

# POLITIK HUKUM PERTANAHAN

Prof. Dr. H. Abd. Rahman, SH.MH  
Dr. Baso Madiong, SH.MH

# POLITIK HUKUM PERTANAHAN

Bosowa Publishing Group  
All Right Reserved

Penulis  
Prof. Dr. H. Abd. Rahman, SH.MH  
Dr. Baso Madiong, SH.MH

Desain & Layout  
Tim Papyrus Buku

Editor  
Andi Gunawan Ratu Cakti

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan  
ISBN 978-602-73129-2-0

Cetakan I, Februari 2016

Penerbit:  
BOSOWA PUBLISHING GROUP  
Jl Urip Sumoharjo Km 4

Gd. Program Pascasarjana Universitas Bosowa  
Telp. 082 188 372 574 BBM: 5BB6D0B6  
E-Mail [penerbit@bosowapublishing.org](mailto:penerbit@bosowapublishing.org)  
Website: [www.bosowapublishing.org](http://www.bosowapublishing.org)

## POLITIK HUKUM PERTANAHAN

Penulis

Prof. Dr. H. Abd. Rahman, SH.MH

Dr. Baso Madiung, SH.MH

ISBN 978-602-73129-2-0

Editor

Andi Gunawan Ratu Cakti

Desain & Layout

Tim Papyrus Buku

Penerbit:

BOSOWA PUBLISHING GROUP

Jl Urip Sumoharjo Km 4 Gd. Program Pascasarjana Universitas Bosowa

Telp. 082 188 372 574

E-Mail [penerbit@bosowapublishing.org](mailto:penerbit@bosowapublishing.org)

Website: [www.bosowapublishing.org](http://www.bosowapublishing.org)

Cetakan Pertama, Februari 2016

Hak Cipta dilindungi undang-undang

Dilarang memprbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa ijin  
tetulis dari penerbit

# PRAKATA

Dengan memanjatkan puji syukur yang tak terhingg yang senantiasa penulis panjatkan kehadirat Allah Rabbal Alamin krena dengan rahmat dan hidaya-Nya sehingga penulis dapat mempersiapkan sesagal sesuatu yang diperlukan dalam perampungan buku ini.

Buku ini berjudul Politik Hukum Pertanahan (Suatu Kajian Historis dan Yuridis). Buku ini disusun mengingat kepustakaan mengenai Hukum Pertanahan masih dianggap kurang, padahal masalah pertanahan hampir tiap saat terjadi dalam masyarakat.

Buku ini diharapkan dapat menjadi pedoman bagi para pemangku kekuasaan, para politikus, pengacara (Advokad), Dosen dan kalangan mahasiswa, serta masyarakat pada umumnya.

Untuk keperluan penerbitan yang diharapkan dibaca oleh kalangan yang lebih luas, tanpa mengurangi tanggung jawab penulis, kehdiran buku ini tidak luput dari sentuhan kebaikan dari berbagai pihak.

Terima kasih kepada penerbit Bosowa Publishing Group yang telah menerbitkan buku ini.

Semoga apa yang telah diberikan itu senantiasa mendapatkan berkah dari Allah SWT. Amin Ya Rabbal Alamin

Makassar, Juli 2015

Penulis  
Abd. Rahman  
Baso Madiung

# DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Sejarah Politik Hukum	8
B. Pengertian Politik Hukum	16
C. Landasan Politik Hukum	19
D. Sifat Politik Hukum	26
<b>BAB II. POLITIK HUKUM PERTANAHAN</b>	
A. Sejarah Politik Agraria/Pertanahan	31
B. Pengertian Hukum Agraria	41
C. Arah Politik Hukum Agraria/Pertanahan	43
D. Politik Hukum Pertanahan/Agraria di Indonesia	45
<b>BAB III HUKUM TNAH NASIONAL</b>	
A. Pengertian Hukum pada Umumnya	51
B. Pengertian Tanah	57
C. Manfaat Tanah Bagi Kehidupan	62
D. Sistem Hukum Pertanahan di Indonesia	64
<b>BAB IV. HAK-HAK ATAS TANAH</b>	
A. Pengertian Hak Atas Tanah	74
B. Jenis-Jenis Hak Atas Tanah	75
C. Peralihan Hak Milik Atas Tanah Karena Jual Beli	82
D. Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah dengan Status Hak Milik	100
E. Konversi Hak Atas tanah	109

<b>BAB V. PEMBARUAN HUKUM PERTANAHAN</b>	
A. Pengetian Pembaruan Hukum Pertanahan	124
B. Reforma Agraria/Pertanahan (Landreform)	129
C. Perombakan Sistem Penguasaan Tanah	136
<b>BAB VI. HAK ULAYAT ATAS TANAH</b>	
A. Pengertian Hak Ulayat	145
B. Pengertian Tanah Adat (Ulayat)	149
C. Kedudukan Hak Ulayat Dalam Undang-undang Pokok Agraria	154
D. Kedudukan Tanah Dalam Hukum Adat	160
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	166

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Sejarah Politik Hukum

Politik Hukum Lama, dijalankan pada masa pemerintahan Hindia Belanda, diawali sejak kedatangannya di Indonesia dengan menerapkan asas Konkordansi yaitu: menerapkan hubungan yang berlaku di Belanda dan juga berlaku di Hindia Belanda.

Di Hindia Belanda selain berlaku hukum adat juga berlaku Hukum Islam.

Sejak pendudukan penjajahan Belanda sampai dengan Indonesia merdeka tidak ada unifikasi hukum. Memang Belanda berupaya untuk melakukan unifikasi (memberlakukan satu hukum untuk seluruh Rakyat di seluruh wilayah negara) tetapi tidak berhasil juga.

#### 1) Asas Konkordansi

Yaitu pemberlakuan hukum Belanda disebuah wilayah Hindia Belanda.

Unifikasi Hukum adalah berlakunya suatu hukum di suatu wilayah negara untuk seluruh paalnya.

Kenapa hukum Islam masih berlaku? karena sebagian besar pelakunya adalah beragama Islam. Tetapi masih terdapat orang-orang Indonesia yang tidak bulat “membela pemikiran barat”. Hamengku Buwono IX yang tetap mempertahankan Budaya Timur dengan menyatakan: jiwa barat dan timur dapat dilakukan dan bekerja sama secara ekonomis tanpa harus kehilangan kepandaianya masing-masing. Selama tidak menghambat kemajuan, adat akan tetap menduduki tempat yang utama dalam mator yang kaya dalam tradisi.

Pandangan politik hukum penjajah Belanda di Hindia Belanda<sup>1</sup>;

1. secara keseluruhan politik hukum Belanda sama isinya dengan politik hwed untuk tanah atau raja hanya di Hindia Belanda.

---

<sup>1</sup> Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari. 2004. Dasar-dasar Politik Hukum. Jakarta : Raja Grafindo, Persada, hal 112



2. penerapan politik Hukum Belanda sama dengan politik umum dan politik hukum dari hampir semua orang Eropa dan orang negara barat terhadap daerah timur yang mereka jajah.
3. umumnya daerah yang dapat mereka kuasai; Daerah di Afrika dan Asia.
4. dikatakan oleh mereka, kebudayaan barat sangat tinggi, baik, mulia, sedangkan kebudayaan timur rendah, terbelakang, primitif, sangat bergantung pada alam.
5. orang yang berpegang pada kebudayaan barat selalu maju sedangkan yang berpegang pada kebudayaan timur ketinggalan zaman.
6. pendidikan dikalangan mereka memandang pendidikan asli sangat rendah, pendidikan Islam sangat rendah dan dapat dilihat pada daerah jajahan Inggris, perancis, dan Belanda.
7. Usaha penjajah Belanda untuk memaksakan sistem kebudayaan ke Hindia Belanda berhasil sehingga pemikiran sebagian bangsa Indonesia berpihak pada penjajah Belanda atau Barat.
8. Jadi terjadi dikotomi timur dan Barat.

## **2) Unifikasi Zaman Penjajahan di Hindia Belanda**

Terlihat adanya usaha unifikasi melalui tahap tersebut pada masa penjajahan di Hindia Belanda antara lain; dalam bidang hukum dagang dan lalu lintas ekonomi, dengan tujuan utamanya adalah keinginan pemberlakuan hukum Belanda bagi seluruh orang di Hindia Belanda dengan cara ialah:

1. memulai memberlakukan peraturan-peraturan yang disusun oleh pemerintah Belanda untuk orang Belanda dan Eropa sendiri.
2. Kemudian memberlakukan Hukum Belanda pada orang yang menunjukkan diri dengan sukarela kepada hukum Belanda.

3. selanjutnya baru memberlakukan Hukum Belanda untuk orang yang dipersamakan oleh pemerintah Hindia Belanda dengan orang-orang Belanda.

### **3) Unifikasi Masa Indonesia Merdeka**

1. Di zaman Indonesia merdeka pada tahapan tertentu seperti diatas tak diperlukan memberlakukan suatu hukum agak tetap untuk yang lain atau menundukkan diri kepada hukum tertentu tidak diperlukan lagi dalam hukum pemerintahan. hukum di Indonesia ketika merdeka, terutama dalam sistem hukum lalu lintas ekonomi dan keuangan baik untuk semua bangsa Indonesia sendiri apalagi dalam hubungan dengan bangsa lain.
2. Khusus untuk sesama bangsa Indonesia terhadap kemungkinan memberlakukan pertahanan hukum bagi kekhususan orang Indonesia.

Menyangkut bidang yang disebut untuk dewa sesuai dengan bidang yang netral, tidak sulit mengunifikasikannya misalnya; KUHAP, tidak sulit dalam hak ;

1. Perasaan dan pemikiran anggota masyarakat untuk menyatukan peraturan-peraturannya.
2. sedangkan mengenai isinya tetap menghadapi kesulitan yang tak terhingga, misal bidang perdagangan dalam hukum perdata yang berhubungan dengan perjanjian, bidang ini dari sudut isinya tetap tidak sulit bagi anggota masyarakat untuk menyatukannya.
3. mungkin di mintakan masukan yang diperlukan oleh pihak yang merasa bersangkutan dengan masalahnya, hal yang diangkat tersulit dalam bidang hukum yang berhubungan dengan rasa kepercayaan keagamaan. Misalnya; bidang kekeluargaan, namun untuk bidang ini ini telah di rumus dengan suatu bidang hukum yang berat.

### **4) Kodifikasi**

Menurut teori ada 2 macam kodifikasi hukum, yaitu ;

1. Kodifikasi terbuka

Kodifikasi terbuka adalah kodifikasi yang membuka diri terhadap terdapatnya tambahan-tambahan diluar induk kodifikasi. Pokok permasalahannya adalah sejauh dapat dimasukkan ke dalam suatu buku kumpulan peraturan yang sistematis, tetapi diluar kumpulan peraturan itu isinya menyangkut permasalahan di luar kumpulan peraturan itu isinya menyangkut permasalahan-permasalahan dalam kumpulan peraturan pertama tersebut. Hal ini dilakukan berdasarkan atas kehendak perkembangan hukum itu sendiri karena sistem ini mempunyai kebaikan ialah;  
“Hukum dibiarkan berkembang menurut kebutuhan masyarakat dan hukum tidak lagi disebut sebagai penghambat kemajuan masyarakat hukum disini diartikan sebagai peraturan “.

## 2. Kodifikasi tertutup

Adalah semua hal yang menyangkut permasalahannya dimasukan ke dalam kodifikasi atau buku kumpulan peraturan.

### **Catatan;**

Dulu kodifikasi tertutup masih bisa dilaksanakan bahkan tentang bidang hukum mengalami perubahan sesuai dengan kehendak masyarakat. Mengenai suatu bidang hukum perkembangannya agak lambat. Kenyataanya untuk kepentingan hukum selalu mendesak agar dilakukan Kodifikasi Terbuka.

### **Isinya;**

1. Politik hukum lama
2. Unifikasi di zaman Hindia Belanda, di mana (Indonesia) gagal
3. Penduduk terpecah menjadi;
  - a. penduduk bangsa Eropa
  - b. Penduduk bangsa Timur Asing
  - c. Pendudk bangsa pribumi (Indonesia)
4. pemikiran bangsa Indonesia terpecah-pecah pula.
5. Pendidikan bangsa indonesia:
  - a. Hasil Pendidikan Barat.

#### b. Hasil Pendidikan Timur

Politik hukum baru berkembang di Indonesia sejak tanggal 17 Agustus 1945 (versi Indonesia). Apa syarat untuk membuat atau membentuk Politik Hukum sendiri bagi suatu negara;

1. Negara tersebut negara Merdeka.
2. Negara tersebut mempunyai Kedaulatan keluar dan kedalam di mana Kedaulatan keluar; Negara lain mengakui bahwa Negara kita merdeka. Sedangkan Kedaulatan kedalam; Kedaulatan Negara diakui oleh seluruh Warga Negara. Ada keinginan untuk membuat hukum yang tujuannya untuk mensejahterakan Masyarakat.

Sumber-sumber hukum bagi Politik antara lain;

1. Konstitusi
2. Kebiasaan (tertulis atau undang-undang)
3. Kebijakan tidak tertulis

Antara lain :

1. UUD 1945 ~ supple; tapi
2. Perbidang atau perlapangan hukum (perdata, pidana, dagang, tata usaha negara, tata negara. Persektor ex: di sektor ekonomi, ketenagakerjaan, Accountang, management, sosial politik, dan politik bisnis.

Adat kita menyatu dengan sumber politik Hukum:

- Contoh :
1. Hukum perkawinan, UU No. 1 Tahun 1974 tetapi masih menyelenggarakan per-tunangan.
  2. Adanya pelarangan menikah antara 2 Agama yang berbeda.

Apa bahan baku dari politik Hukum (Indonesia hukum nasional yang baru)

1. Hukum Islam
2. hukum Adat
3. Hukum Barat

Ada :

1. Rakyat Indonesia sebagian besar beragama Islam.
2. peraturan di Indonesia mengadopsi Asas "hukum Islam  
Buktinya: UU Nomor 1 Tahun 1974 asas monogami.

3. hukum asli rakyat Indonesia adalah hukum Adat.
4. hukum rakyat yang diambil oleh hukum Indonesia adalah sistemnya yang baik.

Pihak yang tersebut dalam pembentukan Politik Hukum: Negara, pemerintah, Parpol, dan partai politik. Sedangkan menurut para pakar ahli hukum adalah berupa tulisan, doktrin, dan pendapat, serta warga Negara dengan Kesadaran Hukumnya, di mana bila warga negara kesadaran hukumnya tinggi, maka politik hukumnya tinggi begitu pun sebaliknya.

Bagi Indonesia politik Hukum dicantumkan dalam :

1. Konsitusi = garis besar politik Hukum.
2. UU = ketentuan Incroteto = ketentuan yang berlaku.
3. Kebijakan yang lain = pelengkap untuk pemersatu.
4. Adat = Berupa Nilai.
5. GBHN = Berupa Program
6. Hukum Islam, yang diambil adalah nilainya.

Sedangkan dari sisi produk perundang-undangan. Terjadi perubahan Politik Hukum, yakni: dengan dikeluarkannya beberapa UU yang semula belum ada, yakni :

1. UU No 14 tahun 1970 Tentang Ketentuan Kekeuasaan Kehakiman.
2. UU No 5 Tahun 1960 Tentang Dasar-dasar Pokok Hukum Agraria.
3. UU lingkungan Hiduop.
4. UU Perburuhan.
5. UU Perbankan, Dsb.

Kemudian Hazairin berpendapat bahwa<sup>2</sup> :

- a. dipakainya Hukum Adat sebagai sumber Hukum Nasional telah disebabkan Hukum Adat sudah Eksis dalam budaya dan perasaan Bangsa Indonesia.
- b. Di pakainya Hukum Islam sebagai sumber Hukum Nasional karena mayoritas Penduduk Indonesia beragama Islam, yaitu Iman.

---

<sup>2</sup> Hazairin, 2001. Pengantar Hukum Adat Indonesia, Bina Aksara Jakarta, hal 22

c. Terhadap Hukum Adat dan Hukum Islam tersebut hanya diambil asas-asasnya saja.

d. Hukum Barat dijadikan sumber Hukum Nasional juga berkaitan dengan urusan-urusan Internasional atau berkaitan dengan Hukum atau perdagangan Internasional.

Tahun 1979, Purnadi dan Soerjono Soekanto menyatakan: Hukum Negara (Tata Negara) adalah Struktur dan proses perangkat kaidah-kaidah Hukum yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu serta berbentuk tertulis<sup>3</sup>.

Tahun 1986, John Ball menyatakan: Persoalan Hukum di Indonesia adalah persoalan dalam rangka mewujudkan Hukum Nasional di Indonesia, yaitu persoalan yang terutama bertumpu pada realita alam Indonesia.

Tahun 1966, Utrecht membuat buku dengan judul "Pengantar Dalam Hukum Indonesia"<sup>4</sup>.

Tahun 1977, Ahmad Sanusi menyatakan PTHI hendaknya dipahami sebagai penguraian Deskriptif-Analitis yang tekanannya lebih dikhususkan bagi Ilmu Hukum Indonesia, menjelaskan sifat-sifat spesifik dari Hukum Indonesia dengan memberikan contoh-contohnya sendiri<sup>5</sup>.

Persoalan Hukum di Indonesia dan Negara-negara baru lainnya tidak hanya sekedar penciptaan Hukum baru yang dapat ditujukan pada hubungan Perdata dan Publik dengan karekteristiknya yang telah cukup diketahui.

Harus diusahakan pendobrakan cara berpikir Hukum kolonial dan penggantinya dengan cara berpikir yang didorong oleh kebutuhan menumbuhkan Hukum setempat bagi Negara yang telah merdeka.

Tahun 1978, Daniel S. Lev menulis aspek Politiknya dengan menyatakan dan kedudukan Hukum di Negara Republik Indonesia

---

<sup>3</sup> Purnadi dan Soerjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia*, Jakarta: Rajawali, 1990, hal 11

<sup>4</sup> Utrecht, 1991. *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, hal 19

<sup>5</sup> Achmad Sanusi, 2000. *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Alumni, Bandung, hal 42

sebagian besar merupakan perjuangan yang hanya dapat dimengerti secara lebih baik dengan memahami Sosial Politik daripada kultural<sup>6</sup>.

Hukum Indonesia harus memberi tempat kepada Rasa Hukum, Pengertian Hukum, Paham Hukum yang khas (Indonesia). Hendaknya ada pelajaran Hukum Indonesia.

Tahun 1952, Dormeier membuka wacana dengan cara :

1. menulis buku "Pengantar Ilmu Hukum" (buku PIH karangannya ini adalah buku PIH pertama dalam Bahasa Indonesia).
2. Menukis bentuk-bentuk khusus Hukum yang berlaku di Indonesia.

Tahun 1955, Lemaire Deskripsi Hukum Indonesia.

Tahun 1965, Daniel S. Lev. menyatakan Transformasi yang sesungguhnya terhadap ;

1. hukum masa Kolonial, terutama tergantung dari pembentukan Ide-ide baru, yang akan mendorong ke arah bentuk Hukum yang sama sekali berbeda dengan Hukum Kolonial.
2. Sejak sebelum kemerdekaan sesudah kemerdekaan Republik Indonesia sudah banyak usulan agar Negara Republik Indonesia memiliki Hukum Politik sendiri, bukan Politik Hukum yang sama dengan Politik Hukum Belanda. Usulan-usulan tersebut.

Tahun 1929, Kleintjes menulis dalam sebuah buku, yang isinya:

1. pokok-pokok Hukum Tentang Negara dan Hukum Antar Negara yang berlaku di Hindia Belanda.
2. Beberapa aspek pranata Hukum yang dijumpai di Hindia Belanda.

Tahun 1932, Van Vollenhoven dalam pidatonya yang berjudul "Romantika Dalam Hukum Indonesia" menyatakan :

1. Hukum Indonesia harusnya menuju "Hukum Yang Mandiri" dan jangan hanya menjadi tambahan saja bagi Hukum Belanda di Hindia Belanda.

---

<sup>6</sup> Daniel S. Lev, 2000. Legal Evolution and political Authority in Indonesia, Selected Essay, hal 112

2. Idealnya, sejak Tahun 1945 Indonesia sudah memiliki Politik Hukumnya sendiri yang sesuai dengan situasi dan kondisi Bangsa Indonesia.

## **B. Pengertian Politik Hukum**

Menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara, dalam sebuah makalahnya "Makalah Politik Hukum Nasional". Dalam tulisannya memberikan gambaran mengenai Pengertian Politik Hukum nasional secara harfiah dapat diartikan sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu Pemerintah negara tertentu.

Dibawah ini ada beberapa definisi yang akan disampaikan oleh beberapa ahli:

### **1. Satjipto Rahardjo**

Politik Hukum adalah aktivitas untuk menentukan suatu pilihan mengenai tujuan dan cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan hukum dalam masyarakat.

### **2. Padmo Wahjono** disetir oleh Kotam Y. Stefanus

Politik Hukum adalah kebijaksanaan penyelenggara Negara tentang apa yang dijadikan criteria untuk menghukumkan sesuatu (menjadikan sesuatu sebagai Hukum). Kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum dan penerapannya.

### **3. L. J. Van Apeldorn**

Politik hukum sebagai politik perundang-undangan. Di mana Politik Hukum berarti menetapkan tujuan dan isi peraturan perundang-undangan (pengertian politik hukum terbatas hanya pada hukum tertulis saja).

### **4. Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto**

Politik Hukum sebagai kegiatan-kegiatan memilih nilai-nilai dan menerapkan nilai-nilai.

### **5. Moh. Mahfud MD.**

Politik Hukum (dikaitkan di Indonesia) adalah sebagai berikut :

- a) Bahwa definisi atau pengertian hukum juga bervariasi namun dengan meyakini adanya persamaan substansif antara



berbagai pengertian yang ada atau tidak sesuai dengan kebutuhan penciptaan hukum yang diperlukan.

- b) Pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada, termasuk penegasan Bellefroid dalam bukunya *Inleiding Tot de Fechts Wetten Schap in Nederland*

Menurut **Padmo Wahjono**, Pengertian Politik Hukum adalah kebijakan penyelenggara negara yang bersifat mendasar dalam menentukan arah, bentuk maupun isi daripada hukum yang akan dibentuk dan tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dengan demikian, Pengertian Politik Hukum menurut Padmo Wahjono berkaitan dengan hukum yang berlaku di masa yang akan datang (*ius constituendum*)<sup>7</sup>.

Pengertian Politik hukum menurut **Teuku Mohammad Radhie** ialah sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negaramengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun<sup>8</sup>.

Adapun pendapat dari **Soedarto** (Ketua Perancang Kitab Undang-undang Hukum Pidana), Pengertian politik Hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki dan juga diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan. Pada bukunya yang lain "Hukum dan Hukum Pidana", Pengertian politik hukum merupakan usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu<sup>9</sup>.

**Satjipto Rahardjo** memberikan definisi Politik Hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Op. cit hal 117

<sup>8</sup> Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, 2004. *Dasar-dasar Politik Hukum*. Penerbit PT Rajagrafindo Persada: Jakarta, hal 21

<sup>9</sup> Op cit hal. 31

<sup>10</sup> Satjipto Rahardjo, 2004. *Hukum Progresif*. Kompas, Jakarta, hal 42

Mengutarakan posisi politik hukum dalam pohon ilmu hukum sebagai ilmu. Politik hukum merupakan salah satu cabang atau bagian dari ilmu hukum, menurutnya ilmu hukum terbagi atas :

1. Dogmatika Hukum
2. Sejarah Hukum
3. Perbandingan Hukum
4. Politik Hukum
5. Ilmu Hukum Umum

Sedangkan keseluruhan hal diatas diterjemahkan oleh Soeharjo sebagai berikut :

1. Dogmatika Hukum  
Memberikan penjelasan mengenai isi (*in hoid*) hukum, makna ketentuan-ketentuan hukum , dan menyusunnya sesuai dengan asas-asas dalam suatu sistem hukum.
2. Sejarah Hukum  
Mempelajari susunan hukum yang lama yang mempunyai pengaruh dan peranan terhadap pembentukan hukum sekarang. Sejarah Hukum mempunyai arti penting apabila kita ingin memperoleh pemahaman yang baik tentang hukum yang berlaku sekarang .
3. Ilmu Perbandingan Hukum  
Mengadakan perbandingan hukum yang berlaku diberbagai negara, meneliti kesamaan, dan perbedaanya.
4. Politik Hukum  
Politik Hukum bertugas untuk meneliti perubahan-perubahan mana yang perlu diadakan terhadap hukum yang ada agar memenuhi kebutuhan-kebutuhan baru didalam kehidupan masyarakat.
5. Ilmu Hukum Umum  
Tidak mempelajari suatu tertib hukum tertentu, tetapi melihat hukum itu sebagai suatu hal sendiri, lepas dari kekhususan yang berkaitan dengan waktu dan tempat. Ilmu Hukum umum berusaha untuk menentukan dasar-dasar pengertian perihal hukum, kewajiban hukum, person atau orang yang mampu bertindak dalam hukum, objek hukum dan hubungan hukum.

Tanpa pengertian dasar ini tidak mungkin ada hukum dan ilmu hukum.

Berdasarkan atas posisi ilmu politik hukum dalam dunia ilmu pengetahuan seperti yang telah diuraikan, maka objek ilmu politik hukum adalah "**Hukum**".

Hukum yang berlaku sekarang, yang berlaku diwaktu yang lalu, maupun yang seharusnya berlaku diwaktu yang akan datang. Yang dipakai untuk mendekati/mempelajari objek politik hukum adalah praktis ilmiah bukan teoritis ilmiah.

### **C. Landasan Politik Hukum**

Adanya Politik Hukum menunjukkan eksistensi hukum negara tertentu, begitu pula sebaliknya, eksistensi hukum menunjukkan eksistensi Politik Hukum dari negara tertentu.

Politik Hukum mengejawantahkan dalam nuansa kehidupan bersama para warga masyarakat. Di lain pihak Politik Hukum juga erat bahkan hampir menyatu dengan penggunaan kekuasaan didalam kenyataan. Untuk mengatur negara , bangsa dan rakyat. Politik Hukum terwujud dalam seluruh jenis peraturan perundang-undangan negara.

Montesquieu mengutarakan Trias Politica tentang kekuasaan negara yang terdiri atas 3 ( tiga ) pusat kekuasaan dalam lembaga negara, antara lain :

- a) Eksekutif
- b) Legislatif
- c) Yudikatif

Yang berfungsi sebagai centra-centra kekuasaan negara yang masing-masing harus dipisahkan. Dalam kaitanya dengan Polilik Hukum yang tidak lain tidak bukan adalah penyusunan tertib hukum negara. Maka ketiga lembaga tersebut yang berwenang melakukannya.

Berasal dari kata "*Region*" yang berarti "daerah bagian dari suatu wilayah tertentu". Dewasa ini regionalisme diartikan bagian dari dunia, yang meliputi beberapa negara yang berdekatan letaknya, yang mempunyai kepentingan bersama. Dengan kata lain Regionalisme adalah Suatu kerjasama secara kontinu antara Negara-

negara di dunia. Pada dasarnya Regionalisme sudah ada sejak dahulu kala seperti Regionalisme antara Negara-negara Skandinavia yang terdiri dari Swedia, Norwegia, dan Denmark. Begitu pula dengan Benelux yang terdiri dari Belgia, Nederland dan Luxemburg. Mereka bekerjasama dalam satu ikatan, namun perlu diketahui bahwa contoh-contoh diatas kurang mempunyai pengaruh terhadap Politik Hukum dunia. Keduanya tidak dianggap terlalu penting, lain halnya dengan Nato yang terdiri dari batasan negara Eropa Barat masih ditambah lagi dengan Turki dan Canada. Mereka punya pengaruh besar terhadap Politik Hukum Negara-negara didunia dibandingkan dengan Benelux.

### ***Pandangan tentang Ideologi Negara***

Uni Sosial Demokrat menolak upaya memposisikan Pancasila sebagai doktrin mati dan menolak monopoli penafsiran sepihak atas dirinya. Demikian juga halnya Uni Sosial Demokrat menolak Pancasila yang difungsikan sebagai instrumen pemasung kebebasan, dinamika dan kreativitas masyarakat, menolak pemberlakuan Pancasila sebagai instrumen penindas dan pengontrol dinamika masyarakat. Uni Sosial Demokrat secara tegas menolak Pancasila sebagai sarana legitimasi politik penguasa.

Pancasila adalah dasar dan ideologi negara yang bersifat terbuka. Karenanya sebagai dasar negara, Pancasila harus merupakan dan adalah dasar kebijakan (*policy*) dan tolok ukur penyelenggaraan kehidupan bersama, berbangsa dan bernegara. Sedangkan sebagai ideologi negara, Pancasila harus mampu menjadi penuntun arah perkembangan masyarakat dan negara.

Pancasila adalah ideologi terbuka yang harus memiliki kemampuan mempengaruhi, mengikuti dan menanggapi secara proaktif perkembangan nasional, regional dan global. Pancasila juga harus mencerminkan dan mewakili realita pemikiran obyektif yang hidup dan berkembang dalam kehidupan dan keseharian masyarakat.

Pancasila dituntut bersifat ilmiah, yaitu memenuhi syarat-syarat obyektivitas, kritis (termasuk pada dirinya sendiri), dialektis dan berorientasi pada kebenaran dan menjunjung martabat kemanusiaan. Pancasila tidak boleh diisolasi dari dialektika dan

karenanya hanya memiliki kebenaran setelah diuji melalui dialog yang kritis dengan masyarakat dan lingkungan.

### ***Pandangan tentang Bentuk Negara***

Bentuk Negara yang tepat menurut Uni Sosial Demokrat adalah Negara Kesatuan Kepulauan (*United of Archipelago*) dengan Sistem Pengelolaan Administrasi yang bersifat desentralisasi dan pemberian otonomi seluas-luasnya dalam pengelolaan daerah.

Dasar dan pijakan bentuk Negara Kesatuan bukan saja bersifat historis (Sumpah Pemuda dan Proklamasi 1945) melainkan visioner-globalistik selaras dalam perkembangan zaman khususnya pada milenium ketiga, tanggap menghadapi perkembangan ekonomi dunia yang menempatkan Indonesia sebagai bagian dari globalisasi itu.

Perkembangan ekonomi global menuntut paradigma baru dalam pengelolaan negara kesatuan. Kesalahan pengelolaan yang terjadi selama ini bersumber pada sentralisasi pengelolaan sumber daya lokal yang seharusnya menjadi ruang lingkup wewenang pemerintah daerah dan masyarakat setempat.

