

# **PENJABARAN ASAS-ASAS PEMBAHARUAN AGRARIA BERDASARKAN TAP MPR NO IX/MPR/2001 DALAM PERUNDANG-UNDANGAN DI BIDANG PERTANAHAN\***

**Nurhasan Ismail, Suyitno, Rafael Edy Bosko, Heri Listyawati, Hisyam Makmuri,  
dan Dyah Ayu Widowati\*\***

## ***Abstract***

*This research discusses whether Agrarian Reform principles have been synchronous with the Indonesian land laws and Basic Agrarian Law and how those principles are implemented within government regulations on land law. Results show that, instead of manifesting, numerous government regulations are contradicting the principles therefore should be revoked or amended.*

## ***Abstrak***

*Penelitian ini membahas apakah asas-asas Pembaruan Agraria telah sejalan dengan hukum pertanahan Indonesia dan UUPA serta bagaimana asas-asas tersebut diterapkan dalam peraturan-peraturan pemerintah di bidang pertanahan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, alih-alih menegajawantahkan, banyak PP yang bertentangan dengan asas Pembaruan Agraria sehingga harus dicabut atau diamandemen.*

***Kata Kunci:*** *asas pembaruan agraria, penyeselarasan, TAP MPR No. IX/MPR/2001, peraturan pemerintah, UUPA.*

## **A. Latar Belakang**

Secara normatif, idealnya, penguasaan dan penggunaan sumber daya agraria harus didasarkan atas suatu sistem hukum, yaitu sistem hukum penguasaan dan pengelolaan sumber daya agraria. Sistem hukum penguasaan dan penggunaan sumber daya agraria itu sebetulnya sudah diletakkan dasarnya dengan diundangkannya Undang-Undang Pokok Agraria. Undang-Undang

Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria ini telah menetapkan norma-norma pokok yang menjadi landasan bagi penguasaan dan penggunaan sumber daya agraria, meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, seperti hutan, tambang, sumber daya alam hayati dan lain-lain.

Namun demikian, dilandasai oleh politik agraria yang didominasi oleh se-

---

\* Laporan Penelitian Bagian Hukum Islam Fakultas Hukum Universitas Gadjah melalui Program WCRU Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

\*\* Dosen Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (Jalan Sosio Justicia Nomor 1 Bulaksumur, Yogyakarta 55281).

mangat eksploitasi, telah dikeluarkan sejak Orde Baru berbagai peraturan perundang-undangan sektoral yang cenderung berjalan sendiri-sendiri, dan menciptakan sistem hukum sendiri-sendiri, seperti di bidang kehutanan (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999), di bidang pertambangan (Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, sebagaimana sudah diganti oleh Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Alam), sumber daya air (Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004), di bidang perkebunan (Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2007) serta di bidang wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil (Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007). Dengan adanya orientasi atau dominasi semangat eksploitasi yang terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan sektoral ini tentu masuk akal untuk mengatakan bahwa keseimbangan yang tadinya diatur dengan cukup baik dalam UUPA, lalu menjadi tidak berimbang lagi, dengan kepentingan ekonomi lebih diutamakan dibandingkan dengan kepentingan lainnya, seperti kepentingan ekologi dan hak-hak asasi.

Indikasi adanya inkonsistensi atau disharmoni ini sebenarnya sudah secara gamblang disebutkan dalam TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Disharmoni atau inkonsistensi vertikal tersebut, tidak terkecuali, juga terjadi dalam peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan.

Sehubungan dengan itu, maka TAP MPR No. IX/MPR/2001 memerintahkan (kepada DPR dan Pemerintah) untuk segera

melakukan pembaruan agraria, termasuk di bidang pertanahan. Tap MPR ini pun sudah menetapkan beberapa asas yang dijadikan landasan dalam melaksanakan reforma agraria itu.

Langkah awal yang perlu dilakukan dalam rangka pembaruan agraria tersebut adalah dengan membenahi peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar aturan main dalam penguasaan, penggunaan dan pengelolaan sumber daya agraria, termasuk tanah. Dalam kaitan dengan itu, dirasa perlu untuk melakukan kajian mengenai sinkronisasi peraturan perundang-undangan di bidang penguasaan, penggunaan dan pengelolaan sumber daya agraria.

Mengingat bidang cakupan ini cukup luas, maka dalam penelitian ini fokus kajian dibatasi mengenai sinkronisasi vertikal peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan. Peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan yang dikaji adalah peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan sejak tahun 1988.

Yang dijadikan acuan dalam melihat sinkronisasi vertikal peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan ini adalah prinsip-prinsip pembaruan agraria yang ditentukan dalam TAP MPR IX/MPR/2001.

