

Eksistensi Undang-Undang Sebagai Produk Hukum dalam Pemenuhan Keadilan Bagi Rakyat (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-X/2012)

Winda Wijayanti

Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara,
Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta
E-mail: stillbest_leo@yahoo.com

Naskah diterima: 14/02/2013 revisi: 15/02/2013 disetujui: 19/02/2013

Abstrak

Perundangan-undangan dalam pembentukannya dipengaruhi oleh arah kebijakan politik. Prolegnas sering kalah oleh kepentingan politik, yang penentuannya bergantung pada arah politik pembentuk undang-undang sehingga perundang-undangan disebut sebagai produk politik. Prolegnas adalah bagian dari manajemen dan politik pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis yang sangat diperlukan untuk menata sistem hukum nasional. Adanya UU 12/2011 menunjukkan bahwa materi muatan undang-undang harus memenuhi asas keadilan dan kepastian hukum. Selain itu, penyusunan perundang-undangan harus memenuhi unsur kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan dalam proporsional seimbang. Dengan demikian, UU 2/2012 yang sebelumnya terdapat dalam Prolegnas adalah produk hukum yang dapat memberikan pemenuhan keadilan bagi rakyat.

Kata kunci: Eksistensi, Undang-Undang, Produk Hukum, Keadilan, Prolegnas

Abstract

Legislation in its formation is influenced by the direction of policy. Prolegnas often defeated by political interests, that determination depends on the political direction of the lawmakers that the legislation referred to as a political product. Prolegnas is part of the political establishment and management of legislation that are instrument-building program planning Act arranged in a planned, integrated, and systematic is needed to organize the national legal system. The Law 12/2011 indicates that the substantive content of the law must satisfy the principle of justice and the rule of law. In addition, the preparation of legislation must meet the elements of the rule of law, benefits, and equity in equal proportion. Thus, the Law 2/2012 that was in the National Legislation Program is a legal product that can provide justice for the people.

Keywords: *Existence, Law, Legal Products, Justice, Prolegnas*

PENDAHULUAN

Sejarah ketatanegaraan di Indonesia mengalami perkembangan sejak berdirinya negara Republik Indonesia. Demikian pula halnya dengan peraturan perundang-undangan yang dipengaruhi oleh arah kebijakan politik dari pembentuk undang-undang yang hasilnya adalah produk politik melalui tata urutan peraturan perundang-undangan yang kemudian kedudukannya berubah menjadi suatu produk hukum karena telah memenuhi aspirasi seluruh rakyat Indonesia dan telah taat pada aturan untuk menjadi suatu produk hukum.

Dalam pembentukan undang-undang secara komprehensif memperhatikan 3 dimensi yaitu masa lalu yang terkait dengan sejarah perjuangan bangsa, masa kini yaitu kondisi objektif yang ada sekarang dengan lingkungan strategisnya dengan memandang masa depan yang dicita-citakan.¹

Proses pembuatan undang-undang sebagai wujud pembangunan hukum adalah rentetan kejadian yang bermula dari perencanaan, pengusulan, pembahasan dan pengesahan. Semua proses tersebut dilakukan oleh para aktor, yang dalam sistem demokrasi modern disebut eksekutif (presiden beserta jajaran kementeriannya) dan legislatif (DPR). Dalam sistem pembentukan hukum yang demokratis, proses pembentukan hukum tersebut memiliki tipe *bottom up*, yakni menghendaki

¹ Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009*, (www.parlemen.net, diakses pada 1 Desember 2012).

bahwa materiil hukum yang hendak merupakan pencerminan nilai dan kehendak rakyat.²

Konstitusi tetap merupakan produk hukum yang pada suatu saat memerlukan penyesuaian dengan dinamika baik yang bersifat nasional maupun internasional, baik yang bersifat universal maupun partikularistik atas dasar 3 pendekatan (*credibility and effectiveness, democracy and public engagement, and trust and accountability*).³

Jika hukum merupakan produk politik, maka karakter produk hukum berubah jika konfigurasi politik yang melahirkannya berubah.⁴ Dalam sepanjang sejarah Negara Indonesia telah terjadi perubahan-perubahan politik secara bergantian antara konfigurasi politik yang demokratis dan konfigurasi politik yang otoriter. Sejalan dengan perubahan-perubahan konfigurasi itu, karakter produk hukum juga berubah. Semakin kental muatan hukum dengan masalah hubungan kekuasaan, semakin kuat pula pengaruh konfigurasi politik terhadap hukum tersebut.⁵

Benyamin Akzin seperti dikutip oleh Maria Farida Indrati Soeprapto antara lain mengemukakan: "*oleh karena norma hukum publik itu dibentuk oleh lembaga-lembaga negara, sebenarnya pembentukannya harus dilakukan secara lebih berhati-hati, sebab norma hukum publik ini harus dapat memenuhi kehendak serta keinginan masyarakat.*"⁶

Tiap substansi produk hukum akan menunjukkan kepentingan-kepentingan dari penguasa, namun demikian produk hukum harus terikat oleh syarat-syarat dasar *rechtstaat*, seperti:

1. Asas legalitas, bahwa setiap tindakan pemerintahan harus didasarkan atas dasar peraturan perundang-undangan.
2. Pembagian kekuasaan, bahwa kekuasaan negara tidak boleh bertumpu hanya pada satu tangan.
3. Hak-hak dasar (*groundrechten*) sebagai sarana perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentuk undang-undang.
4. Pengawasan peradilan, bagi rakyat tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan tindak pemerintah.⁷

² H. Bomer Pasaribu, Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen Dari Prespektif Program Legislasi, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, *Majalah Hukum Nasional* (1), 2007, h. 164-165.

³ *Ibid.*

⁴ Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum Di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2009, h. 373.

⁵ *Ibid.*

⁶ Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Pedoman Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan*, 2010, h.16.

⁷ A. Kahar Maranjaya, *Supremasi Hukum dan Kedaulatan Rakyat*, (<http://www.google.co.id/url? Ect.>, diakses pada 3 Oktober 2012).

Dengan demikian nampak bahwa perundang-undangan bukanlah produk politik melainkan suatu produk hukum.