Perlu tingkat berpikir yang baru dalam menemukan daerah-daerah pertumbuhan ekonomi yang baru di wilayah negara kesatuan RI dan mengelolanya secara tepat dengan memberikan otonomi dan wewenang desentralisasi seoptimal mungkin pada daerah :

1. Secara Politis : sebagai instrumen untuk mewujudkan kemandirian daerah, tercapainya masyarakat sipil dan kehidupan yang lebih demokratis.
2. Secara Ekonomis : pemberian tanggung jawab pada daerah untuk mengelola segenap potensi dan sumber daya lokal secara adil bagi warganya.
3. Secara Sosiologis : pencerminan dan akomodasi kemajemukan dan keragaman daerah dan penduduk Indonesia
4. Secara Kultural : untuk mempertahankan, mengapresiasi dan mempromosikan diversitas dan keunggulan kultural serta identitas sebagai bangsa bhineka.

5. Secara teknis administratif : untuk mencapai efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik serta pengelolaan sumber daya.

Uni Sosial Demokrat berpendapat bahwa kewenangan pemerintah pusat hanya akan terbatas pada bidang-bidang hukum dan peradilan, pertahanan dan keamanan, hubungan luar negeri dan kebijakan fiskal serta moneter.

#### ***Pandangan tentang Hukum & Negara Hukum***

Negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaat*) yang berdasarkan hukum yang bersifat materiil:

- a. Setiap tindak pemerintahan harus didasarkan atas ketentuan hukum/peraturan perundang-undangan.
- b. Ketentuan hukum/peraturan perundang-undangan disusun secara demokratis sehingga memenuhi rasa keadilan masyarakat. Hukum bukan sekedar aturan yang disusun/dibuat oleh kekuasaan.
- c. Ketentuan hukum yang demokratis harus mengandung keadilan perlakuan bagi warga negara dan aparatur negara.
- d. Kekuasaan negara tidak boleh bertumpu pada satu tangan melainkan terdistribusi dalam lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif.
- e. Perlindungan hukum bagi rakyat merupakan hak-hak dasar. Setiap warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan.
- f. Diperlukan suatu standar pelayanan publik (*public service standard*) yang menjamin hak warga negara untuk memperoleh pelayanan dari negara sebagai salah satu bentuk substantif dari prinsip kedaulatan rakyat atas negara.
- g. Tersedianya saluran bagi rakyat untuk menguji keabsahan tindakan pemerintah melalui pengawasan pengadilan (*judicial review*). PTUN adalah sarana penciptaan kepastian hukum berdasarkan keadilan dan kebenaran.
- h. Peradilan bersifat merdeka dan bebas dari pengaruh kekuasaan yang lain demi kepastian hukum.

#### ***Pandangan tentang Negara Bangsa***

Negara Indonesia adalah negara bangsa (*nation-state*) karena sifat kemajemukan masyarakat Indonesia dan sejarah pembentukannya.

Sebagai negara bangsa, Indonesia menolak diskriminasi dalam semua segi kehidupan berbangsa dan bernegara dan sebaliknya, Indonesia merupakan wahana sosial, ekonomi, politik dan budaya yang menerima, mengakui, melindungi dan memperlakukan secara adil keanekaan dan keunikan yang ada di dalamnya.

Indonesia menjamin perlakuan dan memberikan peluang yang sama kepada individu dan kolektif tanpa diskriminasi ras, agama, etnis, dsb.

Indonesia bukan negara agama dan tidak berdasarkan agama, namun menjunjung tinggi nilai-nilai religius yang bersifat universal dan karenanya menolak menjadikan agama sebagai ideologi dan dasar negara.

### ***Pandangan tentang Konstitusi Negara***

Indonesia adalah negara yang berdasarkan konstitusi UUD 1945 karena nilai historis yang melekat di dalamnya.

UUD Tahun 1945 sebelum amandemen sangat singkat dan hanya mengatur hal-hal yang pokok. Karenanya, tingkat akomodasi konstitusi terhadap perubahan dan perkembangan lingkungan sosial, kultural, ekonomi dan politik dalam skala nasional, regional maupun internasional amat terbatas.

Dengan demikian Uni Sosial Demokrat berpendapat bahwa Pembukaan UUD 1945 seyogianya tidak diubah, sedangkan batang tubuhnya adalah subyek dari kemungkinan perubahan: pengurangan, penambahan, penyesuaian dan penyempurnaan (amandemen) melalui mekanisme konstitusional oleh MPR.

### ***Pandangan tentang Demokrasi***

Prinsip bahwa setiap warga negara memiliki kebebasan untuk berserikat dan menyampaikan pendapat secara lisan maupun tertulis. Karenanya Uni Sosial Demokrat memperjuangkan tatanan demokrasi kemasyarakatan yang bersifat pluralistik dan memberikan kesempatan dan kemungkinan yang sama bagi individu dan kelompok

untuk bisa mengekspresikan dan memperjuangkan secara politik hak dan kepentingannya.

Uni Sosial Demokrat memperjuangkan kesamaan hak bagi setiap warga negara dan kelompok masyarakat dalam bidang politik, ekonomi, sosial, dan budaya tanpa pengecualian dan diskriminasi.

Kedaulatan sepenuhnya berada di tangan rakyat, maka pengaturan politik pemerintahan dan kenegaraan mulai dari tingkat desa hingga nasional sepenuhnya didasarkan pada prinsip kedaulatan rakyat<sup>11</sup> :

- a. Rakyat merupakan satu-satunya sumber legitimasi kekuasaan pemerintahan dan struktur politik berikut kebijakan politiknya.
- b. Hak bagi masyarakat untuk melakukan pengawasan atas penyelenggaraan politik pemerintahan dan kenegaraan.
- c. Kewajiban pada penyelenggara pemerintahan dan kenegaraan untuk terbuka/transparan, dapat dipertanggungjawabkan dan terbuka bagi kritik dan koreksi.
- d. Semua kebijakan negara atau pemerintah haruslah merupakan produk dari sebuah proses tawar-menawar politik yang terbuka dan adil, termasuk misalnya kebijakan penempatan pejabat politik pada semua tingkatan pemerintahan.

Demokrasi mengharuskan adanya pembagian kekuasaan yang tegas dan jelas di antara lembaga-lembaga penyelenggara negara pada semua tingkatan pemerintahan untuk :

- e. menghindari terjadinya korupsi, manipulasi dan konspirasi kekuasaan politik yang berakibat pada lahirnya hegemoni kekuasaan dan kekerasan negara atas masyarakat.
- f. memungkinkan terjadinya mekanisme *check and balance* yang mewujudkan pemerintah yang bersih dan berdaya guna.

---

<sup>11</sup> Mahfud, Muhammad. 1999. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Gama Media, hal 20



Demokrasi akan tumbuh bila ada *civil society* (masyarakat madani) yang kuat dan kemudian akan berkembang secara substantif bila ada *civic culture* (budaya politik masyarakat madani) yang kuat.

Demokratisasi ekonomi dijalankan dengan pengaturan politik dan pemberian kemungkinan yang adil bagi semua pelaku ekonomi; perlindungan bagi pelaku ekonomi skala kecil menengah dan informal; tidak berlangsungnya praktek monopoli, monopsoni, dan oligopoli.

Demokratisasi budaya berujud pengakuan, perlindungan dan penghargaan yang tinggi oleh negara dan masyarakat terhadap diversitas kultural dalam wilayah geografi Indonesia, termasuk dan terutama terhadap masyarakat setempat.

### ***Pandangan tentang Religiositas***

Realitas alam semesta adalah cerminan dari keberadaan Tuhan yang Maha Esa. Karenanya, kehidupan ini adalah dialektika- religius antara manusia, alam semesta dan Tuhan Sang Pencipta.

Uni Sosial Demokrat memandang bahwa negara menjunjung tinggi nilai-nilai agama yang bersifat universal serta menjamin kebebasan bagi setiap warga untuk menjalankan ajaran agamanya sesuai dengan keyakinan dan kepercayaannya.

Uni Sosial Demokrat berpendirian, kebebasan beragama merupakan salah satu hak asasi manusia, bukan hak yang diberikan oleh negara. Karenanya, Negara tidak memiliki kewenangan untuk mengintervensi persoalan-persoalan keagamaan, menentukan keabsahan atau ketidak-absahan suatu agama atau kepercayaan atau keyakinan seseorang.

Tugas negara adalah menghormati, melindungi dan memfasilitasi serta menciptakan iklim agar hak beragama setiap individu dan masyarakat dapat diwujudkan secara penuh dan bebas dari rasa takut.

### ***Pandangan tentang Etika & Moralitas***

Tegak dan berdirinya suatu bangsa hanya akan terwujud jika etika dan moralitas dijalankan oleh warganya. Krisis dewasa ini terjadi karena bermula pada lenyapnya etika dan moralitas.

Etika dan moralitas haruslah menjadi dasar perilaku politik, ekonomi, hukum, dll pada semua tingkatan pemerintahan dan kenegaraan, lewat teladan para pemimpin dan pengembangan kode etik jabatan bagi semua jabatan publik yang ada.

### **D. Sifat Politik Hukum**

Politik hukum bersifat lokal dan partikular yang hanya berlaku dari dan untuk negara tertentu saja. Hal ini disebabkan karena perbedaan latar belakang kesejarahan, pandangan dunia (*world-view*), sosio-kultural dan *political will* dari masing-masing pemerintah. Meskipun begitu, politik hukum suatu negara tetap memperhatikan realitas dan politik hukum internasional. Perbedaan politik hukum suatu negara tertentu dengan negara lain inilah yang menimbulkan istilah politik hukum nasional.

Menurut Bagir Manan, seperti yang dikutip oleh Kotan Y. Stefanus dalam bukunya yang berjudul “Perkembangan Kekuasaan Pemerintahan Negara” bahwa Politik Hukum terdiri dari<sup>12</sup> :

### **Politik Hukum yang Bersifat Tetap (permanen)**

Berkaitan dengan sikap ilmu hukum yang akan selalu menjadi dasar kebijaksanaan pembentukan dan penegakan hukum. Bagi bangsa Indonesia, politik hukum tetap antara lain :

- a. Terdapat satu sistem hukum yaitu Sistem hukum nasional  
Setelah 17 Agustus 1945, maka politik huku yang berlaku adalah politik hukum nasional, artinya telah terjadi unifikasi hukum (berlakunya satu sistem hukum diseluruh wilayah Indonesia). Sistem hukum nasional tersebut terdiri dari :
  - 1) Hukum Islam (yang dimasukkan adalah asas-asasnya)
  - 2) Hukum Adat (yang dimasukkan adalah asas-asasnya)
  - 3) Hukum Barat (yang dimasukkan adalah sistematiknya)

---

<sup>12</sup> Bagir Manan, 2001. Perkembangan Kekuasaan Pemerintahan Negara, Bumi Aksara, Jakarta, 221

4) Sistem hukum yang dibangun adalah berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 :

- a) Tidak ada hukum yang memberi hak istimewa pada warga negara tertentu berdasarkan pada suku, ras, dan agama. Kalaupun ada perbedaan semata-mata didasarkan pada kepentingan nasional dalam rangka kesatuan dan persatuan bangsa.
- b) Pembentukan hukum memperhatikan kemajemukan masyarakat. Masyarakat memiliki peran yang sangat penting dalam pembentukan hukum, sehingga masyarakat harus ikut berpartisipasi dalam pembentukan hukum. Hukum adat dan hukum yang tidak tertulis lainnya diakui sebagai subsistem hukum nasional sepanjang nyata-nyata hidup dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat.

b. Politik Hukum yang bersifat temporer.

Dimaksudkan sebagai kebijaksanaan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhan.

c. Politik Hukum Nasional

Politik hukum nasional adalah kebijakan dasar penyelenggara negara (Republik Indonesia) dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.

Karakteristik politik hukum nasional adalah kebijakan atau arah yang akan dituju oleh politik hukum nasional dalam masalah pembangunan hukum nasional. sebagai bentuk dari kristalisasi kehendak-kehendak rakyat. Untuk itu kita perlu untuk menengok kembali rumusan politik hukum nasional yang terdapat dalam GBHN. Pada butir ke-2 TAP MPR No IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara tentang arah kebijakan bidang hukum dikatakan :

Menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif,

termasuk ketidakadilan gender dan ketidak sesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi.

Berdasarkan kutipan diatas ada beberapa kesimpulan yang dapat ditarik: 1) sistem hukum nasional yang dibentuk hendaknya bersifat menyeluruh dan terpadu; 2) sistem hukum nasional yang dibentuk tetap mengakui dan menghormati eksistensi hukum dan agama adat; Berdasarkan kutipan diatas ada beberapa kesimpulan yang dapat ditarik: 1) sistem hukum nasional yang dibentuk hendaknya bersifat menyeluruh dan terpadu; 2) sistem hukum nasional yang dibentuk tetap mengakui dan menghormati eksistensi hukum dan agama adat;) melakukan pembaharuan terhadap warisan hukum kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif dan tidak sesuai dengan tujuan reformasi.

Fakta membuktikan bahwa kendati tidak menyebutkan politik hukum kodifikasi dan unifikasi, pemerintah tetap berupaya melakukan kebijakan tersebut. hanya saja, seiring dengan perkembangan sosial-politik dan kesadaran hukum masyarakat, kebijakan tentang unifikasi hukum mengalami tantangan dari banyak pihak. setelah menerima kritik yang bertubi-tubi dan mengalami puncaknya ketika disahkan pemberlakuan peradilan Islam, mahkamah Syar'iyah, di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, (1) Tampaknya ada kecenderungan kuat Indonesia tidak lagi menganut politik hukum unifikasi, tetapi telah beralih ke pluralisme hukum; 2) berbeda dengan politik unifikasi yang cenderung diitinggalkan, politik hukum kodifikasi masih tetap dilakukan.

d. Politik hukum sebagai Kajian Hukum Tata Negara

Berdasarkan pengertian Politik Hukum yaitu, kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Dalam definisi ini terdapat penyelenggara negara, dan yang kita ketahui adalah penyelenggara negara adalah pemerintah yang dalam pengertian luas mencakup kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Tujuan negara yang dicita-citakan dapat dilihat dalam pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertivab dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Apa yang terdapat dalam pembukaan itu kemudian dijabarkan lebih rinci pada pasal-pasal UUD 1945 tersebut, dan dioperasionalkan dalam bentuk undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang lain yang ada dibawahnya.

Pemerintahan atau lembaga negara serta cita-cita suatu negara merupakan bagian dari studi hukum tata negara. Artinya hal-hal yang berkaitan dengan politik hukum dalam pengertian teoritis dan praktis (menyangkut makna dan jiwa sebuah tata hukum, dan “teknik hukum” yang menyangkut caramembentuk hukum) kini menjadi kajian dalam disiplin ilmu tersebut. Hal ini sesuai dengan pnegrtian hukum tata negara yang dikemukakan oleh C. Van Vollenhoven dalam sebuah tulisan yang berjudul *Thorbecke en het Administratief Reacht (1919)* yang mengatakan bahwa hukum tata negara adalah rangkaian peraturan hukum, yang mendirikan badan-badan sebagai alat (organ) suatu negara dengan memberikan wewenang kepada badan-badan itu, dan yang membagi-bagi pekerjaan pemerintah kepada banyak alat negara, baik yang tinggi maupun yang rendah kedudukannya.

#### e. Politik Hukum Internasional

Para pemikir aliran kritis-konstruktivis pada dasarnya memahami politik hukum internasional dari dasar struktur kostitusional pembuatan perjanjian internasional, di mana negara dipandang sebagai sebuah entitas yang diakui secara hukum (*juridically recognised*) dan penciptaa norma-norma mengenai pengakuan dan keadilan prosedural yang digunakan dalam pembuatan perjanjian. Tujuan ideal dari struktur tersebut adalah terciptanya norma-norma pengikat yang bersifat mutual, yang akan membawa negara-negara yang

terlibat perjanjian ke dalam keputusan yang didasari atas saling pengertian, tanpa paksaan.

Pandangan ini lebih lanjut mendorong negara untuk terlibat dalam pergaulan internasional, disertai dengan norma-norma seperti saling pengertian, saling percaya, compliance, dan penghindaran atas bentuk-bentuk kecurangan dan penggunaan paksaan dan kekerasan. Berdasarkan sudut pandang ahli-ahli seperti Habernas dan Wendt, terciptalah suatu kerangka kerja kritis-konstruktivis yang terintegrasi untuk dapat memahami dinamika dalam putaran negosiasi tentang perubahan iklim.

Perjanjian internasional merupakan wujud dari politik hukum internasional, dimana politik hukum dijadikan sebuah alat untuk melakukan sebuah perjanjian antara negara ataupun organisasi dunia. Politik hukum merupakan sebuah dasar untuk menentukan arah kebijakan suatu negara. Termasuk dalam membuat suatu perjanjian internasional seperti halnya, Amerika yang menolak untuk menandatangani UNCLOS (*United Nation Convention Of The Law On The Sea*) dimana perjanjian tersebut merupakan pengakuan atas adanya negara-negara kepulauan termasuk hak-hak yang dimiliki oleh negara kepulauan tersebut. Amerika Serikat memandang bahwa perjanjian tersebut sama sekali tidak memberikan manfaat untuknya sehingga politik yang merupakan alat untuk menentukan arah kebijakannya tidak mengakui adanya UNCLOS tersebut walaupun dalam hal ini Amerika Serikat hanya melakukan pengakuan secara diam-diam.

## **BAB II**

### **POLITIK HUKUM PERTANAHAN**

#### **A. Sejarah Politik Hukum Agraria/Pertanahan**

Hubungan antara manusia dengan tanah sepanjang dunia masih ada akan tetap ada. Sejak manusia lahir sampai mati, pasti selalu berhubungan dan bersinggungan dengan tanah, sehingga tanah menjadi suatu hal yang penting dan sangat menarik minat untuk dilakukan kajian.

Berkaitan dengan hal tersebut, Negara “Indonesia” yang merupakan negara agraris juga sangat berhubungan erat dan berkepentingan dengan tanah dan hal ini akan terus berlangsung tanpa adanya cara untuk mengakhiri. Oleh karena itu Negara juga mengatur penggunaan dan peruntukan tanah khususnya mengenai Hak Menguasai Tanah oleh Negara, dengan tujuan untuk memberilkan kepastian hukum atas tanah sehingga dapat digunakan untuk kemakmuran rakyat dan bangsa Indonesia.

Berdasarkan hal tersebut peraturan-peraturan yang telah ditetapkan dalam beberapa periode pemerintahan memperlihatkan bagaimana politik hukum negara terhadap pertanahan, maka dikeluarkanlah peraturan-peraturan yang mengatur dan menetapkan ketentuan tentang hak menguasai tanah oleh negara. Dari peraturan-peraturan yang telah ditetapkan dari beberapa masa pemerintahan, maka disitulah kita melihat politik hukum pertanahan negara.

Dari ketentuan-ketentuan yang telah diberlakukan tersebut maka kita dapat mengkaji sejarah dan kemauan politik hukum pertanahan bangsa kita, khususnya dalam pengaturan Hak Menguasai Tanah Oleh Negara. Tujuannya adalah menemukan keadilan di dalam

penguasaan hak atas tanah oleh negara guna kemakmuran rakyat dan bangsa Indonesia.

Dengan dasar itu kita mengetahui ketentuan hukum yang pernah berlaku, kita akan mengetahui politik hukum pertanahan di Indonesia, dengan demikian diharapkan kita akan mengetahui kearah mana Pemerintah menerapkan kebijakan Hak Menguasai Tanah Oleh Negara dan dari situ kita akan dapat menentukan dasar perbaikan dalam hukum pertanahan khususnya dalam Hak Menguasai Tanah Oleh Negara.

### **Masa Pendudukan Belanda.**

Sejarah transformasi agraria/pertanahan di Indonesia dari masa kolonial sampai kini belum pernah terselesaikan, dan sering menimbulkan gejolak sosial yang menimbulkan kekekarasan. Pada masa Belanda berkuasa di Indonesia, struktur agraria kita berdasarkan pada struktur agraria yang bersistem feodalisme yang tidak lain hanya bertujuan untuk melindungi kepentingan dari bangsa penjajah. Pada masa ini domain negara dalam menguasai tanah adalah sebagai pemilik (*eiginaar*), sehingga penguasaan hak atas tanah oleh negara adalah mutlak bahwa negara adalah sebagai pemilik "*eigenaar*" terhadap hak atas tanah. Sehingga persediaan dan peruntukan tanah adalah kewenangan sepenuhnya dari Pemerintah sebagaimana diatur dalam Agrarische Wet 1980, Tujuan Agrarische Wet adalah untuk membuka kemungkinan dan memberikan jaminan kepada pengusaha swasta Belanda agar dapat berkembang di Hindia Belanda yang pada akhirnya menguntungkan penguasa/pemerintah administrasi Hindia Belanda. Pengaturan lebih lanjut Agrarische Wet adalah Agrarische Besluit yang menyengsarakan rakyat atau bangsa Indonesia dengan asas *domeinverklaring*. Dalam Pasal 1 AB dinyatakan bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak eigendomnya adalah domain (milik) Negara.

### ***Domain domeinverklaring* berfungsi :**



- a. Sebagai landasan hukum bagi pemerintah yang mewakili Negara sebagai pemilik tanah, untuk memberikan tanah dengan hak-hak barat.
- b. Di bidang pembuktian pemilikan Pasal 1 AB sesuai dengan Pasal 519 dan Pasal 590 KUHP Erdata setiap bidang tanah selalu ada yang memiliki kalau tidak dimiliki oleh perorangan atau badan hukum, maka Negara lah pemiliknya.

Dalam perkembangannya, telah terjadi penghancuran struktur agraria atas sistem feodalisme dan digantikan dengan stuktur agraria yang bersifat kolonialistik pada periode tahun 1870 (Agrarische Wet) sehingga memperluas pergolakan sosial di pedesaan. Dalam sejarah tercatat beberapa gerakan protes petani yang menggunakan ideologi Ratu Adil, antara lain: Gerakan Haji Rifangi

Di Pekalongan (1960); gerakan Mangkuwijoyo di Desa Merbung, Klaten (1865); gerakan Tirtiwiat alias Raden Joko di desa Bakalan, Kertosuro (1888); pemberontakan petani Banten (1888); pemberontakan petani Candi Udik (1892); peristiwa Gedabngan (1904) dan beberapa peristiwa lainnya .

### **Masa Pendudukan Jepang.**

Setelah Belanda, Indonesia pernah juga di oleh Bangsa Jepang yakni dimulai pada tanggal 8 Maret 1942 sampai dengan 15 Agustus 1945, sistem agraria tidak jauh berbeda yang ada hanya istilah-istilah yang digantikan namanya saja dan hak penguasaan tanah oleh negara tetap pada pokoknya Negara adalah sebagai pemilik hak atas tanah sehingga masyarakat kita tetap tertindas, karena tidak lain bertujuan untuk melindungi kepentingan pemerintah Jepang.

### **Masa Indonesia Merdeka.**

Pada tanggal 8 Agustus 1945 Bangsa Indonesia telah memproklamkan kemerdekaannya, tentunya dengan menyanggah negara yang merdeka, maka negara kita juga berhak dan bebas didalam menentukan arah kebijakannya. Untuk itu terhadap hak menguasai tanah oleh negara di Indonesia diatur di dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 45) yang dengan tegas dinyatakan: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung

didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” dan dalam penjelasan Pasal 33 ayat (3) alinea 4 UUD 45 berbunyi “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Pasal 33 ayat (3) merupakan memontum lahirnya Politik Pertanahan Nasional (Politik Pertanahan Indonesia) . Ketentuan Pasal 33 ayat (3) dan penjelasannya tidak memuat penjelasan mengenai maksud arti kata “dikuasai” oleh Negara. Hal ini dapat menimbulkan pengartian yang sangat luas dan akan kembali seperti pada pengaturan-penganturan yang sebelumnya

Setelah kemerdekaan, pada kurun waktu antara tahun 1948-1957 antara Pemerintah ini timbul pergolakan antara Pemerintah Republik dan perkebunan disatu pihak dengan petani di pihak lain yang menduduki tanah-tanah perkebunan milik Perusahaan Belanda yang diterlantarkan akibat perang .

### **Berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Dasar-dasar Agraria (UUPA).**

Melihat pergolakan-pergolakan yang ada, dan guna mempertegas makna dari menguasai Negara atas Sumber Daya Agraria, pada tanggal 24 September 1960 oleh DPR telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (disingkat UUPA) sebagai landasan hukum untuk melaksanakan *Land Reform* di Indonesia.

Di dalam penjelasan umum UUPA dikatakan bahwa Negara Indonesia susunan corak kehidupnya masih bercorak agraris, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagai mana yang kita cita-cita. Pada waktu sebelum UUPA ditetapkan Hukum Nasional kita ternyata belum bisa membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagai

mana yang kita cita-cita dan bahkan atas tujuan tersebut terhambat. Hal itu disebabkan<sup>13</sup> :

1. karena hukum agraria yang berlaku tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintahan jajahan, dan sebagian lainnya lagi dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan negara di dalam melaksanakan pembangunan semesta dalam rangka menyelesaikan revolusinasinal sekarang ini;
2. karena sebagai akibat dari politik, hukum pemerintah jajahan itu hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, yaitu dengan berlakukannya peraturan-peraturan dari hukum adat di samping peraturan-peraturan dari dan yang didasarkan atas hukum barat, hal mana selain menimbulkan pelbagai masalah antar-golongan yang serba sulit, juga tidak sesuai dengan cita-cita bangsa;
3. karena bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum.

Dengan dibentuknya UUPA, maka memberikan kemungkinan tercapinya fungsi bumi, air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksudkan untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana yang kita cita-citakan dan dengan dibentuknya UUPA tidak lain untuk menjelaskan maksud lain dari kata “dikuasai Negara” sebagaimana diatur dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 45). Dengan demikian UUPA hanyalah asas-asaserta soal-soal pokok dalam garis besarnya saja oleh karena itu disebut Undang-Undang Pokok Agraria, padahal tujuan pokoknya adalah:

- a. meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan Rakyat, terutama rakyat tani, dalam masyarakat adil dan makmur;
- b. meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dalam hukum pertanahan;

---

<sup>13</sup> Syaiful Bahri, “Land Reform di Indonesia Tantangan dan Prospek Kedapan”, KARSA Jurnal Pembaharuan Pedesaan dan Agraria, Edisi 1 Tahun I 2007. Hal 5 – 6.

c. meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Berdasarkan pada tujuan huruf c tersebut, Pasal 2 UUPA ini merupakan peraturan pelaksanaan dari Pasal 33 ayat (3) UUD 45, yang menjelaskan pengertian hak menguasai sumber daya alam oleh negara sebagai berikut :

- (1) atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 45 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2). Hak menguasai dari Negara tersebut dalam ayat (1) pasal ini memberikan wewenang untuk :
  - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
  - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
  - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3). Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- (4). Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan Peraturan Pemerintah.

Dalam penjelasan umum II/2 UUPA antara lain dikemukakan bahwa: UUPA berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar tidak perlu dan tidak pula pada tempatnya, bahwa bangsa Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik tanah, adalah lebih tepat

jika negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa. Dari sudut inilah harus dilihat arti ketentuan Pasal 2 ayat (1) yang menyatakan bahwa, “Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara”. Sesuai pangkal pendirian tersebut di atas perkataan “dikuasai” dalam pasal ini bukanlah berarti “dimiliki”, akan tetapi adalah mengandung pengertian, memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia itu, untuk pada tingkatan tertinggi :

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya;
- b. menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Segala sesuatu dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur (Pasal 2 ayat (2) dan (3)).

Berdasarkan Pasal 2 UUPA dan penjelasannya, menurut konsep UUPA, pengertian “dikuasai” oleh negara bukan berarti “dimiliki”, melainkan hak yang memberi wewenang kepada negara untuk mengatur 3 hal tersebut di atas, isi wewenang negara yang bersumber pada hak menguasai sumber daya alam oleh negara tersebut semata-mata “bersifat publik”, yaitu wewenang untuk mengatur (wewenang regulasi) dan bukan wewenang untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakan tanahnya sebagaimana wewenang pemegang hak atas tanah yang bersifat pribadi. Dengan demikian apabila negara memerlukan tanah untuk membangun kantor-kantor pemerintah, maka terlebih dahulu ditempuh cara dengan memberikan hak atas tanah (hak pakai atau hak pengelolaan) kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah itu (jadi bukan semata-mata menyerobot dan memberikannya begitu saja).

Dengan berlakunya UUPA tidak secara otomatis berjalan sebagaimana di harapkan. Dalam praktiknya muncul resistensi

golongan pemilik tanah luas yang melibatkan berbagai kekuatan politik yang saling berseberangan menentang pelaksanaan land reform. Konflik agraria kemudian berkembang menjadi konflik politik dan ideologi yang puncaknya terjadi pada tahun 1965 dengan menimbulkan korban yang tidak sedikit dikalangan pihak petani.

### **Masa Orde Baru.**

Pada tahun 1966 telah terjadi pergerakan yang menyebabkan peralihan kekuasaan dari Presiden Soekarno berpindah ketangan Presiden Soeharto dan yang kita kenal dengan Masa Orde Baru, didalam melaksanakan land reform dan UUPA pada masa ini kita harus melihat konteks dan motif ideologi politik yang melatar- belakanginya sebagai faktor utama yang mengubah cara pandang pada masa ini atas agraria dan berbagai permasalahan struktural yangmengiringinya.

Pemerintah Orde Baru memandang tanah sebagai sumber-sumber agraria lainnya sebagai sumber komoditi, bukan sebagai sumber hajat hidup orang banyak yang harus diatur dan ditata secara adil dan merata untuk kepentingan rakyat. Ketika Orde Baru Lahir dihadapkan pada situasi ketidakstabilan politik dan kemerosotan ekonomi yang parah. Angka inflasi tinggi, devisa neraca pembayaran, cadangan devisa rendah dan hutang luar negeri banyak. Situasi seperti ini kemudian dijadikan pembenaran untuk melaksanakan pembangunan yang bertumpu pada stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi

Berdasarkan pada alasan tersebut, maka kebijakan Orde Baru menggunakan strategi pembangunan yang dipilih adalah sistem ekonomi kapitalistik yang membuka seluas-luasnya pada modalswasta baik asing maupun domestik untuk menggerakkan roda perekonomian nasional selain perusahaan Negara. Pengaturan ini dapat kita lihat dari<sup>14</sup> :

1. penyediaan tanah dan pemberian hak atas tanah bagi perusahaan yang mengadakan penanaman modal menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 Tentang Penanaman Modal Asing dan

---

<sup>14</sup> Muhamad Bakri "Hak Mengusai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria), Citra Media, Hukum, Hal 5.

