

ASPEK HUKUM AGRARIA DAN TATA RUANG DALAM PERSPEKTIF HUKUM DAN ETIKA BISNIS¹

Oleh:

Imam Koeswahyono²

Quid leges sine moribus

A. Pendahuluan

Sebagai salah satu unsur sumber daya alam di negara Indonesia memiliki sejarah dan karakteristik yang khas yang membedakan dengan negara lainnya. Bila ditinjau dari perspektif sejarah, maka sumber daya tanah memiliki nilai bathiniah yang mendalam bagi rakyat Indonesia juga berfungsi sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan negara dan rakyat yang makin beragam dan meningkat baik pada tingkat lokal, regional, nasional maupun dalam hubungannya dengan dunia internasional.³ Bila dikaji lebih jauh, maka sebelum bangsa ini berdiri menjadi satu bangsa dari beragam daerah, Adat serta budaya, maka telah terjalin relasi yang amat kuat antara suku dengan sumber daya alam termasuk di dalamnya sumber daya tanah (memakai istilah yang diperkenalkan Cornelis van Vollenhoven dalam tulisannya *Indonesiers en zijn Grond* (orang Indonesia dan tanahnya) dinamakan *Beschikingsrecht* dengan enam ciri yang diintroduksi kembali oleh Herman Soesangobeng⁴). Dalam karakteristik jenis hak ini mengalami transformasi sejalan dengan perkembangan bangsa dan masyarakat

¹ Makalah disampaikan pada forum Rapat Koordinasi Tata Ruang Kabupaten Sidoarjo Tahun 2015 di BAPPEDA Kabupaten Sidoarjo tanggal 09 November 2015

² Pemakalah ialah Sekretaris Pusat Pengembangan Hukum Agraria (PPHA) (The Centre for Agrarian Law Studies) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang sejak 1997 – sekarang, pengajar hukum penataan ruang di Universitas Brawijaya Malang (Fakultas Hukum dan Fakultas Teknik), politik hukum agraria, hukum kehutanan sejak 1987 – sekarang

³ Boedi Harsono., *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Cetakan Kedua Edisi Revisi, Universitas Trisakti Press, Jakarta, 2003, hlm.3

⁴ Periksa dengan cermat karya Herman Soesangobeng., *Filosofi, Azas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan dan Agraria*, Cetakan Pertama, STPN Press, Yogyakarta, 2012, hlm.167-168 yang menerangkan bahwa dalam perspektif hubungan hukum atau relasi antara orang dengan tanah (*rechtsbetrekkingen*) maka memiliki filosofi *magisch religioosa verrichten* sehingga melahirkan relasi yang dikatakan *participierend denken* atau berperan serta dalam setiap perbuatan hukum orang dengan tanah. Walaupun dari waktu ke waktu filosofi demikian semakin meluntur akibat modernisasi, namun cara pandang tersebut belum hilang sama sekali. Bandingkan dengan pandangan Jimly Asshidiqie., *Green Constitution: Nuansa Hijau UUDNRI Tahun 1945*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm.101-105 tentang relasi Allah sebagai sang Maha Pencipta dan Kuasa dengan sumber daya alam serta manusia atau bangsa dalam perspektif konstitusional negara Indonesia.

Indonesia. Setidaknya ada dua faktor internal dan eksternal yang mempunyai konsekuensi sosial, budaya hukum yang berbeda dalam relasinya dengan tanah.

Sedemikian kuatnya relasi antara orang maupun kelompok atau masyarakat dengan sumber daya tanah, maka logis jika hak atas tanah dipandang secara budaya oleh sebagai manusia maupun suku bangsa di negeri ini merupakan harga diri dan dikukuhkan dengan tumpahnya darah menyusul adanya sengketa berobyek tanah.⁵ Pertarungan cara pandang filosofi material kongkrit yang didasarkan pada individualisme liberal (*gessellschaftlich*) berkontestasi dengan pandangan keberagaman kegotongroyongan dalam keguyuban (*gemeinschaftlich*) terjadi setelah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 diundangkan karena undang-undang tersebut bermaksud memaduserasikan (*harmonization of norms*) antara dua sub sistem hukum tersebut.⁶

Tantangan yang terbesar dari sejarah dinamika politik hukum dan pengaturan terhadap sumber daya tanah *postea* peralihan pemerintahan dari Orde Baru ke Orde Transisi (*transitional regime*) atau Reformasi adalah kuatnya ego-sektoral, menguatnya kontrol dan peran serta masyarakat dalam kebijakan maupun pengelolaan sumber daya tanah, tarik-ulur kewenangan termasuk pembagian hasil dari pengelolaan sumber daya alam termasuk tanah antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta kuatnya pengaruh globalisasi termasuk investasi. Dengan demikian, implikasi dari tantangan tersebut ialah bahwa peraturan perundang-undangan yakni Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang telah 55 tahun kemudian dipertanyakan relevansi dan kapasitas peraturan perundang-undangan tersebut dalam menjawab problematika yang timbul dalam praktik⁷.

