasis kinerja yaitu profesional, netral, dan sejahtera. Kepegawaian berbasis kinerja harus dibangun meliputi standar kompetensi, kompetensi, transparan, penggunaan metode *assessment centre*, *fit and propertest*, jabatan terbuka, orientasi pada prestasi kerja, berorientasi hasil dan kualitas, dan ada catatan prestasi harian pegawai.

Pendidikan dan pelatihan berbasis kompetensi, pola pikir-sikap-perilaku produktif, didukung analisis kebutuhan diklat, dan penyaluran pasca diklat. Jumlah dan komposisi pegawai yang ideal sesuai dengan tugas, fungsi, dan beban kerja. Penerapan *reward and punishment* (penghargaan, sanksi tegas, kriteria dan konsistensi pemberian penghargaan). Peningkatan kesejahteraan pegawai melalui penerapan remunerasi dan pengaturan tunjangan secara adil dan layak.

c. Peningkatan pelayanan publik.

Pelayanan publik merupakan barometer dari transparansi dan akuntabilitas lembaga. Penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat harus berparadigma penyelenggaraan

⁸ Hutagalung, Ari Sukanti dan Markus Gunawan, 2008, *Kewenangan Pemerintah Di Bidang Pertanahan*, PT. Raja Grafindo persada, Jakarta Ibrahim, Johny, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Publishing Malang.

good governance yakni menjadi entrepreneurial competitive government (pemerintahan yang kompetitif), customer driven dan accountable government (pemerintahan tanggap/responsif), serta global-cosmopolit orientation government (pemerintahan yang berorientasi global).

Penerapan prinsip pelayanan prima yang meliputi metode dan prosedur pelayanan, produk dan jasa pelayanan, penetapan standar pelayanan, indeks kepuasan masyarakat, pengembangan model dan penanganan keluhan masyarakat, modernisasi administrasi melalui otomatisasi administrasi perkantoran elektronis di setiap Kantor Pertanahan, penerapan dan pengembangan e-government, serta publikasi secara terbuka prosedur, biaya dan waktu pelayanan.

2. Penyusunan Kerangka Kebijakan Pertanahan

Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Pasal 33 ayat (3), pengelolaan sumber daya alam termasuk pertanahan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Satu hal yang perlu dipahami bahwa pengelolaan sumber daya alam merupakan suatu sistem yang saling terkait satu dengan lainnya. Semua kebijakan yang berhubungan dengan pengelolaan sumber daya alam harus sinkron satu dengan yang lainnya karena masing-masing kebijakan akan saling mempengaruhi. Oleh karena itu, penyusunan kerangka kebijakan pertanahan sangat diperlukan untuk dipergunakan sebagai pedoman oleh semua pihak, baik pemerintah, masyarakat maupun sektor swasta, dalam menangani masalah-masalah pertanahan sesuai dengan bidang tugas dan kepentingannya masing-masing.

Ada empat komponen yang harus dianalisis dalam pengembangan kebijakan pertanahan

- (1) komponen hukum dan konflik pertanahan;
- (2) komponen administrasi pertanahan;
- (3) komponen penguasaan dan penggunaan tanah serta;
- (4) komponen institusi pertanahan.

Jika empat komponen tersebut dapat dirangkai dalam kerangka yang komprehensif dan sistematis maka pengelolaan pertanahan secara berkeadilan, transparan, partisipatif dan akuntabel dapat terwujud.

3. Peningkatan Pelayanan Administrasi Pertanahan.

Lambatnya pencatatan atau pendaftaran tanah merupakan akibat dari sistem pendaftaran yang rumit dan biaya pendaftaran yang mahal sehingga tidak terjangkau oleh masyarakat luas. Sistem pendaftaran tanah yang ada juga belum menjangkau penguasaan tanah oleh masyarakat adat sehingga penguasaan tanah oleh masyarakat adat sebagian besar belum dicatat secara formal.

Oleh karena itu, pengembangan kebijakan administrasi pertanahan ke depan diarahkan pada penyederhanaan sistem pencatatan tanah yang bisa mempercepat proses pendaftaran tanah, termasuk pendaftaran tanah adat. Penyederhanaan sistem pencatatan ini juga mencakup pencatatan atas berbagai jenis transaksi tanah termasuk perpindahan status kepemilikan karena jual beli, waris, sewa ataupun transaksi lainnya yang ke depan diperkirakan akan semakin intensif.