Undang Undang Nomor: 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri yang dalam ketentuan tersebut dinyatakan pemilik modal asing dapat menguasai tanah di Indonesia melalui fasilitas Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai antara 10 sampai dengan 30 tahun.

2. dalam kebijakan lain dalam upaya mengeksploitasi sumber daya alam dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1976 tentang Pokok-pokok Kehutanan dimana dengan dibuat kebijakan ini telah menciptakan kontroversi karena undang-undang tersebut dalam konsiderannya tidak mengacu lagi pada UUPA sebagai undang-undang payung yang berkaitan dengan agraria.
3. pada tahun yang sama juga dikeluarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Pertambangan yang mana dalam pengeluaran undang-undang tersebut ditujukan dalam rangka meraih devisa sebesar-besarnya untuk mendanai pembangunan orde baru .

Dengan ditetapkannya undang-undang tersebut, banyak tanah yang diberikan kepada investor penguasaannya adalah tanah hak ulayat, sehingga menyebabkan hilangnya sebagian tanah-tanah ulayat masyarakat hukum adat. Selain Undang-undang tersebut demikian pula dengan pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang didasari pada Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Diatasnya” dan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum (pada jaman reformasi telah diganti dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum) telah terjadi pengambilan tanah punya perorangan secara paksa, contohnya adalah pembangunan Waduk Jatigede, dan Pembangunan Lapangan Golf Cimacan Jawa Barat yang menimbulkan konflik vertikal antara pemerintah/penguasa dengan rakyat sehingga menimbulkan masalah tanah yang berkepanjangan .

Berdasarkan pada ketentuan-ketentuan tersebut, dapat dikatakan bahwa masa Orde Baru telah menanggalkan strategi pembangunan ekonomi yang menekankan perombakan struktur

sosial-ekonomi secara mendasar dan lebih memandang peningkatan pertumbuhan ekonomi dalam waktu singkat dibandingkan dengan pelaksanaan *Land Reform* sebagai pondasi untuk menuju industrialisasi nasional yang kokoh dan mandiri.

Dari kejadian-kejadian tersebut diatas, ada beberapa alasan-alasan mengapa Orde Baru mempetieskan UUPA, yakni<sup>15</sup> :

1. adanya keyakinan dikalangan elit politik, birokrat, tehokrat dan kelompok militer pendukung Orde Baru bahwa untuk membangun ekonomi dan kesejahteraan rakyat mutlak diperlukan stabilisasi, rehabilitasi, dan pembangunan ekonomi gaya kapitalis. Karena itu strategi ekonomi yang menekankan perombakan struktur sosial ekonomi secara radikal dan mengabaikan peranan modal asing tidak mungkin diterapkan. Program ini juga diperkirakan akan mengakibatkan larinya modal ke luar negeri.
2. kelompok militer menganggap bahwa land reform yang disponsir golongan kiri pada tahun 1960an dapat mengancam keberadaannya atas penguasaan tanah-tanah perkebunan yang telah dinasionalisasi pada tahun 1957.
3. dilihat dari segi ekonomi, strategi radikal tersebut tidak menguntungkan dan tidak realistis mengharapkan pemerintah baru yang sumber penghasilannya begitu terbatas untuk menerapkan program yang begitu radikal

### **Masa Reformasi.**

Gejolak dan gerakan reformasi menyebabkan Presiden Suharto jatuh pada pertengahan tahun 1998 yang kemudian melahirkan pemerintahan baru hasil pemilu yang demokratis pada tahun 1999, sebenarnya telah sedikit ada harapan untuk segera mewujudkan reforma agraria yang diawalinya dengan dikeluarkan TAP MPR No. IX tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan

---

<sup>15</sup> Enadng Suhendar dan Ifhal Kasim, "Tanah Sebagai Komoditas : Kajian Kritis Atas Kebijakan Tanah Orde Baru", ELAM, 1996, hal 66 – 67.



sumber daya agraria dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian hukum dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh Rakyat Indonesia (Pasal 2). Dimasa ini pembaruan agraria/reforma agraria mendapat legitimasinya, yang kemudian mendorong untuk Badan Pertanahan Nasional (BPN) segeramerevisi UUPA yang perlu disesuaikan pada keadaan saat ini, akan tetapi sampai sekarang ini hal tersebut tidak pernah terjadi dan menimbulkan perdebatan yang berkepanjangan.

Dalam pelaksanaan semangat reforma agraria ini terdapat suatu kejanggalan terhadap kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah yang berkaitan dengan tanah yakni dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Dalam Bab X Pasal 21 dan Pasal 22 yang menyatakan bahwa untuk penanaman modal Hak Guna Usaha berlaku selama 95 tahun, Hak Guna Bangunan berlaku selama 80 tahun dan Hak Pakai berlaku untuk masa 70 tahun tidak sesuai dengan pasal yang mengatur jangka waktu Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai dalam UUPA. Hal ini jelas-jelas bertentangan dengan semangat untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana yang kita cita-cita.

## **B. Pengertian Hukum Agraria**

Istilah tanah (agraria) berasal dari beberapa bahasa, dalam bahasa latin *agre* berarti tanah atau sebidang tanah. *Agrarius* berarti persawahan, perladangan, pertanian. Menurut kamus besar Bahasa Indonesia agraria berarti urusan pertanahan atau tanah pertanianjuga urusan pemilikan tanah, dalam bahasa inggris agrarian selaludiartikan tanah dan dihubungkan usaha pertanian, sedang dalam UUPA mempunyai arti sangat luas yaitu meliputi bumi, air dan dalam batas-batas tertentu juga ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya.

Hukum agraria dalam arti sempit yaitu merupakan bagian dari hukum agraria dalam arti luas yaitu hukum tanah atau hukum tentang tanah yang mengatur mengenai permukaan atau kulit bumi saja atau pertanian. Hukum agraria dalam arti luas ialah keseluruhan kaidah-kaidah hukum baik tertulis maupun tidak tertulis yang

mengatur mengenai bumi, air dan dalam batas-batas tertentu juga ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Definisi hukum agrarian menurut hukum para ahli adalah sebagai berikut :

**a. Boedi Harsono**

ialah kaidah-kaidah hukum baik tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur mengenai bumi, air dan dalam batas-batas tertentu juga ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya<sup>16</sup>.

**b. E. Utrecht**

Hukum agraria menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan akan memungkinkan para pejabat administrasi yang bertugas mengurus soal-soal tentang agraria, melakukan tugas mereka<sup>17</sup>.

**c. Bachsan Mustafa**

Hukum agrarian adalah himpunan peraturan yang mengatur bagaimana seharusnya para pejabat pemerintah menjalankan tugas dibidang keagrariaan<sup>18</sup>

Sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) UUPA, maka sasaran Hukum Agraria meliputi: bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, sebagaimana lazimnya disebut sumber daya alam. Oleh karenanya pengertian hukum agraria menurut UUPA memiliki pengertian hukum agraria dalam arti luas, yang merupakan suatu kelompok berbagai hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam yang meliputi :

1. Hukum pertanahan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah dalam arti permukaan bumi;
2. Hukum air, yang mengatur hak-hak penguasaan atas air;
3. Hukum pertambangan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas bahan-bahan galian yang dimaksudkan oleh undang-undang pokok pertambangan;

---

<sup>16</sup> Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia; Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Cet. XVII, Djambatan, Jakarta, 2006.

<sup>17</sup> Ibid, hal 112

<sup>18</sup> Ibid, hal 32

4. Hukum perikanan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung di dalam air;
5. Hukum kehutanan, yang mengatur hak-hak atas penguasaan atas hutan dan hasil hutan;
6. Hukum penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa (bukan *space law*), mengatur hak-hak penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa yang dimaksudkan oleh Pasal 48 UUPA.

### C. Arah Politik Hukum Agraria/Pertanahan

Di mana ada masyarakat, di situ ada hukum. *Ubi cocietas, ibi ius*. Di manapun di dunia ini selama di situ ada masyarakat, maka di situ ada aturan hukum. Sejalan dengan hal itu, hukum itu tumbuh dan berkembang bersama masyarakatnya. Hukum itu tumbuh dan berkembang dari refleksi kebutuhan-kebutuhan yang terungkap dalam jalinan-jalinan hidup masyarakat di mana hukum itu hidup. Apapun corak hukum itu dipengaruhi oleh jalinan kebutuhan-kebutuhan masyarakat tersebut yang merupakan kebudayaan dari masyarakat bersangkutan.

Friedrich Karl von Savigny mengatakan bahwa masyarakat manusia di dunia ini terbagi ke dalam banyak masyarakat bangsa. Tiap masyarakat bangsa itu mempunyai *Volksgeist* (jiwa bangsa)-nya sendiri yang berbeda menurut tempat dan zaman. *Volksgeist* itu dinyatakan dalam bahasa, adat istiadat, dan organisasi sosial rakyat yang tentunya berbeda-beda menurut tempat dan zaman pula. Yang dimaksudkan dengan *Volksgeist* adalah filasafat hidup suatu bangsa atau pola kebudayaan atau kepribadian yang tumbuh akibat pengalaman dan tradisi di masa lampau<sup>19</sup>.

Selanjutnya Savigny melihat hukum itu sebagai hasil perkembangan historis masyarakat tempat hukum itu berlaku. Isi hukum ditentukan oleh perkembangan adat istiadat rakyat di sepanjang sejarah; isi hukum ditentukan oleh sejarah masyarakat

---

<sup>19</sup> Bushar, Muhammad, *Asas-Asas Hukum Adat*, Jakarta : PT. Pradnya Paramitha, Cet-IX, 1994, hal 65

manusia tempat hukum itu berlaku. W. Friedman menyimpulkan esensi dari teori Savigny sebagai berikut<sup>20</sup> :

“Pada permulaan sejarah, hukum sudah mempunyai ciri yang tetap, khas untuk rakyat seperti bahasanya, adat istiadatnya, dan konstitusinya. Gejala ini tidak berdiri sendiri, tetapi merupakan kemampuan-kemampuan dan kecenderungan-kecenderungan dari masyarakat tertentu, disatukan secara tak terpisah dalam tabiat dan menurut pandangan kita mempunyai atribut-atribut yang jelas. Yang mengikat semua itu dalam suatu keseluruhan adalah kesamaan pendirian dari rakyat. Kesadaran batiniah yang sama perlu untuk membuang semua pikiran tentang asal mula yang kebetulan dan tidak pasti ....hukum berkembang dengan berkembangnya rakyat dan menjadi kuat dengan kuatnya rakyat dan akhirnya lenyap kalau rakyat kehilangan kebangsaannya .....maka inti teori ini adalah bahwa semua hukum pada mulanya dibentuk dengan cara, seperti yang dikatakan orang, hukum adat, dengan bahasa yang biasa, tetapi tidak terlalu tepat, dibentuk, yakni bahwa hukum itu mula-mula dikembangkan oleh adat kebiasaan dan kepercayaan yang umum, kemudian oleh yurisprudensi, jadi di mana-mana oleh kekuatan dalam yang bekerja diam-diam, tidak oleh kehendak sewenang-wenang dari pembuat undang-undang”.

Dengan demikian, bahwa suatu tatanan hukum yang hidup dan ditaati keberadaannya di masyarakat merupakan hasil dari ekstraksi adat istiadat, cita, rasa, karsa masyarakat yang dikristalkan dalam bentuk seperangkat aturan yang memiliki wibawa sehingga hal itu diikuti dalam rangka mencapai tujuan hidup bermasyarakat yang tertib, teratur, dan adil.

Faham tersebut di atas dikenal dalam ranah ilmu pengetahuan hukum dengan faham/mazhab sejarah (historis). begitu juga dengan hukum agraria, di mana bahwa hukum agraria yang berlaku dalam sistem hukum nasional adalah merupakan hasil dari ekstraksi *volkgeist* bangsa Indonesia. Hal mana ditegaskan dalam UUPA itu

---

<sup>20</sup> Ibid, hal 77

sendiri, bahwa UUPA tersebut berdasarkan hukum adat. Seperti yang disebutkan oleh Pasal 5 UUPA, bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

#### **D. Politik Hukum Pertanahan/Agraria di Indonesia**

Undang Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) Pasal 33 ayat (3) sebagaimana yang dinyatakan dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) Pasal 2 ayat (1), yaitu menyatakan “ Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”.

UUD NRI Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3) merupakan landasan konstitusional bagi pembentukan politik dan Hukum Agraria nasional, yang berisi perintah kepada negara agar bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya yang diletakkan dalam penguasaan negara itu digunakan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Tanah merupakan sarana vital bagi hidup dan kehidupan manusia. Oleh karena itu, tanah telah diatur di dalam UUPA Pasal 9 ayat (2) yang menyatakan bahwa tiap- tiap warga negara baik pria maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapatkan manfaat dan hasilnya bagi diri sendiri maupun keluarganya. Politik hukum berhubungan dengan kebijaksanaan untuk menentukan kaidah-kaidah hukum yang sesuai dengan ideologi penguasa.

Oleh karena itu banyak istilah yang digunakan untuk politik hukum seperti: pembangunan hukum, pembaharuan hukum,

pembentukan hukum dan perubahan hukum. Sedangkan masalah yang dikaji dalam politik hukum menurut Satjipto Rahardjo<sup>21</sup>: a) tujuan yang hendak dicapai; b) cara apa yang dipakai untuk mencapai tujuan tersebut dan cara mana yang paling baik untuk mencapai tujuan tersebut; c) mengapa hukum itu perlu diubah dan apa dampaknya; d) cara bagaimanakah perubahan itu sebaiknya dilakukan. Politik hukum pertanahan merupakan kebijakan pemerintah di bidang pertanahan yang ditujukan untuk mengatur penguasaan/pemilik tanah, peruntukan dan penggunaan tanah untuk lebih menjamin perlindungan hukum dan peningkatan kesejahteraan serta mendorong kegiatan ekonomi melalui pemberlakuan undang-undang pertanahan dan peraturan pelaksanaannya. Jadi politik hukum pertanahan harus dilandasi dengan itikad baik pemerintah dan pejabat/aparatnya untuk mencapai tujuan yang baik pula, baik pada saat ini maupun pada saat mendatang.

Dengan diundangkannya UUPA, terjadi perombakan Hukum Agraria di Indonesia, yaitu penjabaran Hukum Agraria kolonial dan pembangunan Hukum Agraria nasional. Dengan diundangkannya UUPA, Bangsa Indonesia telah mempunyai Hukum Agraria yang sifatnya nasional, baik ditinjau dari segi formal maupun dari segi materilnya. Sifat nasional UUPA dari segi formalnya dapat dilihat dalam Konsiderannya di bawah perkataan “menimbang” yang menyebutkan tentang keburukan dan kekurangan dalam Hukum Agraria yang berlaku sebelum UUPA. Segi materilnya, Hukum Agraria yang baru harus bersifat nasional pula, artinya berkenaan dengan tujuan, asas-asas dan isinya harus sesuai dengan kepentingan nasional. Dalam hubungan ini UUPA menyatakan pula dalam Konsiderannya di bawah perkataan “berpendapat” salah satunya yakni bahwa Hukum Agraria yang baru harus didasarkan atas hukum adat tentang tanah.

Dengan dicabutnya peraturan dan keputusan agraria kolonial, maka tercapailah unifikasi (kesatuan) Hukum Agraria yang berlaku di Indonesia, yang sesuai dengan kepribadian dan persatuan Bangsa Indonesia. Dalam rangka mewujudkan unifikasi hukum tersebut,

---

<sup>21</sup> Ibid, hal 29

Hukum Adat tentang tanah dijadikan dasar pembentukan Hukum Agraria nasional. Hukum Adat dijadikan dasar dikarenakan hukum tersebut dianut oleh sebagian besar rakyat Indonesia sehingga Hukum Adat tentang tanah mempunyai kedudukan yang istimewa dalam pembentukan Hukum Agraria nasional.

Melihat pergolakan-pergolakan yang ada, dan guna mempertegas makna dari menguasai Negara atas Sumber Daya Agraria, pada tanggal 24 September 1960 oleh DPR telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Agraria sebagai landasan hukum untuk melaksanakan Land Reform di Indonesia. Dalam penjelasan umum II/2 UUPA antara lain dikemukakan bahwa Undang-Undang Pokok Agraria berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar tidak perlu dan tidak pula pada tempatnya, bahwa bangsa Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik tanah, adalah lebih tepat jika negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa. Dari sudut inilah harus dilihat arti ketentuan Pasal 2 ayat (1) yang menyatakan bahwa, "Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara".

Sesuai pangkal pendirian tersebut di atas perkataan "dikuasai" dalam pasal ini bukanlah berarti "dimiliki", akan tetapi adalah pengertian, memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia itu, untuk pada tingkatan tertinggi :

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya
- b. menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Dengan berlakunya UUPA tidak secara otomatis berjalan sebagaimana di harapkan. Dalam prakteknya muncul resistensi golongan pemilik tanah luas yang melibatkan berbagai kekuatan politik yang saling berseberangan menentang pelaksanaan land

reform. Konflik agraria kemudian berkembang menjadi konflik politik dan ideologi yang puncaknya terjadi pada tahun 1965 dengan menimbulkan korban yang tidak sedikit dipihak petani.

Nasib petani saat ini nampaknya tidak beda jauh dengan nasib petani jaman kolonial Belanda. Dulu, tanah-tanah petani dikuasai orang-orang Belanda, sekarang tanah-tanah mereka juga masih tidak dikuasai sendiri. Berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah tanah hampir semuanya mempunyai tujuan mulia, memperhatikan kesejahteraan rakyat kecil. Namun dalam praktik, kepentingan yang berkuasa selalu yang menang, dan wong cilik terpinggirkan.

Semangat UUPA adalah pertimbangan corak kehidupan mayoritas rakyat yang ekonominya bersifat agraris. Hal ini bisa dipahami bahwa hampir 70% penduduk Indonesia hidup sebagai rakyat petani. Disisi lain nilai-nilai religius yang terkandung dalam UUPA memandang bahwa bumi, air, dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai fungsi yang amat penting dalam rangka membangun kehidupan masyarakat yang adil dan makmur. UUPA bukan semata-mata hukum agraria, melainkan adalah politik agraria yang mengatur hubungan petani dengan tanah dan air. Hubungan UUPA dengan petani tidak bisa dipisahkan satu dengan lainnya, dan oleh karena itu komitmen UUPA sangat jelas berorientasi kepada kehidupan petani.

Namun demikian, dalam perjalannya UUPA tidak dijalankan, persoalan agraria atau dengan kata lain konflik agraria terus terjadi diberbagai wilayah di Indonesia. Peralihan rezim politik orde lama ke orde baru, kemudian sampai orde reformasi, bahkan sampai sekarang, yang menerapkan sistem pembangunan ekonomi yang berorientasi pertumbuhan dan ditopang sistem politik yang otoriter justru melanggengkan praktik-praktik ekonomi kapitalistik dan mengaburkan pemaknaan dan pelaksanaan pembaruan agraria sejati.

Konflik agraria terus terjadi dimana-mana dan posisi petani terus dalam posisi yang kalah dan tertindas, potret kasus anggota SPI di Tanak Awu, Bandar Pasir Mandoge-Sumatera Utara, Konflik perkebunan di Kampar Riau, dan sengketa agraria antara PTPN VII dengan petani SPI di Rengas Sumatera Selatan. Ini menggambarkan



bahwa UUPA tidak dijalankan oleh pemerintahan Indonesia dari zaman ke zaman.

Meskipun telah ada UUPA yang merupakan induk dari segala peraturan perundang-undangan agraria/pertanahan, akan tetapi dalam kenyataannya UUPA tidak muncul menjadi rujukan dan faktor penentu dalam mengatasi berbagai problem yang timbul di sekitar permasalahan agraria/pertanahan. Hal ini terutama sekali disebabkan oleh pelaksanaan politik agraria yang sering kali bertentangan dengan makna dan isi yang terkandung dalam UUPA, dan menyimpang dari amanat-amanat luhur UUPA.

Pada dasarnya, UUPA merupakan suatu hukum perundang-undangan yang monumental dan revolusioner karena telah mampu menghapus sistem penguasaan tanah dan menerjemahkan dengan tepat politik hukum tentang penguasaan sumber daya untuk sebesar-besarnya kepentingan rakyat. Konsep hukum UUPA yang menolak liberalisme dan tidak memperbolehkan adanya kepemilikan tanah berlebihan oleh perseorangan juga dinilai sangat baik, namun, pada prakteknya justru terjadi banyak penyimpangan terhadap konsep awal UUPA tersebut.

Penyimpangan-penyimpangan yang terjadi pada pelaksanaan UUPA juga dipicu oleh adanya ketidaksinkronan antara pemerintahan pusat dengan daerah. Hal itu dapat dilihat dengan adanya banyak undang-undang mengenai agraria yang tidak didasarkan pada UUPA. Adanya ketidaksinkronan undang-undang secara horizontal tersebut menjadi pemicu dalam sengketa masalah agraria yang terjadi akhir-akhir ini. Selain itu, banyaknya masalah agraria yang terjadi secara vertikal antara pemerintah pusat dengan daerah terkait wewenang dan kekuasaan mengenai masalah agraria justru tidak banyak dibahas atau bahkan sengaja ditutup-tutupi. Hal ini juga membuktikan bahwa masih lemahnya hukum mengenai masalah agraria di Indonesia.

Berbagai penyimpangan dan konflik agraria yang terjadi akhir-akhir ini memunculkan sebuah pertanyaan besar terkait dengan fungsi dan tujuan awal penyusunan UUPA yang pada hakikatnya ditujukan untuk meningkatkan kemakmuran rakyat Indonesia, namun pada kenyataannya justru hanya dimanfaatkan oleh kalangan tertentu saja. Hal itulah yang akhirnya menimbulkan pertanyaan

untuk apa dan siapa UUPA yang monumental dan revolusioner tersebut disusun.

Melihat adanya penyimpangan dalam pelaksanaan dan tujuan UUPA tersebut, maka mulailah muncul isu-isu mengenai reformasi agraria. Reformasi agraria itu sendiri muncul karena beberapa sebab, mulai dari faktor kemiskinan yang semakin tinggi dan munculnya banyak konflik agraria yang terus-menerus dan memuncak, seperti kasus Mesuji dan Bima. Pelaksanaan reformasi agraria juga harus memperhatikan beberapa hal pokok yang dapat dijadikan prinsip dari reformasi agraria itu sendiri. Pengelolaan reformasi agraria harus terpadu dan tidak boleh ada tumpang tindih aturan dan ketimpangan kekuasaan serta wewenang agar tidak menimbulkan konflik yang berkaitan dengan masalah agraria. Dalam pelaksanaannya, juga harus diperhatikan aspek ekologi agar tidak merusak lingkungan.

Langkah-langkah yang dapat ditempuh dalam reformasi agraria ini antara lain dengan mengkaji kembali UU yang berkaitan dengan masalah agraria, memperkuat kelembagaan baik di pusat maupun daerah, dan juga adanya kejelasan wewenang sehingga tidak ada lagi tumpang tindih kekuasaan. Penyelesaian konflik yang cepat dan dukungan dana yang cukup juga akan mampu mempermudah pelaksanaan dari reformasi agraria itu sendiri. Dengan adanya reformasi agraria ini diharapkan mampu meluruskan kembali tujuan pokok dan utama yang tercantum pada UUPA sehingga berbagai konflik mengenai masalah agraria dapat segera terselesaikan dengan baik. Reformasi agraria juga menjadi prasyarat kedaulatan pangan nasional sehingga dalam pelaksanaannya harus pula didukung oleh semua elemen masyarakat, mulai dari pemerintahan pusat sampai daerah. Masing-masing individu juga harus mempunyai rasa tanggung jawab terhadap keberhasilan pelaksanaan reformasi agraria ini.

**BAB  
III****HUKUM TANAH NASIONAL****A. Pengertian Hukum Pada Umumnya**

Hukum adalah sistem yang terpenting dalam pelaksanaan atas rangkaian kekuasaan kelembagaan dari bentuk penyalahgunaan kekuasaan dalam bidang politik, ekonomi dan masyarakat dalam berbagai cara dan bertindak, sebagai perantara utama dalam hubungan sosial antar masyarakat terhadap kriminalisasi dalam hukum pidana, hukum pidana yang berupayakan cara negara dapat menuntut pelaku dalam konstitusi hukum menyediakan kerangka kerja bagi penciptaan hukum, perlindungan hak asasi manusia dan memperluas kekuasaan politik serta cara perwakilan di mana mereka yang akan dipilih Administratif hukum digunakan untuk meninjau kembali keputusan dari pemerintah, sementara hukum internasional mengatur persoalan antara berdaulat negara dalam kegiatan mulai dari perdagangan lingkungan peraturan atau tindakan militer. filsuf Aristotle menyatakan bahwa "Sebuah supremasi hukum akan jauh lebih baik dari pada dibandingkan dengan peraturan tirani yang merajalela.

**Hukum pidana**

Hukum pidana termasuk pada ranah hukum publik. Hukum pidana adalah hukum yang mengatur hubungan antar subjek hukum dalam hal perbuatan-perbuatan yang diharuskan dan dilarang oleh peraturan perundang-undangan dan berakibat diterapkannya sanksi berupa pemidanaan dan/atau denda bagi para pelanggarnya. Dalam hukum pidana dikenal 2 jenis perbuatan yaitu kejahatan dan pelanggaran. Kejahatan ialah perbuatan yang tidak hanya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tetapi juga bertentangan dengan nilai moral, nilai agama dan rasa keadilan masyarakat. Pelaku pelanggaran berupa kejahatan mendapatkan sanksi berupa pemidanaan, contohnya mencuri, membunuh, berzina, memperkosa dan sebagainya. Sedangkan pelanggaran ialah perbuatan yang hanya dilarang oleh peraturan perundangan namun

tidak memberikan efek yang tidak berpengaruh secara langsung kepada orang lain, seperti tidak menggunakan helm, tidak menggunakan sabuk pengaman dalam berkendara, dan sebagainya. Di Indonesia, hukum pidana diatur secara umum dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), yang merupakan peninggalan dari zaman penjajahan Belanda, sebelumnya bernama *Wetboek van Strafrecht (WvS)*. KUHP merupakan *lex generalis* bagi pengaturan hukum pidana di Indonesia dimana asas-asas umum termuat dan menjadi dasar bagi semua ketentuan pidana yang diatur di luar KUHP (*lex specialis*)

### **Hukum perdata**

Salah satu bidang hukum yang mengatur hubungan-hubungan antara individu-individu dalam masyarakat dengan saluran tertentu. Hukum perdata disebut juga hukum privat atau hukum sipil. Salah satu contoh hukum perdata dalam masyarakat adalah jual beli rumah atau kendaraan. Hukum perdata dapat digolongkan antara lain menjadi:

1. Hukum keluarga
2. Hukum harta kekayaan
3. Hukum benda
4. Hukum Perikatan
5. Hukum Waris

### **Hukum acara**

Untuk tegaknya hukum materiil diperlukan hukum acara atau sering juga disebut hukum formil. Hukum acara merupakan ketentuan yang mengatur bagaimana cara dan siapa yang berwenang menegakkan hukum materiil dalam hal terjadi pelanggaran terhadap hukum materiil. Tanpa hukum acara yang jelas dan memadai, maka pihak yang berwenang menegakkan hukum materiil akan mengalami kesulitan menegakkan hukum materiil. Untuk menegakkan ketentuan hukum materiil pidana diperlukan hukum acara pidana, untuk hukum materiil perdata, maka ada hukum acara perdata. Sedangkan, untuk hukum materiil tata usaha negara, diperlukan hukum acara tata usaha negara. Hukum acara pidana harus dikuasai terutama oleh para polisi,

jaksa, advokat, hakim, dan petugas Lembaga Pemasyarakatan. Hukum acara pidana yang harus dikuasai oleh polisi terutama hukum acara pidana yang mengatur soal penyelidikan dan penyidikan, oleh karena tugas pokok polisi menurut hukum acara pidana (KUHAP) adalah terutama melaksanakan tugas penyelidikan dan penyidikan. Yang menjadi tugas jaksa adalah penuntutan dan pelaksanaan putusan hakim pidana. Oleh karena itu, jaksa wajib menguasai terutama hukum acara yang terkait dengan tugasnya tersebut. Sedangkan yang harus menguasai hukum acara perdata, termasuk hukum acara tata usaha negara terutama adalah advokat dan hakim. Hal ini disebabkan di dalam hukum acara perdata dan juga hukum acara tata usaha negara, baik polisi maupun jaksa (penuntut umum) tidak diberi peran seperti halnya dalam hukum acara pidana. Advokatlh yang mewakili seseorang untuk memajukan gugatan, baik gugatan perdata maupun gugatan tata usaha negara, terhadap suatu pihak yang dipandang merugikan kliennya. Gugatan itu akan diperiksa dan diputus oleh hakim. Pihak yang digugat dapat pula menunjuk seorang advokat mewakilinya untuk menangkis gugatan tersebut. Tegaknya supremasi hukum itu sangat tergantung pada kejujuran para penegak hukum itu sendiri yang dalam menegakkan hukum diharapkan benar-benar dapat menjunjung tinggi kebenaran, keadilan, dan kejujuran. Para penegak hukum itu adalah hakim, jaksa, polisi, advokat, dan petugas Lembaga Pemasyarakatan. Jika kelima pilar penegak hukum ini benar-benar menegakkan hukum itu dengan menjunjung tinggi nilai-nilai yang telah disebutkan di atas, maka masyarakat akan menaruh respek yang tinggi terhadap para penegak hukum. Dengan semakin tingginya respek itu, maka masyarakat akan terpacu untuk menaati hukum.

### ***Pengertian Hukum Menurut Para Ahli***

Sudah tidak asing lagi bagi setiap orang dengan kata "hukum" karena setiap orang akan terikat dengan hukum, baik itu hukum negara, hukum agama, hukum apapun yang berlaku didalam kehidupan. Namun banyak diantara kita yang belum mengerti atau memahami apa sebenarnya hukum itu. Banyak para ahli hukum yang mengemukakan pendapatnya tentang pengertian hukum, dan

ternyata hukum memiliki pengertian yang sangat luas dan setiap ahli dibidangnya mengungkapkan pengertiannya berbeda-beda. Oleh karenanya, disini akan kita bahas mengenai pengertian hukum yang dijelaskan oleh para ahli dibidangnya, semoga bisa memberikan manfaat bagi para pembaca. Langsung saja kita simak pembahasannya berikut ini.