⁵ Periksa dengan cermat karya Sartono Kartodirdjo., *Ratu Adil*, Cetakan Pertama Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1984, hlm.37-95 dengan menggunakan istilah "*radikalisme agraria*" yang dapat terkait dengan wujud ketidakpuasa akibat kebijakan dan eksploitasi tanah oleh penjahaj, ketidakpuasan terhadap ketimpangan struktural, kekecewaan terhadap sikap tuan tanah (*landlord*) terhadap buruh tani (*landlessness farmers*) serta ketidaksukaan etnis mayoritas terhadap etnis minoritas yang lebih memiliki akses. Cara-cara yang dilakukan oleh rakyat sebagai refleksi ketidakpuasan sangat beragam ditentukan oleh banyak faktor dan tingkat eskalasinya. Namun, seperti banyak telaah karena skala konflik lokalistik dan kurang solidnya gerakan sosial belum dapat diredam, tegasnya diselesaikan sesuai kepastian hukum dan keadilan oleh pemerintah.

⁶ Periksa Maria S.W.Sumardjono,dkk (Penulis dan Editor),*Pengaturan Sumber Daya Alam di Indonesia Antara Yang Tersurat dan Tersirat: Kajian Kritis Undang-undang Terkait Penataan Ruang dan Sumber Daya Alam*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dan Gadjah Mada University Prss, Yogyakarta, 2011, hlm.174-183

⁷ Periksa Maria Sriwulani Sumardjono.,55 Tahun Perjalanan UUPA, dalam KOMPAS Oktober 2015 hlm. 6

Dalam sub sistem hukum tanah nasional, terdapat asas-asas atau prinsip yang mendasari sub sistem hukum tanah yang menjadi landasan untuk menyelesaikan bila terdapat masalah dalam sub sistem tersebut. Merujuk pendapat Boedi Harsono terdapat delapan asas yang tetap mendasari hukum tanah nasional yaitu:

- a. Asas Religiositas (Pasal 1 dan 49 UUPA)
- b. Asas Kebangsaan (Pasal 9, 20 serta 55 UUPA)
- c. Asas Demokrasi (Pasal 4 dan 9 UUPA)
- d. Asas Pemerataan, Pembatasan serta Keadilan (Pasal 7, 11 serta 17 UUPA)
- e. Asas Kebersamaan dan kemitraan dalam penguasaan dan penggunaan tanah dengan pengutamaan pemberdayaan golongan ekonomi lemah khususnya petani (Pasal 11 dan 12 UUPA)
- f. Asas kepastian hukum dan keterbukaan dalam penguasaan dan penggunaan tanah dengan pengutamaan pemberdayaan golongan ekonomi lemah khususnya petani (Pasal 11,13,19 UUPA)
- g. Asas penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagai sumber daya alam strategis secara berencana, optimal, efisien dan berkelanjutan dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan bersama dengan menjaga kelestarian kemampuan lingkungan (Pasal 13 dan 14 UUPA)
- h. Asas kemanusiaan yang adil dan beradab dalam penyelesaian masalah pertanahan sesuai sila kedua Pancasila.⁸

Dari uraian di atas, Sumber daya alam termasuk di dalamnya sumber daya tanah, secara konstitusional menurut pandangan Jimly Asshiddiqie tentang kekuasaan secara teoritik bertransformasi mengikuti dinamika ajaran (*leer, study*) tentang kedaulatan (*sovereignty*) dalam suatu negara yang berdaulat. Terbagi menjadi dua sifat, pertama yang bersifat internal meliputi ajaran kedaulatan Allah, ajaran kedaulatan raja, ajaran kedaulatan hukum serta ajaran kedaulatan rakyat. Sedangkan yang bersifat eksternal meliputi ajaran kedaulatan negara (*state sovereignty*).⁹ Sedangkan secara khusus pendapat Boedi Harsono terdapat hal mendasar atau esensial yang patut difahami dengan benar bahwa segala usaha di bidang pertanahan tetap didasarkan pada

⁸ Boedi Harsono.,*Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Cetakan Kedua Edisi Revisi, Universitas Trisakti Press, Jakarta, 2003, hlm.36-37