Dalam sistem hukum Pancasila bahwa negara hukum memadukan secara harmonis unsur-unsur baik dari *rechtstaat* (kepastian hukum) dan *the rule of law* (keadilan substansial). Di dalam konsepsi ini prinsip *rechtstaat* dan *the rule of law* tidak diposisikan sebagai dua konsepsi yang bersifat alternatif atau kompilatif yang penerapannya bisa dipilih berdasar selera sepihak, melainkan sebagai konsepsi yang kumulatif sebagai satu kesatuan yang saling menguatkan.⁸

Penegasan konstitusi tentang pentingnya pengambilan asas kepastian hukum, keadilan, dan manfaat dalam penegakan hukum bukan hanya dapat dinukil dari ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 tetapi juga sekurang-kurangnya terdapat dalam Pasal 24 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945.⁹

Penulisan ini adalah penting dan menarik karena adanya permasalahan terkait penetapan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Tahun 2005-2009 namun realisasinya Prolegnas masih menyisakan sejumlah besar RUU yang belum diajukan atau dibahas¹⁰ bahkan sampai Prolegnas Tahun 2010-2014.

Tulisan ini menjawab pertanyaan apakah undang-undang merupakan produk politik ataukah produk hukum dan apakah antara keadilan dengan kepastian hukum saling bertentangan. Dengan demikian, *tulisan ini menjawabnya* dengan menunjukkan, pertama, tentang eksistensi Undang-Undang sebagai produk hukum. Kedua, tentang Undang-Undang sebagai pemenuhan keadilan bagi rakyat Indonesia.

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam ini adalah untuk, pertama, untuk mengetahui bagaimanakah eksistensi Undang-Undang yang menggunakan parameter undang-undang sebagai produk politik ataukah produk hukum. Kedua, adalah untuk mengetahui apakah Undang-Undang dapat memberikan pemenuhan keadilan bagi rakyat Indonesia.

Aristoteles membedakan adanya dua macam keadilan, yaitu *justitia distributiva* (*distributive justice*, *verdelende* atau *begevende gerechtigheid*) dan

⁸ Moh. Mahfud MD., Hukum, Moral, dan Politik, Materi Studium Generale Matrikulasi Program Doktor bidang Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro, Semarang, 23 Agustus 2008, (www.mahfudmd/index.php?page=web_MakalahVisit&id=2, diakses 1 Desember 2012).

⁹ *Ibid.*

¹⁰ FX. Soekarno, Arah Kebijakan Penyusunan Prolegnas 2010-2014, *Makalah disampaikan pada Lokakarya Prolegnas Tahun 2009*, Bandung: BPHN, Departemen Hukum dan HAM, (http://ebookbrowse.com/makalah-arrah-kebijakan-penyusunan-prolegnas-2010-2014-oleh-fx-soekarno-sh-pdf-d2322648_26, diakses 2 Desember 2012).

*justitia commutativa (remedial justice, vergeldende atau ruilgerechtigheid).*¹¹ *Justitia distributiva* menuntut bahwa setiap orang mendapatkan yang menjadi hak atau jatahnya: *sum cuique tribuere (to each his own)*. Jatah ini tidak sama untuk setiap orangnya, tergantung pada kekayaan, kelahiran, pendidikan, kemampuan dan sebagainya; sifatnya adalah proporsional. Disini bukan kesamaan yang dituntut melainkan perimbangan.¹² Sedangkan *justitia commutativa* memberi kepada setiap orang sama banyaknya. Di sini yang dituntut adalah kesamaan. Yang adil ialah apabila setiap orang diperlakukan sama tanpa memandang kedudukan dan sebagainya.¹³

PEMBAHASAN

a. Politik

Menurut Miriam Budiardjo, politik adalah bermacam-macam kegiatan (seseorang, sekelompok orang, lembaga-lembaga politik) dalam suatu sistem politik (atau negara) yang menyangkut proses menentukan tujuan-tujuan dari sistem itu. Pengambilan keputusan (*decision making*) menyangkut seleksi antara beberapa alternatif dan penyusunan skala prioritas dari tujuan yang telah dipilih. Untuk melaksanakan tujuan-tujuan itu perlu ditentukan kebijakan-kebijakan umum (*public policies*) yang menyangkut pengaturan dan pembagian (*distribution*) atau alokasi (*allocation*) dari sumber-sumber (*resources*) yang ada. Untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan itu, perlu dimiliki kekuasaan (*power*) dan kewenangan (*authority*) membina kerjasama baik untuk menyelesaikan konflik yang mungkin timbul dalam proses politik. Cara-cara yang dipakai dapat bersifat persuasi (meyakinkan) dan jika perlu bersifat paksaan (*coertion*). Tanpa unsur paksaan kebijakan-kebijakan hanya merupakan perumusan keinginan (*statement of intent*) belaka.¹⁴

b. Undang-Undang

Definisi Undang-Undang menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (*selanjutnya disebut UU 12/2011*) adalah *Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.*"

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Bintan Regen Saragih, *Politik hukum*, Bandung: CV. Utomo, 2006, h. 6.

Definisi Peraturan Perundang-undangan menurut Pasal 1 angka 2 UU 12/2011 adalah *peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.*"

Peraturan perundang-undangan merupakan bagian atau subsistem dari sistem hukum. Oleh karena itu, membahas mengenai politik peraturan perundang-undangan pada hakikatnya tidak dapat dipisahkan dari membahas mengenai politik hukum.¹⁵

c. Keadilan

Keadilan meliputi dua hal, yaitu yang menyangkut hakekat keadilan dan isi atau norma untuk berbuat secara konkrit dalam keadaan tertentu.¹⁶ Hakekat keadilan adalah penilaian terhadap suatu perlakuan atau tindakan dengan mengkajinya dengan suatu norma yang menurut pandangan subyektif (subyektif untuk kepentingan kelompoknya, golongannya dan sebagainya) melebihi norma-norma lain. Dalam hal ini ada dua pihak yang terlibat, yaitu pihak yang memperlakukan dan pihak yang menerima perlakuan.¹⁷

Pada Prolegnas Tahun 2005-2009 terdapat RUU yang belum selesai diajukan atau dibahas¹⁸ bahkan sampai Prolegnas Tahun 2010-2014, diantaranya RUU tentang Lembaga Kepresidenan, RUU tentang Restrukturisasi Utang Perseroan, dan RUU tentang Perlindungan Pekerja Rumah Tangga atau Pekerja di Sektor Informal. Data penelitian terkait kinerja DPR sebagai pembentuk undang-undang dan Pemerintah menunjukkan bahwa ada pembahasan 173 RUU dari target 284 RUU¹⁹ yang telah ditentukan dalam Prolegnas Tahun 2005-2009 sehingga nampak bahwa DPR dan Pemerintah tidak dapat memenuhi seluruh target penyelesaian RUU.