Penataan terhadap struktur biaya pertanahan yang terjangkau oleh masyarakat luas namun tetap dapat menopang keberlanjutan dari sistem pencatatan tersebut juga harus dilaksanakan. Dengan demikian diharapkan percepatan pencatatan atau pendaftaran tanah dapat terwujud.

4. Pengaturan Penguasaan dan Penatagunaan Pertanahan.

Reformasi agraria menyatakan adanya hak penguasaan yang dijamin negara kepada rakyat yang menjadi subjek agraria. Satu hal yang penting untuk dirumuskan dalam kebijakan penguasaan tanah adalah kategorisasi terhadap jenis hak yang akan diberikan atas penguasaan sebidang tanah, baik itu penguasaan oleh perorangan/badan hukum maupun penguasaan bersama (komunal). Hak atas tanah yang diberikan memberikan hak dan kewajiban bagi pemilik tanah untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan jenis haknya.

Pengelompokan jenis hak atas tanah sebaiknya mempertimbangkan jangka waktu penguasaan tanah (permanen atau sementara) serta peruntukkan penggunaan atas tanah tersebut agar sinergi dengan kebijakan rencana tata ruang yang ada. Kebijakan penatagunaan tanah menjadi mediasi atau interface dari sistem penguasaan tanah dan sistem penataan ruang. Kebijakan penatagunaan tanah harus sesuai dengan rencana tata ruang yang ada. Penggunaan tanah untuk fungsi sosial lebih diutamakan dari penguasaan dan pemilikan tanah untuk kepentingan pribadi.

5. Penyelesaian Permasalahan Pertanahan

Tanah memiliki fungsi dan kedudukan yang sangat strategis, baik secara sosial, ekonomi maupun politik. Nilai strategis itu menjadi *contested resources* yang potensial melahirkan perkara, masalah, sengketa dan konflik pertanahan. Faktor penyebab utama timbulnya sengketa dan konflik tanah dalam konteks pembangunan sesungguhnya bukan semata-mata terletak pada persoalan teknis administratif pertanahan, seperti adanya kekacauan dalam pengelolaan dan mekanisme pengaturan administrasi pertanahan. Masalah tersebut hanyalah satu dari sekian banyak turunan masalah pertanahan yang berakar dari pilihan paradigma pembangunan yang tidak selaras dengan kepentingan sebagian besar rakyat Indonesia serta kurangnya aturan hukum mengenai penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah.

Untuk itu Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga pemerintah yang menjalankan tugas di bidang pertanahan harus mampu menyusun dan merumuskan berbagai kebijakan untuk mengatasi berbagai persoalan terkait dengan sengketa dan konflik pertanahan. Harus ada upaya komprehensif untuk merumuskan strategi pembangunan yang secara paradigmatik/filosofis berpijak pada kepentingan sebagian besar rakyat Indonesia serta melakukan pembaruan agraria melalui penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan, pengelolaan dan pemanfaatan tanah. Selain itu BPN-RI harus meningkatkan kualitas pelayanan dan penertiban administratif pertanahan. Jika kedua upaya tersebut dilaksanakan maka diharapkan dapat mereduksi adanya perkara, masalah, sengketa dan konflik pertanahan.

6. Membangun Basis Data Pertanahan.

Sistem basis data mengacu pada sistem pengumpulan, penyusunan, dan pencatatan (record) serta menyimpan dengan memanfaatkan komputer sebagai mesin mengolah dengan tujuan dapat menyediakan informasi setiap saat untuk berbagai kepentingan. Salah satu usaha BPN-RI untuk mengotimalkan tugas-tugas pelayanan pertanahan dengan memanfaatkan kemajuan teknologi informasi adalah pembangunan dan pengembangan Komputerisasi Kantor Pertanahan (KKP) karena Kantor Pertanahan merupakan basis terdepan dalam kegiatan pelayanan. Selain itu pengembangan model pelayanan yang berbasis on-line system dilakukan dengan pembangunan dan pengembangan Larasita. Dengan adanya pelayanan ini diharapkan pelayanan pertanahan dapat menjangkau semua lapisan masyarakat, khususnya masyarakat yang rendah aksesibilitas untuk datang ke Kantor Pertanahan. Untuk itu BPN-RI ke depan diharapkan mampu melaksanakan

pembangunan dan pengembangan komputerisasi kantor pertanahan diseluruh Kantor Pertanahan Republik Indonesia serta terus meningkatkan pembangunan dan pengembangan Larasita. Dengan demikian pelayanan pertanahan secara berkualitas, transparan, partisipatif, dan akuntabel dapat terwujud.