⁹ Jimly Asshiddiqie.,*Green Constitution, Nuansa Hijau UUD NRI Tahun 1945*, Cetakan Pertama, Rajawali Press, Jakarta, hlm.96-121

kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional, dengan mengutamakan bentuk koperasi dan bentuk-bentuk kemitraan lainnya serta mencegah terjadinya monopoli dan penguasaan tanah yang melampaui batas (Pasal 12 dan 13 UUPA). Demikian pula UUPA mengakomodasi perbedaan keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat yang beragam di mana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional tetap diperhatikan (Pasal 11 UUPA).¹⁰ Dengan demikian jika dipilah setidaknya terdapat dua macam hak yang terdapat di dalam UUPA yaitu pertama hak bangsa sebagai organisasi kekuasaan yang tertinggi, maka hak bangsa yang mengandung unsur hukum publik (*publiekrechtelijk*) dan bersifat abadi sebagai penjabaran Pasal 33 Ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945. Kedua hak keperdataan (*privaatrechtelijk*) sebagaimana dijabarkan pada pasal 4,9,16 serta Bab II UUPA. Ditinjau dari politik hukum (*politics of law, rechtspolitik*), maka terdapat pergeseran paradigmatis konsep hak menguasai negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UUPA sebelum dan sesudah dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi 001-021-022/PUU-1/2003 tentang Ketenagalistrikan bahwa negara mempunyai wewenang untuk mengatur (*regelendaad*), mengurus (*bestuursdaad*), mengelola (*beherensdaad*), serta mengawasi (*toezichthoudensdaad*).¹¹

Persoalan pengelolaan sumber daya alam dalam konteks empat hal tersebut di atas mencakup sumber daya tanah khususnya penatagunaan (*landuse*) dan penataan ruang (*spatial planning*) dan bertautan pula dengan hak dan kewajiban dari subyek hak (individu, badan hukum) serta masalah etika (*ethics*) bilamana hal penggunaan atau pemanfaatan hak mendorong suatu perilaku tertentu pada subyek hak yang acapkali bertentangan dengan sifat dan tujuan pemberian haknya.

B. Permasalahan

Bertitik tolak dari apa yang telah penulis uraikan di muka, maka dapat dikemukakan beberapa pertanyaan umum dan khusus yang dapat dipersoalkan dengan

¹⁰ Ibid, hlm.37-38

¹¹ Periksa pandangan Achmad Sodiki mantan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (2010-2013) juga sebagai guru besar emeritus Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang pengampu hukum agraria dalam Achmad Sodiki., *Politik Hukum Agraria*, Cetakan Pertama, Konstitusi Press, Jakarta, hlm.137 komparasikan atau bandingkan dengan pendapat Yance Arizona salah seorang pegiat LSM dan pengamat kritis kebijakan sumber daya agraria dalam Yance Arizona., *Konstitusionalisme Agraria*., Cetakan Pertama, STPN Press, Yogyakarta, hlm.391 dan 405 – 408 memberikan empat perbedaan dalam dinamika perkembangan hak menguasai dari negara yaitu: ekonomi politik yang menanungi, corak atau karakter hukum agraria yang pluralistik hukum agraria antar golongan, ke sentralistik unifikasi hukum agraria kini menjadi pluralistik desentralistik (vide hlm. 391)

menyelaraskan permintaan panitia penyelenggara, yang penulis tuangkan dalam makalah ini ialah:

1. Bagaimana korelasi dan kontekstualisasi agraria dan penataan ruang dalam perspektif ilmu hukum baik secara teoritikal dan praktikal ?
2. Bagaimana korelasi dan kontekstualisasi agraria dan penataan ruang dalam perspektif etika bisnis ?

C. Pembahasan

Mengacu pada umusan masalah sebagaimana dikemukakan di atas, pembahasan atas permasalahan sebagaimana telah dikemukakan dibahas menurut sudut pandang disiplin hukum berdasarkan pada norma atau kaidah sesuai hukum positif (*das sein*) disertai dengan kajian atas permasalahan dalam praktik menurut format pendapat hukum (*legal opinion*) pada kasus yang spesifik (*legal opinion based on a case*) tidak menjadi fokus utama dalam tulisan ini.

Ad.B.1. Bila difokuskan pada topik bahasan tulisan ini khusus pada asas penggunaan dan pemanfaatan tanah telah diatur secara jelas bahwa pada pasal 14 UUPA tersirat adanya suatu amanat:

“dengan mengingat Pasal 2 Ayat (2) dan (3), Pasal 9 Ayat (2) serta Pasal 10 Ayat (2) pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk berbagai keperluan: negara, peribadatan dan keperluan suci lainnya, pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan, memperkembangkan produksi pertanian, peternakan, perikanan, memperkembangkan industri, transmigrasi, pertambangan.”