Sebagai bahan perbandingan terkait arah kebijakan politik pada Prolegnas Tahun 2005-2009 bidang politik, hukum, dan HAM sebanyak 159 RUU, bidang ekonomi, keuangan, industri, dan perdagangan sebanyak 78 RUU, dan bidang kesejahteraan rakyat sebanyak 42 RUU. Sedangkan Prolegnas Tahun 2010-2014 terdapat arah kebijakan politik yakni bidang politik, hukum, dan HAM sebanyak

¹⁵ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Rencana Strategis DPR RI 2010-2014, (www.dpr.go.id, diakses 1 Desember 2012).

¹⁶ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 1999, h. 37.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Soekarno, *Ibid.*

¹⁹ Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Info Sheet Prolegnas 2010-2014 dan Prolegnas Prioritas 2010*, (<http://www.parlemen.net/privdocs/7a93331382a04bd319b14c8bebaa22dd.pdf>, diakses 1 Desember 2012).

63 RUU, bidang ekonomi, keuangan, industri, dan perdagangan sebanyak 78 RUU, dan bidang kesejahteraan rakyat sebanyak 106 RUU.²⁰

Politik perundang-undangan merupakan bagian atau subsistem politik hukum dan arah kebijakan pemerintah atau negara mengenai pengaturan (substansi) hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara.²¹ Dalam buku Moh. Mahfud MD. ada pernyataan bahwa “hukum adalah produk politik” adalah benar jika didasarkan pada *das sein* dengan mengkonsepkan hukum sebagai undang-undang. Dalam faktanya jika hukum dikonsepkan sebagai undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif maka tak seorang pun dapat membantah bahwa hukum adalah produk politik sebab ia merupakan kristalisasi, formalisasi atau legislasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing baik melalui kompromi politik maupun melalui dominasi oleh kekuatan politik yang terbesar.²²

Terkait dengan yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan, ada pengaturan tentang jenis dan hierarkinya, yaitu UU 12/2011 adalah:

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu);
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundangnya. Untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik, diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, dan teknik penyusunan serta pemberlakuannya.

Proses penyusunan dan pengelolaan Prolegnas secara yuridis diatur dalam UU 12/2011. Proses penyusunan Prolegnas antara DPR dengan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani

²⁰ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Ibid*.

²¹ Bagir Manan, Jakarta : *Politik Perundang-undangan*, 1994.

²² Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009, h. 373.

bidang legislasi (Baleg). Koordinasi ini merupakan tahap akhir dari koordinasi internal pada masing-masing lembaga legislatif maupun eksekutif. Untuk penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang peraturan perundang-undangan yakni Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.²³

Menurut Utrecht, hukum adalah himpunan petunjuk hidup (yang biasanya disebut norma atau kaidah) perintah-perintah dan larangan yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat, dan seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan, oleh karena pelanggaran petunjuk hidup tersebut dapat menimbulkan tindakan oleh pemerintah atau penguasa masyarakat itu. Agar sesuatu petunjuk hidup itu harus dilengkapi, atau diperkuat, dengan anasir yang memaksa (*element van dwang*). Kaedah adalah petunjuk hidup yang memaksa.²⁴ Secara umum fungsi hukum ialah:

- a. memelihara ketertiban dalam masyarakat,
- b. menjamin kepastian hukum,
- c. sebagai pengayom masyarakat,
- d. peleraai perselisihan-perselisihan dalam masyarakat,
- e. membagi kekuasaan dan kewenangan dalam negara dan pemerintahan,
- f. menegakkan keadilan.²⁵

Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Melalui penegakan hukum inilah hukum itu menjadi kenyataan. Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan, yaitu: kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*) dan keadilan (*gerechtigheit*).²⁶

Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan ketertiban masyarakat.²⁷ Sebaliknya masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan atau penegakan hukum. Hukum adalah untuk manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat.²⁸

²³ Richo Wahyudi, *Pembaruan Hukum Metodologi*, Skripsi, Fakultas Hukum, Jakarta: Universitas Indonesia, 2011.

²⁴ Kusumaatmadja, Mochtar. 1986. *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Bina Cipta, 1986, h. 11-15.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Sudikno, *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

Unsur ketiga adalah keadilan. Indikator adil antara lain dapat diwujudkan melalui:

- tegaknya hukum yang berkeadilan tanpa diskriminasi;
- terwujudnya institusi dan aparat hukum yang bersih dan profesional;
- terwujudnya keadilan gender;
- terwujudnya keadilan dalam distribusi pendapatan, sumber daya ekonomi dan penguasaan aset ekonomi, serta hilangnya praktek monopoli.²⁹

Masyarakat sangat berkepentingan bahwa dalam pelaksanaan atau penegakan hukum maka keadilan diperhatikan. Dalam menegakkan hukum harus ada kompromi antara kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan.³⁰ Ketiga unsur itu harus mendapat perhatian secara proporsional seimbang. Dengan demikian, perundang-undangan merupakan produk politik dari pembentuk undang-undang berubah menjadi produk hukum ketika penyusunannya telah memenuhi unsur kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan dalam proporsional seimbang.

Upaya pembangunan sistem hukum nasional mencakup beberapa hal. Pertama, pembangunan substansi hukum, baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis dengan mekanisme pembentukan hukum nasional yang lebih baik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Kedua, penyempurnaan struktur hukum yang lebih efektif. Ketiga, pelibatan seluruh komponen masyarakat dengan kesadaran hukum tinggi untuk mendukung pembentukan sistem hukum nasional yang dicita-citakan.³¹

Hukum pada dasarnya adalah manifestasi eksternal keadilan dan keadilan adalah esensi dari roh yang merupakan perwujudan hukum, sehingga supremasi hukum (*supremacy of law*) adalah supremasi keadilan (*supremacy of justice*) begitu pula sebaliknya.³²

Untuk menciptakan peraturan perundang-undangan yang efektif atau mencapai tujuannya, Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putra mengemukakan bahwa sejak tahun 2003 telah diterbitkan suatu konsep yang berfungsi sebagai kontrak kualitas produk peraturan perundang-undangan yang diberi nama *Regulatory Impact Assesments* (RIA) yang merupakan rumusan dari

²⁹ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Ibid.*

³⁰ Sudikno, *Ibid.*

³¹ *Richo*, *Ibid.*

³² Susanti, Dyah Octorina dan IGN Parikesit Widiatedja, *Asas Keadilan Konsep dan Implementasinya Dalam Perspektif Hukum Islam dan Hukum Barat*, Malang: Bayumedia, 2011.