## **B. Perumusan Masalah**

Bertolak dari apa yang dikemukakan di bagian Pendahuluan di atas, maka yang menjadi masalah dalam penelitian ini adalah di mana dan bagaimana prinsip-prinsip pembaruan agraria menurut TAP MPR IX/MPR/2001 telah diatur/dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan yang dikeluarkan sejak tahun 1988 pada tingkat PP?

### C. Metode Penelitian

#### 1. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif, yang akan mengungkapkan data seobjektif dan seteliti mungkin untuk kemudian dianalisis dengan metode analisis yang relevan.

#### 2. Jenis dan Cara Pengumpulan Data

Penelitian ini merupakan penelitian normatif, dan data yang dikumpulkan terutama berupa bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer akan terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan yang diteliti. Bahan hukum sekunder yang penting dalam membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, meliputi buku-buku hukum, jurnal, artikel dan hasil-hasil penelitian yang sudah dilakukan yang terkait dengan isu penelitian ini. Data tersebut di atas akan dikumpulkan melalui studi pustaka.

Di samping itu, untuk memperoleh gambaran yang lebih lengkap dan mendalam tentang hal yang diteliti dan untuk membantu dalam menganalisis data, dilakukan juga *expert group meeting(s)*. *Expert group meeting* dilaksanakan dengan melibatkan ahli-ahli yang terkait di bidang hukum agraria khususnya hukum pertanahan.

#### 3. Waktu Penelitian

Penelitian ini dilakukan dari bulan Mei sampai dengan November tahun 2009.

#### 4. Analisis Data

Data yang diperoleh dikelompokkelompokkan sesuai dengan isinya dan kemudian dianalisis secara kualitatif, disusun

secara sistematis. Data kualitatif yang sudah terkumpul dipisah-pisah menurut kategori masing-masing untuk kemudian ditafsirkan, dengan menggunakan antara lain, penafsiran historis, penafsiran sistematis (logis) dan penafsiran futuristis.<sup>1</sup> Metode berpikir yang digunakan adalah deduktif ke induktif.

### D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

#### 1. Definisi Asas dan Jabaran Perilaku Sebagai Cakupannya

Dalam konteks TAP MPR No.IX/MPR/2001, terdapat sejumlah asas yang seharusnya menjadi sumber bagi perumusan norma hukum pertanahan. Artinya ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan seharusnya merupakan penjabaran dari asas hukum yang terdapat dalam TAP MPR tersebut. Setiap norma dalam peraturan perundang-undangan pertanahan harus dapat dilekatkan pada salah satu asas hukum dalam TAP MPR.

Untuk dapat dijadikan pedoman yang kongkret bagi perumusan norma, setiap asas hukum perlu dilakukan kongkretisasi. Proses kongkretisasi asas hukum harus didahului dengan pendefinisian dan pengidentifikasian perilaku-perilaku yang dinilai menjadi bagian yang dicakup oleh suatu asas hukum. Asas-asas hukum yang diambil dalam penelitian ini dan harus dikongkretisasi, yaitu:

##### a) Asas Fungsi Sosial dan Ekologi

Fungsi sosial dan ekologi hak atas tanah adalah fungsi yang dilekatkan pada pemanfaatan tanah agar mengarah pada terciptanya keseimbangan antara kepentingan individu pemilik hak atas tanah dengan

---

<sup>1</sup> Sudikno Mertokusumo, 1996, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 57-61.

kepentingan masyarakat dan keseimbangan antara kepentingan capaian hasil produksi dari tanah dengan kepentingan pemeliharaan atau konservasi tanah.

Dari definisi di atas, ada (3) komponen atau unsur yang terkandung di dalamnya, yaitu: *Kesatu*, fungsi sosial dan ekologi hak atas tanah berkaitan dengan pemanfaatan tanah yaitu suatu proses penggunaan tanah yang dapat memberikan nilai manfaat atau keuntungan secara ekonomis, sosial, dan ekologis; *Kedua*, keseimbangan antara kepentingan individu pemilik hak atas tanah dengan kepentingan masyarakat, sebagai salah tujuan dari setiap pemanfaatan hak atas tanah; *Ketiga*, keseimbangan antara kepentingan untuk mengoptimalkan capaian hasil produksi dengan kepentingan pemeliharaan sumberdaya tanah.

**b) Asas Keterpaduan dan Koordinasi**

Kedua asas ini berkaitan dengan kinerja kelembagaan yang kewenangannya berkaitan dengan bidang pertanahan beserta hasil dari kinerjanya. Dalam konteks kebijakan dan peraturan perundang-undangan serta pelaksanaannya, keterpaduan berarti penyatuan atau peleburan atau penyamaan baik dasar pemikiran yang menjadi pertimbangan penyatuan maupun substansi kebijakan atau peraturan perundang-undangan.