Esensi yang dapat diambil dari ketentuan Pasal 14 UUPA memberikan suatu kewenangan (*bestuurs bevoegdheid*) kepada pemerintah atas nama negara untuk membuat perencanaan penatagunaan tanah (*landuse planning*). Konsep wewenang yang dimaksud merujuk pendapat Maarseveen seperti dikutip Philipus M.Hadjon terletak pada ranah hukum publik (*bestuurs bevoegdheid*) bermakna suatu kekuasaan hukum atau kekuasaan berdasarkan hukum yang unurnya mencakup pengaruh untuk mengendalikan perilaku (*controlling of human behavior*) subyek hukum, kedua ada dasar hukum sebagai basis pengaturan, ketiga konformitas hukum atau adanya standar/

parameter wewenang baik yang bersifat umum maupun khusus.¹² Pada penatagunaan tanah secara operasional diatur di dalam Peraturan Pemerintah No.16 tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah pada prinsipnya sebagaimana diatur pada Pasal 1 PP TGT pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan serta pemanfaatan tanah berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah dst. Jadi pada intinya adalah soal pengelolaan atau manajemen pertanahan (*land management*), kedua menekankan pada pemanfaatan atau fungsi sumber daya tanah. Ketiga dalam memahami dengan tepat tata guna tanah tidak hanya berpijak pada kaidah/ norma belaka melainkan dengan pemahaman holistik mencakup aspek sosial, ekonomi, politik, budaya, geografi, teknik perencanaan, lingkungan serta disiplin ilmu yang lain.¹³ Mengapa hal ini penting difahami agar dalam menjalankan kebijakan dalam lingkup wewenang tersebut dapat terwujud tujuan penatagunaan tanah menurut Pasal 3 huruf a - d PP No.16 Tahun 2004.

Penatagunaan tanah dilaksanakan dilaksanakan melalui dua sarana yakni kebijakan penatagunaan tanah dan penyelenggaraan penatagunaan tanah (Pasal 5 PP TGT). Obyek TGT menurut Pasal 6 PP TGT dikenakan pada: bidang tanah yang telah dilekati hak baik sudah atau belum terdaftar, tanah negara, tanah Ulayat masyarakat hukum Adat. Terhadap jenis-jenis tanah sebagaimana dimaksud Pasal 6, maka penggunaan dan pemanfaatan tanahnya harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Sebagai sumber daya yang strategis dan memiliki hakikat sebagaimana penulis uraikan di awal, maka berbagai bentuk hubungan hukum antara subyek hak atas tanah yang berwujud hak-hak atas tanah (*land rights*) memberikan wewenang kepada subyek hak sesuai dengan sifat dan tujuan haknya berdasarkan persediaan, peruntukan, penggunaan serta pemeliharannya (Pasal 4 UUPA).

Hal penting lain bahwa di dalam persoalan penatagunaan tanah (*landuse planning*) terdapat unsur esensial bahwa menurut Kivell, bahwa sumber daya tanah merupakan basis dari sistem perencanaan karena :"

¹² Henc van Maarseveen dalam Philipus M.Hadjon.,dkk., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Cetakan Kedua, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2012,hlm.11

¹³ Periksa Philip Kivell., *Land and The City: Patterns and Processes*, Roulledge, London and New York, 1993, hlm. x-xi, 47 serta 124-126

a large part of justification for a planning system is that it resolves competing claims over the use resources (especially land), attempts to balance an uneven distribution of power and protects the interests of weaker groups. In practical sence, this includes the provision of land for community facilities and for housing poorer member of society and ensuring that some checks are kept upon the dominant land using activities.¹⁴

Inti dari pandangan Kivell adalah keberpihakan pengambil kebijakan sumber daya tanah khususnya yang berada di perkotaan kepada kelompok masyarakat yang kurang diuntungkan (*protecting the weak and injustices*) untuk bekerjasama dengan pemerintah lokal dan pegiat pembangunan properti dalam segala bentuk dan skalanya untuk mengatasi atau menanggulangi penurunan kemampuan tanah dan kemampuan lingkungan dan membantu mengentaskan dengan advokasi pada kelompok masyarakat yang sedang mengalami ketidakadilan (*injustices*).