best practices yang diterapkan oleh berbagai negara. RIA menggunakan tahapan sebagai berikut:

1. Perumusan masalah atau isu yang menimbulkan kebutuhan untuk menerbitkan suatu kebijakan (melakukan tindakan);
2. Identifikasi tujuan dan sasaran yang ingin dicapai dengan kebijakan tersebut, tahapan ini disebut penilaian risiko (*risk assesment*);
3. Identifikasi berbagai alternatif tindakan (opsi) untuk mencapai tujuan dan sasaran tersebut;
4. *Assement* atas manfaat dan biaya (keuntungan dan kerugian) untuk setiap opsi dilihat dari sudut pandang pemerintah, masyarakat, pelaku usaha, konsumen dan ekonomi secara keseluruhan;
5. Konsultasi dan komunikasi dengan *stakeholders*, dalam semua tahap tersebut;
6. Penentuan opsi terbaik (yang dipilih); dan
7. Perumusan strategi untuk menerapkan dan merevisi kebijakan.³³

Politik perundang-undangan berkembang sangat dinamis karena mengikuti perkembangan kebutuhan masyarakat akan sebuah pengaturan hukum. Kebijakan politik hukum dan perundang-undangan tersebut tertuang dalam Undang-Undang yang menetapkan berbagai rencana pembangunan nasional.³⁴

Prolegnas adalah bagian dari manajemen dan politik pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional dan Pasal 1 angka 9 UU 12/2011 berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang.

Prolegnas memuat daftar Rancangan Undang-Undang (RUU) yang akan dibuat selama kurun waktu lima tahun dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Berdasarkan Keputusan DPR RI Nomor 41A/DPR RI/I/2009-2010 dan Keputusan DPR RI Nomor 41B/DPR RI/I/2009-2010 terdapat sebanyak 247 RUU yang disepakati dalam Prolegnas 2010-2014.³⁵

³³ Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Ibid*.

³⁴ Badan Legislasi DPR RI. Program Legislasi Nasional Tahun 2010-2014, (<http://www.dpr.go.id/id/baleg/prolegnas/31/Arah-kebijakan-prolegnas-2010-2014>, diakses 4 Oktober 2012).

³⁵ *Ibid*.

Arah pembangunan di bidang perundang-undangan sebagai berikut. *Pertama*, melanjutkan pembangunan untuk mencapai Indonesia sejahtera. *Kedua*, memperkuat pilar-pilar demokrasi dengan penguatan yang bersifat kelembagaan dan mengarah pada tegaknya ketertiban umum, penghapusan segala macam diskriminasi, pengakuan dan penerapan hak asasi manusia, serta kebebasan yang bertanggung jawab. *Ketiga*, memperkuat dimensi keadilan di semua bidang termasuk pengurangan kesenjangan pendapatan, pengurangan kesenjangan pembangunan antar daerah (termasuk desa-kota), dan pengurangan kesenjangan jender.³⁶

Hukum adalah untuk manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberikan manfaat, kepastian hukum, dan keadilan bagi masyarakat. Oleh karena itu, untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang mencerminkan keadilan bagi masyarakat diperlukan politik perundang-undangan yang menjadi landasan dan arah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Perundang-undangan yang menjadi pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan saat ini yang dapat memberikan akses terhadap keadilan adalah ketentuan dalam Pasal 6 ayat (1) UU 12/2011 menyatakan bahwa:

“Materi muatan peraturan perundang-undangan mengandung asas:

- a. pengayoman;*
- b. kemanusiaan;*
- c. kebangsaan;*
- d. kekeluargaan;*
- e. kenusantaraan;*
- f. bhinneka tunggal ika;*
- g. keadilan;*
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;*
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau.*
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.”*

Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf g UU 12/2011 merumuskan bahwa: *“Yang dimaksud dengan **“asas keadilan”** adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.”*

³⁶ *Ibid.*

Terkait asas kepastian hukum terdapat pada Pasal 6 ayat (1) huruf i UU 12/2011 sehingga terlihat bahwa asas keadilan dan asas kepastian hukum tidak saling bertentangan dan harus ada dalam perundang-undangan. Sedangkan kata “manfaat” terdapat dalam Penjelasan Pasal 5 huruf e UU 12/2011 yang berbunyi:

*“Yang dimaksud dengan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan **bermanfaat** dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.”*

Selain itu terdapat asas keadilan, kepastian hukum, dan manfaat yang tercantum dalam Pasal 2 huruf b, huruf c, dan huruf d UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (*selanjutnya disebut UU 2/2012*) bahwa:

“Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. *kemanusiaan;*
- b. **keadilan;**
- c. **kemanfaatan;**
- d. **kepastian;**
- e. *keterbukaan;*
- f. *kesepakatan;*
- g. *keikutsertaan;*
- h. *kesejahteraan;*
- i. *keberlanjutan; dan*
- j. *keselarasan.”*

Saat pembahasan RUU tentang Pengambilalihan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan, sebagian masyarakat berpendapat bahwa substansinya penuh dengan kepentingan asing, lebih berpihak pada kepentingan investasi skala besar seperti pembangunan jalan tol dan pelabuhan, dan hilangnya lahan penghasil untuk pemenuhan kebutuhan ekonomi sehari-hari.³⁷ RUU tersebut adalah koalisi pemerintah, pengusaha, dan partai politik. Selain itu, ada penolakan RUU oleh Koalisi Rakyat Anti Penggusuran karena mempunyai banyak akibat negatif terkait tanah.³⁸

³⁷ UU/RUU yang menyisakan Polemik Berkepanjangan, (<http://m.detik.com/news/read/2011/12/28/130757/1801359/107-uu-ruu-yang-menyisakan-polemik-berkepanjangan>), diakses 10 Desember 2012).

³⁸ Siaran Pers Respon Atas RUU Pengadaan Tanah dan Evaluasi Setahun Kebijakan Agraria Pemerintahan SBY-Boediono, (<http://api-indonesia.blogspot.com/2010/10/siaran-pers-respon-atas-ruu-pengadaan.html?m=1>), diakses 10 Desember 2012).