Dengan melaksanakan berbagai agenda penataan tersebut, Badan Pertanahan Nasional (BPN -RI) diharapkan mampu menjadi garda terdepan bangsa dalam mewujudkan cita-cita bangsa untuk menjadikan tanah dan pertanahan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, serta keadilan dan keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Republik Indonesia.

PENUTUP

a. Kesimpulan

Pembaharuan Agraria adalah suatu keniscayaan untuk mewujudkan keadilan dalam upaya menyejahterakan masyarakat, khususnya masyarakat petani, nelayan dan masyarakat adat yang harus disertai dengan Pembaharuan Hukum Agraria di Indonesia.

Pembaharuan Hukum Agraria di Indonesia diperlukan untuk mengantisipasi kemajuan dan perkembangan zaman, khususnya di bidang pertanahan sesuai dengan arus globalisasi dengan melakukan penyempurnaan UUPA dalam suatu RUU Penyempurnaan UUPA. Penyempurnaan UUPA hanya pada hal-hal yang bersifat praktikal dalam rangka penyesuaian dengan perkembangan globalisasi yang sesuai dengan jiwa dan kepribadian bangsa, sedangkan konsep filosofis UUPA tetap harus dipertahankan.

b. Saran

Dalam rangka "*penyempurnaan UUPA*", maka produk hukum yang dihasilkan fungsinya tidak terbatas pada social control tetapi juga berfungsi sebagai social engineering. Mengenai masalah-masalah terkini yang berkembang di lapangan sebagai konsekuensi dari globalisasi diakomodir dalam penyempurnaan ini sehingga ada landasan yuridis untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang ada dalam masyarakat di satu pihak dan melindungi masyarakat dari pihak manapun karena adanya kekosongan dan ketidak pastian hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurahman, 1995, Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Indonesia, PT. Citra Aditya Bandung. Alting, Husein, 2010,
- Bakri, Muhammad ,2007, Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria),
- Cholid, Sofyan., "Redistribusi Tanah Dalam Usaha Pengentasan Kemiskinan Masyarakat Petani" Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial, Jilid 4, Nomor 2, Oktober, 166-187. 2006
- Citra Media, Yogyakarta Basah, Sjachran, 1985, Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia, Alumni, Bandung.
- Boeke, JH, 1983, Prapitalisme Di Asia, Sinar Harapan, Jakarta. Burhan, Ashsofa, 1996, Metode Penelitian Hukum, PT. Rineka Cipta, Jakarta.

-
- Butt, Peter, 1980, *Introduction to Land Law*, The Law Book Company Limited, Sydney.
- Deliar nov, 2005, *Perkembangan Pemikiran Ekonomi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Erwiningsih, Winahyu, 2009, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Total Media, Yogyakarta.
- E. Utrecht, 1988, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya.
- Gautama, Sudargo, 1998, *Tafsiran UUPA 1960*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Gunanegara, 2008, *Rakyat dan Negara Dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Tata Nusa, Jakarta.
- Hamidi, Jazim, 2005,
- Hutagalung, Arie Sukanti, dkk. *Asas-Asas Hukum Agraria : Bahan Bacaan Pelengkap Perkuliahan Hukum Agraria*. Jakarta. 2001
- Hermeneutika Hukum, UII Press, Yogyakarta.
- Harsono, Boedi, 2008, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta.
- Husken, Frans, dan Benyamin White, 1989, *Java: Social Differentiation, Food Production and Agrarian Control dalam Gilian Hart dkk: Agrarian Transformation : Local Process and State in Southeast Asia*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles-London.
- Hutagalung, Ari Sukanti dan Markus Gunawan, 2008, *Kewenangan Pemerintah Di Bidang Pertanahan*, PT. Raja Grafindo persada, Jakarta.
- Ibrahim, Johnny, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Publishing Malang.
- Iskandar Syah, Mudakir, 2010, *Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum : Upaya Hukum Masyarakat Yang Terkena Pembebasan dan Pencabutan Hak*, Jala Permata Aksara, Jakarta.
- Jhingan, M.L, 2004, *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Joseph R. Nolan dan M.J Connolly, *Black's Law Dictionary*, (St. Paul Minn: West Publishing Co, Fifth Edition, 1979).