Ditinjau dari sisi pemerintah dan/ atau pemerintah daerah sebagai regulator maupun fasilitator bagi perorangan maupun masyarakat mengacu pada konstitusi Pasal 1 Ayat (2) dan (3) sebagai negara hukum maka dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara termasuk tindakan administrasi pemerintahan¹⁵ harus berdasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum yang merupakan refleksi atau pencerminan Pancasila sebagai ideologi negara (*ideology of the state*).¹⁶ Ditinjau dari sudut pandang negara, maka mempunyai wewenang untuk mengatur (*regelendaad*), mengurus (*bestuursdaad*), mengelola (*beherensdaad*), serta mengawasi (*toezichthoudensdaad*).

Mengacu pada Pasal 3 UU No.30 tahun 2014 dinyatakan tujuan pengaturan administrasi pemerintahan adalah:

- a. Mencapai tertib administrasi pemerintahan
- b. Menciptakan kepastian hukum
- c. Mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang
- d. Menjamin akuntabilitas badan/ pejabat pemerintahan

¹⁴ Ibid.hlm.8

¹⁵ Pasal 1 angka 1 UU No.30 tahun 2014 administrasi pemerintahan adalah tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/ atau tindakan oleh badan dan/ atau pejabat pemerintahan. Lima fungsi dalam menjalankan administrasi pemerintahan mencakup fungsi-fungsi: pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan serta perlindungan.

¹⁶ Penjelasan Umum Undang-undang No.30 tahun 2014 angka I Umum

- e. Memberikan perlindungan hukum bagi warga masyarakat
- f. Melaksanakan peraturan perundang-undangan dan menerapkan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (*The Principles of Good Governance*)
- g. Memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada warga masyarakat.

Asas menurut Pasal 5 UU tersebut dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan meliputi: asas legalitas, asas perlindungan terhadap hak asasi manusia (HAM) serta Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (*The Principles of Good Governance*). Setiap institusi atau lembaga baik tingkat pusat maupun daerah memiliki tugas pokok, fungsi serta tata kerja birokrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan tersebut.

Praktik dalam menjalankan administrasi pemerintahan, oleh pemerintah dan/ atau pemerintah daerah maka acapkali timbul masalah yang berkaitan dengan legalisasi, sengketa kewenangan serta konflik kepentingan yang sudah barang tentu diperlukan adanya suatu solusi atau upaya untuk mengatasi persoalan atau masalah. Beberapa kelemahan atau ekstrimnya penyimpangan dalam penyelenggaraan sistem administrasi pemerintahan khususnya dalam kaitannya dengan tata kelola sumber daya alam telah diamanatkan pada Pasal 5 Ayat (1) Ketetapan MPR No.IX/MPR/2001 ialah:

1. Melakukan pengkajian ulang berbagai peraturan perundangan yang berkaitan dengan agraria;
2. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah
3. Menyelesaikan konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria dan mengantisipasi potensi konflik masa mendatang
4. Memperkuat kelembagaan dan kewenangan dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria
5. Mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan untuk melaksanakan program pembaruan agraria

Ayat (2) Arah kebijakan dan pengelolaan sumber daya agraria adalah:

1. Melakukan pengkajian ulang berbagai peraturan perundangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor;
2. Mewujudkan optimalisasi pemanfaatan berbagai sumber daya alam melalui identifikasi dan inventarisasi kualitas dan kuantitas sumber daya alam
3. Memperluas pemberian akses informasi kepada masyarakat mengenai potensi sumber daya alam di daerahnya dan mewujudkan tanggung jawab sosial untuk penggunaan teknologi ramah lingkungan
4. Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria dan mengantisipasi potensi konflik masa mendatang

5. Mengupayakan pemulihan ekosistem yang telah rusak akibat dari eksploitasi sumber daya alam
6. Menyusun strategi pemanfaatan sumber daya alam yang didasarkan pada optimalisasi manfaat dengan memperhatikan potensi, kontribusi, kepentingan masyarakat dan kondisi daerah maupun nasional;

Pada saat diperkaitkan antara norma atau kaidah dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana dikutip di muka, maka dalam kerangka pemikiran bahwa dalam penatagunaan tanah menekankan atau mengutamakan pada hal esensial yaitu pola pengelolaan yang berwujud konsolidasi pemanfaatan melalui pengaturan kelembagaan. Sementara pada penataan ruang menekankan pada hal esensial yaitu proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang serta pengendalian pemanfaatan ruang. Oleh karena itu, secara teoritikal kedua hal tersebut tidak perlu dipertentangkan. Justru hal esensial yang harus difahami dan diperhatikan dalam menghadapi krisis dan bencana lingkungan yang selama ini telah terjadi dan menelan korban harta benda maupun jiwa adalah kesalahan paradigma antroposentris yang memandang manusia sebagai pusat dari segala sesuatu. Sebaliknya sumber daya alam tidak memiliki nilai intrinsik selain nilai instrumental ekonomis di dalam dirinya, sehingga melahirkan perilaku manusia (termasuk korporasi dalam berbagai skalanya dari kecil sampai mega/grand catatan penulis) eksploitatif eksekif yang merusak alam sebagai komoditas ekonomi dan alat pemuas kepentingan manusia.¹⁷Dengan demikian sudah barang tentu diperlukan gerakan untuk mengupayakan mengubah cara pandang yang salah tersebut menjadi cara pandang bahwa alam sebagai sebuah sistem kehidupan yang saling bergantung dan mempengaruhi satu sama lain.