UU 2/2012 yang disahkan pada tanggal 14 Januari 2012. Pemerintah berpendapat UU tersebut dapat mempercepat proyek pembangunan infrastruktur jalan tol di Indonesia karena beberapa proyek jalan tol tertunda terkait masalah pembebasan lahan dan makelar tanah yang akan terhindar dari konflik antara pemerintah dengan masyarakat.³⁹ Hal itu disebabkan pemerintah memiliki atauran bahwa nominal pembayaran pembebasan lahan minimal sesuai Nilai Jual Objek Pajak Contoh kasus *fly over* Cawang yang merupakan tanah milik PU sejak 1968-1998 terdapat pihak yang mengakui wilayah tersebut.³⁹

Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi telah meregistrasi permohonan para Pemohon dengan perkara nomor 50/PUU-X/2012 pada tanggal 29 Mei 2012 yang diajukan oleh 13 (tiga belas) badan hukum privat pada tanggal 23 Mei 2012 yakni *Indonesian Human Rights Committee For Social Justice* (IHCS) [Pemohon I], Serikat Petani Indonesia (SPI) [Pemohon II], Yayasan Bina Desa Sadajiwa (Bina Desa) [Pemohon III], Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) [Pemohon IV], Koalisi Rakyat Untuk Keadilan Perikanan (KIARA) [Pemohon V], Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) [Pemohon VI], Aliansi Petani Indonesia (API) [Pemohon VII], Sawit *Watch* [Pemohon VIII], Koalisi Rakyat Untuk Hak Atas Air (KRUA) [Pemohon IX], Perserikatan Solidaritas Perempuan [Pemohon X], Yayasan Pusaka [Pemohon XI], Lembaga Studi Dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) [Pemohon XII], Indonesia For Global Justice [Pemohon XIII], serta perorangan yakni Budi Laksana [Pemohon XIV].⁴⁰ Para Pemohon dalam Perkara Nomor 50/PUU-X/2012 mengajukan permohonan uji materiil terhadap 9 (sembilan) norma dalam UU 2/2012 antara lain:

1. Pasal 9 ayat (1):

“Penyelenggaraan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat.”

2. Pasal 10 huruf b:

“Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) digunakan untuk pembangunan:

b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;”

³⁹ Pembebasan Lahan Hanya Timbulkan Polemik Berkepanjangan, (<http://www.mediaindonesia.com/read/2012/02/02/298385/284/1/Pembebasan-Lahan-hanya-Timbulkan-Polemik-Berkepanjangan>, diakses 10 Desember 2012)

⁴⁰ Ayu Prima Sandi, UU Pengadaan Tanah Dinilai Rugikan Warga, (<http://m.tempo.co/read/news/2012/08/14/063423527/UU-Pengadaan-Tanah-dinilai-Rugikan-Warga>, diakses 10 Desember 2012).

3. Pasal 10 huruf d:
"Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) digunakan untuk pembangunan:
d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;"
4. **Pasal 14 ayat (1):**
"Instansi yang memerlukan tanah membuat perencanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum menurut ketentuan peraturan perundang-undangan."
5. **Pasal 21 ayat (1):**
"Apabila dalam Konsultasi Publik ulang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (2) masih terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, Instansi yang memerlukan tanah melaporkan keberatan dimaksud kepada gubernur setempat."
6. **Pasal 23 ayat (1):**
"Dalam hal setelah penetapan lokasi pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (6) dan Pasal 22 ayat (1) masih terdapat keberatan, Pihak yang Berhak terhadap penetapan lokasi dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara setempat paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak dikeluarkannya penetapan lokasi."
7. **Pasal 40:**
"Pemberian Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah diberikan langsung kepada Pihak yang Berhak."
8. **Pasal 42 ayat (1):**
Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37, atau putusan pengadilan negeri/ Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Ganti Kerugian ditiptikan di pengadilan negeri setempat."
9. **Pasal 42 ayat (2):**
Penitipan Ganti Kerugian selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), juga dilakukan terhadap:
 - a. Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau
 - b. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian:
 1. sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
 2. masih dipersengketakan kepemilikannya;
 3. diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
 4. *menjadi jaminan di bank."*

Pasal-pasal tersebut dianggap bertentangan dengan 8 (delapan) norma batu uji dalam konstitusi antara lain:

1. **Pasal 1 ayat (3):**
"Negara Indonesia adalah negara hukum."
2. **Pasal 27 ayat (1):**
"Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya."
3. **Pasal 28A:**
"Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya."
4. **Pasal 28D ayat (1):**
Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum."
5. **Pasal 28G ayat (1):**
"Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi."
6. **Pasal 28H ayat (1):**
"Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan."
7. **Pasal 28H ayat (4):**
"Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun."
8. **Pasal 33 ayat (3)**
"Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat."

Para Pemohon dalam perkara nomor 50/PUU-X/2012 mendalilkan beberapa hal antara lain;

1. Pasal 9 ayat (1) UU 2/2012 tidak mendefinisikan dengan jelas pengertian kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat sehingga tidak jelas yang akan diseimbangkan dan tidak didefinisikannya makna kepentingan

masyarakat karena memang tidak dimaksudkan mendistribusikan tanah (*reforma agraria/land reform*) sebagai bagian dari kepentingan umum.

Terhadap alasan tersebut, MK berpendapat bahwa apabila norma Pasal 9 ayat (1) UU 2/2012 dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka tidak ada lagi keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat. Artinya apabila sudah atas nama kepentingan umum, kepentingan pembangunan yang menjadi acuan, maka kepentingan masyarakat tidak lagi diperhatikan. Hal demikian justru akan bertentangan dengan keadilan sebagai prinsip konstitusi. Di dalam Undang-Undang, mungkin saja ada suatu ketentuan yang tidak memberikan perincian mengenai istilah atau kata yang digunakan, meskipun hal tersebut dapat menimbulkan ketidakjelasan, ketidakpastian atas istilah atau kata yang dimaksud oleh Undang-Undang, namun hal tersebut dapat diatasi dengan menerbitkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah untuk rincinya dengan tetap dalam semangat perlindungan terhadap berbagai kepentingan.

2. Pasal 10 huruf b dan huruf d UU 2/2012 terdapat ketidakjelasan makna kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat serta cara menyeimbangkan, maka daftar kepentingan umum dalam pasal Undang-Undang tersebut menjadi tidak jelas. Selain itu, pasal tersebut tidak memasukkan kepentingan umum dan kepentingan rakyat sebagai mandat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Yang dimaksud kepentingan umum adalah kepentingan orang banyak yang membutuhkan perlindungan negara.