Yang dimaksud dengan hukum adalah salah satu norma yang ada dalam masyarakat. Pelanggaran norma hukum memiliki sanksi yang lebih tegas. Pengertian hukum sangat beragam, sehingga kita harus mengetahui apa saja pengertian hukum dari berbagai sudut pandang yang berbeda. Adapun dibawah ini akan dikaji pengertian hukum menurut para ahli dibidangnya.

1. **Plato:** Hukum adalah seperangkat peraturan-peraturan yang tersusun dengan baik dan teratur dan bersifat mengikat hakim dan masyarakat<sup>22</sup>.
2. **Immanuel Kant:** Hukum adalah segala keseluruhan syarat dimana seseorang memiliki kehendak bebas dari orang yang satu dapat menyesuaikan diri dengan kehendak bebas dari orang lain dan menuruti peraturan hukum tentang kemerdekaan<sup>23</sup>.
3. **Achmad Ali:** Hukum merupakan seperangkat norma mengenai apa yang benar dan salah, yang dibuat dan diakui eksistensinya oleh pemerintah, baik yang tertuang dalam aturan tertulis maupun yang tidak, terikat dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat secara menyeluruh, dan dengan ancaman sanksi bagi pelanggar aturan norma itu<sup>24</sup>.
4. **Mochtar Kusumaatmadja:** Hukum adalah keseluruhan kaidah serta semua asas yang mengatur pergaulan hidup dalam masyarakat dan bertujuan untuk memelihara ketertiban serta meliputi berbagai lembaga dan proses guna mewujudkan berlakunya kaidah sebagai suatu kenyataan dalam masyarakat<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Plato. *The Republic*. "Translated by: Benjamin Jowett". <http://www.universidadadabiarta.edu.mx/SerEst/Filosofia/Filosofial/GuiaFilosofia1.htm>. Diakses pada tanggal 20 Oktober 2000.

<sup>23</sup> Immanuel Kant, 1755. *Theory of Heavens*, hal 111

<sup>24</sup> Achmad Ali, 2004. *Menguak Tabir Hukum*. Candra Pratama, Jakarta, hal 221

<sup>25</sup> Mochtar Kusumaatmadja, 2000. *Pembangunan Hukum di Indonesia*., Alumni, Bandung. Hal 113

5. **P. Borst:** Hukum merupakan keseluruhan peraturan bagi perbuatan manusia di dalam kehidupan bermasyarakat. Dimana pelaksanaannya bisa dipaksakan dengan tujuan mendapatkan keadilan<sup>26</sup>.
6. **E.M. Meyers:** Menurutnya hukum ialah aturan-aturan yang didalamnya mengandung pertimbangan kesusilaan. Hukum ditujukan kepada tingkah laku manusia dalam sebuah masyarakat dan menjadi acuan atau pedoman bagi para penguasa negara dalam melakukan tugasnya.
7. **Van Kan:** Menyatakan bahwa hukum merupakan keseluruhan peraturan hidup yang sifatnya memaksa untuk melindungi kepentingan manusia di dalam masyarakat suatu negara.
8. **S.M. Amin:** Hukum adalah sekumpulan peraturan yang terdiri dari norma dan sanksi-sanksi. Tujuannya ialah mengadakan ketertiban dalam pergaulan manusia dalam suatu masyarakat, sehingga ketertiban dan keamanan terjaga dan terpelihara.
9. **J.C.T. Simorangkir:** Hukum merupakan segala peraturan yang sifatnya memaksa dan menentukan segala tingkah laku manusia dalam masyarakat dan dibuat oleh suatu lembaga yang berwenang.
10. **E. Utrecht:** Menyatakan bahwa hukum adalah suatu himpunan peraturan yang didalamnya berisi tentang perintah dan larangan, yang mengatur tata tertib kehidupan dalam bermasyarakat dan harus ditaati oleh setiap individu dalam masyarakat karena pelanggaran terhadap pedoman hidup itu bisa menimbulkan tindakan dari pihak pemerintah suatu negara atau lembaga<sup>27</sup>.
11. **Leon Duguit:** Mengungkapkan bahwa hukum ialah seperangkat aturan tingkah laku para anggota masyarakat, dimana aturan tersebut harus diindahkan oleh setiap masyarakat sebagai jaminan dari kepentingan bersama dan apabila dilanggar akan menimbulkan reaksi bersama terhadap orang yang melakukan pelanggaran hukum tersebut<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Achmad Ali, Ibid Hal, 11

<sup>27</sup> Achmad Ali, Ibid Hal, 221

<sup>28</sup> Achmad Ali, Ibid Hal, 26

12. **Sunaryati Hatono:** Menurutnya hukum tidak menyangkut kehidupan pribadi seseorang dalam suatu masyarakat, tetapi jika menyangkut dan mengatur berbagai kegiatan manusia dalam hubungannya dengan manusia lainnya, dengan kata lain hukum ialah mengatur berbagai kegiatan manusia di dalam kehidupan bermasyarakat.
13. **A. Ridwan Halim:** Hukum ialah segala peraturan tertulis ataupun tidak tertulis, yang pada intinya segala peraturan tersebut berlaku dan diakui sebagai peraturan yang harus dipatuhi dan ditaati dalam hidup bermasyarakat.
14. **R. Soerso:** Hukum adalah sebuah himpunan peraturan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dengan tujuan untuk mengaturnata tertib kehidupan bermasyarakat yang memiliki ciri perintah dan larangan yang sifatnya memaksa dengan menjatuhkan sanksi-sanksi hukuman bagi pelanggarnya.
15. **Tullius Cicero:** Hukum ialah akal tertinggi yang ditanamkan oleh alam pada diri setiap manusia untuk menetapkan segala sesuatu yang boleh dilakukan dan tidak boleh dilakukan.
16. **M.H. Tirtaatmidjaja:** Hukum adalah keseluruhan aturan atau norma yang harus diikuti dalam berbagai tindakan dan tingkah laku dalam pergaulan hidup. Bagi yang melanggar hukum akan dikenai sanksi, denda, kurungan, penjara atau sanksi lainnya.
17. **Abdulkadir Muhammad:** Hukum merupakan segala peraturan baik tertulis maupun tidak tertulis yang memiliki sanksi tegas terhadap pelanggarannya.
18. **Abdul Wahab Khalaf:** Menyatakan bahwa hukum merupakan tuntutan Allah berkaitan dengan perbuatan orang yang telah dewasa menyangkut perintah, larangan dan kebolehannya untuk melaksanakan atau meninggalkannya.
19. **Aristoteles:** Mengatakan bahwa hukum hanyalah sebagai kumpulan peraturan yang tidak hanya mengikat tetapi juga hakim bagi masyarakat. Dimana undang-undanglah yang mengawasi hakim dalam melaksanakan tugasnya untuk menghukum orang-orang yang bersalah atau para pelanggar hukum.



20. **Karl Max:** Hukum merupakan suatu cerminan dari hubungan hukum ekonomis suatu masyarakat dalam suatu tahap perkembangan tertentu.

Setiap orang akan berurusan atau terikat dengan hukum. Namun, apa sesungguhnya hukum itu? Kita sulit mendefinisikan secara lengkap. Hal itu dikarenakan hukum memiliki pengertian yang luas. Banyak ahli hukum memberikan pengertian hukum secara berbeda-beda, tetapi belum ada satu pengertian yang mutlak dan memuaskan semua pihak tentang hukum itu.

### **B. Pengertian Tanah**

Tanah merupakan batuan yang sudah lapuk bercampur dengan sisa makhluk hidup, air, dan udara. Tanah merupakan lapisan bagian atas bumi tempat tumbuhnya tanaman. Penamaan jenis tanah sangat bermacam-macam, tergantung dari instansi yang memberikan nama. Penamaan yang dipakai Departemen Pertanian Amerika Serikat (United States Department Agriculture) atau disingkat USDA, berbeda dengan Survei Tanah Nasional Kanada, berbeda pula dengan penamaan Lembaga Penelitian Tanah Indonesia.

Tanah adalah bagian yang terdapat pada kerak bumi yang tersusun atas mineral dan bahan organik. Tanah merupakan salah satu penunjang yang membantu kehidupan semua makhluk hidup yang ada di bumi. Tanah sangat mendukung terhadap kehidupan tanaman yang menyediakan hara dan air di bumi. Selain itu, Tanah juga merupakan tempat hidup berbagai mikroorganisme yang ada di bumi dan juga merupakan tempat berpijak bagi sebagian makhluk hidup yang ada di darat. Dari segi klimatologi, tanah memegang peranan penting sebagai penyimpan air dan mencegah terjadinya erosi. Meskipun tanah sendiri juga bisa tererosi.

Tanah adalah lapisan permukaan bumi yang secara fisik berfungsi sebagai tempat tumbuh dan berkembangnya perakaran penopang tegak tumbuhnya tanaman dan menyuplai kebutuhan air dan udara; secara kimiawi berfungsi sebagai gudang dan penyuplai hara atau nutrisi (senyawa organik dan anorganik sederhana dan unsur-unsur esensial seperti: N, P, K, Ca, Mg, S, Cu, Zn, Fe, Mn, B, Cl); dan secara biologi berfungsi sebagai habitat biota (organisme) yang

berpartisipasi aktif dalam penyediaan hara tersebut dan zat-zat aditif (pemacu tumbuh, proteksi) bagi tanaman, yang ketiganya secara integral mampu menunjang produktivitas tanah untuk menghasilkan biomass dan produksi baik tanaman pangan, tanaman obat-obatan, industri perkebunan, maupun kehutanan.

Tanah terbentuk dari proses pelapukan batuan yang dibantu oleh organisme membentuk tekstur unik yang menutupi permukaan bumi. proses pembentukan tanah ini akan membentuk lapisan-lapisan yang menutupi seluruh permukaan bumi. lapisan-lapisan yang terbentuk memiliki tekstur yang berbeda dan setiap lapisan jika akan mencerminkan proses-proses fisika, kimia dan biologi yang telah terjadi selama proses pembentukannya. Hans Jenny (1899-1992), seorang pakar tanah asal Swiss yang bekerja di Amerika Serikat, menyebutkan bahwa tanah terbentuk dari bahan induk yang telah mengalami modifikasi/pelapukan akibat dinamika faktor iklim, organisme (termasuk manusia), dan relief permukaan bumi (topografi) seiring dengan berjalannya waktu. Berdasarkan dinamika kelima faktor tersebut terbentuklah berbagai jenis tanah dan dapat dilakukan klasifikasi tanah.

Struktur tanah merupakan karakteristik fisik tanah yang terbentuk dari komposisi antara agregat (butir) tanah dan ruang antaragregat. Tanah tersusun dari tiga fase: fase padatan, fase cair, dan fase gas. Fase cair dan gas mengisi ruang antaragregat. Struktur tanah tergantung dari imbalan ketiga faktor penyusun ini. Ruang antaragregat disebut sebagai porus (jamak pori). Struktur tanah baik bagi perakaran apabila pori berukuran besar (makropori) terisi udara dan pori berukuran kecil (mikropori) terisi air. Tanah yang gembur (sarang) memiliki agregat yang cukup besar dengan makropori dan mikropori yang seimbang. Tanah menjadi semakin liat apabila berlebihan lempung sehingga kekurangan makropori.

Tubuh tanah terbentuk dari campuran bahan organik dan mineral. Tanah non-organik atau tanah mineral terbentuk dari batuan sehingga ia mengandung mineral. Sebaliknya, tanah organik terbentuk dari pemadatan terhadap bahan organik yang terdegradasi.

Tanah organik mempunyai warna yang gelap (hitam) dan merupakan pembentuk utama dari lahan gambut. Tanah organik ini akan terus mengalami proses panjang selama ratusan tahun untuk menjadi batu bara. Tanah organik cenderung memiliki keasaman tinggi karena mengandung beberapa asam organik hasil dekomposisi berbagai bahan organik. Tanah ini biasanya memiliki kandungan mineral yang rendah. Pasokan mineral yang bisa didapat oleh tanah organik yaitu berasal dari aliran air atau hasil dekomposisi jaringan makhluk hidup. Tanah organik dapat ditanami karena memiliki sifat fisik gembur sehingga mampu menyimpan cukup air. Namun karena memiliki keasaman yang tinggi sebagian besar tanaman yang menggunakan media tanah ini tidak bisa tumbuh secara maksimal.

Tanah non-organik didominasi oleh mineral. Mineral ini membentuk partikel pembentuk tanah. Tekstur tanah demikian ditentukan oleh komposisi tiga partikel pembentuk tanah: pasir, lanau (debu), dan lempung.

Dari segi warna, tanah memiliki variasi warna yang sangat beragam mulai dari hitam kelam, coklat, merah bata, jingga, kuning, hingga putih. Selain itu tanah juga memiliki perbedaan warna yang sangat kontras pada setiap lapisannya sebagai akibat proses kimia. Tanah yang memiliki warna yang gelap merupakan ciri yang biasanya menandakan bahwa tanah tersebut mengandung bahan organik yang sangat tinggi. Warna gelap juga dapat disebabkan oleh kehadiran mangan, belerang, dan nitrogen. Warna tanah kemerahan atau kekuningan biasanya disebabkan kandungan besi teroksidasi yang tinggi; warna yang berbeda terjadi karena pengaruh kondisi proses kimia pembentukannya.

Suasana aerobik/oksidatif menghasilkan warna yang seragam atau perubahan warna bertahap, sedangkan suasana anaerobik/reduktif membawa pada pola warna yang menyerupai bercak total-total atau warna yang terkonsentrasi.

Tanah dalam konteks kajian geografis adalah tanah sebagai tubuh alam yang menyelimuti permukaan bumi dengan berbagai sifat dan perwatakannya yang khas dalam hal proses pembentukan, keterpadatan, dinamika dari waktu ke waktu, serta manfaatnya

bagi kehidupan manusia. Semua orang yang hidup di permukaan bumi telah mengenal wujud tanah, akan tetapi banyaknya ragam tanah, sifat persebaran tanah yang khas di permukaan bumi, serta ragam pemanfaatannya menjadikan tanah sebagai obyek yang besar. Tanah adalah tubuh alam gembur yang menyelimuti sebagian besar permukaan bumi dan mempunyai sifat dan karakteristik fisik, kimia, biologi, serta morfologi yang khas sebagai akibat dari serangan panjang tanah tidak sama dengan kurun waktu pembentukan batuan.

Menurut Abdul Majid pengertian Tanah mengandung<sup>29</sup>:

**1. Pendekatan Geologi (Akhir Abad XIX)**

Tanah: adalah lapisan permukaan bumi yang berasal dari bebatuan yang telah mengalami serangkaian pelapukan oleh gaya-gaya alam, sehingga membentuk regolit (lapisan partikel halus).

**2. Pendekatan Pedologi (Dokuchaev 1870)**

Pendekatan Ilmu Tanah sebagai Ilmu Pengetahuan Alam Murni. Kata *Pedo*=i gumpal tanah. Tanah: adalah bahan padat (mineral atau organik) yang terletak dipermukaan bumi, yang telah dan sedang serta terus mengalami perubahan yang dipengaruhi oleh faktor-faktor: Bahan Induk, Iklim, Organisme, Topografi, dan Waktu.

**3. Pendekatan Edaphologis (Jones dari Cornell University Inggris)**

Kata *Edaphos*=bahan tanah subur. Tanah adalah media tumbuh tanaman **Perbedaan Pedologis dan Edaphologis**

**1. Kajian Pedologis:**

Mengkaji tanah berdasarkan dinamika dan evolusi tanah secara alamiah atau berdasarkan Pengetahuan Alam Murni.

Kajian ini meliputi: Fisika Tanah, Kimia Tanah, Biologi tanah, Morfologi Tanah, Klasifikasi Tanah, Survei dan

---

<sup>29</sup> Abdul Majid, 2001. *Dasar-dasar Ilmu Tanah*. Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hal 10

Pemetaan Tanah, Analisis Bentang Lahan, dan Ilmu Ukur Tanah.

## 2. Kajian Edaphologis:

Mengkaji tanah berdasarkan peranannya sebagai media tumbuh tanaman.

Kajian ini meliputi: Kesuburan Tanah, Konservasi Tanah dan Air, Agrohidrologi, Pupuk dan Pemupukan, Ekologi Tanah, dan Bioteknologi Tanah. **Paduan antara Pedologis dan Edaphologis:** Meliputi kajian: Pengelolaan Tanah dan Air, Evaluasi Kesesuaian Lahan, Tata Guna Lahan, Pengelolaan Tanah Rawa, Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan.

Definisi Tanah (Berdasarkan Pengertian yang Menyeluruh) Tanah adalah lapisan permukaan bumi yang **secara fisik** berfungsi sebagai tempat tumbuh & berkembangnya perakaran penopang tegak tumbuhnya tanaman dan menyuplai kebutuhan air dan udara; **secara kimiawi** berfungsi sebagai gudang dan penyuplai hara atau nutrisi (senyawa organik dan anorganik sederhana dan unsur-unsur esensial seperti: N, P, K, Ca, Mg, S, Cu, Zn, Fe, Mn, B, Cl); dan **secara biologi** berfungsi sebagai habitat biota (organisme) yang berpartisipasi aktif dalam penyediaan hara tersebut dan zat-zat aditif (pemacu tumbuh, proteksi) bagi tanaman, yang ketiganya secara integral mampu menunjang produktivitas tanah untuk menghasilkan biomass dan produksi baik tanaman pangan, tanaman obat-obatan, industri perkebunan, maupun kehutanan.

### Fungsi Tanah

1. Tempat tumbuh dan berkembangnya perakaran
2. Penyedia kebutuhan primer tanaman (air, udara, dan unsur-unsur hara)
3. Penyedia kebutuhan sekunder tanaman (zat-zat pemacu tumbuh: hormon, vitamin, dan asam-asam organik; antibiotik dan toksin anti hama; enzim yang dapat meningkatkan kesediaan hara)
4. Sebagai habitat biota tanah, baik yang berdampak positif karena terlibat langsung atau tak langsung dalam penyediaan kebutuhan

primer dan sekunder tanaman tersebut, maupun yang berdampak negatif karena merupakan hama & penyakit tanaman.

Dua Pemahaman Penting tentang Tanah:

1. Tanah sebagai tempat tumbuh dan penyedia kebutuhan tanaman, dan
2. Tanah juga berfungsi sebagai pelindung tanaman dari serangan hama & penyakit dan dampak negatif pestisida maupun limbah industri yang berbahaya.

Kegunaan Profil Tanah

- (1) untuk mengetahui kedalaman lapisan olah (Lapisan Tanah Atas = O - A) dan solum tanah (O - A - E - B)
- (2) Kelengkapan atau differensiasi horison pada profil
- (3) Warna Tanah

### **Komponen Tanah**

Komponen penyusun tanah :

- (1) Bahan Padatan berupa bahan mineral
- (2) Bahan Padatan berupa bahan organik
- (3) Air
- (4) Udara

Bahan tanah tersebut rata-rata 50% bahan padatan (45% bahan mineral dan 5% bahan organik), 25% air dan 25% udara.

**Tanah** adalah akumulasi tumbuhan alam yang bebas dan menduduki sebagian besar lapisan atas permukaan bumi. Ada empat lapisan dari **tanah** yakni, lapisan **tanah** atas (topsoil), lapisan **tanah** bawah (subsoil), lapisan batuan induk terlapuk (regolith) dan lapisan batuan induk (bedrock).

### **Menurut Kamus Umum**

**Tanah** adalah lapisan permukaan **tanah** yang gembur, seperti halnya lahan, debu dengan bumi.

### **Menurut Ensiklopedi Indonesia**

**Tanah** adalah campuran bagian-bagian batuan dengan material serta bahan organik yang merupakan sisa kehidupan yang timbul pada permukaan bumi akibat erosi dan pelapukan karena proses waktu.

Menurut Marbut (ahli tanah Amerika Serikat) Tanah adalah bagian terluar dari kulit bumi yang biasanya dalam keadaan lepas - lepas, lapisannya bisa sangat tipis dan bisa sangat tebal, perbedaannya dengan lapisan di bawahnya adalah hal warna, struktur, sifat fisik, sifat biologis, komposisi kimia, proses kimia dan morfologinya<sup>30</sup>.

Menurut Hilgard (ahli tanah dari Amerika) Tanah adalah material lepas-lepas dan agak kering yang dipakai untuk tempat akar tanaman dalam mencari makanan dan sarana pertumbuhan tanaman.

Menurut Dokuchaev Tanah adalah lapisan permukaan bumi yang berasal dari material induk yang telah mengalami proses lanjut, karena perubahan alami dibawah pengaruh air, udara, dan macam-macam organisme baik yang masih hidup maupun yang telah mati. Tingkat perubahan terlihat pada komposisi, struktur dan warna hasil pelapukan.

Menurut Ramann Tanah adalah lapisan terluar dari bumi yang padat yang terdiri dari campuran material batuan dengan sisa - sisa bahan organik.

Menurut Jafee Tanah adalah benda alam yang berlapis - lapis yang disusun dari mineral dan bahan organik, biasanya dalam keadaan lepas - lepas pada kedalaman yang macam - macam, morfologinya berbeda dengan material induknya yang terletak di bawahnya, berbeda - beda dengan sifat dan susunannya, sifat kimia, komposisi, dan sifat biologisnya.

Menurut Soil Survey Staff, Tanah merupakan suatu benda alam yang tersusun dari padatan (bahan mineral dan bahan organik), cairan dan gas, yang menempati permukaan daratan, menempati ruang, dan dicirikan oleh salah satu atau kedua berikut: horison- horison, atau lapisan-lapisan, yang dapat dibedakan dari bahan asalnya sebagai hasil dari suatu proses penambahan, kehilangan, pemindahan dan transformasi energi dan materi, atau berkemampuan mendukung tanaman berakar di dalam suatu lingkungan alam

---

<sup>30</sup> Ibid, hal 54

Menurut Schoeder mendefinisikan tanah sebagai suatu sistem tiga fase yang mengandung air, udara dan bahan-bahan mineral dan organik serta jasad-jasad hidup, yang karena pengaruh berbagai faktor lingkungan pada permukaan bumi dan kurun waktu, membentuk berbagai hasil perubahan yang memiliki ciri-ciri morfologi yang khas, sehingga berperan sebagai tempat tumbuh bermacam-macam tanaman.<sup>31</sup>

Menurut Jooffe dan Marbut, dua orang ahli Ilmu **Tanah** dari Amerika Serikat, Tanah adalah tubuh alam yang terbentuk dan berkembang sebagai akibat bekerjanya gaya-gaya alam terhadap bahan-bahan alam dipermukaan bumi. Tubuh alam ini dapat berdiferensiasi membentuk horizon-horizon mineral maupun organik yang kedalamannya beragam dan berbeda-beda sifat-sifatnya dengan bahan induk yang terletak dibawahnya dalam hal morfologi, komposisi kimia, sifat-sifat fisik maupun kehidupan biologinya

Menurut Darmawijaya mendefinisikan tanah sebagai akumulasi tubuh alam bebas, menduduki sebagian besar permukaan planet bumi, yang mampu menumbuhkan tanaman, dan memiliki sifat sebagai akibat pengaruh iklim dan jasad hidup yang bertindak terhadap bahan induk dalam keadaan relief tertentu selama jangka waktu tertentu pula.

### C. Manfaat Tanah Bagi Kehidupan

Tanah ialah akumulasi tubuh-tubuh alam yang bebas menduduki sebagian besar permukaan bumi. Tanah mampu menumbuhkan tanaman dan memiliki sifat-sifat sebagai akibat pengaruh iklim dan jasad-jasad hidup yang bertindak terhadap bahan induk dalam keadaan tertentu selama jangka waktu tertentu pula.

Tanah berperan penting bagi kehidupan manusia, antara lain:

- Tempat tinggal dan tempat melakukan kegiatan
- Tempat tumbuhnya vegetasi yang sangat berguna bagi kepentingan hidup manusia
- Tempat mengandung bahan tambang atau bahan galian yang berguna bagi manusia

---

<sup>31</sup> Ibid, hal 13



- Tempat berkembangnya hewan yang sangat berguna bagi manusia

Lapisan tanah atas merupakan bagian yang optimum bagi kehidupan tumbuh-tumbuhan. Keadaan tanah yang baik untuk habitat tumbuh-tumbuhan apabila mempunyai perbandingan komponen sebagai berikut: mineral 45%, bahan organik 5%, air antara 20%-30% dan udara tanah antara 20%-30%. Di permukaan bumi, lahan (tanah) mempunyai kemampuan yang berbeda-beda.

**Perbedaan tanah disebabkan oleh beberapa hal, antara lain:**

1. Tekstur dan kesuburan tanah

Tekstur tanah menunjukkan proporsi relatif dari ukuran partikel-partikel tanah dalam suatu massa tanah, terutama perbandingan antara fraksi-fraksi pasir, debu, dan lempung. Beberapa faktor yang mempengaruhi tekstur tanah, yaitu komposisi mineral dan batuan (Bahan induk), sifat dan cepatnya proses pembentukan tanah lokal, serta umum relatif tanah. Dilihat dari kesuburannya tanah dibedakan menjadi empat, yaitu:

- Tanah muda*, zat makanan yang terkandung didalamnya belum banyak sehingga tidak subur.
- Tanah dewasa*, zat makanan yang terkandung didalamnya sangat banyak sehingga tanah ini sangat subur.
- Tanah tua*, zat makanan yang terkandung di dalamnya sudah berkurang
- Tanah sangat tua*, zat makanan yang terkandung didalamnya sangat sedikit, bahkan hampir habis kesuburannya.

**Ciri-ciri tanah subur ialah:**

- Tekstur dan struktur tanahnya baik, yaitu butir-butir tanahnya terlalu besar dan terlalu kecil
  - Banyak mengandung garam yang berguna untuk makanan tumbuhan
  - Banyak mengandung air untuk melarutkan garam-garaman
2. Permeabilitas tanah

Permeabilitas tanah ialah cepat atau lambatnya air meresap ke dalam tanah melalui pori-pori tanah, baik ke arah horizontal maupun ke arah vertikal.

3. Ketebalan (Solum tanah)

Ketebalan atau solum tanah ialah ketebalan tanah yang menunjukkan berapa tebal tanah diukur dari permukaan sampai batu induk

4. Kemiringan lereng

Kemiringan lereng ialah kemiringan suatu lahan terhadap bidang horizontal

5. Tingkat erosi

Menyangkut banyaknya partikel-partikel tanah yang berpindah-pindah. Semakin tinggi tingkat erosi, tanah permukaannya semakin tidak subur dan tidak cocok untuk pertanian.

6. Pengaturan tanah (drainage) suatu lahan

Pengaturan air berpengaruh terhadap kondisi kesuburan tanah. Jika pengaturan air jelek maka tanah akan tergenang bagian permukaannya.

Tidak semua tanah (lahan) dipermukaan bumi dapat dimanfaatkan langsung oleh manusia karena terdapat kendala-kendala, seperti lahan yang tertutup es yang tebal, tanah yang gersang tentu yang secara kualitatif sangat memungkinkan untuk dimanfaatkan dalam pemenuhan kebutuhan manusia yang disebut *lahan potensial*

Lahan potensial yang ada di permukaan bumi dapat dimanfaatkan, antara lain:

a. Untuk pertanian.

b. Untuk lokasi perindustrian dan sebagainya

Adapun berdasarkan tingkat kecocokan pola penggunaan lahan atau kelas kemampuan lahan, lahan dikelompokkan dalam delapan kelas. Secara terperinci kelas-kelas kemampuan lahan dapat dideskripsikan sebagai berikut:

**a. Kelas I**

Lahan dengan ciri tanah datar, butiran tanah agak halus, mudah diolah, sangat responsif terhadap penumpukan, dan memiliki

sistem pengairan air yang baik dan cocok untuk semua jenis pertanian.

**b. Kelas II**

Lahan dengan ciri lereng landai, butiran tanahnya halus sampai agak kasar, agak peka terhadap erosi. Tanah ini sesuai untuk usaha pertanian, seperti pengolahan tanah berdasarkan garis ketinggian dan penggunaan pupuk hijau.

**c. Kelas III**

Lahan dengan ciri tanah terletak di daerah yang agak miring dengan sistem pengairan air yang kurang baik. Tanah kelas ini sesuai untuk segala sejin usaha pertanian dengan tingkat pengawetan tanah yang khusus, seperti pembuatan terasering, pergiliran tanaman, dan pemupukan.

**d. Kelas IV**

Lahan dengan ciri tanah terletak pada wilayah yang miring sekitar 15% - 30% dengan sistem pengairan yang buruk. Tanah ini masih dapat dijadikan lahan pertanian dengan tingkat pengawetan tanah lebih khusus.

**e. Kelas V**

Lahan dengan ciri terletak di wilayah yang datar atau cekung namun permukaannya banyak mengandung batu dan tanah liat. Tanah ini cocok untuk dijadikan lahan pertanian tetapi lebih sesuai untuk ditanami rumput.

**f. Kelas VI**

Lahan dengan ciri ketebalan tanahnya tipis dan terletak di daerah yang agak curam dengan kemiringan lahan sekitar 30% - 45%. Tanah ini mudah sekali tererosi sehingga lahan ini lebih sesuai untuk padang rumput atau dihutankan.

**g. Kelas VII**

Lahan dengan ciri terletak di daerah dengan kemiringan antara 45% - 65% dan tanahnya sudah mengalami erosi berat. Tanah ini sama sekali tidak sesuai untuk lahan pertanian, namun lebih sesuai ditanami tanaman tahunan (Keras).

**h. Kelas VIII**

Lahan dengan ciri terletak di daerah dengan kemiringan di atas 65% . Butiran tanah kasar dan mudah lepas dari induknya. Tanah

ini sangat rawan terhadap kerusakan karena itu secara alamiah dibiarkan atau dibuat cagar alam

Tanah adalah salah satu karunia Allah SWT, yang diamanatkan kepada umat manusia di dunia, tanah tidak pernah bertambah, hanya dapat berpindah tempat sesuai keinginan kita bersama, sebaliknya manusia sebagai pengguna tanah yang paling dominan setiap saat selalu bertambah. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, yang dimaksud dengan tanah adalah:

1. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali;
2. Keadaan bumi di suatu tempat;
3. Permukaan bumi yang diberi batas;
4. daratan;
5. Permukaan bumi yang ditempati suatu bangsa yang diperintah suatu negara/menjadi daerah negara;
6. Bahan-bahan bumi.