Apabila dicermati substansi UU Penataan Ruang dapat dikaji dari beberapa kriteria penilaian yaitu:

- a. Orientasi mengamanatkan pentingnya dilakukan penataan ruang yang dapat mengharmonisasikan sumber daya alam dan sumber daya buatan, memberikan perlindungan terhadap fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif pada lingkungan hidup;

¹⁷ Sonny Keraf, *Filsafat Lingkungan Hidup, Alam Sebagai Sebuah Sistem Kehidupan*, Cetakan Pertama, Kanisius, Yogyakarta, hlm.8 dan 13-14

- b. Keberpihakan sebagai suatu sistem maka UUPR harus berhasil mewujudkan pemanfaatan ruang yang efektif dan efisien, dikelola secara berkelanjutan serta berpihak pada perlindungan kepentingan rakyat;
- c. Pengelolaan dan implementasi pengelolaan dilakukan berdasarkan suatu sistem proses yang pengklasifikasiannya didasarkan pada tiga titik pusat, provinsi serta kabupaten/ kota untuk mengurangi dampak negative tarik-ulur kepentingan pusat dan daerah;
- d. Perlindungan HAM dalam Pasal 60 UUPR memberikan hak dalam berbagai kanalisasi aspirasi berdasar prinsip musyawarah namun bila tak tercapai kesepakatan maka dilakukan upaya penyelesaian secara litigasi maupun non-litigasi (Pasal 67 UUPR);
- e. Kesesuaian dengan prinsip Good Governance dengan tiga prinsip: transparansi, partisipasi serta akuntabilitas (Pasal 60, 65 UUPR) serta rumusan sanksi khususnya bila terdapat "*abuse of power*" (Pasal 73 Ayat (1) (2) serta (7) UUPR);
- f. Relasi antara orang dan negara dengan ruang dalam memberikan hak maka UUPR memberikan batasan relasi yang bersifat imperatif dengan pengenaan sanksi. Sedangkan menurut Pasal 7 UUPR relasi negara dengan ruang dalam menjalankan wewenang (*bevoegdheid*) maka negara diwajibkan menghormati hak yang telah dimiliki meliputi pengaturan, pembinaan dan pengawasan dan membagi wewenang menjadi tiga lapis nasional, provinsi serta kabupaten/ kota¹⁸;

Ad.2. Sebagai pembanding dari apa yang diatur pada UU No.30 tahun 2014 menarik dikemukakan hasil kajian dari tim Universitas Groningen Belanda atas administrasi pemerintahan dengan mengukur kualitas putusan pejabat administrasi pada ranah hukum publik maka terdapat empat kriteria evaluasi yakni:

- a. The effectiveness of administrative decisions

¹⁸ Maria S.W.Sumardjono, dkk., 2011, Op.Cit. hlm.174-183 bandingkan dengan Imam Koeswahyono., *Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang di Indonesia (Problematika Antara Teks dan Konteks)*, Cetakan Pertama, Brawijaya University Press, Malang, 2012, hlm.51-65 dan A.M. Yunus Wahid., *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Cetakan Pertama, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2014, hlm.15-29

- b. The efficiency of public expenditure
- c. Legitimacy of procedures and arguments
- d. The lawfulness of exercise of legal powers¹⁹

Kelemahan yang menurut penulis mengemuka sekalipun telah banyak topik penelitian yang menarik dan berkualitas dari akademisi yang hanya sebatas laporan hasil kajian belum ada kehendak politis maupun aksi untuk menerapkan hasil-hasil penelitian yang telah menghabiskan anggaran negara secara sia-sia.