Terhadap alasan tersebut, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pembangunan jalan tol dilakukan demi kelancaran pengangkutan orang, barang, dan jasa yang menjadi hajat hidup orang banyak, sehingga meskipun seperti didalilkan oleh para Pemohon tidak dapat diakses secara leluasa oleh rakyat miskin, akan tetapi dengan adanya jalan tol tersebut, baik secara langsung maupun tidak langsung akan dirasakan manfaatnya untuk memenuhi kebutuhan seluruh masyarakat. Demikian pula pelabuhan, untuk daerah-daerah tertentu, distribusi sembilan bahan pokok (*sembako*) hanya mungkin lewat pelabuhan. Meskipun tidak semua orang mempergunakannya, akan tetapi masyarakat merasakan manfaatnya. Tidak semua fasilitas untuk kepentingan

umum dapat dipenuhi oleh negara oleh karena semakin meningkatnya kebutuhan atau permintaan masyarakat. Oleh sebab itu, meskipun negara memberi kesempatan pada swasta untuk dapat ikut serta memenuhi kepentingan umum tersebut, namun negara tetap dapat menentukan kebijakan yang bersangkutan paut dengan kepentingan umum, misalnya dalam menetapkan tarif jalan tol yang dikelola oleh swasta, sehingga swasta tidak sepenuhnya dapat menentukan sendiri tarif jalan tol yang merupakan investasi dari yang bersangkutan. Dengan tidak ada atau kurangnya fasilitas jalan umum dan pelabuhan, termasuk di dalamnya jalan tol dan pelabuhan peti kemas, yang belum dapat dipenuhi oleh negara justru akan menyulitkan distribusi orang, barang, dan jasa yang pada gilirannya akan mengganggu pertumbuhan dan pemerataan ekonomi masyarakat yang secara tidak langsung merugikan kepentingan umum. Selain itu, dengan adanya jalan tol maka alat-alat berat transportasi darat sebagian besar dialihkan ke jalan tol sehingga beban jalan umum menjadi berkurang dan dengan demikian akan meningkatkan keamanan pengguna jalan umum tersebut.

3. Pasal 14 ayat (1) UU 2/2012 tidak melibatkan masyarakat atau pihak yang berhak atas tanah dalam proses perencanaan, pelibatannya hanya untuk instansi yang memerlukan tanah, merupakan pengambilalihan hak milik pribadi secara sewenang-wenang oleh negara.

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pendataan awal dalam Pasal 18 UU 2/2012 meliputi kegiatan pengumpulan data pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah, yang akan digunakan sebagai data untuk pelaksanaan konsultasi publik rencana pembangunan. Selanjutnya konsultasi publik tersebut dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak [*vide* Pasal 19 ayat (1) UU 2/2012]. Konsultasi publik tersebut melibatkan selain pihak yang berhak, juga dengan masyarakat yang terkena dampak, serta dilaksanakan di tempat rencana pembangunan kepentingan umum atau di tempat yang disepakati [*vide* Pasal 19 ayat (2) UU 2/2012]. Apabila sudah tercapai kesepakatan dibuatkan berita acara kesepakatan [*vide* Pasal 19 ayat (4) UU 2/2012], dan bila tidak, hingga waktu 60 hari, maka dilaksanakan konsultasi publik ulang [*vide* Pasal 20 ayat (2) UU 2/2012]. Seterusnya apabila setelah dilakukan konsultasi publik ulang ternyata masih ada pihak yang keberatan, maka yang memerlukan tanah

melaporkan keberatan dimaksud kepada gubernur setempat [*vide* Pasal 21 ayat (1) UU 2/2012]. Bahkan 30 hari setelah penetapan lokasi pembangunan masih terdapat keberatan, pihak yang berhak terhadap penetapan lokasi dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) setempat [*vide* Pasal 23 ayat (1)]. Akhirnya, putusan pengadilan (tata usaha negara) yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang menjadi patokan diteruskan atau tidak diteruskannya pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Negara tidak dengan semena-mena mengambil alih atau mengizinkan penggunaan tanah yang dimiliki oleh masyarakat maupun pihak yang terdampak untuk digunakan bagi kepentingan umum, tetapi harus melalui tahapan dan proses yang diatur oleh Undang-Undang. Keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum telah terpenuhi di dalam ketentuan UU 2/2012. Berbeda dengan proses pembebasan tanah untuk kepentingan umum sebelumnya, UU 2/2012 telah memberikan perlindungan hukum yang memadai dengan membuka kesempatan kepada pihak-pihak, baik kepada pemilik tanah maupun kepada pihak yang terkena dampak yang merasa dirugikan untuk mengajukan keberatan bahkan sampai ke Mahkamah Agung.

4. Pasal 23 ayat (1) UU 2/2012 menimbulkan ketidakpastian hukum karena menentukan waktu 30 hari sejak dikeluarkannya penetapan lokasi, padahal dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (*selanjutnya disebut UU PTUN*) gugatan dapat diajukan dalam tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Terhadap alasan tersebut, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa lebih singkatnya waktu untuk mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara (PTUN) setempat terhadap keputusan tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dibandingkan dengan tenggang waktu pengajuan gugatan ke pengadilan tata usaha negara sebagaimana diatur dalam UU PTUN, karena keputusan pejabat tata usaha negara tersebut, dalam hal ini keputusan gubernur, sudah diketahui lebih dahulu oleh pihak yang berhak, sebab telah melalui proses konsultasi publik, konsultasi publik ulang, dibicarakan oleh

tim yang melakukan kajian atas keberatan rencana lokasi pembangunan, sehingga sudah dapat mengantisipasinya lebih dahulu. Adapun tenggang waktu yang ditentukan dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara *juncto* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara lebih lama karena keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara kemungkinan belum diketahui sebelumnya oleh yang berkepentingan. Lagipula pengaturan dalam Undang-Undang *a quo* yang menentukan secara khusus tentang tenggang waktu lebih singkat dari UU PTUN merupakan *opened legal policy* yang menjadi kewenangan pembentuk Undang-Undang sejauh tetap mempertimbangkan asas kepatutan dan keadilan. Tentang dalil para Pemohon bahwa jangka waktu 30 hari untuk pengajuan gugatan ke PTUN tidak rasional karena akses masyarakat terhadap Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara pada setiap provinsi belum tersedia, adalah tidak benar, sebab setiap provinsi sudah memiliki PTUN meskipun untuk Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara hingga kini baru terdapat pada lima tempat yakni di Medan, Jakarta, Semarang, Surabaya, dan Makassar.