Begitu pula menurut Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, tanah merupakan permukaan bumi. Pengguna-an tanah untuk mengambil manfaatnya tidak hanya terbatas pada permukaan bumi saja, tetapi juga tubuh bumi yang ada dibawahnya dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya. Sedalam apa tubuh bumi itu boleh digunakan dan seberapa tinggi ruang yang ada diatasnya boleh digunakan, ditentukan oleh tujuan penggunaannya dalam batas-batas kewajaran, perhitungan teknis kemampuan tubuh buminya sendiri, kemampuan pemegang haknya serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Dalam ketentuan penggunaan tubuh bumi itu, harus ada hubungan secara langsung dengan gedung yang dibangun diatas tanah yang bersangkutan, misalnya untuk memasang tiang- tiang pondasi, untuk ruang parkir, dan lain-lain keperluan yang langsung berhubungan dengan pembangunan dan penggunaan gedung yang dibangun. Sedangkan tanah merupakan faktor yang sangat penting dan yang paling utama dalam kehidupan manusia. Dalam kehidupan manusia tidak dapat dipisahkan dari tanah dan juga merupakan kehidupan manusia yang paling mendasar. Bagi sebagian masyarakat Indonesia, tanah merupakan harta kekayaan yang luar biasa yang memiliki nilai jual yang semakin waktu semakin

bertambah, dan juga fungsinya sebagai sumber kehidupan manusia. Begitu pula dalam rangka Pembangunan Nasional, nasional juga merupakan salah satu modal utama sebagai wadah pelaksanaan pembangunan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.

Kebutuhan masyarakat akan tanah dari hari ke hari terus meningkat, searah dengan lajunya pembangunan di segala bidang yang dilaksanakan oleh Bangsa Indonesia. Dengan demikian fungsi tanahpun mengalami perkembangan sehingga kebutuhan masyarakat akan hak atas tanah juga terus mengalami perkembangan yang disesuaikan dengan tingkat kebutuhan yang beraneka ragam.

Dalam berbagai aspek kehidupan manusia pasti membutuhkan tanah. Begitu pentingnya tanah bagi manusia, dapat dilihat dari kenyataan bahwa manusia tidak mungkin hidup terlepas dari tanah. Berbagai aktifitas manusia selalu berhubungan dengan tanah dan segala aktifitas tersebut selalu dilakukan di atas tanah.

Manusia berkembang biak dan hidup serta melakukan segala aktifitas di atas tanah, sehingga setiap saat manusia selalu berhubungan dengan tanah. Manusia hidup di atastanah (bermukim) dan memperoleh bahan pangan dengan cara mendayagunakan tanah. Setiap manusia memerlukan tanah bukan hanya dalam kehidupannya saja, untuk meninggalpun manusia masih memerlukan tanah, sebagai tempat pemakaman. Manusia memerlukan rumah sebagai tempat berlindung, begitu pula gedung bertingkat, kantor, pabrik, perusahaan, pusat perbelanjaan, sekolah, tempat peribadatan, dan sebagainya didirikan di atas tanah. Bahan makanan yang dibutuhkan manusia juga ditanam di atas tanah. Manusia juga membutuhkan tanah untuk melakukan eksploitasi bahan tambang yang ada di dalam/di bawah permukaan tanah, untuk pemenuhan kebutuhan hidup manusia.

Tanah juga merupakan komoditas pemenuhan kebutuhan hidup pokok yang harus dipenuhi selain makanan dan pakaian, atau dengan kata lain sandang, pangan, papan. Papan yang dimaksud di sini sebagai satu dari tiga kebutuhan dasar manusia yang paling penting, karena digunakan sebagai tempat berlindung dari terik panas sinar matahari dan hujan. Dalam hal ini tidak hanya menunjuk

pada bangunan rumahnya saja, tetapi yang dimaksudkan adalah tanah tempat bangunan rumah tersebut berdiri. Selain sebagai salah satu sumber produksi, tanah juga dapat berarti simbol status yang penting untuk menunjukkan seseorang. Semakin banyak bidang tanah yang dimiliki dan semakin luas tanah yang dimiliki seseorang, maka dapat menunjukkan orang tersebut semakin “berada” dan dihormati orang lain.

Tanah sebagai simbol status ini, merupakan salah satu motif yang mendorong manusia untuk menguasai tanah bahkan lebih dari satu bidang tanah. Tanah menjadi suatu kebutuhan, di mana setiap orang pasti membutuhkannya. Hal ini mendorong setiap orang untuk selalu memiliki tanah dan menguasainya. Karena pentingnya tanah bagi manusia, terutama dalam kelangsungan hidupnya, maka manusia akan selalu berusaha keras untuk memiliki tanah dan menguasai tanah. Penguasaan tersebut diupayakan semaksimal mungkin, untuk dapat meningkatkan kesejahteraan hidupnya.

Berbagai upaya dilakukan oleh manusia untuk dapat menguasai tanah dan tentunya mempertahankannya dari pihak lain. Hubungan antara manusia dengan tanah bersifat relatif, artinya kekuasaan manusia terhadap tanah tidak dapat tanpa batas, atau dengan perkataan lain tidak semua manusia dapat berhubungan dengan tanah, akan tetapi semua orang pasti membutuhkan tanah untuk hidupnya. Jadi berdasarkan hidupnya, meskipun orang tidak mempunyai hubungan dengan tanah akan tetapi ia mempunyai hak untuk menerima manfaat dari tanah.

Mengingat fungsi tanah yang begitu penting bagi kelangsungan hidup manusia, oleh karena itu pemerintah mengeluarkan berbagai macam peraturan perundangan dalam rangka pengendalian perolehan hak atas tanah dan pendaftarannya bagi kepentingan berbagai usaha. Peraturan perundangan yang dimaksud adalah :

1. Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Pokok Agraria.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

#### **D. Sistem Hukum Pertanahan di Indonesia**

Dalam kehidupan manusia bahwa tanah tidak akan terlepas dari segala tindak tanduk manusia itu sendiri sebab tanah merupakan tempat bagi manusia untuk menjalani dan kelanjutan kehidupannya. Oleh itu tanah sangat dibutuhkan oleh setiap anggota masyarakat, sehingga sering terjadi sengketa diantara sesamanya, terutama yang menyangkut tanah. Untuk itulah diperlukan kaedah-kaedah yang mengatur hubungan antara manusia dengan tanah.

Keseluruhan kaidah hukum yang timbul dan berkembang didalam pergaulan hidup antar sesama manusia adalah sangat berhubungan erat tentang pemamfaatan antar sesama manusia adalah sangat berhubungan erat tentang pemamfaatan sekaligus menghindari perselisihan dan pemamfaatan tanah sebaik-baiknya. Hal inilah yang diatur di dalam hukum tanah adat. Dari ketentuan-ketentuan hukum tanah ini akan timbul hak dan kewajiban yang berkaitan erat dengan hak-hak yang ada diatas tanah

#### **Konsepsi Hukum Tanah Nasional**

##### **1. Rumusan Konsepsinya**

Hukum adat merupakan sumber utama dalam pembangunan Hukum Tanah Nasional. Ini berarti antara lain bahwa pembangunan Hukum Tanah Nasional dilandasi konsepsi Hukum Adat, yang dirumuskan dengan kata-kata:

Komunalistik religious, yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung kebersamaan.

##### **2. Sifat Komunalistik Religius**

Sifat komunalisti religious konsepsi Hukum Tanah Nasional ditunjukkan oleh Pasal 1 ayat (2):

Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

Kalau dalam Hukum Adat tanah ulayat merupakan tanah bersama para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, maka dalam Hukum Tanah Nasional semua tanah dalam wilayah

Negara kita adalah tanah bersama seluruh rakyat Indonesia, yangtelah bersatu menjadi bangsa Indonesia. Pernyataan ini menunjukkan sifat Komunalistik konsepsi hukum Tanah Nasional.

Unsur religious konsepsi ini ditunjukkan oleh pernyataan, bahwa bumi, air dan ruang angkasa Indonesia, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya, merupakan *karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia*. Dalam konsepsi Hukum Adat sifat keagaamn Hak Ulayat masih belum jelas benar, dengan rumusan, bahwa tanah ukayat sebagai tanah bersama adalah “peninggalan nenek moyang” atau sebagi “karunia sesuatu kekuatan yang gaib”. Dengan adanya sila “Ketuhanan Yang Maha Esa” maka, dalam Hukum Tanah Nasional, tanah yang merupakan tanah bersama Bangsa Indonesia, secara tegas dinyatakan sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa. Dengan demikian sifat religiusnya menjadi jelas benar.

Suasana religius Hukum Tanah Nasional tampak juga dari apa yang dinyatakan dalam Konsederans/Berpendapat dan Pasal 5, sebagai pesan atau peringatan kepada pembuat Undang-Undang, agar dalam membangun Hukum Tanah Nasional jangan mengabaikan, melalaikan, harus mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

### **Prinsip-Prinsip Hukum Tanah Nasional**

#### **1. Asas Nasionalitas**

##### **Pasal 1 UUPA**

- (1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia.
- (2) Seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
- (3) Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termasuk dalam ayat (2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.



Jadi, bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia menjadi hak dari Bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dari para pemiliknya saja. Demikian pula, tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulau yang bersangkutan saja. Dalam Pasal 3 ayat (3) ini berarti bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air dan ruang angkasa Indonesia itu masih ada pula, maka dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut.

## 2. Asas Hak Menguasai Negara

### Pasal 2 UUPA

(1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Perkataan “dikuasai” bukan berarti “dimiliki” akan tetapi pengertian yang memberi wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat untuk pada tingkatan tertinggi.

(2) Hak menguasai dari Negara termasuk dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Hak menguasai dari Negara tersebut ditujukan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti terwujud kebahagiaan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Atas dasar hak menguasai dari Negara tersebut, Negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya. Misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha dan lainnya. Dalam pelaksanaannya, hak menguasai dari Negara tersebut dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

### 3. Asas Pengakuan Hak Ulayat

#### Pasal 3 UUPA

Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

#### Pasal 5 UUPA

Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Hak ulayat merupakan seperangkat wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya. Hak ulayat atas tanah masyarakat hukum adat sangat luas yang meliputi semua tanah yang ada di wilayah masyarakat hukum adat.

#### a. Kekuatan Hak Ulayat yang berlaku ke dalam

Kekuatan yang dapat memaksa masyarakat hukum adat dalam menguasai masyarakat hukum adat adalah dengan

memberikan kewajiban masyarakat hukum adat untuk: memelihara kesejahteraan anggota masyarakat hukumnya, dan mencegah agar tidak timbul bentrokan akibat penggunaan bersama. Dan yang menarik ialah ketika pewaris meninggalkan warisan tanpa ahli waris maka masyarakat hukum adatlah yang menjadi ahli warisnya.

b. Hubungan Hak Ulayat dengan hak-hak perseorangan

Ada pengaruh timbal balik antara Hak Ulayat dengan hak-hak perseorangan yakni semakin banyak usaha yang dilakukan oleh seseorang atas suatu tanah maka semakin kuat pula haknya atas tanah tersebut. Misalnya tanah yang memiliki keratan dan semakin diakui sebagai hak milik, tiba-tiba tidak diusahakan lagi, maka tanah pribadi tersebut diakui kembali menjadi hak Ulayat.

c. Kekuatan Hak Ulayat berlaku ke luar

Setiap orang yang bukan masyarakat hukum adat suatu daerah dilarang untuk masuk lingkungan tanah wilayah suatu masyarakat hukum adat tanpa izin Penguasa hukum adatnya. Cara mendapatkan izin ialah dengan memberikan barang (pengisi adat) secara terang dan tunai.

Sekalipun hak ulayat masih diakui keberadaannya dalam sistem Hukum Agraria Nasional akan tetapi dalam pelaksanaannya berdasarkan asas ini, maka untuk kepentingan pembangunan tidak dibenarkan jika masyarakat hukum adat berdasarkan hak ulayatnya menolak dibukanya hutan secara besar-besaran dan teratur untuk melaksanakan proyek-proyek yang besar, misalnya pembukaan areal pertanian yang baru, transmigrasi dan lainnya.

4. Asas Tanah mempunyai Fungsi Sosial

Pasal 6 UUPA

Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan.

#### 5. Asas Perlindungan

Pasal 9 (1) jo. Pasal 21 ayat (1) UUPA:

Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan 2.

Yaitu bahwa orang perseorangan atau badan hukum dapat mempunyai hak atas tanah untuk keperluan pribadi maupun usahanya.

Pasal 11 (2) UUPA:

Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat dimana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan, dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomi lemah.

- a. Hak milik tidak dapat dipunyai oleh orang asing.
- b. pemindahan hak milik kepada orang asing dilarang (Pasal 26 ayat 2).
- c. Orang-orang asing dapat mempunyai tanah dengan hak pakai yang luasnya terbatas.
- d. Demikian juga pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik (Pasal 21 ayat (2)).
- e. Dasar pertimbangan melarang badan-badan hukum mempunyai hak milik atas tanah, ialah karena badan-badan hukum tidak perlu mempunyai hak milik tetapi cukup hak-hak lainnya.
- f. Boleh hak lain, asal saja ada jaminan-jaminan yang cukup bagi keperluan-keperluannya yang khusus (hak guna-usaha, hak guna-bangunan, hak pakai menurut Pasal 28, 35 dan 41).

- g. Dengan demikian maka dapat dicegah usaha-usaha yang bermaksud menghindari ketentuan-ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang dipunyai dengan hak milik (pasal 17).
- h. Meskipun pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi mengingat akan keperluan masyarakat yang sangat erat hubungannya dengan faham keagamaan, sosial dan hubungan perekonomian, maka diadakanlah suatu "escape-clause" yang memungkinkan badan-badan hukum tertentu mempunyai hak milik.
- i. Dengan adanya "escape-clause" ini maka cukuplah nanti bila ada keperluan akan hak milik bagi sesuatu atau macam badan hukum diberikan dispensasi oleh Pemerintah, dengan jalan menunjuk badan hukum tersebut sebagai badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah (Pasal 21 ayat 2).
- j. Badan-badan hukum yang bergerak dalam lapangan sosial dan keagamaan ditunjuk dalam Pasal 49 sebagai badan-badan yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi sepanjang tanahnya diperlukan untuk usahanya dalam bidang sosial dan keagamaan itu. Dalam hal-hal yang tidak langsung berhubungan dengan bidang itu mereka dianggap sebagai badan hukum biasa.

6. Asas Persamaan Hak antara Laki-laki dan Perempuan

Pasal 9 (2):

Tiap-tiap warganegara Indonesia baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Pasal 11 (20)

Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat di mana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomilemah.

Ditentukan bahwa jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasita, dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Ketentuan ini merupakan alat untuk melindungi golongan-golongan yang lemah.

Dalam hubungan itu dibuat ketentuan yang dimaksudkan mencegah terjadinya penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas dalam bidang-bidang usaha agraria.

Segala usaha bersama dalam lapangan agrarian harus didasarkan atas kepentingan nasional dan pemerintah berkewajiban mencegah adanya organisasi dan usaha-usaha perseorangan dalam lapangan agrarian yang bersifat monopoli swasta. Dan tidak hanya monopoli swasta, tetapi juga usaha-usaha pemerintah yang bersifat monopoli harus dicegah jangan sampai merugikan rakyat banyak.

#### 7. Asas Tanah untuk Pertanian

##### Pasal 10 (1) UUPA

Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.

##### Pasal 12 UUPA

- (1) Segala usaha bersama dalam lapangan agraria didasarkan atas kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional, dalam bentuk koperasi atau bentuk-bentuk gotong-royong lainnya.
- (2) Negara dapat bersama-sama dengan pihak lain menyelenggarakan usaha bersama dalam lapangan agraria.

##### Pasal 13.

- (1) Pemerintah berusaha agar supaya usaha-usaha dalam lapangan agraria diatur sedemikian rupa, sehingga meninggikan produksi dan kemakmuran rakyat sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) serta menjamin bagi setiap warga-negara Indonesia derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

- (2) Pemerintah mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria dari organisasi-organisasi dan perseorangan yang bersifat monopoli swasta.
- (3) Usaha-usaha Pemerintah dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan Undang-undang.
- (4) Pemerintah berusaha untuk memajukan kepastian dan jaminan sosial, termasuk bidang perburuhan, dalam usaha-usaha di lapangan agraria.

Pelaksanaan asas tersebut menjadi dasar hampir diseluruh dunia yang menyelenggarakan landreform. Yaitu tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara efektif oleh pemiliknya sendiri.

#### 8. Asas Tata Guna Tanah

##### Pasal 7 UUPA

Untuk tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.

Untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan Negara dalam bidang agrarian, perlu adanya suatu rencana (planning) mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan Negara.

##### a. Rencana umum (National Planning)

Rencana yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, kemudian diperinci menjadi rencana-rencana khusus.

##### b. Rencana khusus (Regional Planning)

Perencanaan atas bagian per bagian wilayah di Indonesia atau dapat dikatakan rencana per daerahnya.

Asas ini merupakan hal yang baru dengan tujuan setiap jengkal tanah dipergunakan seefisien mungkin dengan memperhatikan asas Lestari, Optimal, Serasi, dan Seimbang (LOSS) untuk penggunaan tanah di pedesaan, sedangkan asas Aman, Tertib, Lancar dan Sehat (ATLAS) untuk penggunaan tanah di perkotaan.

Komunalistik religious, yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung kebersamaan.

Suasana religius Hukum Tanah Nasional tampak juga dari apa yang dinyatakan dalam Konsederans/Berpendapat dan pasal5, sebagai pesan atau peringatan kepada pembuat Undang-Undang, agar dalam membangun Hukum Tanah Nasional jangan mengabaikan, melalaikan, harus mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Hukum Pertanahan Nasional mempunyai prinsip-prinsip seperti: asas nasionalitas, Asas Hak Menguasai Negara, Asas Pengakuan Hak Ulayat, Asas Tanah mempunyai Fungsi Sosial, Asas Perlindungan, Asas Persamaan Hak antara Laki-laki dan Perempuan, asas tata Guna Tanah serta Asas Tanah untuk Pertanian.



## **BAB IV**

# **HAK-HAK ATAS TANAH**

### **A. Pengertian Hak Atas Tanah**

Pada Pasal 33 ayat (1) UUD 1945, dikatakan bahwa “*bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara*”. Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai dari Negara termaksud dalam UUPA (Pasal 1 ayat (2) memberi wewenang kepada Negara untuk : mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; menentukan dan mengatur hubungan- hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum (UUPA, Pasal 4 ayat (1). pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada diatasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang, untuk memakai tanah yang diberikan kepada orang dan badan hukum. Pada dasarnya tujuannya memakai tanah (secara universal) adalah untuk memenuhi 2 (dua) jenis kebutuhan, yaitu :

- a. Untuk diusahakan, misalnya usaha pertanian, perkebunan, perikanan (tambak) atau peternakan
- b. Untuk tempat membangun sesuatu (wadah), misalnya untuk mendirikan bangunan, perumahan, Rumah Susun (gedung

bangunan bertingkat), Hotel, Proyek Pariwisata, Pabrik, Pelabuhan dan lain-lainnya.

Setiap hak atas tanah memberikan kewenangan memakai suatu bidang tanah tertentu, untuk memenuhi kebutuhan tertentu. Kewenangan memakai dalam arti menguasai, menggunakan dan mengambil manfaat dari suatu dari suatu bidang tanah tertentu yang dihaki. Dalam rangka memakai tanah mengandung kewajiban untuk memelihara tanah termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya (Pasal 15 UUPA).

Pemakaian tanah tersebut harus sesuai dengan tujuan pemberian dan isi hak atas tanahnya serta menurut peruntukannya sebagaimana ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku di Daerah yang bersangkutan (Kabupaten/Kota).

Karena pengertian tanah adalah permukaan bumi (Pasal 1 ayat (4) dan Pasal 4 ayat (1) UUPA), pemakaiannya untuk keperluan apapun, selalu meliputi penggunaan sebagian tubuh bumi dibawahnya dan sebagian ruang diatasnya, sesuai dengan tujuan pemakaiannya.

Sedang ruang diatas tanah dan tubuh bumi bukan milik pemegang hak, namun boleh digunakan oleh setiap pemegang hak dalam rangka memenuhi keperluannya atau tujuannya menggunakan tanah yang bersangkutan.

## **B. Jenis jenis Hak Atas Tanah**

1. Hak Milik
2. Hak Guna Usaha
3. Hak Pakai
4. Hak Sewa
5. Hak Membuka Tanah
6. Hak Memungut Hasil Hutan

### **Hak Milik**

- Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah
- Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.
- Hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hak milik.

- Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya (bank Negara, perkumpulan koperasi pertanian, badan keagamaan dan badan sosial)
- Terjadinya hak milik, karena hukum adat dan Penetapan Pemerintah, serta karena ketentuan undang-undang
- Hak milik, setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak lain, harus didaftarkan di Kantor Pertanahan setempat. Pendaftaran dimaksud merupakan pembuktian yang kuat.

#### **Hak Guna Usaha**

- Adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan dengan jangka waktu 35 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25 tahun. Sesudah jangka waktu dan perpanjangannya berakhir ke pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Guna Usaha di atas tanah yang sama.
- Diberikan paling sedikit luasnya 5 hektar, jika lebih dari 25 hektar harus dikelola dengan investasi modal yang layak dengan teknik perusahaan yang baik sesuai dengan perkembangan zaman.
- Hak guna usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain
- Hak Guna Usaha dapat dipunyai warga negara Indonesia, dan Badan Hukum yang didirikan berdasarkan Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia
- Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha adalah Tanah Negara
- Hak Guna Usaha terjadi karena penetapan Pemerintah
- Hak Guna Usaha setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak lain, harus didaftarkan di Kantor Pertanahan setempat. Pendaftaran dimaksud merupakan pembuktian yang kuat
- Hak Guna Usaha dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan

### **Hak Guna Bangunan**

- Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, yang dapat berupa tanah Negara, tanah hak pengelolaan, tanah hak milik orang lain dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 20 tahun. Setelah berakhir jangka waktu dan perpanjangannya dapat diberikan pembaharuan baru Hak Guna Bangunan di atas tanah yang sama.
- Hak guna bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.
- Hak Guna Bangunan dapat dipunyai warga negara Indonesia, dan Badan Hukum yang didirikan berdasarkan Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia
- Hak Guna Bangunan terjadi karena penetapan Pemerintah
- Hak Guna Bangunan setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak lain, harus didaftarkan di Kantor Pertanahan setempat. Pendaftaran dimaksud merupakan pembuktian yang kuat
- Hak Guna Bangunan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan

### **Hak Pakai**

- Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang
- Hak pakai dapat diberikan :
  1. Selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu;
  2. Dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.

3. Pemberian hak pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.
- Yang dapat mempunyai hak pakai ialah :
    1. Warga negara Indonesia
    2. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia
    3. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia
    4. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.
  - Sepanjang mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang.
  - Hak pakai atas tanah milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, jika hal itu dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan.

#### **Hak Sewa**

- Seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.
- Pembayaran uang sewa dapat dilakukan :
  1. Satu kali atau pada tiap-tiap waktu tertentu;
  2. Sebelum atau sesudah tanahnya dipergunakan.
  3. Perjanjian sewa tanah yang dimaksudkan dalam pasal ini tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.
- Yang dapat menjadi pemegang hak sewa ialah :
  1. Warganegara Indonesia;
  2. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
  3. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
  4. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

#### **Hak Membuka Tanah Dan Memungut Hasil Hutan**

- Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh warganegara Indonesia dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

- Dengan mempergunakan hak memungut hasil hutan secara sah tidak dengan sendirinya diperoleh hak milik atas tanah itu.

UUPA menetapkan 4 (empat) jenis hak atas tanah untuk keperluan pribadi maupun untuk kegiatan usaha. Untuk keperluan pribadi perorangan warga Negara Indonesia adalah Hak Milik (Pasal 20-27 UUPA). Sedang untuk keperluan usaha adalah Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Dan Hak Pakai dapat pula digunakan untuk keperluan khusus.

**a. Hak-hak atas tanah yang primer**

yaitu hak-hak atas tanah yang diberikan oleh Negara dan bersumber langsung pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah.

Jenis hak atas tanahnya adalah :

1. Hak Milik, (Pasal 20 - 27 UUPA)

Hak turun menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai oleh orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 (yang mengandung fungsi sosial). Turun temurun berarti dapat dikuasai tanahnya secara terus menerus dan akan beralih karena hukum kepada ahli warisnya.

Terkuat dan Terpenuh berarti penguasaan tanahnya. Tidak terputus-putus dan kewenangan pemilik untuk memakai tanahnya untuk diusahakan maupun untuk keperluan membangun sesuatu selama peruntukan tanahnya belum dibatasi menurut RTRW yang berlaku. Adapun ketentuan-ketentuan tentang hak milik adalah sebagai berikut :

1. Hak milik hanya khusus untuk perorangan yang mempunyai kewarganegaraan Indonesia saja (Pasal 21 ayat (1) dan ayat (4) UUPA), bisa dipakai sendiri, atau dipakai orang lain.
  - Hak milik dapat beralih (karena hukum) atau dialihkan (karena pemindahan hak) kepada pihak lain dibebani hak baru dengan HGB, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Usaha bagi Hasil maupun Hak Menumpang (Pasal 20 dan 24 UUPA).
  - Dapat dijadikan jaminan pelunasan utang dengandibebani Hak Tanggungan (Pasal 25 UUPA).
  - Dapat diwakafkan (Pasal 49 UUPA).

Hak milik wajib didaftarkan dan mempunyai sertifikat sebagai tanda bukti hak (Pasal 23 UUPA) dan untuk hak milik dapat dijual atau dibebaskan haknya.

2. Hak Guna Usaha, (Pasal 28 - 34 UUPA dan Pasal 2 - 18 PP No. 40 Tahun 1966)

Hak ini memberikan wewenang untuk menggunakan tanahnya yang langsung dikuasai Negara untuk usaha pertanian, yaitu perkebunan, perikanan dan peternakan selama jangka waktu tertentu, yaitu 25 tahun dan 35 tahun dapat diperpanjang jangka waktunya 25 tahun dan jika tanahnya masih diperlukan dapat diperbaharui haknya, yaitu diberikan kembali selama 35 tahun. Sedang untuk perusahaan dalam rangka penanaman modal dapat diberikan sekaligus 95 tahun (Pasal 11 PP No. 40/1996). HGU dapat diberikan kepada warga negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia. HGU harus diatas tanah negara.

3. Hak Guna Bangunan (Pasal 35 - 40 UUPA dan Pasal 19 - 38 PP No. 40 Tahun 1996)

Hak ini memberikan wewenang untuk mendirikan bangunan diatas tanah kepunyaan pihak lain (tanah negara atau tanah Hak Milik), selama jangka waktu 30 tahun dan dapat diperpanjang jangka waktunya 20 tahun dan jika masih diperlukan dapat diperbaharui hak tersebut. Untuk perusahaan dalam rangka penanaman modal dapat diberikan sekaligus untuk 80 tahun (Pasal 28 PP No. 40/1996). HGB hanya dapat diberikan kepada warga negara Indonesia dan Badan Hukum

4. Hak Pakai (Pasal 41 - 43 UUPA dan Pasal 39 - 58 PP No. 40 Tahun 1966) Hak ini memberikan wewenang untuk menggunakan tanah kepunyaan pihak lain (tanah negara atau tanah Hak Milik) selama jangka waktu tertentu, yaitu 25 tahun dan dapat diperpanjang jangka waktunya 20 tahun dan jika masih diperlukan dapat diperbaharui hak tersebut. Untuk perusahaan dalam rangka penanaman modal dapat diberikan sekaligus 70 (Pasal 48 PP No. 40/1996) tahun. Tanah dengan Hak Pakai dapat digunakan untuk mendirikan

bangunan atau usaha pertanian. Hak Pakai dapat diberikan kepada :

- a. Warga Negara Indonesia,
- b. Badan Hukum Indonesia,
- c. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia,
- d. Badan Hukum Asing yang mempunyai kantor perwakilan di Indonesia,
- e. Departemen, Lembaga Non Departemen dan Pemerintahan Daerah,
- f. Badan keagamaan dan sosial,
- g. Perwakilan Negara Asing dan perwakilan badan Internasional.

#### **b. Hak-hak atas tanah yang sekunder**

yaitu hak-hak atas tanah yang diberikan oleh pemilik tanah dan bersumber secara tidak langsung pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah. Hak atas tanah yang sekunder disebut pula hak baru yang diberikan di atas tanah Hak Milik dan selalu diperjanjikan antara pemilik tanah dan pemegang hak baru dan akan berlangsung selama jangka waktu tertentu

Jenis hak atas tanah yang sekunder adalah sebagai berikut:

1. Hak Guna Bangunan (Pasal 37 UUPA jo Pasal 24 PP No. 40/1996)
2. Hak Pakai (pasal 41 UUPA yo pasal 44 PP No. 40/1996)
3. Hak Sewa (pasal 44 dan 45 UUPA dan Hak Sewa atas tanah pertanian pasal 53 UUPA dan pasal 44 dan 45 UUPA)
4. Hak Usaha Bagi Hasil (pasal 53 UUPA yo UU No. 2 Tahun 1960 tentang "Perjanjian Bagi Hasil"
5. Hak Gadai atas Tanah (pasal 53 UUPA yo pasal 7 UU No. 56 Prp. 1960)
6. Hak Menumpang (pasal 53 UUPA)

Hak-hak atas tanah tersebut dapat diberikan di atas :

- Tanah Negara (tanah yang langsung dikuasai oleh Negara),
- Bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan (baca halaman 14),
- Tanah Hak Milik.



### **Peralihan hak atas tanah dapat terjadi karena**

1. Jual beli
2. Tukar menukar
3. Penyertaan dalam modal
4. Hibah
5. Pewarisan

### **C. Hapusnya Hak Atas Tanah**

1. Jangka waktu yang berakhir
2. Dibatalkan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat yang tidak dipenuhi
3. Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir
4. Dicabut untuk kepentingan umum
5. Diterlantarkan
6. Tanahnya musnah
7. Beralih ke warganegara asing (khusus Hak Milik) atau badan hukum asing (khusus HGU dan HGB)

### **C. Peralihan Hak Milik Atas Tanah Karena Jual Beli.**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, peralihan adalah pergantian/perlintasan dari keadaan yang satu kepada keadaan yang lain. Sedangkan pengertian dari hak adalah milik/kepunyaan, kekuasaan untuk berbuat sesuatu karena telah ditentukan oleh undang-undang (aturan). Jadi peralihan hak adalah suatu perbuatan hukum yang bertujuan untuk memindahkan hak dari satu pihak kepada pihak lain. Perbuatan hukum yang mengakibatkan dialihkannya hak atas tanah dapat berupa: jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, pembagian hak bersama, pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Milik, pemberian Hak Tanggungan, pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan.