Bilamana ditinjau dari sisi etika, menurut A Fagothey 1953 "etika merupakan studi tentang manusia yang berkehendak yang berhubungan dengan keputusan tentang yang benar dan yang salah dalam tindak perbuatan manusia karena benar-salah perbuatan manusia berhubungan dengan prinsip-prinsip yang mendasari nilai-nilai hubungan antar manusia."²⁰Postulat etika atau kebenaran etika didasarkan pada tiga hal yaitu: a. keberadaan Tuhan, sebagai pencipta dan penilai kebaikan tertinggi, b.kebebasan kehendak yang sejatinya tidak sepenuhnya bebas memilih benar dan tidak, c.keabadian jiwa bahwa kebenaran merupakan apa yang akan didapat nanti. Dalam ranah hukum norma moral adalah norma yang menjadi salah satu acuan dalam mengendalikan perbuatan manusia karena fitrahnya manusia mampu membedakan perbuatan mana yang benar dan yang salah dan meminta pertanggungjawaban darinya.²¹ Bilamana dipertautkan dengan aktifitas bisnis sebagai proses diferensiasi dan spesialisasi yang menyangkut produksi, penjualan, pembelian barang dan jasa untuk mendapatkan keuntungan (*profit*) seharusnya tidak saja harus tunduk pada peraturan perundang-undangan yang mengatur aktifitas tersebut, melainkan harus pula mematuhi etika yang berlaku pada lingkup negara, daerah atau lokalitas tertentu.

Sebagai upaya untuk menjamin bahwa kegiatan bisnis tidak menjadi berbahaya dan merugikan baik perorangan, badan hukum maupun masyarakat baik lingkup local, regional maupun nasional bahkan global, masyarakat mempunyai dua cara yaitu non-

¹⁹ K.J. de Graaf dkk., *Quality of Decision Making in Public Law: Studies in Administrative Decision Making in The Netherlands*, Europe Law Publishing, Groningen/ Amsterdam, The Netherlands, 2007, hlm.14-19

²⁰ Lihat E. Sumaryono, *Etika Profesi Hukum: Norma-norma Bagi Penegak Hukum*, Cetakan Pertama, Kanisius, Yogyakarta, 1995, hlm.11-12

²¹ Bandingkan dengan Ketut Rindjin., *Etika Bisnis dan Implementasinya*, Cetakan Pertama, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm.9

moral berupa hukum dan pasar artinya tuntutan moral masyarakat ditransformasikan ke dalam bahasa hukum melalui penuangan larangan ke dalam norma atau kaidah hukum misalnya melarang menjalankan praktik monopoli, melarang melakukan persaingan usaha tidak benar/ wajar dan pasar melalui upaya saling menyesuaikan diri antara pembeli dan penjual dalam menetapkan harga berdasarkan kata sepakat (Pasal 1320 jo 1338 KUH Perdata), jumlah penawaran serta permintaan.²²Pertanyaan selanjutnya apakah bisnis mempunyai etika atau adanya korelasi antara bisnis dan etika?, jawabnya tentu menurut Rindjin mensitir pendapat Richard T George bahwa:

Pertama, bisnis merupakan kegiatan yang menuntut keberanian mengambil resiko dan spekulasi namun juga mempertaruhkan nilai kemanusiaan, nama baik, nasib pihak lain. Kedua, bisnis adalah kegiatan yang menyangkut kepentingan masyarakat, kepentingan semua orang sehingga sehingga dalam pengambilan keputusan ada standar acuan. Ketiga, dari pengalaman praktik bisnis yang berhasil ialah yang memperhatikan norma moral masyarakat, sehingga memperoleh kepercayaan masyarakat.

Keempat aspek legalitas dan moralitas harus dipisahkan walaupun berkorelasi seperti praktik monopoli, oligopoli.

Kelima etika bukan ilmu empirik melainkan suatu pemahaman yang baik bahwa tindakan yang dilakukan oleh banyak orang tidak serta merta dapat dikatakan tindakan itu baik. Dengan demikian inti ialah: adanya a. sensitifitas moral bahwa ada kesadaran bisnis yang dijalankan apakah relevan secara moral. b.alasan moral memberikan alasan rasional apakah bisnis perlu dilanjutkan atau tidak, c.tindakan moral adanya alasan moral yang dapat dipertanggungjawabkan. d. kepemimpinan moral memiliki kualifikasi standar moral yang relatif tinggi yang akan mempengaruhi kinerja dalam bisnis.²³Dengan kata lain sejatinya dapat dikatakan bahwa sesuai adagium yang penulis kutip di awal makalah ini "*quid leges sine moribus*" bahwa percuma atau sia-sia saja atau tidak akan mencapai tujuan yang sesungguhnya dari hukum yaitu kepastian hukum

²² Ibid,hlm.59-63 selanjutnya dikaitkan dengan beberapa regulasi yang pernah diundangkan berkaitan persoalan etika seperti UU larangan persaingan usaha tidak sehat dan praktik monopoli