Koordinasi dapat dimaknakan sebagai suatu proses kinerja kelembagaan yang dilakukan dalam rangka penyatuan atau peleburan atau penyamaan pandangan atau pemikiran. Oleh karenanya koordinasi dilakukan dengan melibatkan dua atau lebih lembaga yang tugas dan kewenangannya saling berkaitan antara satu dengan lainnya.

Dari pemaknaan keterpaduan dan koordinasi seperti yang diutarakan di atas,

dapatlah diidentifikasi unsur-unsur yang terkandung dalam kedua asas hukum sebagai fakta-fakta pembentuknya. Rangkaian fakta atau fenomena yang menjadi unsur pembentuk konsep "keterpaduan" adalah: *Kesatu*, adanya dasar pemikiran yang sama dengan bidang lain yang saling terkait sebagai bahan pertimbangan; *Kedua*, adanya substansi yang sama atau semangat yang sejalan dengan bidang-bidang yang lain yang saling terkait. Substansi dan semangat kebijakan atau peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang-bidang yang saling terkait harus mengandung kesamaan; *Ketiga*, adanya kesamaan kepentingan yang menjadi orientasinya. Konsep keterpaduan biasanya terkait dengan sebuah bangunan sistem, yang di dalamnya terdapat unsur kepentingan yang menjadi tujuannya.

**c) Asas Keseimbangan Hak dan Kewajiban**

TAP MPR IX/MPR/2001 Pasal 5 huruf k yang menyebutkan bahwa prinsip-prinsip pembaharuan agrarian meliputi juga: mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban Negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu. Di dalam prinsip ini terkandung asas yang sangat mendasar yakni asas keseimbangan hak dan kewajiban, baik hak dan kewajiban Negara terhadap warga negaranya maupun hak dan kewajiban tiap individu sebagai bagian dari masyarakat terhadap Negara. Hak dan kewajiban tersebut umumnya dituangkan dalam berbagai produk hukum yang berlaku di Negara yang bersangkutan. Dengan kata lain harus ada keseimbangan antara hak dan kewajiban. Dan akhirnya tujuan hukum dan perundang-undangan

sebagaimana yang disampaikan oleh filsuf Inggris Jeremy Bentham<sup>2</sup> adalah kebahagiaan dapat terwujud. Unsur-unsur yang terkandung di dalam asas ini adalah Hak dan Kewajiban.

#### **d) Asas Keadilan dan Kesetaraan Gender**

Selanjutnya, dalam TAP MPR IX/MPR/2001 Pasal 5 huruf f menyebutkan bahwa prinsip-prinsip pembaharuan agraria meliputi juga: Mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber alam. Prinsip ini dalam UUPA telah diakomodir dalam Pasal 9 (ayat 2) bahwa tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

#### **e) Asas Desentralisasi**

Desentralisasi menggambarkan pengalihan tugas operasional ke pemerintahan lokal, dan desentralisasi menunjukkan pendelegasian/devolusi kewenangan pembuatan keputusan kepada pemerintah yang tingkatannya lebih rendah, dengan demikian desentralisasi merupakan wahana dalam rangka memampukan masyarakat daerah/lokal.

Ciri-ciri atau indikator desentralisasi meliputi: *Kesatu*, pemencaran terjadi kepada daerah (bukan perorangan); *Kedua*, yang dipencarkan adalah urusan pemerintah-

an; *Ketiga*, urusan pemerintahan yang dipencarkan menjadi urusan pemerintah daerah.

Dalam kaitannya dengan agraria, desentralisasi merupakan bentuk pengelolaan sumber-sumber agraria yang dilakukan oleh pemerintah daerah, dengan asumsi bahwa semakin dekat sumber-sumber agraria dengan pemerintah yang mengelola, maka kerusakan sumber-sumber agraria dapat teratasi karena kebijakan pemerintah daerah akan semakin mudah dikontrol bahkan dicegah karena dekatnya jarak antara rakyat dengan pembuat kebijakan.

Agenda desentralisasi yang dimaksudkan menyerahkan sejumlah kewenangan dari pemerintahan pusat ke pemerintahan daerah, harus disertai dengan pengaturan yang jelas mengenai kewenangan yang berhubungan dengan pengelolaan kekayaan alam ini. Supaya tidak terjadi tarik-ulur antara Daerah dan Pusat, karena perbedaan persepsi terhadap wewenangnya masing-masing. Ketidajelasan pengaturan itu membuat pemerintahan dinilai tidak mampu memperbaiki kondisi sosial dan ekologis rakyat kebanyakan.<sup>3</sup>

#### **f) Asas Keberlanjutan**

Asas Keberlanjutan menurut penjelasan Pasal 3 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup mengandung makna bahwa setiap orang memikul kewajiban dan tanggung jawab terhadap generasi mendatang, serta terhadap sesamanya dalam satu generasi.