Pengertian Hak Atas Tanah adalah hak-hak atas tanah yang terdapat dalam Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 pada Pasal 16. Hak yang dimaksud adalah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka

Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, Hak-Hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas, yang akan ditetapkan dalam Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang disebut dalam Pasal 53 Undang-Undang Pokok Agraria.

Peralihan hak atas tanah adalah beralihnya atau berpindahnya kepemilikan suatu bidang dari satu pihak ke pihak lain. Sedangkan hak atas tanah yang dimaksud dalam penulisan hukum ini adalah Hak Milik. Menurut Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, disebutkan bahwa: "Hak milik adalah hak turuntemurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6."

Ketentuan dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960, yang dimaksud adalah bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial termasuk hak milik. Fungsi sosial dari hak atas tanah yang dimaksud berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi jika hal tersebut menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat dari pada haknya, sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara<sup>32</sup>.

Hal tersebut bukan berarti bahwa kepentingan perorangan akan terdesak samasekali oleh kepentingan umum. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perorangan haruslah saling mengimbangi, sehingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok yakni kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan, bagi rakyat seluruhnya.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, yang dimaksud dengan fungsi sosial dari hak atas tanah adalah tanah yang dihaki seseorang tersebut bukan hanya mempunyai fungsi bagi yang empunya hak itu saja, tetapi juga bagi Bangsa Indonesia seluruhnya. Dan dalam penggunaan, pemanfaatan dan penggunaan tanah yang bersangkutan bukan hanya untuk kepentingan yang berhak

---

<sup>32</sup> Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta : Djambatan, Cet. 7, 1999, hal 284

saja tetapi juga harus diingat dan diperhatikan kepentingan masyarakat, dengan mengusahakan adanya keseimbangan antara kedua kepentingan tersebut.

Dalam fungsi sosialnya, tanah tersebut harus dipelihara baik-baik, dipergunakan dengan baik, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Dimana kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban bagi setiap orang, Badan Hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah tersebut.

Hak milik merupakan hak yang paling sempurna di atas hak-hak atas tanah lainnya. Hal ini dikarenakan hak milik tersebut merupakan hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh. Pengertian sebagai hak turun-temurun adalah bahwa hak milik tersebut dapat diwariskan kepada ahli waris, apabila pemiliknya meninggal dunia.

Pengertian terkuat adalah bahwa hak milik tersebut tidak mempunyai jangka waktu dalam penggunaannya dan merupakan hak yang terkuat karena terdaftar dan kepada orang yang mempunyai hak milik atas tanah tersebut diberi "tanda bukti hak" berupa sertipikat tanah.

Sedangkan pengertian terpenuh maksudnya bahwa hak milik tersebut dalam peruntukannya tidak terbatas, akan tetapi dibatasi oleh kepentingan masyarakat dan orang lain dan juga hak milik tersebut memberikan wewenang yang luas dan paling luas dalam peruntukan dan penggunaannya dibandingkan dengan hak-hak yang lain.

Jadi dengan pengertian terkuat, terpenuh tidaklah berarti bahwa pemilik tanah yang bersangkutan boleh bertindak atau melakukan apa saja atas tanah yang dimilikinya tersebut.

Hak milik atas tanah memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

1. Hak terkuat, terpenuh dan bersifat turun temurun.
2. Dapat beralih dan dialihkan pada pihak lain.
3. Hanya Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia yang ditetapkan pemerintah Indonesia yang dapat menjadi pemegang hak milik. Hak milik tidak dapat

dipunyai oleh orang asing dan pemindahan hak milik pada orang asing dilarang.

4. Hak milik mempunyai fungsi sosial.
5. Penggunaan tanah hak milik oleh orang-orang yang bukan pemiliknya dibatasi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.
6. Hak milik dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan.
7. Bagi semua Warga Negara Indonesia mempunyai hak yang sama untuk memiliki tanah hak milik tanpa memandang jenis kelamin dan ras.

Salah satu ciri hak milik adalah dapat beralih dan dialihkan.

Peralihan hak milik tersebut dilaksanakan sesuai dengan ketentuan :

1. Peralihan hak milik terjadi karena jual beli, hibah, warisan, tukar menukar dan perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik.
2. Peralihan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah.
3. Setiap peralihan hak milik atas tanah atau perbuatan yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik pada orang asing atau orang yang berkewarganegaraan Indonesia rangkap dengan orang asing yang boleh mempunyai hak milik adalah batal dengan sendirinya dan tanah jatuh pada negara.

Ada 2 cara dalam mendapatkan ataupun memperoleh hak milik, yakni

1. Dengan peralihan, yang meliputi beralih dan dialihkan. Dalam hal ini berarti ada pihak yang kehilangan yaitu pemilik semula dan pihak lain yang mendapatkan suatu hak milik.
2. Terjadinya hak milik sesuai dengan Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 pada Pasal 22, yaitu :
  - 1) terjadinya hak milik menurut hukum adat yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Dalam hal ini berarti terjadinya hak milik tersebut, diawali dengan hak seorang warga untuk membuka hutan dalam

lingkungan wilayah masyarakat hukum adat dengan persetujuan Kepala Desa. Dengan dibukanya tanah tersebut, belum berarti orang tersebut langsung memperoleh hak milik. Hak milik akan dapat tercipta jika orang tersebut memanfaatkan tanah yang telah dibukanya, menanam dan memelihara tanah tersebut secara terus menerus dalam waktu yang sangat lama. Dari sinilah hak milik dapat tercipta, yang sekarang diakui sebagai hak milik menurut UUPA. Terjadinya hak milik dengan cara ini memerlukan waktu yang cukup lama dan tentunya memerlukan penegasan yang berupa pengakuan dari pemerintah.

- 2) Terjadinya hak milik karena penetapan pemerintah, yaitu yang diberikan oleh pemerintah dengan suatu penetapan menurut cara dan syarat-syarat yang telah ditetapkan oleh Peraturan Pemerintah. Dalam hal ini berarti pemerintah memberikan hak milik yang baru sama sekali. Pemerintah juga dapat memberikan hak milik berdasarkan perubahan dari suatu hak yang sudah ada. Misalnya dengan peningkatan dari Hak Guna Usaha menjadi Hak Milik, Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik, Hak Pakai menjadi Hak Milik.

Berdasarkan Pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, hak milik atas tanah dapat hapus apabila :

1. Tanah jatuh pada Negara
  - a. Karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18 (untuk kepentingan umum, termasuk bangsa dan negara dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dalam Undang-Undang).
  - b. Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya.
  - c. Karena ditelantarkan.
  - d. Karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria, bahwa Warga Negara Indonesia yang kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak milik tersebut dalam jangka waktu 1 tahun sejak diperolehnya hak tersebut, jika tidak maka hak

tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh padanegara dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemiliknya tidak dapat dituntut kembali.

## 2. Tanahnya musnah.

Yang berarti bahwa tanah tersebut musnah karena bencana alam. Dalam Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 pada Pasal 20 ayat (2) menyebutkan bahwa :“Hak milik dapat beralih dan dialihkan pada pihak lain.” Beralihnya suatu hak dapat terjadi bukan karena suatu perbuatan hukum melainkan sebagai suatu peristiwa hukum atau akibat hukum.

Pengertian daripada beralihnya hak milik tersebut berarti dengan meninggalnya pemilik, maka hak milik itu dapat beralih kepada ahli waris. Meninggalnya seseorang tersebut merupakan suatu peristiwa hukum, bahkan merupakan sesuatu hal yang berada di luar kuasa manusia. Jadi tidak ada unsur kesengajaan di dalamnya. Berbeda dengan dialihkannya suatu hak, maka dengan dialihkannya suatu hak menunjukkan adanya suatu perbuatan hukum, yang sengaja dilakukan oleh satu pihak dengan maksud untuk memindahkan hak miliknya kepada pihak lain, khususnya melalui jual beli.

Pada dasarnya setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah dari salah satu subjek hukum kepada subjek hukum yang lain, misalnya jual beli, tukar menukar, wasiat, hibah harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan di hadapan PPAT setempat, selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Setelah tanah yang menjadi hak milik itu bersertipikat, barulah dapat dilakukan proses jual beli menurut UUPA.

Proses jual beli ini dengan 2 (dua) tahapan utama yaitu perjanjian antara calon penjual dan pembeli yang diakhiri dengan adanya kata sepakat dan mufakat dalam menentukan segala sesuatunya, tentang tanah dan harganya. Kemudian calon pembelid dan calon penjual menghadap PPAT selaku Pejabat Pembuat

Akta Tanah setempat untuk melakukan peralihan hak atas tanah tersebut. Untuk tanah yang sudah bersertipikat, dalam pembuatan akta jual beli dihadiri oleh 2 orang saksi, tidak harus Kepala Desa dan anggota Pemerintahan Desa, orang lain juga bisa menjadi saksi. Tetapi biasanya saksi ini diambil dari pegawai kantor PPAT yang bersangkutan.

Demikian pula bagi pemegang hak atas tanah, bila akan mengadakan peralihan hak atas tanah, yang tujuannya untuk memindahkan hak dari satu pihak kepada pihak lain, harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan di hadapan PPAT yang ditunjuk oleh Menteri Agraria/epala Badan Pertanahan Nasional. Hal ini sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Pasal 19, yang mengatur peralihan hak atas tanah, yang menyebutkan:

“Setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan sesuatu hak baru atas tanah, menggadaikan tanah atau meminjam uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan, harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan di hadapan Pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agraria (selanjutnya dalam PP ini disebut sebagai Pejabat)”.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 pada Pasal 1 ayat (1), memberibatasan pengertian PPAT adalah sebagai berikut: “PPAT, selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat data-data otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hakmilik atas satuan rumah susun”.

Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Pasal 19 ayat (1), menyatakan bahwa: “Sebelum melaksanakan pembuatan akta mengenai pemindahan atau pembebanan hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, PPAT wajib terlebih dulu melakukan pemeriksaan pada Kantor Pertanahan mengenai kesesuaian sertipikat hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang bersangkutan dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan setempat dengan memperlihatkan sertipikat asli.”

Dengan demikian sebelum PPAT melakukan peralihan hak atas tanah khususnya hak milik melalui jual beli yang dibuktikan dengan pembuatan akta dalam hal ini akta jual beli maka PPAT yang bersangkutan wajib melakukan pemeriksaan/pengecekan sertipikat pada Kantor Pertanahan setempat untuk mencocokkan sertipikat asli dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan setempat, dengan memperlihatkan sertipikat asli.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 1 ayat (20), sertipikat yang dimaksud di sini adalah surat tanda bukti hak. Sertipikat tanah merupakan tanda hak bukti yang kuat bukan sebagai tanda bukti dasar yang terkuat yang mutlak dan yang tidak dapat diganggu gugat. Sebagai tanda bukti hak yang kuat maksudnya adalah selama tidak dapat dibuktikan kepemilikannya oleh orang lain, baik data fisik maupun data yuridis, maka harus diterima sebagai data yang benar. Sudah tentu data fisik maupun data yuridis yang tercantum dalam sertipikat tersebut harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan.

Daftar-daftar yang dimaksud di sini adalah buku tanah dan surat ukur. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang dimaksud dengan buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada. Sedangkan pengertian surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian.

Data yuridis yang dimaksud di sini adalah keterangan mengenai status hokumbidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya, dan hak pihaklain serta beban-beban lain yang membebaninya.

Sedangkan data fisik yang dimaksud di sini adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya (Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Pasal 1 ayat (3))

Adapun syarat yang harus dipenuhi dalam pembuatan akta jual beli hak atas tanah, antara lain :

1. Ada penghadap, dalam hal ini penjual dan pembeli.



2. Harus ada sertipikat tanah yang bersangkutan dan saksi yang biasanya dari pegawai PPAT yang bersangkutan.
3. Jika tanahnya belum bersertipikat, maka harus menunjukkan SKPT (Surat Keterangan Pendaftaran Tanah) dari Kantor Pertanahan setempat, yang disaksikan oleh Pamong Praja.
4. Hanya tanah dan bangunan.
5. Menanggung biaya balik nama.

Jika syarat-syarat tersebut di atas sudah dipenuhi maka barulah PPAT yang bersangkutan membuat akta jual beli hak atas tanah. Peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli yang tidak dilakukan di hadapan PPAT memang tidak ada sanksinya bagi kedua belah pihak. Namun para pihak akan menemui kesulitan praktis, yaitu penerima hak tidak akan dapat mendaftarkan peralihan haknya pada Kantor Pertanahan setempat sehingga tidak akan mendapat sertipikat atas namanya. Hal ini menyebabkan peralihan hak atas tanah tersebut tidak akan mempunyai kekuatan hukum dan jaminan kepastian hukum atas diadakannya peralihan hak milik atas tanah tersebut.

Menurut ketentuan Pasal 39 ayat (1), Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa :

- 1) PPAT menolak membuat akta jika :
  - a. Mengenai bidang tanah yang sudah terdaftar atau hak milik atas satuan rumah susun, kepadanya tidak disampaikan sertipikat asli hak yang bersangkutan atau sertipikat yang disahkan tidak sesuai dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan; atau
  - b. Mengenai bidang tanah yang belum terdaftar, kepadanya tidak disampaikan :
    1. Surat bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 24 ayat (1) atau surat keterangan Kepala Desa/Kelurahan yang menyatakan bahwa yang bersangkutan menguasai sebidang tanah tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2); dan

2. Surat keterangan yang menyatakan bahwa bidang tanah yang bersangkutan belum bersertipikat dari Kantor Pertanahan atau untuk tanah yang terletak di daerah yang jauh dari kedudukan Kantor Pertanahan, dari pemegang hak yang bersangkutan dengan dikuatkan oleh Kepala desa / Kelurahan; atau
  - c. Salah satu atau para pihak yang akan melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan atau salah satu saksi sebagaimana dimaksud dalam pasal 38 tidak berhak atau tidak memenuhi syarat untuk bertindak demikian; atau
  - d. Salah satu pihak atau para pihak bertindak atas dasar surat kuasa mutlak yang pada hakikatnya berisikan perbuatan hukum pemindahan hak; atau
  - e. Untuk perbuatan hukum yang akan dilakukan belum diperoleh ijin Pejabat atau instansi yang berwenang apabila ijin tersebut diperlukan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku; atau
  - f. Objek perbuatan hukum yang bersangkutan sedang dalam sengketa mengenai data fisik dan atau data yuridisnya; atau
  - g. Tidak dipenuhinya syarat lain atau dilanggar larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
- 2) Penolakan untuk membuat akta tersebut diberitahukan secara tertulis kepada pihak-pihak yang bersangkutan disertai alasannya. Jadi dalam hal ini PPAT bukan saja wajib membuat akta, tetapi PPAT juga berhak menolak membuat akta jika tidak memenuhi syarat yang telah ditentukan. Akta otentik tersebut mempunyai kekuatan pembuktian yang mutlak. Apabila timbul sengketa di antara pihak yang melakukan perjanjian tersebut, maka apa yang termuat dalam akta otentik tersebut merupakan bukti yang sempurna, sehingga tidak perlu lagi dibuktikan dengan alat-alat pembuktian lain. Berbeda dengan akta di

bawah tangan yang masih dapat disangkal dan baru mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna apabila diakui oleh kedua belah pihak, yang hanya bermodalkan kepercayaan tanpa dibarengidnegan surat perjanjian hitam diatas putih dengan menghadap dihadapan PPAT setempat. Akta ini juga berfungsi sebagai sumber keterangan dalam melakukan pendaftaran peralihan hak atas tanah khususnya hak milik karena jual beli tersebut.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1998 Pasal 2, menyebutkan bahwa :

“Tugas Pokok PPAT adalah melaksanakan sebagian kegiatan Pendaftaran Tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukan perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik satuan rumah susun.”

Akta jual beli tanah tersebut dibuat dalam bentuk asli dalam 2 lembar, yaitu 1 lembar sebanyak 1 rangkap disimpan oleh PPAT yang bersangkutan dan 1 lembar lagi sebanyak 1 rangkap atau lebih dikirim kepada Kantor Pertanahan bersama dengan berkas lain untuk keperluan pendaftaran peralihan hak atas tanah tersebut karena jual beli. Sedangkan pada penjual dan pembeli diberikan salinan aktanya.

Dengan selesainya pembuatan akta jual beli tanah khususnya untuk tanah milik yang sudah bersertipikat, berarti selesainya pula peralihan hak milik atas tanah yang diperjualbelikan. Sehingga secara resmi pihak pembeli sejak saat itu menjadi pemegang hak yang sah atas tanah yang dialihkan tersebut.

Berdasarkan hal tersebut di atas, dapat ditarik pengertian bahwa peralihan hak milik atas tanah yang dikarenakan jual beli tanah merupakan suatu perbuatan hukum yang sengaja dilakukan oleh satu pihak dengan maksud untuk memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain, di mana berpindahnya hak milik atas tanah tersebut diinginkan oleh kedua belah pihak melalui jual beli. Dengan adanya perpindahan hak milik atas tanah, maka si pemilik yang baru akan mendapatkan tanah hak miliknya dan wajib mendaftarkan peralihan haknya tersebut beserta akta jual beli yang dibuat oleh dan di hadapan PPAT selaku pejabat pembuat akta tanah pada Kantor Pertanahan setempat untuk mendapatkan

kepastian hukum dan jaminan hukum atas beralihnya hak atas tanah tersebut serta sahnyanya perbuatan hukum tersebut.

Hal ini sebagai bukti telah dilakukannya perjanjian peralihan hak atas tanah tersebut yang dikarenakan jual beli, di antara kedua belah pihak mengenai bidang tanah yang dialihkan haknya tersebut.

Menurut Soebekti yang dimaksud dengan perjanjian adalah suatu peristiwa di mana seseorang berjanji kepada orang lain atau di mana 2 orang (pihak) itu saling berjanji untuk melaksanakan sesuatu hal<sup>33</sup>.

Jual beli dalam kehidupan sehari-hari, dapat diartikan sebagai suatu perbuatan dimana seseorang melepaskan uang untuk mendapatkan barang yang dikehendaki secara sukarela. Pengertian jual beli dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, jual beli mempunyai arti persetujuan saling mengikat antara penjual yakni pihak yang menyerahkan barang dan pembeli sebagai pihak yang membayar harga barang yang dijual. Sedangkan pengertian jual beli menurut *Burgerlijk Wetboek (BW)* adalah suatu perjanjian bertimbang balik dalam mana pihak yang satu (penjual) berjanji untuk menyerahkan hak milik atas suatu barang, sedangkan pihak yang lain (pembeli) berjanji untuk membayar harga yang terdiri dari sejumlah uang sebagai imbalan dari perolehan hak milik tersebut<sup>34</sup>.

Menurut Pasal 1457 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, menyebutkan bahwa: "Jual beli adalah suatu persetujuan dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan dan pihak lain membayar harga yang telah dijanjikan." Sedangkan pengertian jual beli menurut pasal 1458 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, adalah: "Jual beli dianggap telah terjadi antara kedua belah pihak, seketika setelah orang-orang ini mencapai sepakat tentang kebendaan tersebut dan harganya, meskipun kebendaan itu belum disahkan maupun harganya belum dibayar." Jual beli dalam Hukum Perdata tersebut bersifat obligator artinya bahwa perjanjian jual beli baru meletakkan hak dan kewajiban timbal balik antara kedua belah pihak (penjual dan pembeli) yaitu meletakkan pada penjual

---

<sup>33</sup> Soebekti, 1983, *Asas-asas Perjanjian*, Alumni, Bandung, hal 1

<sup>34</sup> Soebekti, 1985, *Hukum Perikatan*, Alumni, Bandung, hal 11

kewajiban untuk menyerahkan hak milik atas barang yang dijualnya, sekaligus memberikan kepadanya hak untuk menuntut pembayaran harga yang telah disetujui dan di lain pihak meletakkan kewajiban kepada pembeli untuk membayar harga barang sebagai imbalan haknya, untuk menuntut penyerahan hak milik atas barang yang dibelinya (Soedharyo Soimin, SA, 1994: 95).

Jadi yang dimaksud jual beli adalah terjadinya suatu peristiwa yang dilakukan antara kedua belah pihak, satu pihak sebagai penerima di pihak lain yang menyerahkan. Pihak penerima/pemberi mempunyai kewajiban (dalam hal ini sebagai pembeli) membayar sejumlah uang dan di pihak lain yang melepaskan/menyerahkan sesuatu barang (dalam hal ini sebagai penjual) dengan menerima sejumlah uang. Hak atas tanah adalah hak-hak yang dimiliki seseorang atas tanah, yang memberikan kewenangan bagi seseorang untuk menguasai tanah yang dimilikinya dengan memperhatikan fungsi sosial.

Dalam hukum adat, jual beli hak atas tanah merupakan suatu perbuatan hukum yang berupa penyerahan tanah yang bersangkutan dari penjual kepada pembeli untuk selama-lamanya, pada saat mana pihak pembeli menyerahkan harganya pada penjual<sup>35</sup>.

Dalam hukum adat, jual beli hak atas tanah dilakukan oleh Kepala Desa yang karena kedudukannya bahwa jual beli itu tidak melanggar hukum yang berlaku. Jadi Kepala Desa tidak hanya bertindak sebagai saksi melainkan sebagai pelaku hukum. Dan juga Kepala Desa ini bertindak sebagai orang yang menjamin tidak adanya suatu pelanggaran hukum yang berlaku dalam hal jual beli itu. Dengan kata lain, bahwa dengan dilakukannya jual beli oleh Kepala Desa itu, jual beli dianggap “terang” sehingga masyarakat mengakuinya akan sahnya jual beli tersebut. Sumber hukum adat yang dimaksud di sini adalah hukum adat istiadat dari masyarakat setempat yang hidup, berdomisili, bersumber penghidupan di daerah itu, mempunyai suatu kepercayaan/agama dan bila meninggal akan dimakamkan di daerah itu juga.

---

<sup>35</sup> B. Ter Haar, Bzn. Asas-asas dan susunan Hukum Adat (terjemahan Bazuki), Alumni, Bandung, 1974, hal 106

Dalam pelaksanaannya biasanya dibuatkan suatu surat, yang isinya menyatakan bahwa penjual telah menyerahkan dan telah menerima uang pembayarannya. Dalam jual beli tanah menurut adat ini dikenal pula dengan nama “perjanjian akan jual beli” yaitu suatu kesepakatan antara seorang calon penjual dengan seorang calon pembeli. Kesepakatan ini meliputi tentang tanah yang akan dijual, berapa harganya dan bagaimana jual beli tersebut akan dilaksanakan. Kesepakatan itu biasanya disertai dengan suatu panjer (baik berupa uang/barang). Apabila jual beli tidak jadi dan yang menyebabkan ketidakjadian itu adalah si pembeli maka uang panjer tersebut hilang sedangkan jika si penjual yang melakukannya maka biasanya pembeli menuntut ganti rugi dengan mendapatkan panjernya yang telah dibayar. Dengan demikian Jual Beli Tanah adalah orang/Badan Hukum (sebagai pihak) yang menyerahkan sejumlah uang dan menerima hak atas tanah, dipihak lain sebagai pihak penjual akan menerima sejumlah uang dan menyerahkan hak atas tanahnya.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa jual beli hak atas tanah adalah peristiwa beralihnya suatu hak atas tanah baik secara keseluruhan atau sebagian dari hak itu dari seseorang kepada orang lain atau badan hukum dengan membayar sejumlah uang. Sebelum dilakukan jual beli hak atas tanah, antara pemilik tanah dengan calon pembeli tentunya sudah dicapai kata sepakat mengenai akan dilaksanakannya jual beli hak atas tanah tersebut, tanah mana yang akan dijual, bilamana dilakukan penjualan, yang akhirnya kata sepakat itu akan menimbulkan perjanjian yang kiranya disebut perjanjian akan melakukan jual beli hak atas tanah.

Dalam melakukan jual beli hak atas tanah, ada 4 syarat mengenai sahnya suatu perjanjian jual beli hak atas tanah, yaitu :

1. Syarat sepakat mereka yang mengikatkan dirinya

Dalam hal ini berarti kedua belah pihak sama-sama sepakat untuk mengadakan suatu perjanjian jual beli yang mutlak, yang berupa perjanjian tertulis berupa akta jual beli yang dibuat di hadapan PPAT selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah.

2. Syarat cakap

Untuk mengadakan suatu perbuatan hukum, dalam hal ini perjanjian jual beli hak atas tanah, maka yang berhak adalah para pihak yang sah yakni yang memenuhi syaratdewasa menurut hukum, sehat pikiran dan tidak di bawah pengampuan.

### 3. Syarat hal tertentu

Apa yang diperjanjikan oleh kedua belah pihak harus dicantumkan dengan jelasdalam akta jual beli tanah, baik itu mengenai luas, status, harga, letak tanah serta hak dan kewajiban kedua belah pihak harus tertuang dengan jelas. Hal ini dikarenakan untuk menghindari sengketa di kemudian hari.

### 4. Syarat sebab yang halal.

Di dalam mengadakan suatu perjanjian, isi dan tujuan perjanjian itu harus jelas,berdasarkan kesepakatan dan keinginan kedua belah pihak yang mengadakan perjanjian, dalam hal ini jual beli tanah serta tidak merugikan salah satu pihak yang mengadakan perjanjian tersebut.

Dalam proses jual beli hak atas tanah, diperlukan adanya kedua belah pihak yang melakukan perbuatan hukum yaitu penjual dan pembeli, sehingga terjadilah proses pemindahan hak atas tanah, yang wujudnya adalah salah satu pihak memindahkan haknya atas sebidang tanah pada pihak lain yang memperoleh hak atas tanah itu.

Ada beberapa hal yang harus dipastikan kejelasannya dari penjual dan pembeli<sup>36</sup>:

#### 1. Penjual berhak menjual tanah

Calon penjual harus berhak menjual tanah tersebut. Berhak di sini maksudnya si penjual merupakan pemegang hak yang sah dari hak atas tanah itu. Untuk memudahkan maka pemegang hak itu kita sebut pemilik tanah. Jikalau pemilik sebidang tanah hanya seseorang, maka ia berhak untuk menjual sendiri tanah itu, akan tetapi bila pemilik sebidang tanah tersebut

2 orang, maka yang berhak menjual tanah tersebut adalah 2 orang itu secara bersama-sama, tidak diperbolehkan dilakukan hanya dengan seorang saja yang bertindak sebagai penjual. Dan

---

<sup>36</sup> Harsono, Budi.1994. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*.: Djambatan, haL 121

jika penjual tidak berhak menjual tanah tersebut, maka perbuatan hukum penjual tersebut batal demi hukum. Artinya sejak semula hukum menganggap tidak pernah terjadi jual beli. Apabila hal ini terjadi maka akan merugikan pihak pembeli, sebab pembeli sudah membayar harga tanah tersebut kepada penjual, sedangkan hak atas tanah yang dibelinya tidak pernah beralih kepadanya, walaupun mungkin ia telah menguasai tanah itu. Sewaktu-waktu orang yang merasa berhak atas tanah itu dapat menuntut melalui pengadilan, supaya tanah itu diserahkan kembali kepadanya. Tuntutan itu sangat beralasan sebagai pembeli tanah yang membeli dari yang berhak akan dipaksa mengosongkan tanah yang mungkin di atasnya sudah ada bangunan dan ditempati. Maka sebelum terjadi jual beli dipastikan bahwa penjual tersebut jelas berhak secara hukum sebagai pemegang atas tanah dan dapat melakukan jual beli tersebut.

2. Penjual dan pembeli harus berwenang

Seseorang dinyatakan jelas berhak atas suatu **tanah** untuk menjualnya, tetapi belum tentu orang tersebut berwenang menjual jika tidak dipenuhi syarat-syarat tertentu. Salah satu syarat yang terpenting untuk berwenang melakukan perbuatan hukum jual beli adalah sudah cakap umurnya, seorang Warga Negara Indonesia yang menurut hukum sudah memiliki surat tanda bukti penduduk. Jika hal tersebut belum dapat dipenuhi maka subjek tersebut diwakilkan oleh wali dari subjek tersebut.

3. Penjual boleh menjual

Seseorang mungkin berhak untuk menjual sebidang **tanah** dan juga orang itu berwenang untuk melakukan penjualan tersebut. Akan tetapi apakah ia boleh/tidak boleh untuk menjual **tanah** tersebut atas namanya, karena subjek penjual tersebut masih memiliki kewajiban-kewajiban tertentu yang belum dijalani/dilakukan, sehingga dinyatakan belum boleh dahulu sampai urusan atau kewajiban yang harus diselesaikan menyangkut jual beli itu selesai.

4. Penjual atau pembeli bertindak sendiri

Penjual atau pembeli mungkin bertindak sendiri atau melalui kuasa, baik penjual ataupun pembeli sebagai subjek dalam



jual beli, bertindak sendiri maupun melalui kuasa dan identitasnya harus jelas, biasanya identitas ini sudah jelas pada akta PPAT. Identitas penjual dan pembeli adalah nama, umur, kewarganegaraan, pekerjaan, tempat tinggal. Jika ia perempuan yang bersuami maka keterangan itu mengenai suaminya harus diketahui juga. Semua itu dapat dibaca dalam KTP (Kartu Tanda penduduk).

#### 5. Pembeli boleh membeli

Setelah jual beli, hapusnya tanah tersebut akan menjadi hak pembeli. Persoalannya adalah apakah pembeli boleh menjadi subjek hak atas tanah yang dibeli itu. Misalnya suatu Perseroan Terbatas menjadi subjek tanah jenis hak milik. Berarti Perseroan Terbatas tersebut tidak boleh membeli tanah yang berstatus hak milik. Perseroan Komanditer tidak boleh menjadi subjek hak milik atas tanah, maka Perseroan Komanditer tidak diperbolehkan membeli tanah berstatus hak milik. Sedangkan mengenai objek jual beli tanah adalah hak atas tanah yang akan dijual. Hak atas tanah yang dijual belumlah tentu dalam arti kata masa/banyaknya tanah, melainkan tanah dalam pengertian penguasaan menurut hukum.

Dalam jual beli tanah, tujuan membeli tanah adalah supaya pembeli dapat secara sah, menguasai dan mempergunakan tanah, tetapi secara hukum yang dibeli atau dijual bukan tanahnya, tetapi hak atas tanahnya. Dalam hal ini batas-batas tanah tetap harus diketahui, supaya tidak terjadi keraguan-keraguan. Bagi tanah yang sudah bersertipikat, maka batas-batas tanah termasuk juga luas, panjang, lebarnya harus ditulis dalam surat ukur. Sedangkan bagi tanah yang belum bersertipikat, maka batas-batas tanah tersebut, harus dijelaskan oleh penjual dan pembeli<sup>37</sup>.