5. Pasal 40 UU 2/2012 (seharusnya Penjelasan pasal tersebut) tidak memasukkan masyarakat yang terkena dampak sebagai subjek yang berhak menerima ganti kerugian, padahal masyarakat terkena dampak bias mengalami kerugian yang lebih banyak. Sebaliknya pemegang hak pengelolaan seperti tersebut pada Pasal 40 huruf b (seharusnya Penjelasan Pasal 40 huruf b) seharusnya tidak mendapat ganti kerugian. Pembentuk Undang-Undang telah keliru dalam memahami hak pengelolaan, yakni hak menguasai oleh negara yang pengelolaannya diberikan kepada instansi-instansi negara atau pemerintah sehingga tidak masuk akal apabila tanah negara yang dijadikan objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum dimintakan ganti kerugian terhadapnya.

Terhadap alasan tersebut, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa norma yang tertera dalam Pasal 40 UU 2/2012 sudah tepat dan benar. Adalah benar bahwa yang mendapat ganti kerugian adalah pihak yang berhak. Mengenai Penjelasan Pasal 40 UU 2/2012 yang menyebutkan, *yang berhak mendapat ganti kerugian, antara lain: a. pemegang hak atas tanah; b. pemegang hak pengelolaan; c. nadzir, untuk tanah wakaf; d. pemilik tanah bekas milik adat; e. masyarakat hukum adat; f. pihak yang menguasai tanah*

*negara dengan itikad baik; g. pemegang dasar penguasaan atas tanah; dan/ atau h. pemilik bangunan, tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah, yang menurut para Pemohon tidak termasuk masyarakat yang terkena dampak, Mahkamah menilai para Pemohon justru yang keliru, sebab dalam Penjelasan menggunakan kata, “antara lain”, yang berarti selain yang tersebut dalam huruf a sampai dengan huruf h masih ada pihak yang berhak memperoleh ganti kerugian apabila memang mengalami kerugian sehubungan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Di samping itu, Pasal 19 ayat (2) UU 2/2012 jelas menyebutkan bahwa konsultasi publik dilakukan dengan melibatkan pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak. Penjelasan Pasal 19 ayat (1) UU 2/2012 menyatakan, “Dalam Konsultasi Publik, Instansi yang memerlukan tanah menjelaskan antara lain mengenai rencana pembangunan **dan cara penghitungan Ganti Kerugian yang akan dilakukan oleh Penilai**”. Selanjutnya Penjelasan Pasal 19 ayat (2) UU 2/2012 menyatakan, “Yang dimaksud dengan “masyarakat yang terkena dampak” misalnya masyarakat yang berbatasan langsung dengan lokasi Pengadaan Tanah”. Pelibatan masyarakat yang terkena dampak dalam konsultasi publik yang agendanya antara lain adalah tentang cara penghitungan ganti kerugian sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Pasal 19 ayat (1) UU 2/2012, menunjukkan bahwa masyarakat yang terkena dampak pun termasuk yang berhak mendapat ganti kerugian. Mengenai pemegang hak pengelolaan yang menurut para Pemohon seharusnya tidak mendapat ganti kerugian, menurut Mahkamah, ketentuan bahwa pemegang hak pengelolaan mendapat ganti kerugian merupakan pertanda bahwa pembentuk Undang-Undang tidak menghendaki adanya pihak yang menderita kerugian sebagai akibat pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak mendapat ganti kerugian, meskipun pemegang hak pengelolaan tersebut adalah instansi pemerintah.*

6. Ganti kerugian pengadaan tanah diberikan kepada pihak yang berhak, namun kalau dihubungkan dengan Pasal 42 ayat (2) huruf b angka 1 dan angka 2 UU 2/2012 terjadi kerancuan karena belum ada kepastian hukum tentang yang berhak atas tanah, sehingga tidak jelas juga pihak yang akan diajak dalam konsultasi publik dan oleh karena itu bertentangan dengan asas kepastian hukum yang adil seperti yang ditentukan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Terhadap dalil para Pemohon tersebut, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa penitipan ganti kerugian pada pengadilan negeri setempat dimaksudkan supaya uang ganti kerugian tersebut kelak betul-betul diterima oleh yang berhak menerima. Jikalau sejak awal ada sengketa kepemilikan atas tanah yang belum ada putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap, tentulah tidak dapat dilakukan konsultasi publik sebab belum diketahui pihak yang berhak untuk diajak dalam konsultasi publik. Akan tetapi, bisa terjadi bahwa ketika diadakan konsultasi publik belum ada sengketa, tetapi setelah selesai konsultasi publik dan proses selanjutnya, sebelum ganti kerugiannya diserahkan, atas tanah yang untuk kepentingan umum dipersengketakan atau digugat kepemilikannya. Dalam keadaan seperti tersebut adalah adil kalau ganti kerugian tersebut dititipkan pada pengadilan negeri setempat, supaya apabila sudah ada putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap dan telah diputuskan pihak yang berhak maka kepada yang berhak itulah ganti kerugian diberikan.

d. Pemenuhan Keadilan Bagi Rakyat Dalam Uu 2/2012 Sebagai Suatu Produk Hukum

Menurut pendapat Aristoteles melalui teori keadilan *justitia distributiva* yang menuntut setiap orang berdasarkan haknya secara proporsional. Teori tersebut ada dalam Penjelasan Pasal 2 huruf a UU Nomor 2 Tahun 2012 yang berbunyi:

“Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah Pengadaan Tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat, dan martabat setiap warga Negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.”

Dengan demikian, UU 2/2012 memberikan hak dan kewajiban secara proporsional kepada rakyat, pengusaha, maupun pemerintah. Selain itu, UU 2/2012 telah memenuhi asas legalitas berdasarkan atas peraturan perundang-undangan yakni UU 12/2011, adanya pembagian kekuasaan, hak-hak dasar yang terdapat dalam UUD 1945 sebagai sarana perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentuk undang-undang, dan adanya lembaga peradilan yakni Mahkamah Konstitusi untuk menguji UU yang merugikan hak konstitusional warga negara Indonesia.

RUU tentang Pengambilalihan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan merupakan produk politik ketika berada pada Prolegnas Tahun 2010-2014 berisi

arah kebijakan politik di bidang kesejahteraan rakyat yang didalamnya ada berbagai kehendak politik dan dominasi kekuatan yang saling bersaing namun karena kristalisasi, formalisasi atau legislasi yang disertai kompromi dan keterlibatan masyarakat dan instansi pemerintah terkait bidang agraria berubah menjadi produk hukum sehingga menjadi suatu UU yang dalam prosesnya menuju suatu cita-cita mewujudkan pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan atas asas kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan.