<sup>2</sup> W. Friedmann, 1994, *Teori & Filsafat Hukum, Idealisme Filosofis & Problema Keadilan*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 112.

<sup>3</sup> Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah*, PT. Alumni, Bandung, hlm. 117-118.

Di dalam asas keberlanjutan dapat dilihat bahwa terdapat unsur-unsur, yaitu: *Kesatu*, pencapaian kesejahteraan ekonomi, karena tujuan dari setiap pembangunan adalah kesejahteraan ekonomi; *Kedua*, pengelolaan sumber daya manusia, karena dengan adanya pengelolaan sumber daya manusia, maka manusia tersebut dapat memenuhi kebutuhannya sendiri; *Ketiga*, pelestarian serta peremajaan lingkungan hidup, pencapaian kesejahteraan ekonomi dan sosial harus disertai dengan pembebanan tanggung jawab terhadap lingkungan. Hal ini sangat penting dilakukan agar generasi mendatang mendapat kesempatan yang sama untuk memanfaatkan sumber daya yang ada seperti generasi sekarang.

**g) Asas Partisipasi**

Asas Partisipasi, dapat dimaknai sebagai keterlibatan masyarakat dalam pembuatan, pelaksanaan, pengawasan, dan atau pengendalian dari suatu aturan hukum. Dalam hal ini, karena kajiannya bersifat normatif, maka hanya akan dilakukan pada pelaksanaan, pengawasan, dan atau pengendalian dari apa yang diatur dalam suatu aturan hukum. Hal tersebut, tentu saja karena terkait dengan filosofi mengenai demokrasi, *government from the people by the people for the people*.

Dari definisi di atas, ada 1 (satu) komponen atau unsur yang terkandung di dalamnya, yaitu dalam suatu aturan mengenai sesuatu yang berkaitan dengan hak atas tanah warga masyarakat, mereka dilibatkan dalam pelaksanaan, pengawasan, dan atau pengendalian dari suatu kegiatan.

**h) Asas Transparan (Terbuka)**

Berdasarkan Penjelasan Pasal 2 PP 24 Tahun 1997 asas transparan/ terbuka

adalah dapatnya masyarakat memperoleh keterangan mengenai data pendaftaran tanah yang berupa daftar umum (kecuali daftar nama) di kantor Pertanahan.

Dari definisi di atas, ada 2 komponen atau unsur yang terkandung di dalamnya, yaitu: *Kesatu*, dapatnya masyarakat mengetahui data yang ada di kantor pemerintah (Kantor Pertanahan) berkaitan dengan hak atas tanah; dan atau *Kedua*, dapatnya masyarakat mengetahui kebijakan yang telah diputuskan oleh pemerintah yang berkaitan dengan hak atas tanah.

**i) Asas Pluralisme dalam Unifikasi Hukum**

Asas ini mencakup tiga prinsip, yaitu: *Kesatu*, memelihara dan menjaga keutuhan NKRI; *Kedua*, menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum; dan *Ketiga*, mengakui dan menghormati hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas SDA.

**2. Penjabaran Asas-Asas Hukum ke Dalam Peraturan Pertanahan**

Asas hukum merupakan pedoman yang masih bersifat umum namun lebih kongkret daripada nilai sosial dan lebih abstrak daripada norma. Fungsi asas hukum adalah sebagai penuntun ke arah yang sesuai dengan semangat dan jabsaran perilaku yang dicakup oleh masing-masing asas hukum. Jika TAP MPR No. IX/MPR/2001 telah mengamanatkan sejumlah asas hukum sebagai revitalisasi dari asas hukum yang terdapat dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), maka asas-asas hukum tersebut semestinya digunakan sebagai dasar dalam penjabaran ketentuan peraturan

perundang-undangan di bidang pertanahan sebagai salah satu unsur dari sumberdaya agraria.

Uraian berikut akan mendeskripsikan dan membahas ada-tidaknya jabaran asas-asas hukum yang terdapat dalam TAP MPR dan UUPA tersebut ke dalam ketentuan Peraturan Pemerintah di bidang pertanahan terutama yang diberlakukan pada tahun 1990-an sampai 2009.