Dalam jual beli hak atas tanah, seringkali bangunan dan tanaman di atas tanah yang bersangkutan turut menjadi objek. Walaupun negara kita menganut asas pemisahan horizontal artinya adanya pemisahan hak antara kepemilikan bangunan dan pemegang

---

<sup>37</sup> Harsono, Budi. 1994. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*.: Djambatan, hal 44

hak atas tanah dan boleh dilakukan perbuatan hak yang berbeda-beda.

Dalam hal ini jual beli tanah beserta benda-benda yang ada di atasnya (bangunan atau tanaman) diperbolehkan untuk dipisah atau juga diperbolehkan untuk dijual bersama-sama, dengan syarat para pemilik dan pemegang hak atas tanah tersebut harus bersama-sama melakukan perbuatan jual beli tersebut. Maka dari itu sebelum dibuat akta jual beli, haruslah jelas apakah bangunan/tanaman di atas tanah itu turut dijual atau dibeli atau tidak. Hal ini nanti disebutkan dalam akta jual beli.

Dengan demikian dalam melakukan transaksi jual beli hak atas tanah harus dibuktikan dengan suatu akta, yang dalam hal ini akta jual beli tanah yang dibuat secara tertulis, dihadapan dan disahkan oleh PPAT selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang berwenang untuk membuat akta sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Hal ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dan jaminan hukum atas kesepakatan yang dibuat oleh penjual dan pembeli, sekaligus melindungi kedua belah pihak dari permasalahan yang mungkin timbul di kemudian hari. Ketentuan mengenai kewajiban dalam pembuatan akta jual beli hak atas tanah di hadapan PPAT selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah ini, terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 37 ayat (1), bahwa: "Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak lainnya melalui lelang, hanya dapat didaftarkan, jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundangan yang berlaku".

Sehingga dengan demikian peristiwa beralihnya suatu hak atas tanah, baik itu sebagian atau seluruhnya dari hak itu dari seseorang kepada orang lain/ Badan Hukum dengan membayar sejumlah uang, hal ini dinamakan dengan jual beli hak atas tanah.

#### **D. Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah dengan Status Hak Milik**

Merupakan keharusan dan kewajiban pemerintah, untuk mengatur dan menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Dalam Pasal 19 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, menyebutkan bahwa :

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi :
  - a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
  - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
  - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Adapun yang dimaksud dengan pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 1 Ayat (1), berbunyi sebagai berikut: "Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya." Pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan pertama-tama memerlukan tersedianya perangkat hukum yang tertulis lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan ketentuan-ketentuannya.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pada Pasal 3 menyebutkan bahwa : "Pendaftaran tanah bertujuan :

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat

memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;

3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Dengan demikian tujuan diselenggarakannya pendaftaran tanah sebagaimana telah diuraikan di atas adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat terhadap kepastian hukum mengenai tanah yang dimilikinya, sehingga perbuatan hukum terhadap tanah dapat diselenggarakan secara sederhana, cepat, murah dan aman.

Menurut Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka.

Asas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah. Asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

Asas terjangkau yaitu keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah.

Sedangkan asas mutakhir yang dimaksud yaitu kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata dilapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

Dengan pendaftaran tanah, pemerintah memberikan jaminan kepastian hukum, yaitu meliputi :

1. Kepastian hukum mengenai orang/Badan Hukum yang menjadi pemegang hak atas tanah. Kepastian mengenai siapa yang memiliki sebidang tanah atau subjek hak.
2. Kepastian hukum bidang tanah mana yang dimilikinya. Hal ini menyangkut letak, batas serta luas bidang tanah tersebut atau objek hak.
3. Kepastian hukum mengenai hak atas tanahnya.

Dalam pendaftaran tanah, hak-hak atas tanah dibukukan ke dalam buku tanah dan diterbitkan sertipikat sebagai tanda bukti pemilikan tanahnya. Pemindahan hak seperti jual beli, hibah, waris, tukar menukar, yang telah selesai dilakukan peralihannya, wajib diikuti pendaftarannya pada Kantor Pertanahan setempat. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan alat bukti yang lebih kuat dan lebih luas daya pembuktiannya dari pada akta PPAT, yang membuktikan telah terjadinya peralihan hak atas tanah yang dilakukan serta sahnyanya peralihan tersebut.

Bagi pemegang hak milik atas tanah, setiap peralihan, hapus dan pembebanannya harus didaftarkan pada Kantor Pertanahan dalam rangka pelaksanaan hukum pertanahan yang asas dan ketentuan-ketentuan pokoknya dituangkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Pendaftaran peralihan hak atas tanah karena jual beli ini merupakan pendaftaran peralihan hak atas tanah, dimana pendaftaran peralihan hak atas tanah ini dilakukan oleh Kantor Pertanahan setempat. Pendaftaran ini bertujuan untuk memenuhi salah satu asas pendaftaran yaitu asas mutakhir/pemeliharaan data pendaftaran dalam buku tanah, yakni mengenai kejadian hukum yang pernah terjadi pada tanah tersebut.

Tujuan pendaftaran peralihan hak milik atas tanah karena jual beli ini untuk memberikan jaminan hukum hak atas tanah dan kepastian hukum hak atas tanah dan memperoleh surat bukti yang lebih kuat dan lebih luas dengan pembuktiannya melalui peralihannya karena jual beli sehingga akan mendapatkan sertipikat atas namanya.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa administrasi pendaftaran peralihan hak atas tanah yang ada di Kantor Pertanahan mempunyai sifat terbuka bagi umum, maka dengan dicatatnya peralihan hak tersebut pada buku tanah haknya, bukan berarti hanya memindahkan hak yaitu dalam hal ini penjual dan pembeli saja, akan tetapi juga pihak ketigapun dianggap mengetahui bahwa pembeli tersebut adalah pemegang hak yang baru atas tanah tersebut.

Seperti yang dijelaskan dalam Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 23 ayat (1) dan (2), yang menyatakan bahwa :

1. Hak milik demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam pasal 19.
2. Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnyanya peralihan dan pembebanan hak tertentu.

Pendaftaran yang dimaksud disini adalah kegiatan pencatatan peralihan hak atas tanahnya khususnya hak milik karena jual beli, yang merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai beralihnya serta hapusnya hak-hak tersebut. Dengan adanya perpindahan hak milik atas tanah tersebut, maka si pemilik yang baru akan mendapatkan tanah hak miliknya dan wajib mendaftarkan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah pada Kantor Pertanahan setempat untuk mendapatkan kepastian hukum dan jaminan hukum atas beralihnya hak atas tanah tersebut, dan juga sebagai bukti telah dilakukannya perjanjian peralihan hak atas tanah tersebut.

Dengan demikian berpindahnya hak milik atas tanah tersebut diketahui/diinginkan oleh pihak yang melakukan perjanjian peralihan. Yang dimaksud dengan pendaftaran peralihan hak atas tanah adalah kegiatan pencatatan mengenai peralihan hak atas tanah. Pencatatan peralihan hak atas tanah adalah suatu kegiatan pencatatan administrasi/yuridis bahkan kadang teknis atas beralihnya/berpindahnya kepemilikan suatu bidang tanah dari satu pihak ke pihak lain. Di mana dalam menyelenggarakan pendaf-

taran peralihan hak atas tanah ini pencatatan/pembukuannya dibukukan ke dalam daftar isian. Daftar isian yang dimaksud di sini adalah daftar-daftar yang dipergunakan untuk melakukan pencatatan administrasi mengenai peralihan hak atas tanah. Pendaftaran ini merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan hak tersebut.

Pendaftaran peralihan hak milik merupakan kewajiban bagi setiap orang yang melakukan peralihan hak milik tersebut. Pendaftaran peralihan hak milik atas tanah tersebut, dilakukan oleh Kantor Pertanahan setempat yang dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh PPAT selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah, bila syarat-syarat pendaftaran peralihan hak tersebut dipenuhi. Dengan demikian PPAT bertugas untuk membuat, mencatat dan melaporkan setiap akta yang dibuatnya supaya terjadi koordinasi dan pengawasan terhadap setiap bidang tanah yang akan beralih/berpindah hak kepada orang lain. Dengan adanya pencatatan dan pengawasan yang dilakukan Kantor Pertanahan dengan dibantu oleh PPAT maka setiap perbuatan hukum mengenai hak atas tanah tersebut dapat dikontrol dan diawasi.

Menurut Pasal 45 ayat (1), (2) dan (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, menyatakan bahwa :

1. Kepala Kantor Pertanahan menolak untuk melakukan pendaftaran peralihan atau pembebanan hak, jika salah satu syarat di bawah ini tidak dipenuhi :
  - a. Sertipikat atau surat keterangan tentang keadaan hak atas tanah tidak sesuai lagi dengan daftar-daftar yang ada pada Kantor Pertanahan;
  - b. Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam pasal 37 ayat 1 tidak dibuktikan dengan akta PPAT atau kutipan risalah lelang sebagaimana dimaksud dalam pasal 41, kecuali dalam keadaan tertentu sebagaimana dimaksud dalam pasal 37 ayat 2;
  - c. Dokumen yang diperlukan untuk pendaftaran peralihan atau pembebanan hak yang bersangkutan tidak lengkap;
  - d. Tidak dipenuhi syarat lain yang ditentukan dalam peraturan perundang undangan yang bersangkutan;

- e. Tanah yang bersangkutan merupakan objek sengketa di pengadilan;
  - f. Perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta PPAT batal atau dibatalkan oleh putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; atau
  - g. Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam pasal 37 ayat 1 dibatalkan oleh para pihak sebelum didaftar oleh Kantor Pertanahan.
2. Penolakan Kepala Kantor Pertanahan dilakukan secara tertulis, dengan menyebut alasan-alasan penolakan itu.
  3. Surat penolakan disampaikan kepada yang berkepentingan, disertai pengembalian berkas permohonannya, dengan salinan kepada PPAT atau Kepala Kantor lelang yang bersangkutan. Adapun ketentuan mengenai kewajiban bagi PPAT untuk segera melakukan pendaftaran peralihan hak atas tanah khususnya hak milik yakni pada Pasal 40 ayat (1) dan (2), yang menyatakan bahwa :
    1. Selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal ditandatanganinya akta yang bersangkutan, PPAT wajib menyampaikan akta yang dibuatnya berikut dokumen-dokumen yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan untuk didaftar.
    2. PPAT wajib menyampaikan pemberitahuan tertulis mengenai telah disampaikannya akta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada para pihak yang bersangkutan.

Dengan demikian pendaftaran peralihan hak milik atas tanah karena jual beli, adalah kegiatan untuk mendaftarkan tanah miliknya yang telah dilakukan peralihan haknya melalui jual beli, yang dibuktikan dengan akta jual beli tanah yang dibuat oleh dan dihadapan PPAT selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah pada Kantor Pertanahan setempat. Hal ini dilakukan agar perbuatan hukum mengenai peralihan hak milik atas tanah karena jual beli tersebut mempunyai kekuatan hukum dan jaminan kepastian hukum telah diadakannya jual beli tanah tersebut.

Menurut Pasal 37 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa : "Peralihan hak atas tanah dan hak



milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak lainnya melalui lelang, hanya dapat didaftarkan, jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundangan yang berlaku”.

Dalam melakukan pendaftaran peralihan hak milik atas tanah karena jual beli selambat-lambatnya 7 hari kerja sejak ditandatanganinya akta jual beli tanah, PPAT wajib menyampaikan akta yang dibuatnya berikut berkas-berkas yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan setempat untuk keperluan pendaftarannya. Dalam hal ini PPAT bertanggung jawab untuk memeriksa syarat-syarat untuk sahnya perbuatan hukum yang bersangkutan antara lain dengan mencocokkan data yang terdapat dalam sertifikat dengan data yang ada di Kantor Pertanahan. Selanjutnya PPAT yang bersangkutan memberitahukan secara tertulis mengenai telah disampaikannya akta jual beli tanah tersebut pada para pihak yang bersangkutan.

Untuk dapat memberikan jaminan kepastian hukum, dalam pendaftaran peralihan hak atas tanah dengan status hak milik karena jual beli, diterbitkan peraturan perundang-undangan yang berlaku masa pembangunan jangka panjang. Adapun Dasar Hukum dari Kegiatan Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah dengan Status Hak Milik Karena Jual Beli, adalah :

1. Undang-Undang Dasar 1945 pasal 33 ayat 3, menyebutkan bahwa : “Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.
2. Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.
  - a. Pasal 19 “Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”.
  - b. Pasal 23 ayat (1) dan (2)
    - 1) Hak milik demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus

- didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam pasal 19.
- 2) Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnyanya peralihan dan pembebanan hak tertentu.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
    - a. Pasal 1 ayat (1) "Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya."
    - b. Pasal 37 ayat (1) dan (2)
      - 1) Dalam keadaan tertentu sebagaimana yang ditentukan oleh Menteri, Kepala Kantor Pertanahan dapat mendaftarkan pemindahan hak atas bidang tanah hak milik, yang dilakukan diantara perorangan Warga Negara Indonesia yang dibuktikan dengan akta yang tidak dibuat oleh PPAT, tetapi yang menurut Kepala Kantor Pertanahan tersebut kadar kebenarannya dianggap cukup untuk mendaftarkan pemindahan hak yang bersangkutan.
    - c. Pasal 40 ayat 1 dan 2
      - 1) Selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal ditandatanganinya akta yang bersangkutan, PPAT wajib menyampaikan akta yang dibuatnya berikut dokumen-dokumen yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan untuk didaftarkan.

- 2) PPAT wajib menyampaikan pemberitahuan tertulis mengenai telah disampaikannya akta sebagaimana dimaksud pada ayat 1 kepada para pihak yang bersangkutan.
- d. Pasal 46 ayat (1), (2) dan (3)
- 1) Kepala Kantor Pertanahan menolak untuk melakukan pendaftaran peralihan atau pembebanan hak, jika salah satu syarat di bawah ini tidak dipenuhi:
    - a. Sertipikat atau surat keterangan tentang keadaan hak atas tanah tidak sesuai lagi dengan daftar-daftar yang ada pada Kantor Pertanahan;
    - b. Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) tidak dibuktikan dengan akta PPAT atau kutipan risalah lelang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41, kecuali dalam keadaan tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (2);
    - c. Dokumen yang diperlukan untuk pendaftaran peralihan atau pembebanan hak yang bersangkutan tidak lengkap;
    - d. Tidak dipenuhi syarat lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan;
    - e. Tanah yang bersangkutan merupakan objek sengketa di pengadilan;
    - f. Perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta PPAT batal atau dibatalkan oleh putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; atau
    - g. Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam pasal 37 ayat (1) dibatalkan oleh para pihak sebelum didaftar oleh Kantor Pertanahan.

- 2) Penolakan Kepala Kantor Pertanahan dilakukan secara tertulis, dengan menyebut alasan-alasan penolakan itu.
- 3) Surat penolakan disampaikan kepada yang berkepentingan, disertai pengembalian berkas permohonannya, dengan salinan kepada PPATatau Kepala Kantor lelang yang bersangkutan.
4. Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 (Pendaftaran Tanah).

#### E. Konversi Hak Atas Tanah

Konversi adalah perubahan hak atas tanah yang terjadi pada tanggal 24 september 1960 dari hak atas tanah lama (yang berpokok pada Buku II Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia) menjadi hak atas tanah baru menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

Ketentuan Ketentuan Konversi diatur dalam bagian Kedua UUPA sebagaimana dinyatakan dalam bagian Kelima UUPA Jenis hak atas tanah di Indonesia sebelum dan Sesudah berlakunya Undang Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok pokok Agraria yang diundangkan pada Tanggal 24 September 1960 (selanjutnya ditulis UUPA), sebagai berikut:

SEBELUM UUPA	SEJAK BERLAKUNYA UUPA
Hak lama dalam arti hak atas tanah sebelum berlakunya UUPA yang berlaku hokum agrariayang bersifat “dualisme” Hak atas tanah menurut Hukum Barat (yang berpokok pada Buku II Kitab Undang-undang Hukum Perdata/ BW), seperti: Eigendom, Erfpacht, Opstal, Hak Vruchtgebruik, Gebruik,	Yang dimaksud hak baru Hak-hak atas tanah adalah hak sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA ialah: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah,

Grant Controleur, Bruikleen dll Hak atas tanah menurut hukum adat seperti: milik, yasan, andarbeni, hak atas druwe, hak atas druwe desa, pesini, Ganggam Bauntuik, Anggaduh, Bengkok, Lungguh, Pituwas dll	hak memungut-hasil hutan, hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53
---	--

Setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, maka banyak perubahan yang terjadi dalam ketentuan hak-hak atas tanah. Salah satunya adalah diadakan konversi hak atas tanah oleh pemerintah. Adapun yang dimaksud dengan konversi adalah :

Penyesuaian Hak-Hak atas tanah yang pernah tunduk kepada sistem hukum lama yaitu: Hak-Hak tanah menurut kitab undang-undang Hukum Perdata Barat dan tanah-tanah yang tunduk kepada Hukum Adat untuk masuk dalam sistem hak-hak tanah menurut ketentuan UUPA

Yang menjadi pokok dilaksanakannya konversi dalam Hukum Agraria Nasional, adalah dimana hak-hak atas tanah yang dikenal sebelum berlakunya UUPA tidak sesuai dengan jiwa falsafah Negara Pancasila dan UUD 1945 . Hukum Agraria kolonial bersifat dualistis, dimana disamping berlakunya peraturan yang berasal dari Hukum Agraria Adat berlaku pula Hukum Agraria yang berdasarkan Hukum perdata barat, dengan demikian terdapat tanah -tanah dengan hak-hak Barat dan tanah tanah hak adat Indonesia.

Hak-Hak atas tanah yang dikonversikan itu bukan saja hak-hak atas tanah yang bersumber pada hukum perdata barat saja tetapi juga hak-hak atas tanah yang dikenal dalam hukum adat seperti ganggam bauntuak, bengkok, gogolan dan sebagainya. Hak-hak ini dikonversikan, karena tidak sesuai dengan jiwa Hukum Agraria Nasional, yaitu karena sifatnya yang feodalis.

Masih banyaknya masyarakat yang belum paham tentang konversi hak atas tanah ini menimbulkan berbagai permasalahan-permasalahan ditengah-tengah masyarakat. Misalnya: bagaimanakah cara mengkonversikan hak-hak atas tanah tersebut. Berdasarkan hal inilah, maka penulis tertarik membahas tentang :

### **I. Pengertian dan Dasar Hukum Konversi**

Pengertian konversi dalam tulisan ini adalah konversi mengenai hak-hak atas tanah sebagai mana dimaksudkan oleh pakar Hukum Agraria A P. Perlindungan. bahwa konversi adalah<sup>38</sup> :

Penyesuaian Hak-Hak atas tanah yang pernah tunduk kepada sistem hukum lama yaitu: Hak-Hak tanah menurut kitab undang-undang Hukum Perdata Barat dan tanah-tanah yang tunduk kepada Hukum Adat untuk masuk dalam sistem hak-hak tanah menurut ketentuan UUPA

Dari istilah konversi tersebut diatas, dalam Hukum Agraria dimaksudkan adalah penyesuaian, peralihan atau perubahan dari hak-hak atas tanah menurut sistem lama yakni hak-hak atas tanah yang pernah tunduk pada ketentuan KUH Perdata atau pun hak-hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Adat kepada hak-hak atas tanah menurut sistem UUPA.

Dasar Hukum pelaksanaan konversi terdapat pada bagian kedua UUPA terdiri dari :

Ketentuan konversi bagi tanah yang tunduk pada KUH Perdata diatur dalam Pasal I, III, IV, V, mengenai ketentuan pelaksanaannya dituangkan kedalam beberapa peraturan perundangan antara lain:

- a. Peraturan Menteri Agraria No.2 tahun 1960 tentang pelaksanaan beberapa ketentuan UUPA
- b. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 tahun 1970 tentang penyelesaian konversi hak-hak barat menjadi hak guna bangunan dan hak guna usaha.

---

<sup>38</sup> A.P. Perlindungan, 1991. *Pedoman Pelaksanaan UUPA dan Tata Cara PPAT*, Mandar Maju, Bandung, hal 21

- c. Keppres No. 32 tahun 1979 tentang pokok-pokok kebijaksanaan dalam rangka pemberian hak baru atas tanah asal konversi hak-hak barat.
- d. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.3 tahun 1979 tentang ketentuan ketentuan mengenai permohonan dan pemberian hak atas tanah asal konversi hak barat .

Sedangkan konversi hak-hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Adat diatur dalam pasal II, VI dan VII, ketentuan konversi dengan peraturan pelaksanaannya antara lain :

- a. Peraturan Menteri Agraria No. 2 tahun 1960 tentang pelaksanaan konversi dan pendaftaran bekas hak Indonesia atas tanah
- b. Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 2 tahun 1962 tentang penegasan konversi dan pendaftaran bekas hak-hak Indonesia atas tanah.
- c. Surat keputusan Menteri Dalam Negri no. Sk.26 / DDA / 1970 tentang penegasan konversi dan pendaftaran bekas hak-hak Indonesia atas tanah.

### **Tujuan dan Fungsi Konversi**

Tujuan dari konversi hak-hak atas tanah tidak lepas dari tujuan yang hendak dicapai UUPA yakni unifikasi dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan serta untuk memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah dan terciptanya kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat. Secara lebih khusus konversi bertujuan untuk mengadakan unifikasi hak-hak atas tanah, sehingga kelak tidak ada lagi hak-hak atas tanah produk Hukum yang lama yakni Hak-hak atas tanah yang tunduk pada KUH Perdata yang lebih mengutamakan kepentingan individu maupun hak-hak atas tanah menurut Hukum adat dengan keanekaragamannya itu.

Keseluruhan dari hak-hak atas tanah dari produk hukum yang lama tersebut disesuaikan, dialihkan atau dirobah kedalam salah satu hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam pasal 16 UUPA yaitu :

1. Hak milik,

2. Hak Guna Usaha,
3. Hak Guna Bangunan,
4. Hak Pakai,
5. Hak Sewa,
6. Hak Membuka Hutan,
7. Hak Memungut Hasil Hutan,
8. Dll.

Tentunya hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria huruf (a) sampai dengan (g) tersebut tidak bersifat Limitatif, dalam pengertian bahwa masih dimungkinkannya untuk pengembangan hak-hak atas tanah lainnya, misalnya hak pengelolaan.

Untuk mewujudkan tujuan dari konversi tersebut, dalam proses konversi hak atas tanah di Indonesia harus punya 5 prinsip, dari kelima prinsip tersebut akan semakin jelas terlihat tujuanyang hendak dicapai dan cara penyelesaian dari konversi yang dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia dengan kepribadian Indonesia.

Prinsip-prinsip tersebut adalah :

1. Prinsip Nasionalitas
2. Prinsip Pengakuan hak “ hak atas tanah
3. Prinsip Kepentingan Hukum
4. Prinsip Penyesuaian pada Kepentingan Konversi
5. Prinsip Status Quo hak-hak tanah terdahulu

#### Ad.1. Prinsip Nasionalitas

Prinsip ini dapat terdapat Pasal 9, 21, 30 dan 36 UUPA. Menurut Pasal 9 bahwa warga Negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi air dan ruang angkasa, tanpa membedakan antara laki-laki dan perempuan, mereka mempunyai hak yang sama untuk memperoleh hak-hak atas tanah.

Ketentuan dari Prinsip Nasionalitas ini lebih dirinci dalam Pasal 21 UUPA yang berbunyi :

1. Hanya Warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik



2. Oleh pemerintah ditetapkan badan-badan yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.
3. Orang asing yang sesudah berlakunya UU ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau pencampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga Negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya UU ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau, hak milik tersebut tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena Hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebani tetap berlangsung.
4. Selama seseorang disamping kewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) pasal ini.

Dari ketentuan Pasal 21 UUPA dapat diketahui bahwa betapa konsekwennya Indonesia terhadap prinsip Nasionalitas, maka hak milik sebagai hak terpenuh dan terkuat hanya di peruntukan bagi warga negara Indonesia, orang asing tidak diperkenankan mempunyai tanah walau pun karena pewarisan.

Begitu pula halnya dengan orang-orang yang melakukan pencampuran harta, kewarganegaraan rangkap yakni berkewarganegaraan asing disamping ia warga Negara Indonesia bagi mereka dikenakan sanksi untuk melepaskan hak miliknya itu, dalam jangka waktu 1 tahun jika tidak tanahnya akan jadimilik Negara.

Pasal 30 UUPA memuat prinsip Nasionalitas dari hak guna usaha dan Pasal 36 UUPA tentang Hak Guna Bangunan. Dari ketentuan pasal tersebut terlihat bahwa:

UUPA telah mengIndonesiakan kembali hak-hak atas tanah yang terdapat di Indonesia. Di Zaman berlakunya BW hak-hak atas tanah yang pernah kita kenal seperti hak

Eigendom, opstal, Erfacht tidak mempersoalkan kewarganegaraan/kependudukan seseorang asal saja mau tunduk kepada BW dapat saja memiliki tanah di Indonesia .

#### Ad. 2. Prinsip pengakuan hak-hak tanah terdahulu .

Berlakunya UUPA terjadilah Unifikasi Hukum di Bidang pertanahan. Namun bukan berarti hak-hak atas tanah yang tunduk pada Hukum yang lama, yakni Hukum Perdata Barat dan Hukum Adat menjadi hilang begitu saja, terhadap tanah, yang tunduk pada sistem hukum lama masih diakui keberadaannya. Untuk kemudian melalui Lembaga Konversi disesuaikan kedalam salah satu hak atas tanah menurut sistem UUPA.

Hal demikian memperlihatkan kepribadian dari bangsa Indonesia yang berkeprimanusiaan dalam melaksanakan ketentuan konversi ini. Berlainan dengan Negara-negara penjajah maupun Negara komunis yang mengambil alih daerah pada umumnya.

#### Ad. 3. Prinsip Kepentingan Hukum

Dengan adanya ketentuan konversi maka ada kepastian Hukum mengenai status Hak-hak atas tanah yang tunduk pada sistem Hukum yang lama. Apakah hak tersebut akan dihapuskan atau disesuaikan kedalam hak-hak menurut sistem UUPA dan kepastian berakhirnya masa-masa konversi hak-hak atas tanah bekas tunduk pada KUH Perdata dinyatakan telah berakhir pada tanggal 24 September 1960.

#### Ad. 4. Penyesuaian kepada kepentingan konversi

Sebagaimana telah dijelaskan bahwa ketentuan konversi Indonesia mengakui hak-hak atas tanah, yang lama yang pernah ada sebelum berlaku UUPA, maka terhadap hak-hak yang lama tersebut melalui Lembaga konversi disesuaikan atau dipadankan dengan hak-hak atas tanah menurut UUPA.

Dalam Hal ini tidak terlepas dari prinsip terdahulu yakni prinsip nasionalitas, masalah kewarganegaraan sangat menentukan dalam penyesuaian atau pepadanan tersebut.

#### Ad. 5. Status quo hak-hak tanah terdahulu

Setelah berlakunya UUPA maka tidak mungkin lagi di terbitkan hak-hak baru atas tanah yang tunduk pada Hukum Barat

maupun Adat. Dengan demikian setiap ada perbuatan suatu hak baru atas tanah yang tunduk atau yang akan ditundukkan pada sistem hukum yang lama adalah batal dan tidak berkekuatan Hukum.

### **Hak-hak atas tanah yang dikonversi**

Di dalam uraian terdahulu telah dijelaskan bahwa sebelum berlakunya UUPA ada 2 sistem hukum yang mengatur masalah tanah yaitu sistem menurut KUH Perdata dan Hukum Adat, semenjak berlakunya UUPA tanggal 24-9-1960 kedua sistem hukum tersebut tidak diberlakukan lagi dan terhadap yang pernah di timbulkan oleh kedua sistem hukum tersebut di konversi ke dalam hak-hak atas tanah menurut sistem UUPA. Untuk jelasnya akan diuraikan dibawah ini:

- a. Konversi atas tanah-tanah yang tunduk pada ex KUH Perdata Pasal I ketentuan konversi menyebutkan:
  1. Hak eigendom atas tanah yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini sejak saat tersebut menjadi hak milik, kecuali jika yang mempunyainya tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam Pasal 21.
  2. Hak eigendom kepunyaan Pemerintah Negara Asing, yang dipergunakan untuk keperluan rumah kediaman kepala perwakilan dan gedung kedutaan, sejak mulai berlakunya undang-undang ini menjadi hak pakai tersebut dalam Pasal 41 ayat (1) yang akan berlangsung selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tersebut diatas.
  3. Hak eigendom kepunyaan orang asing, seorang warga negara yang disamping kewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan asing dan badan hukum, yang tidak di tunjuk oleh Pemerintah sebagai dimaksud dalam Pasal 21 ayat (2) sejak mulai berlakunya Undang- undang ini menjadi hak guna bangunan tersebut dalam Pasal 35 ayat (1) dengan jangka waktu 20 tahun.
  4. Jika hak eigendom tersebut dalam ayat (1) pasal ini dibebani dengan hak opstal dan hak erfpacht, maka hak opstal dan hak erfpacht itu sejak mulai berlakunya Undang-

Undang itu menjadi hak guna bangunan tersebut dalam Pasal 35 ayat (1) yang membebani hak milik yang bersangkutan selama sisa waktu hak opstal atau hak erfpacht tersebut diatas,tetapi selama-lamanya 20 tahun.

5. Jika hak eigendom tersebut dalam ayat (3) pasal inidibebani hak opstal atau hak erfpacht, maka hubungan antara yang mempunyai hak eigendom tersebut dan pemegang hak opstal atau hak erfpacht selanjutnya diselesaikan menurut pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Agraria.
6. Hak-hak hipotik, servitut, vruchtgebruik dan hak-hak lain yang membenahi hak eigendom tetap membebani hak milik dan hak guna bangunan tersebut dalam ayat (1) ayat (3) pasal ini, sedangkan hak-hak tersebut menjadi suatu hak menurut Undang-Undang ini.

Dari ketentuan pasal ini dapat disimpulkan bahwa hak eigendom itu dapat di konversi kedalam 3 kemungkinan:

1. Hak eigendom dapat dikonversi menjadi hak milik.
2. Hak eigendom di konversi menjadi hak guna bangunan.
3. Hak eigendom di konversikan menjadi hak pakai.

Ad 1. Hak eigendom di konversikan menjadi hak milik .

Konversi hak eigendom menjadi hak milik apabila pemiliknya berwarganegara Indonesia asli atau berwarganegara tunggal pada tanggal 24 September 1960 atau badan hukum Indonesia dengan syarat badan hukum tersebut adalah badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah sebagai badan hukum yang dapat mempunyai hak milik.