Walaupun terdapat banyak polemik mulai dari pembahasan RUU dalam Prolegnas sampai dengan berlakunya UU maka terlihat bahwa undang-undang di Indonesia merupakan produk hukum yang dapat memberikan akses keadilan bagi rakyat, kepastian hukum, dan kemanfaatan karena dalam setiap ketentuannya yang secara berjenjang terdapat cita-cita untuk mewujudkan suatu keadilan sosial sesuai dengan cita-cita dari Pembukaan UUD 1945.

KESIMPULAN

1. Politik perundang-undangan merupakan arah kebijakan DPR dan Pemerintah mengenai arah pengaturan (substansi) hukum untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara dalam rangka pembangunan hukum nasional yang ditetapkan pada Prolegnas dalam bentuk RUU. RUU sebagai produk politik dalam Prolegnas berubah menjadi produk hukum ketika RUU tersebut berubah menjadi UU pada saat disahkan.
2. Eksistensi suatu Undang-Undang dapat menjadi suatu produk hukum yang dapat memenuhi keadilan bagi rakyat apabila dalam penyusunannya telah memenuhi kaidah penuntun hukum nasional yakni unsur kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan disertai kompromi diantara ketiga unsur tersebut dan harus dalam proporsional seimbang, adanya hak dan kewajiban secara proporsional kepada rakyat, pengusaha, maupun pemerintah, terpenuhinya asas legalitas berdasarkan atas peraturan perundang-undangan yakni UU 12/2011, pembagian kekuasaan, hak-hak dasar yang terdapat dalam UUD 1945 sebagai sarana perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentuk undang-undang, serta adanya lembaga peradilan yakni

Mahkamah Konstitusi untuk menguji UU yang merugikan hak konstitusional warga negara Indonesia. Dengan demikian, UU 2/2012 sebagai suatu produk hukum dapat memberikan pemenuhan keadilan bagi rakyat.

Berdasarkan permasalahan di atas, Pembentuk Undang-Undang sebaiknya memperhatikan dan melaksanakan Prolegnas sebagai arah kebijakan politik dari pembentuk undang-undang secara tepat waktu tiap tahapannya mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, dan pengesahan. Selanjutnya, perlunya koordinasi yang baik antara pembentuk undang-undang dan lembaga-lembaga yang terkait bidang masalah yang hendak diatur dengan peraturan perundang-undangan tersebut sehingga kinerja dalam penyusunan RUU menjadi UU akan semakin lebih baik ke depannya.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2010, *Pedoman Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan*.

Kusumaatmadja, Mochtar, 1986, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Bina Cipta.

Manan, Bagir, 1994, Jakarta : *Politik Perundang-undangan*.

Mertokusumo, Sudikno, 1999, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty.

MD., Moh. Mahfud, 2009, *Politik Hukum Di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers. 2009.

Saragih, Bintan Regen. 2006. *Politik hukum*. Bandung: CV. Utomo.

ARTIKEL, JURNAL, DAN INTERNET

Badan Legislasi DPR RI, Program Legislasi Nasional Tahun 2010-2014, (<http://www.dpr.go.id/id/baleg/prolegnas/31/Arah-kebijakan-prolegnas-2010-2014>, diakses 4 Oktober 2012).

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Rencana Strategis DPR RI 2010-2014, (www.dpr.go.id, diakses 1 Desember 2012).

Maranjaya, A. Kahar, *Supremasi Hukum dan Kedaulatan Rakyat*, ([http://www.google.co.id/url? Ect.](http://www.google.co.id/url?Ect.), diakses pada 3 Oktober 2012).

MD., Moh. Mahfud, 2008, Hukum, Moral, dan Politik. Materi Studium Generale Matrikulasi Program Doktor bidang Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro, Semarang, 23 Agustus 2008, (www.mahfudmd/index.php?page=web.MakalahVisit&id=2, diakses 1 Desember 2012).

Pasaribu, H. Bomer, 2007, Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen Dari Prespektif Program Legislasi, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, *Majalah Hukum Nasional* (1).

Pembebasan Lahan Hanya Timbulkan Polemik Berkepanjangan, (http://www.mediaindonesia.com/read/2012/02/02/298385/28_4/1/Pembebasan-Lahan-hanya-Timbulkan-Polemik-Berkepanjangan, diakses 10 Desember 2012)

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2010, *Info Sheet Prolegnas 2010-2014 dan Prolegnas Prioritas 2010*, (<http://www.parlemen.net/privdocs/7a93331382a04bd319b14c8bebaa22dd.pdf>, diakses 1 Desember 2012).

_____, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia. *Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009*, (www.parlemen.net, diakses pada 1 Desember 2012).

Sandi, Ayu Prima, UU Pengadaan Tanah Dinilai Rugikan Warga, (<http://m.tempoco/read/news/2012/08/14/063423527/UU-Pengadaan-Tanah-dinilai-Rugikan-Warga>, diakses 10 Desember 2012).

Siaran Pers Respon Atas RUU Pengadaan Tanah dan Evaluasi Setahun Kebijakan Agraria Pemerintahan SBY-Boediono, 2010, (<http://api-indonesia.blogspot.com/2010/10/siaran-pers-respon-atas-ruu-pengadaan.html?m=1>, diakses 10 Desember 2012).

Soekarno, FX. 2009. Arah Kebijakan Penyusunan Prolegnas 2010-2014, *Makalah disampaikan pada Lokakarya Prolegnas Tahun 2009*. Bandung: BPHN, Departemen Hukum dan HAM, (<http://ebookbrowse.com/makalah-arrah-kebijakan-penyusunan-prolegnas-2010-2014-oleh-fx-soekarno-sh-pdf-d232264826>, diakses 2 Desember 2012).

Susanti, Dyah Octorina dan IGN Parikesit Widiatedja. *Asas Keadilan Konsep dan Implementasinya Dalam Perspektif Hukum Islam dan Hukum Barat*, Malang: Bayumedia. 2011.

UU/RUU yang menyisakan Polemik Berkepanjangan, (<http://m.detik.com/news/read/2011/12/28/130757/1801359/10/7-uu-ruu-yang-menyisakan-polemik-berkepanjangan>, diakses 10 Desember 2012).

Wahyudi, Richo, 2011, *Pembaruan Hukum Metodologi*, Skripsi, Fakultas Hukum. Jakarta: Universitas Indonesia.

PUTUSAN PENGADILAN

Putusan Nomor 50/PUU-X/2012 perihal Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945.