**a) Penjabaran Asas Fungsi Sosial dan Ekologi Hak Atas Tanah**

Asas ini mendapat penjabaran dalam beberapa Peraturan Pemerintah, meskipun pola dan tingkat kedalaman penjabarannya bervariasi. Di antara peraturan pemerintah tersebut adalah:

1. PP 40/1996

Penjabaran asas ini dalam PP No.40 Tahun 1996 dituangkan dalam 2 (dua) kelompok ketentuan yaitu:

- a. Ketentuan yang memberikan beban kewajiban bagi pemegang Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), dan Hak Pakai sebagaimana tertuang dalam Pasal 12 ayat (1), Pasal 30, dan Pasal 50.
- b. Ketentuan yang berkaitan dengan hapusnya HGU, HGB, dan Hak Pakai sebagaimana ditentukan dalam Pasal 17 ayat (1), Pasal 35 ayat (1), dan Pasal 55 PP No.40 Tahun 1996.

2. PP 36/1998

Substansi PP No.36/1998 ini dapat ditempatkan sebagai penjabaran dari perilaku penyeimbangan antara kepentingan individu pemilik tanah dengan kepentingan warga masyarakat lainnya yang terkan-

dung dalam asas fungsi sosial hak atas tanah.

Adanya penjabaran yang bersifat dikotomis dalam PP No.36 Tahun 1998 tidak akan mampu memberikan dukungan terhadap keseimbangan antara kepentingan individu pemegang hak dengan kepentingan warga masyarakat. Penelantaran tanah bagi individu pemegang hak mungkin tidak menimbulkan kerugian apapun. Namun penelantaran tanah tersebut sudah merugikan kepentingan masyarakat berupa tidak diperolehnya hasil produksi dari tanah yang diperlukan oleh masyarakat atau tertutupnya akses bagi warga masyarakat untuk memanfaatkan tanah dan tertutupnya kemungkinan diperolehnya pendapatan negara berupa devisa dari ekspor hasil produksi tanah.

3. PP 41/1996

Ketentuan PP No.41 Tahun 1996 yang mengandung semangat pembolehan tanah sebagai obyek investasi dengan menempatkan tanah sebagai barang komoditi merupakan bagian dari perkembangan hukum di Indonesia. Namun semangat yang terkandung dalam ketentuan tersebut tidak sejalan dengan asas fungsi sosial hak atas tanah. Sebagai obyek investasi atau barang komoditi, tanah hanya ditempatkan dalam kerangka kepentingan individu pemiliknya berupa perolehan keuntungan yang akan terus meningkat nilainya. Konsekuensinya harga tanah akan terus meningkat sejalan dengan ekspektasi keuntungan yang dilekatkan pada tanah. Akibat lanjutannya adalah kepentingan warga masyarakat yang sangat membutuhkan tanah namun kemampuan sosial ekonomisnya rendah tidak dapat dipenuhi.



**b) Penjabaran Asas Keterpaduan dan Koordinasi**

1. PP 80/1999 tentang Kawasan Siap Bangun dan Lingkungan Siap Bangun yang Berdiri Sendiri.

Ketentuan PP No.80/1999 yang dapat ditempatkan sebagai penjabaran dari asas keterpaduan adalah :

- a. Persyaratan yang ditentukan dalam Pasal 19 PP No.80 Tahun 1999 ini sejalan dengan ketentuan Pasal 24 ayat (2) PP No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- b. Dorongan keterpaduan antara PP No.80/1999 ditentukan dalam Pasal 24 sampai Pasal 27. Peraturan perundang-undangan pertanahan yang dimaksud tentu mengacu pada Peraturan Presiden No.36/2005 jo.Peraturan Presiden No.65/2006.
- c. Dalam PP No.80/1999 ini justru terdapat ketentuan yang tidak terpadu dengan peraturan perundang-undangan bidang pertanahan yaitu mengenai status Hak Pengelolaan (HPL).

Ketentuan PP No.80 Tahun 1999 yang menjadi jabaran dari asas koordinasi ditemukan dalam : (a). Penyerahan kewenangan penataan ruang kawasan siap bangun kepada Menteri Pekerjaan Umum sebagaimana ditentukan Pasal 10 ayat (4), namun mekanisme pelibatan Menteri Pekerjaan Umum dengan Menteri Perumahan dan Permukiman tidak ditentukan dengan jelas; (b). Penunjukan Badan Pengelola Kawasan Siap Bangun (Kasiba) yang berdiri sendiri,

sedangkan permasalahan Kasiba cenderung bersifat lintas sektoral. Oleh karenanya, keberadaan Badan Pengelola dalam kaitannya lembaga terkait lainnya tidak jelas.