²³ Ibid,hlm.65-67

(*legal certainty*), kemanfaatan hukum (*legal utility*) serta keadilan (*justice*) jika hukum tidak didasarkan atau dilandasi oleh moralitas.²⁴

Pertanyaan sederhana penulis, berkaitan hubungan antara hukum dan etika misalnya dalam negara yang dikenal dengan filosofi Pancasila sehingga Pancasila menjadi dasar filosofi semua peraturan perundang-undangan yang dimaksud UU No.12 tahun 2011 apakah nilai-nilai moral Pancasila yang hakikatnya *umum-abstrak-universal* (mengutip pandangan Notonagoro) harus dijabarkan atau mengejawantah dalam semua kaidah secara *in concreto* tanpa menimbulkan kekaburan hukum (*vague norms*) serta benar-benar dilaksanakan oleh semua pemangku kepentingan khususnya pengambil keputusan (*policy maker*) dan aparat penegak hukum dengan sebaik-baik dan setepat-tepatnya dalam implementasi norma penatagunaan tanah dan penataan ruang.

D. Penutup:

1. Kesimpulan

- a. Terdapat korelasi dan kontekstualisasi agraria dan penataan ruang dalam perspektif ilmu hukum baik secara teoritikal dan praktikal UUPR sebagai ketentuan umum, UUPA sebagai khusus serta PP TGT sebagai kaidah operasional dengan mengingat sumber daya alam sebagai bagian sistem kehidupan yang wajib diperhatikan manusia;
- b. Terdapat korelasi dan kontekstualisasi agraria dan penataan ruang dalam perspektif etika bisnis sesuai adagium yang penulis kutip di awal makalah ini "*quid leges sine moribus*" bahwa percuma atau sia-sia saja atau tidak akan mencapai tujuan yang sesungguhnya dari hukum yaitu kepastian hukum (*legal certainty*), kemanfaatan hukum (*legal utility*) serta keadilan (*justice*) jika hukum tidak didasarkan atau dilandasi oleh moralitas.

²⁴ Pendalaman LL Fuller., *The Morality of Law*, New Haven Conn and London Yale University Press, 1969, hlm.39 dan 106 bandingkan dengan kritik evaluasi ajaran aliran hukum klasik dalam Raymond Wacks., *Understanding Jurisprudence, An Introduction to Legal Theory*, Third Edition, Online Resource Centre, Oxford University Press,USA, 2009, hlm.33-34 dan 40-41

REFERENSI

- A.M. Yunus Wahid., *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Cetakan Pertama, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2014
- Boedi Harsono., *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Cetakan Kedua Edisi Revisi, Universitas Trisakti Press, Jakarta, 2003
- E. Sumaryono, *Etika Profesi Hukum: Norma-norma Bagi Penegak Hukum*, Cetakan Pertama, Kanisius, Yogyakarta, 1995
- Imam Koeswahyono., *Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang di Indonesia (Problematika Antara Teks dan Konteks)*, Cetakan Pertama, Brawijaya University Press, Malang, 2012
- Ketut Rindjin., *Etika Bisnis dan Implementasinya*, Cetakan Pertama, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004
- K.J. de Graaf dkk., *Quality of Decision Making in Public Law: Studies in Administrative Decision Making in The Netherlands*, Europe Law Publishing, Groningen/ Amsterdam, The Netherlands, 2007
- Maria S.W.Sumardjono,dkk (Penulis dan Editor), *Pengaturan Sumber Daya Alam di Indonesia Antara Yang Tersurat dan Tersirat: Kajian Kritis Undang-undang Terkait Penataan Ruang dan Sumber Daya Alam*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dan Gadjah Mada University Prss, Yogyakarta, 2011
- Muchsin dan Imam Koeswahyono., *Aspek Kebijakan, Hukum, Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2008
- Philip Kivell., *Land and The City: Patterns and Processes*, Roulledge, London and New York, 1993
- Philipus M.Hadjon.,dkk., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Cetakan Kedua, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2012

Peraturan Perundang-undangan:

- Undang-undanag Dasar Negara Indonesia Tahun 1945
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No.IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria
- Undang-undang No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- Undang-undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang No.30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Peraturan Pemerintah No.16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah
Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
Peraturan Pemerintah No.11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah
Terlantar
Peraturan Menteri Agraria dan Penataan Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No.2 Tahun
2015 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Agraria, Tata
Ruang dan Pertanahan Dalam Kegiatan Penanaman Modal
Peraturan Menteri Agraria dan Penataan Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No.5 Tahun
2015 tentang Ijin Lokasi