**c) Penjabaran Asas Keseimbangan Antara Hak dan Kewajiban**

1. PP 80/1999 tentang Kawasan Siap Bangun (Kasiba)

Dalam PP No.80 Tahun 1999 tentang Kawasan Siap Bangun (Kasiba) penjabaran asas keseimbangan hak dan kewajiban negara dengan masyarakat/individu dapat dilihat dalam Pasal 1 angka 13 jis Pasal 5, Pasal 20, Pasal 29 ayat (3), Pasal 43 jo. 44 ayat (1), Pasal 7 ayat (4), Pasal 26, Pasal 17, pasal 50, Pasal 51, 7 ayat (2), Pasal 9 ayat (3), Pasal 44 ayat (2) jo. Pasal 46, Pasal 47, Pasal 53, dan pasal 54 jo. Pasal 55.

Penjabaran Asas Keadilan dan kese-taraan gender tidak dibahas secara implisit dalam pasal-pasalnya, namun secara eksplisit tidak menegaskan adanya perbedaan gender.

2. PP 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah

Penjabaran asas persamaan hak dan kewajiban antara pemerintah terlihat dalam kerja sama pemerintah dan masyarakat dalam menyelenggarakan pendaftaran tanah terutama dalam mengumpulkan data-data yang diperlukan.

3. PP 40/1996 tentang HGU, HGB, dan HP

Pemerintah dalam memberikan hak-hak tersebut harus terjadi keseimbangan antara hak dan kewajiban. Hal ini tercermin dalam pasal-pasal



di dalamnya, antara lain Pasal 1 ayat (4), Pasal 4 ayat (4).

4. PP 41/1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia.

Asas Persamaan Hak dan Kewajiban dijabarkan dalam ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 1 jo Pasal 2, Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6.

5. PP 37/1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

Dalam PP ini asas keseimbangan hak dan kewajiban dijabarkan antara lain dalam Pasal 1 ayat (1) dan ayat (8), Pasal 2.

6. PP 36/1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Telantar

Dalam PP ini asas keseimbangan hak dan kewajiban dijabarkan dalam Pasal 3, Pasal 13, Pasal 14 ayat (2), Pasal 15. Dalam PP ini menurut peneliti tidak menjamin keseimbangan hak dan kewajiban bagi masyarakat dan pemerintah karena terlalu longgarnya sanksi yang dijatuhkan kepada pemegang HAT yang mengakibatkan PP ini tidak dapat berlaku efektif.

7. PP No. 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah

Asas keseimbangan antara hak dan kewajiban negara dan warga negara lebih lanjut dijabarkan dalam ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 8, Pasal 10, Pasal 28, Pasal 29, Pasal 23 ayat (5), Pasal 23 (Ayat6), Pasal 8, dan Pasal 15.

**d) Penjabaran Asas Keadilan dan Kesetaraan Gender**

Penjabaran asas keadilan dan kesetaraan gender dalam peraturan perundang-

undangan pertanahan pada ketujuh PP yang dipilih sebagai obyek kajian tidak secara tegas disebutkan dalam pasal-pasalnya, akan tetapi secara eksplisit dapat diinterpretasikan tidak ada perbedaan gender dalam peraturan pertanahan kita sebagai implementasi Pasal 9 (2) UUPA. Meskipun demikian dalam PP No. 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah menyebutkan secara tegas bahwa penatagunaan tanah dilaksanakan berdasarkan keterpaduan, berdayaguna dan berhasil guna, serasi, selaras, seimbang, berkelanjutan, keterbukaan, persamaan, keadilan dan perlindungan hukum (Pasal 2).

**e) Penjabaran Asas Desentralisasi**

1. PP 80/1999 tentang Kawasan Siap Bangun

Unsur desentralisasi sangat jelas terkandung di dalam pasal 4 ayat (1) dan (2), yang menyebutkan bahwa Kepala Daerah memiliki kewenangan untuk menunjuk Badan Pengelola kawasan siap bangun, serta memberikan izin perolehan tanah. Dan juga dalam pasal 10 juga disebutkan Kepala Daerah memiliki kewenangan untuk menetapkan suatu lokasi kawasan siap bangun. Pasal-pasal tersebut sangat jelas memuat eksistensi desentralisasi.

2. PP 16/2004 tentang Tata Guna Tanah

Di dalam pasal-pasal peraturan ini banyak memuat ketentuan bahwa penyelenggara tata guna tanah adalah pemerintah daerah, yang merupakan ciri dari unsur desentralisasi. Hal ini tercermin di dalam pasal 7 ayat (2) dan (3).

3. PP 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah  
Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 secara jelas mengatur mengenai desentralisasi. Seperti yang terdapat dalam pasal 10 ayat (1) dan ayat (2), unsur pendelegasian wewenang tercantum dalam pasal 6.
  4. PP 40/1996 tentang Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha dan Hak Pakai Atas Tanah  
Peraturan Pemerintah ini tidak secara jelas mengatur mengenai desentralisasi. Dapat dikatakan unsur desentralisasi pada peraturan ini hanya terdapat pada pasal yang mengatur mengenai pendaftaran.
  5. PP 36/1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Telantar  
Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 ini tidak mengatur mengenai unsur desentralisasi di dalam pasal-pasalannya. Satu-satunya pasal yang mengatur mengenai pemerintah daerah adalah pasal 12 ayat (2) yang menerangkan bahwa pemerintah daerah berkoordinasi dengan pemegang hak atas tanah dan instansi teknis yang berwenang di bidang penggunaan tanah untuk melakukan pendayagunaan tanah yang dapat dinyatakan sebagai tanah telantar.
  6. PP 41/1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan Di Indonesia  
Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 ini tidak memuat unsur desentralisasi, karena tidak ada satu pun pasal yang menyinggung tentang kewenangan pemerintah daerah, hanya kewenangan pemerintah pusat yang dijelaskan.
  7. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah  
Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 ini mengatur mengenai desentralisasi, karena terdapat beberapa pasal di dalamnya yang mengandung unsur desentralisasi. Hal ini dapat terlihat dalam pasal 30 ayat (1) yang mengatur mengenai pengajuan cuti bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- f) Asas Berkelanjutan**
1. PP 40/1996 tentang Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha dan Hak Pakai Atas Tanah  
Peraturan Pemerintah ini secara tersirat sangat jelas mengandung unsur keberlanjutan, ketentuan-ketentuannya antara lain terdapat di dalam pasal 12e, Pasal 17e, Pasal 35e, dan Pasal 55e. Di samping pasal-pasal tersebut masih banyak pasal lain yang menyangkut unsur keberlanjutan, karena pengaturan mengenai asas keberlanjutan terhadap ketiga hak tersebut sama, seperti hal mengenai hapusnya hak atas tanah karena ditelantarkan, merupakan klausa yang sama untuk ketiga hak terkait.
  2. PP 36/1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Telantar  
Di dalam PP ini diatur bahwa hak atas tanah hapus dengan sendirinya apabila tanahnya ditelantarkan, hal ini yang menunjukkan unsur keberlanjutan. Hal mengenai unsur keberlanjutan ini juga terdapat di dalam pasal lain dalam peraturan pemerintah ini, antara

lain terdapat di dalam Pasal 1 ayat (5), Pasal 3, dan Pasal 5.

3. PP 16/2004 tentang Tata Guna Tanah

Unsur keberlanjutan dalam peraturan ini dapat jelas terlihat, karena tercantum dalam pasal 2, yang kemudian dijabarkan ke dalam penjelasan pasal 2 yang menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan asas keberlanjutan dalam peraturan ini adalah penataan-tanah menjamin kelestarian fungsi tanah demi memperhatikan kepentingan antar generasi.

4. PP 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah

Unsur keberlanjutan tercermin pada Pasal 12 yang menyatakan bahwa pendaftaran tanah meliputi pendaftaran yang pertama kali dan pemeliharaan data.

5. PP 80/1999 tentang Kawasan Siap Bangun

Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 1999 tidak secara jelas mengatur mengenai asas keberlanjutan, hanya tercantum secara tersirat, yaitu pada pasal 31 ayat (1).

6. PP 41/1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 ini tidak secara tersurat mengatur mengenai asas keberlanjutan. Namun, apabila menilik pada pasal 6 ayat (1) maka bisa dikatakan bahwa peraturan ini juga mengandung unsur keberlanjutan, meskipun tidak secara jelas diatur.

7. PP 37/1998 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tidak mengatur mengenai asas keberlanjutan.

**g) Penjabaran Asas Partisipasi**

1. Berkaitan dengan PP 40/ 1996 (tentang hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah), PP 41/ 1996 (Tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal/ Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia), dan PP 37/ 1998 (tentang PPAT), asas partisipasi tidak terjabarkan.
2. Dalam PP 24/ 1997 tentang Pendaftaran Tanah, asas partisipasi terjabarkan dalam penentuan batas bidang tanah (Ps 17) dan pengukuran (Ps 19).
3. Dalam PP 80/ 1999 tentang Kasiba, asas partisipasi terjabarkan dalam Pasal 5, Pasal 7, Pasal 9 ayat (3), Pasal 17, Pasal 18, Pasal 26, Pasal 40 ayat (3), Pasal 50 ayat (3).
4. Dalam PP 36/ 1998 tentang Pendayagunaan Tanah Telantar, asas partisipasi terjabarkan dalam tahap awal dari mekanisme penetapan tanah telantar (tahap identifikasi), yaitu Pasal 9.
5. Dalam PP 16/ 2004 tentang Penataan-tanah, asas partisipasi terjabarkan dalam Pasal 23 Ayat (6).

**h) Penjabaran Asas Transparan (Terbuka)**

Dalam PP 40/ 1996 (tentang hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah), PP 41/ 1996 (tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal/ Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia) PP 36/ 1998 (tentang Pendayagunaan Tanah Telantar), PP 37/ 1998 (tentang

PPAT), PP 80/ 1999 (tentang Kasiba), dan PP 16/ 2004 (tentang Penatagunaan tanah), asas transparan tidak terjabarkan. Dalam PP 24/ 1997 (tentang Pendaftaran Tanah), asas transparan ada dalam Pasal 33.

**i) Penjabaran Asas Pluralisme dalam Unifikasi Hukum**

1. PP 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah  
Pasal 24 (2) menentukan bahwa penguasaan secara fisik tanah sebagai bukti awal pemberian hak, namun mengandung persyaratan, Prinsip ini sesuai dengan prinsip hukum adat dalam hal pengakuan kepemilikan HAT (asas *Rechtsverwerking*).

2. PP 41/1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia.

Penjabaran asas pluralisme dalam unifikasi hukum dalam PP ini tidak banyak karena banyak mengupas tentang orang asing di Indonesia, namun secara eksplisit diatur dalam Pasal 2.

3. PP 80/1999 tentang Kawasan Siap Bangun

Asas pluralisme dalam unifikasi hukum dijabarkan dalam ketentuan-ketentuan pada antara lain Pasal 1 angka 16, jls.Pasal 7, 21, 40 (3), 50, Pasal 14, dan Pasal 16 ayat (2).

4. PP 40/1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 ini mengandung unsur pluralisme dalam unifikasi hukum, yaitu pada Pasal 4 ayat (3) yang mengatur mengenai pemberian ganti

rugi untuk pelepasan hak, yang dalam hal ini HGU.

5. PP 16/2004 tentang Tata Guna Tanah  
Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 ini dengan jelas mengandung penjabaran asas pluralisme di dalam unifikasi hukum, yaitu pada Pasal 6c, mengenai hak ulayat.

6. PP 37/1998 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah  
Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 sama sekali tidak mengandung unsur pluralisme dalam unifikasi hukum.

**E. Kesimpulan**

Dalam rangka mengeliminir adanya disharmoni dan inkonsistensi, baik berkenaan dengan substansi peraturan perundang-undangan sektoral yang ada maupun berkaitan dengan kelembagaan yang mengurus sumber daya agraria, maka dikeluarkanlah TAP MPR No. IX/MPR/2001 yang memerintahkan kepada DPR dan Pemerintah untuk segera melakukan pembaharuan agrarian, termasuk bidang pertanahan. TAP ini sudah menetapkan beberapa asas yang dijadikan landasan dalam *agrarian reform*. Jika TAP ini telah mengamanatkan sejumlah asas hukum sebagai revitalisasi dari asas hukum yang terdapat dalam UUPA, maka asas-asas hukum tersebut mestinya digunakan sebagai dasar dalam penjabaran ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan sebagai salah satu unsur dari sumber daya agraria.

Meskipun demikian, dari hasil kajian mengenai Penjabaran Asas-Asas Pembaruan Agraria Berdasarkan TAP MPR No. IX/MPR/2001 Dalam Perundang-undangan

di Bidang Pertanahan, dapat disimpulkan bahwa:

1. Peraturan pemerintah sebagai bentuk peraturan pelaksanaan yang langsung di bawah undang-undang belum sepenuhnya berfungsi sebagai penjabaran dari asas-asas hukum dalam undang-undang. Sebagian sudah menjabarkan asas, sebagian lainnya belum.
2. Peraturan pemerintah yang sudah menjabarkan asas-asas hukum masih diwarnai oleh dua karakter, yaitu:
  - a. Penjabaran yang memperkuat eksistensi dari asas, sehingga lebih operasional;
  - b. Penjabaran yang justru memperlemah eksistensi dan semangat yang ada dalam asas.

### DAFTAR PUSTAKA

- Friedmann, W., 1994, *Teori & Filsafat Hukum, Idealisme Filosofis & Problema Keadilan*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah*, PT. Alumni, Bandung.
- Mertokusumo, Sudikno, 1996, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.