Kepastian mengenai kewarganegaraan Indonesia tunggal pada tanggal 24-9-1960 berkaitan dengan orang-orang yang sebelum berstatus dwi kewarganegaraan atau bagi WNI yang tadinya berwarganegara asing / keturunan asing.

Pasal 2 PMA No. 2/1960 mewajibkan bagi WNI (baik asli maupun tidak) yang pada tanggal 24-9-1960 telah berkewarganegaraan tunggal dalam waktu 6 bulan yaitu sebelum 24 Maret 1961 datang pada Kepala Kantor Pendaftaran Tanah yang bersangkutan untuk memberi ketegasan mengenai

kewarganegaraannya itu. Pasal 4 PMA No. 2/1960 menambahkan bahwa jika mereka tidak datang dalam jangka waktu tersebut maka hak eigendommenya tidak dapat dikonversi kedalam hak milik melainkan hanya dapat diberikan dengan hak guna bangunan.

Bagi WNI keturunan Tionghoa, maka penegasan itu harus dibuktikan dengan surat tanda kewarganegaraan menurut PP No. 20/1959 yaitu surat pernyataan melepaskan kewarganegaraan RRC yang sudah mendapat pengesahan oleh Hakim tertanggal selambatnya 24-9-1960, yang dipertegas lagi dengan surat edaran dari Departemen Agraria tanggal 24-9-1960 dan tanggal 14-2-1961 Nomor Unda 1/7/39 yang maksudnya bahwa tanggal 24 September 1960 adalah tanggal yang dinyatakan diterima oleh Hakim Pengadilan Negeri yang ditunjukkan sebelah kanan bawah surat penolakannya dan bukan dari pejabat yang lain.

Surat Edaran Menteri Agraria tanggal 14 Februari 1961 No. Unda 6/2 menyatakan bahwa, dalam perundang-undangan RI yang menetapkan siapa-siapa dianggap secara omplisit hanya berkewarganegaraan RI, supaya ditambahkan orang-orang WNI keturunan Tionghoa yang menurut keterangan dari panitia Pemilihan Indonesia atau keterangan-keterangan lainnya membuktikan bahwa mereka ikut memilih dalam pemilihan umum tahun 1955 untuk DPR atau DPRD di Indonesia. Untuk mereka mempergunakan formulir C sebagai lampiran dari PP. 20/1959, dengan catatan formulir tersebut sudah dicantumkan tanggalnya 24 September 1960.

Bagi para WNI bukan keturunan Cina dapat diajukan sebagai bukti kewarganegaraannya surat tanda kewarganegaraan Indonesia (STKI) yang diberikan oleh instansi dari Departemen Dalam Negeri. Kalau STKInya diragukan maka Kepala Kantor Pendaftaran Tanah dapat mempersilahkan yang bersangkutan untuk datang ke Pengadilan Negeri agar ditetapkan bahwa ia benar seorang WNI (pasal IV Peraturan Penutup Undang-undang No. 62/1958).

Bagi mereka itu dapat pula diajukan tanda bukti kewarganegaraan lainnya yang sah, misalnya tanda bukti naturalisasi menjadi WNI menurut peraturan yang berlaku pada

saat naturalisasi diberikan (misalnya UU No. 3/1946). Mengenai orang-orang WNI bukan keturunan asing (WNI asli) cara pembuktian kewarganegaraannya diserahkan kepada kebijaksanaan KKPT.

Saat mulai berlakunya UUPA belum ada badan-badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah atas dasar ketentuan Pasal 21 ayat (2) itu. Tetapi walaupun demikian, oleh UUPA sendiri telah ditetapkan dalam Pasal 49 ayat (1), bahwa badan-badan keagamaan dan sosial dapat mempunyai hak milik atas tanah, asal tanah itu dipergunakan untuk keperluan yang langsung berhubungan dengan usaha-usaha dalam bidang keagamaan dan sosial. Oleh karena itu maka untuk konversi hak eigendom kepunyaan badan-badan keagamaan dan sosial menjadi hak milik diperlukan suatu penegasan, pertama bahwa badan-badan yang bersangkutan benar-benar badan keagamaan dan sosial, kedua bahwa tanah eigendom yang dikonversi itu benar-benar dipergunakan untuk keperluan yang dimaksud. Permohonan penegasan tersebut diajukan kepada Menteri Agraria melalui Kepala Pengawas Agraria yang bersangkutan, didaerah dimana tidak ada pejabat ini permohonan diajukan melalui Kepala Inspeksi Agraria (pasal 6 ayat (1) PMA. No. 2/1960).

Setelah keluarnya PMA No. 2/1960 jo PP 38/1963 semakin jelas bagi kita badan-badan hukum mana saja yang hak eigendommenya dapat menjadi hak milik. Terhadap badan-badan hukum yang dimaksud dalam peraturan ini tidak diperlukan lagi suatu penegasan.

Ad. 2 Hak eigendom di konversi menjadi hak guna bangunan Dalam ayat 1 Pasal I KK menentukan bahwa hak eigendom kepunyaan orang asing atau orang yang berdwikewarganegaraan dikonversi kedalam HGB dengan jangka waktu 20 tahun. Hal ini bertentangan dengan prinsip nasionalitas yang tidak memungkinkan untuk orang asing dan orang yang berdwi kewarganegaraan (digolongkan dengan orang asing) mempunyai hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan. Otomatis didalam praktek ketentuan ayat (3) ini tidak mungkin dilaksanakan.

Melalui surat edaran Menteri Agraria No. Ka. 40/27/25, tanggal 4 Juli 1961 yang ditujukan kepada ikatan notaris Indonesia di Jakarta, menyebutkan bahwa mereka harus melepaskan haknya itu kepada WNI sebelum tanggal 24 September 1961

Jadi konversi kedalam HGB ini dapat terjadi bagi WNI tunggal/asli yang mempunyai hak eigendom tapi tidak dapat datang untuk membuktikan kewarganegaraannya kepada KKPT dalam jangka waktu yang ditentukan (Pasal 4 Peraturan Menteri Agraria No. 2 Tahun 1960).

Disamping itu hak eigendom kepunyaan badan-badan hukum juga dikonversi kedalam HGB, tentunya dengan syarat badan hukum tersebut adalah badan hukum yang tunduk pada hukum Indonesia, didirikan menurut hukum Indonesia, dan berdomisili di Indonesia, jika badan hukum tersebut adalah badan hukum asing maka dalam jangka waktu 1 tahun (24 September 1961), ia harus melepaskan HGB asal konversi hak eigendommenya tersebut, jika tidak maka tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.

Pasal 1 ayat (4) KK mengatur perihal konversi hak eigendom yang dibebani hak opstal atau hak erfpacht, maka hak eigendommenya di konversi kedalam hak milik, sedangkan hak opstal atau hak erfpachtnya dikonversi kedalam hak HGB dengan jangka waktu sisa yang dikonversi tetapi selama-lamanya 20 tahun.

Pasal III KK menyebutkan :

1. Hak erfpacht untuk perusahaan kebun besar, yang pada mula berlakunya Undang-undang ini, sejak saat tersebut menjadi hak guna usaha tersebut dalam pasal 28 ayat (1) yang berlangsung selama sisa waktu hak erfpacht tersebut tetapi selama-lamanya 20 tahun.
2. Hak erfpacht untuk pertanian kecil yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, sejak saat tersebut hapus dan selanjutnya diselesaikan menurut ketentuan-ketentuan yang diadakan oleh Menteri Agraria.

Hak guna usaha asal konversi hak erfpacht untuk perkebunan besar selanjutnya diatur lebih lanjut dengan PMDN No. 2 tahun 1970. Sedangkan bagi hak erfpacht untuk perkebunan

besar yang sudah habis waktunya pada tanggal 24 September 1960 dikonversi menjadi hak pakai. Hak pakai ini akan berlaku sementara sampai ada keputusan yang pasti mengenai nasib perusahaan perkebunan tersebut. Mungkin perusahaan nya akan diberikan kepada pemegang haknya dengan hak guna usaha yang baru, mungkin akan diberikan kepada pengusaha lain atau mungkin akan diusahakan oleh pemerintah.

Hak erfpacht untuk pertanian kecil dahulu diberikan kepada orang-orang Eropa yang kurang mampu. Tetapi kenyataannya mereka yang dianggap kurang mampu ini kalau dibandingkan dengan orang Indonesia asli, termasuk golongan mampu. Dalam hal ini nampak adanya politik deskriminasi antara orang-orang yang mampu dengan orang yang tidak mampu, maka hal inilah yang mendorong UUPA menyatakan hapusnya semua hak erfpacht untuk pertanian kecil sejak 24 September 1960.

Dalam Pasal IV KK mengatur tentang konversi dari pemegang consessie dan sewa untuk perusahaan perkebunan besar. Kemudian dalam pasal IV KK mengatur konversi atas hak opstal dan hak erfpacht untuk perumahan.

Hak opstal dan hak Erfpacht untuk perumahan, yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini, sejak saat tersebut menjadi hak guna bangunan tersebut dalam Pasal 35 ayat (1) yang berlangsung selama sisa waktu hak opstal dan hak erfpacht tersebut, tetapi selama-lamanya 20 tahun.

Hak opstal dan hak erfpacht untuk perumahan dikonversi kedalam hak guna bangunan selama sisa waktu hak tersebut, selama-lamanya 20 tahun. Dalam PMA No. 7/1965 ditegaskan bahwa batas akhir konversi dari kedua hak tersebut adalah 24 September 1980 atau sisa waktu sebelum tanggal 24 September 1980.

#### Ad.3 Hak eigendom dikonversi menjadi hak pakai

Untuk konversi hak eigendom menjadi hak pakai diatur dalam Pasal I ayat (2) KK diperlukan suatu penegasan bahwa tanah eigendom tersebut benar-benar digunakan untuk keperluan rumah kediaman kepala perwakilan asing atau gedung kedutaan sebab jika dipergunakan untuk keperluan lain maka hak eigendom



tersebut dikonversi menjadi HGB dengan jangka waktu 20 tahun. Ketentuan tersebut dapat dilihat juga dalam Surat Menteri Agraria tanggal 20 Nopember 1961 No. Ka. 12/5/36 yang menetapkan bahwa konversi hak eigendom kepunyaan pemerintah Negara asing dan gedung kedutaannya di konversi menjadi hak pakai.

Hak pakai dimaksud adalah hak pakai khusus yang tidak tunduk pada ketentuan pasal 41 hingga 43 UUPA, tetapi yang kini diatur oleh PMDN No. 1/1977, yaitu suatu hak pakai yang berlangsung untuk jangka waktu yang tidak terbatas dan diperlukan untuk pelaksanaan tugasnya. Hak pakai tersebut digolongkan pada hak pakai publik rechtelijk, tidak ada Right di sposalnya yang berarti hak pakai tersebut tidak dapat dialihkan kepada siapapun dan tidak boleh menjadi hak tanggungan.

Konversi dari hak-hak atas tanah yang tunduk pada bekas KUH Perdata ini dinyatakan berakhir pada tanggal 24 September 1980 yang ditegaskan dengan Keputusan Presiden Nomor 32 tahun 1979. Jangka waktu selama 20 tahun cukup layak mentolerir keberadaan hak barat tersebut di bumi Indonesia.

Sesuai dengan judul skripsi tentang pelaksanaan konversi dan pendaftaran tanah hak milik adat di kota Sawahlunto, maka uraian tentang konversi hak barat tidak dibicarakan lagi.

Konversi hak atas tanah adat dapat dibedakan dalam tiga bentuk yakni konversi langsung, dengan penegasan hak dan pengakuan. Sebelum diuraikan lebih lanjut maka akan dibicarakan ketentuan dasar dari konversinya dalam Pasal II, VI, VII ketentuan konversi.

Pasal II menyatakan :

1. Hak-hak atas tanah yang memberi hak atas wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) seperti yang tersebut dengan nama sebagai dibawah, yang ada pada mulai berlakunya Undang- undang ini, yakni: hak agrarisch eigendom, milik yayasan, andarbeni, grant sultan, landerij janbezi tercht, altijddurende erfpacht, hak usaha atas bekas tanah partikelir dan hak-hak lain dengan nama apapun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak mulai berlakunya Undang-undang ini menjadi

hak milik tersebut dalam Pasal 20 ayat (1), kecuali jika yang mempunyai tidak memenuhi syarat sebagai yang disebut dalam Pasal 21.

2. Hak-hak tersebut dalam ayat (1) kepunyaan orang asing, warganegara yang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing dan badan hukum yang tidak ditunjuk oleh Pemerintah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 21 ayat (2) menjadi hak guna usaha atau hak guna bangunan sesuai dengan peruntukannya, sebagai yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

Dari isi pasal di atas terdapat unsur-unsur penting agar sesuatu hak atas tanah dapat dikonversi menjadi hak milik menurut UUPA yakni :

1. Hak itu memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak milik menurut pasal 20 UUPA
2. Hak dimaksud sudah ada sebelum UUPA .
3. Pemiliknya harus WNI asli /tunggal atau badan yang ditunjuk oleh Pemerintah(telah dijelaskan terdahulu).
4. Subyeknya tidak terkena ketentuan prinsip nasionalitas.

Pasal VI menyatakan: Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam Pasal 41 ayat (1) seperti yang disebut dengan nama sebagai dibawah, yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini yaitu *vruchtgebruik, gebruik, garant controleur, bruikleen, ganggam bauntuik, angaduh, bengkok, lungguh, pituas*, dan hak-hak lain dengan nama apapun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak berlakunya Undang-undang ini menjadi hak pakai tersebut dalam Pasal 41 ayat (1) yang memberi wewenang dan kewajiban sebagaimana dipunyai oleh pemegang haknya pada mulai berlakunya Undang-undang ini, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan Undang-undang ini.

**A. Pengertian Pembaruan Hukum Pertanahan**

Pembaruan hukum agraria merupakan istilah yang penulis gunakan untuk memaknai adanya proses membarui suatu aturan atau kebijakan di bidang agrarian yang dibuat oleh negara dengan tujuan tertentu. Pembaruan hukum agraria sendiri terdiri dari kata “pembaruan” yang secara terminologi berarti proses, cara, perbuatan membarui atau hasil pekerjaan membarui, dan frasa “hukum agraria” yang memiliki banyak pengertian yang digunakan dalam lingkup yang beragam.

Namun menurut Utrecht yang dikutip oleh Budi Harsono, hukum Agraria dalam arti sempit sama dengan Hukum Tanah. Hukum Agraria dan Hukum Tanah menjadi bagian dari Hukum Tata Usaha Negara, yang menguji perhubungan-perhubungan hukum istimewa yang diadakan akan memungkinkan para pejabat yang bertugas mengurus soal-soal tentang agraria, melalui tugas mereka itu. Jadi istilah hukum agraria dalam lingkungan administrasi pemerintahan dibatasi pada perangkat perundang-undangan yang memberi landasan hukum bagi penguasa dalam menjalankan kebijakannya di bidang pertanahan<sup>39</sup>.

Adapun konsep pembaruan agraria sendiri memiliki bentuk dan sifat yang berbeda tergantung pada zaman dan negara tempat terjadinya pembaruan agrarian tersebut. Hal ini mengingat setiap negara memiliki struktur agraria dan sistem politik yang berbeda, meskipun terdapat persamaan mendasar dalam pembaruan agraria, yakni inti dari pembaruan agraria adalah pemerataan sumber daya agraria. Dalam tulisan ini pembaruan agraria dipahami sebagai suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, yang dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan

---

<sup>39</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaanya...*, Op. Cit., Hal 15

perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Sebagai suatu isu yang kompleks dan multidimensi, pendefinisian tersebut terkesan sederhana, namun demikian hal ini tidak dimaksudkan untuk menyederhanakan kompleksitas permasalahan yang ada. Pada intinya pembaruan agraria (agrarian reform) meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. suatu proses yang berkesinambungan artinya dilaksanakan dalam satu kerangka waktu (frame time), namun selama tujuan dari pembaruan agraria belum tercapai, maka proses pembaruan terus diupayakan.
- b. berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam (sumber agraria) oleh masyarakat, khususnya masyarakat pedesaan.
- c. dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum atas kepemilikan tanah dan pemanfaatan sumber daya alam (sumber agraria), serta terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Pembaruan hukum agraria merupakan bagian dari pembaruan agraria yang secara yuridis ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber daya Alam. Ketetapan MPR ini lahir dengan suatu latar belakang dan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menggambarkan kondisi kebatinan bangsa Indonesia akan keprihatinan terhadap persoalan sumber daya agraria dan sumber daya alam lainnya. Disadari bahwa pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam yang berlangsung selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik<sup>40</sup>.

Terdapat fakta empiris berkenaan dengan eksploitasi secara berlebihan terhadap sumber daya agraria yang hanya difokuskan pada pemenuhan kebutuhan jangka pendek, serta pemanfaatannya yang hanya dapat dinikmati oleh sebagian kecil masyarakat. Kebijakan agraria pada masa orde baru yang sangat propertumbuhan ekonomi

---

<sup>40</sup> Maria S.W. Sumardjono, Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya, Op. Cit., Hal 70.

juga berakibat pada perubahan fungsi sumber daya agraria terutama tanah yang hanya dinilai dari sisi ekonomi dengan mengabaikan nilai-nilai non ekonomi, serta globalisasi mengakibatkan semakin langkanya tanah dan semakin turunnya kualitas tanah. Hal ini didukung dengan perubahan kebijakan pertanahan dari prorakyat menjadi prokapital yang terbukti semakin menjauh dari perwujudan pemerataan hasil pembangunan, yang pada akhirnya menyulitkan perwujudan keadilan sosial<sup>41</sup>.

Pada masa orde baru, tanah tidak diperhitungkan sebagai strategi pembangunan, akan tetapi hanya dijadikan objek guna keberlangsungan kegiatan pembangunan. Kebijakan tersebut telah menimbulkan berbagai dampak diantaranya<sup>42</sup>:

- a. semakin langka dan mundurnya kualitas tanah.
- b. semakin tajam dan meningkatnya kuantitas konflik penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam, termasuk tanah baik yang bersifat struktural maupun horizontal.
- c. kemiskinan dan semakin terbatasnya lapangan pekerjaan yang antara lain disebabkan oleh alih fungsi tanah, terutama tanah pertanian untuk penggunaan non pertanian seperti industri, perumahan, jasa/pariwisata, infrastruktur dan lain-lain yang karena berbagai sebab ternyata tidak dimanfaatkan secara optimal, sementara di sisi lain sebagian besar masyarakat amat sulit memperoleh sebidang tanah.
- d. semakin timpangnya akses terhadap perolehan dan pemanfaatan tanah atau sumber daya alam, karena perbedaan akses modal dan akses politik.
- e. semakin terdesaknya hak-hak masyarakat adat atau masyarakat local terhadap sumber daya alam yang menjadi ruang hidup baik karena diambil alih secara formal oleh pihak lain atau karena tidak diakuinya hak-hak masyarakat tersebut atas sumber daya alam termasuk tanah oleh negara yang ironisnya di sisi lain, tanah dalam

---

<sup>41</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber daya Alam, Op. Cit., Konsiderans menimbang huruf c.

<sup>42</sup> Pembaruan hukum..., Richo Wahyudi, FH UI, 2011.80 Universitas Indonesia

skala besar yang dikuasai oleh sekelompok kecil masyarakat, banyak yang terlantar atau diterlantarkan.

Kegiatan pembangunan yang selama ini menggunakan konsep pendekatan pertumbuhan (*developmentalism*) telah membawa dampak buruk pada kuantitas dan kualitas tanah dan sumber daya agraria lainnya. Hal ini juga memperburuk masalah-masalah keagrariaan sehingga diperlukan upaya untuk mereformasi kebijakan di bidang keagrariaan (reforma agraria) dengan mendasarkan pada upaya pembaruan agraria sebagai konsep pembangunannya. Secara yuridis, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam saling tumpang tindih dan bertentangan sehingga diperlukan komitmen politik yang sungguh-sungguh untuk memberikan dasar dan arah bagi pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang adil, berkelanjutan dan ramah lingkungan. pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam tersebut harus dilakukan dengan cara terkoordinasi, terpadu dan menampung dinamika, aspirasi dan peran serta masyarakat, serta menyelesaikan konflik. Penempatan komitmen politik tersebut dalam bentuk ketetapan MPR mengingat berdasarkan tata urutan peraturan perundang-undangan saat itu, ketetapan MPR menempati urutan kedua setelah konstitusi dan agar prinsip-prinsip dasar yang menjadi arah kebijakan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam menjadi acuan dalam perumusan undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang materi muatannya terkait dengan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya agraria dan sumber daya alam lainnya. Meskipun dalam hirarkhi peraturan perundang-undangan yang saat ini berlaku, ketetapan MPR tidak lagi masuk dalam jenis dan hirarkhi peraturan perundang-undangan<sup>43</sup>.

Berdasarkan Pasal 2 Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, tata urutan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. UUD 1945;
2. Ketetapan MPR;

---

<sup>43</sup> Konsiderans menimbang huruf d, huruf e dan huruf f Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber daya Alam

3. Undang-undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU);
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah.

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. UUD NRI Tahun 1945;
2. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU);
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.

Arah kebijakan yang ditetapkan dalam TAP MPR No.IX/MPR/2001 tetap mempunyai arti penting sebagai acuan. Terlebih, ketetapan MPR termasuk dalam aturan dasar negara/aturan pokok negara (*staatagrundgesetz*), sebagaimana batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 yang berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijakan negara. Norma hukumnya masih secara garis besar, merupakan norma hukum tunggal dan tidak dilekati norma sanksi. Kandungan norma dalam ketetapan MPR lebih tinggi dan berbeda dengan norma yang terdapat dalam Undang-undang. Saat ini masih terdapat 14 Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR No.I/MPR/2003.

Ketetapan MPR No.IX/MPR/2003 merupakan salah satu Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang yang diamanatkan dalam Ketetapan MPR tersebut.

Dari sisi tujuan hukum, ketertiban masyarakat dan kepastian hukum yang tercapai selama masa pemerintahan orde baru juga bersifat semu. Munculnya berbagai konflik dan sengketa terkait penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya agraria lainnya menunjukkan bahwa tujuan hukum lainnya, yakni keadilan, belum tercapai. Karenanya terkait aspek tanah dan sumber daya agraria/alam lainnya sebagai sarana dan

modal pembangunan, maka dirasakan perlu merumuskan suatu aturan hukum yang menjadi acuan atau panduan untuk menata dan merestrukturisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya agraria lainnya. Hal ini mengingat tidak ada satu undang-undang atau bentuk aturan hukum lainnya yang menjadi landasan bersama untuk menyusun berbagai peraturan perundang-undangan sektoral<sup>44</sup>.

Berdasarkan landasan pemikiran pembaruan agraria sebagaimana dimaksud dalam TAP MPR No.IX/MPR/2001 tersebut terlihat bahwa dalam konteks pembaruan agraria, pembaruan di bidang hukum agraria merupakan salah satu kunci bagi arah kebijakan pembaruan agraria secara keseluruhan. Adanya ketidaksinkronan antar berbagai undang-undang tentang sumber daya agrarian semakin memperparah egoisme sektoral terkait.

## **B. Reforma Agraria/Pertanahan (Lanfreform)**

Dalam usianya yang ke 45 tahun ini, UUPA telah memberikan dukungan dalam pembangunan, khususnya yang berhubungan dengan tanah. Namun, UUPA juga menunjukkan kelemahan dalam kelengkapan isi dan rumusannya. Kelemahan UUPA tersebut, pada masa orde baru telah dimanfaatkan dengan memberikan tafsiran yang menyimpang dari azas dan tujuan ketentuan yang bersangkutan. Pada masa orde baru, orientasi kerakyatan ditinggalkan, orientasi agraria lebih ditekankan pada pemberian kesempatan investor-investor dan pemodal-pemodal besar untuk dapat memiliki tanah guna kepentingan pembangunan.

Akibatnya adalah berupa warisan konflik pertanahan yang tampak sekarang ini. Oleh sebab itu perangkat-perangkat hukum yang ada dalam UUPA perlu di perbaiki, bila perlu dengan melakukan perubahan ketentuan dan rumusan lembaga-lembaga dan peraturan-peraturannya, agar tersedia perangkat hukum yang lengkap dan jelas, untuk menghindari penafsiran yang keliru dalam pelaksanaannya. Dengan demikian akan tercipta kepastian

---

<sup>44</sup> Maria Farida Indrati S., Ilmu Perundang-undangan I, Jakarta: Penerbit Kanisius, 2007, hal 76, 90 dan 100-101



hukum dan memberikan perlindungan hukum yang seimbang kepada semua pihak dalam pelaksanaan pembangunan dan kehidupan sehari-hari.

Banyaknya konflik-konflik pertanahan yang seringkali merugikan masyarakat, mendorong perlunya dilakukan pembaruan agraria di negeri ini. Pembaruan agraria itu adalah sesuai dengan Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Pembaruan agraria itu hanya akan berhasil, apabila pembaruan hukum agraria itu mengutamakan petani sebagai pilar utama pembangunan ekonomi nasional, dengan tidak mengabaikan kepentingan investor-investor dan pemodal-pemodal besar sebagai salah satu sumber pembiayaan pembangunan.

Mengapa harus petani?, sebab sebagaimana dikatakan oleh Samuel Huntington, jika syarat-syarat penguasaan tanah itu adil, hingga memungkinkan para petani hidup layak, kecil kemungkinannya akan terjadi suatu revolusi. Sebaliknya, apabila tidak demikian dimana para petani hidup miskin dan menderita, revolusi mungkin akan terjadi, kalau tidak dapat dikatakan revolusi tidak akan dapat dihindarkan, kecuali jika pemerintah segera mengambil tindakan-tindakan untuk memperbaiki keadaan itu. Tidak ada kelompok masyarakat yang lebih konservatif dari pada para petani pemilik tanah dan tidak ada pula kelompok yang lebih revolusioner dari pada mereka, jika memiliki tanah yang terlalu sempit, dengan pembayaran sewa yang terlalu tinggi.

Untuk mencegah terjadinya peringatan tersebut, salah satunya adalah dengan program landreform. Landreform dapat dipergunakan sebagai konsep dasar, baik untuk memenuhi beberapa langkah menuju kearah keadilan sosial maupun untuk mengatasi rintangan dalam rangka pembangunan ekonomi.

Dalam perjalanan sejarah bangsa ini, landreform pernah menjadi primadona dipanggung politik negara, namun kemudian landreform menghilang dari panggung politik, dan digantikan oleh kepentingan-kepentingan pemodal besar.

Secara harfiah, perkataan landreform berasal dari bahasa Inggris yaitu; Land artinya Tanah dan Reform artinya Perubahan,

perombakan. Namun menurut Siti Sutami, bila kita mencoba menerjemahkan definisi landreform secara harfiah, kita akan menghadapi suatu hal yang membingungkan, karena istilah *Land* itu sendiri mempunyai arti yang berbagai macam. Sedangkan istilah *Reform* berarti mengubah dan terutama mengubah kearah yang lebih baik. Jadi landreform berkaitan dengan perubahan struktur secara institusional yang mengatur hubungan manusia dengan tanah<sup>45</sup>.

Jika dilihat dari pengertian tersebut, pada dasarnya landreform memerlukan program redistribusi tanah untuk keuntungan pihak yang mengerjakan tanah dan pembatas dalam hak-hak individu atas sumber-sumber tanah. Jadi landreform lebih merupakan sebuah alat perubahan sosial dalam perkembangan ekonomi, selain merupakan manifestasi dari tujuan politik, kebebasan dan kemerdekaan suatu bangsa.

Dalam kasus-kasus tanah, landreform dikenal sebagai *agrarian reform* sekedar untuk memberikan pengertian perubahan dalam gambaran menyeluruh. Sebaliknya, beberapa pihak menerjemahkan landreform secara sempit dan tradisional, yaitu sebagai alat untuk mengadakan penyediaan tanah bagi para penggarap, yang biasanya dikenal sebagai redistribusi tanah atau dianggap sebagai *landreform in practice*.

Boedi Harsono, memberikan perbedaan landreform dalam arti luas dan landreform dalam arti sempit. UUPA bukan hanya memuat ketentuan-ketentuan mengenai perombakan hukum agraria, melainkan memuat juga lain-lain pokok persoalan agraria serta penyelesaiannya. Penyelesaian persoalan-persoalan tersebut pada waktu terbentuknya UUPA, merupakan program revolusi dibidang agraria, yang disebut Agrarian Reform Indonesia.

Agrarian reform Indonesia itu meliputi 5 program (Panca Program), yaitu<sup>46</sup>:

---

<sup>45</sup> Sutami, Siti, A. , *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Bandung : PT. Eresco, 1992

<sup>46</sup> Kartasapoetra, G. 1985. *Hukum Tanah Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendaaygunaan Tanah*. Jakarta: PT Bina Aksara, hal 31

1. Pembaharuan hukum agraria, melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum;
2. Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah;
3. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur;
4. Perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan;
5. Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.

Program yang keempat, lazim disebut program landreform. Bahkan keseluruhan program landreform tersebut seringkali disebut program landreform. Maka ada sebutan landreform dalam arti luas dan landreform dalam arti sempit.

Landreform dalam arti sempit, adalah merupakan serangkaian tindakan dalam rangka Agrarian Reform Indonesia. Dalam tulisan ini, yang dipergunakan adalah pengertian landreform dalam arti sempit, yaitu meliputi perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaannya.

Sejak awal diperkenalkannya program landreform di Indonesia, telah muncul berbagai tanggapan dan pendapat mengenai tujuan landreform tersebut. Salah satunya sebagaimana dikemukakan oleh Kuntowijoyo, yaitu landreform menurut Partai Komunis Indonesia (PKI). Isu landreform telah dipakai oleh PKI untuk mempolarisasikan penduduk desa menjadi dua kelas yang bertentangan, yaitu *Tuan Tanah Setan Desa* dan *Petani*. Masyarakat dan birokrasi desa memang tidak siap untuk melaksanakan landreform. Perangkat desa bukanlah alat yang efektif untuk tujuan itu.

Latar belakang dan tujuan landreform tergantung kepada faktor-faktor yang memungkinkan adanya suatu landreform, termasuk didalamnya adalah tekanan demografi penduduk, system-sistem sosial yang tidak seimbang, tekanan nasionalisme, kegelisahan masyarakat desa dan kekerasan dari luar. Beberapa negara mempergunakan landreform untuk mencapai atau mempertahankan kekuatan dan lainnya menganggap ini sebagai gerakan politik untuk menghindari revolusi yang akan terjadi melawan suatu rezim.

Dalam prakteknya, landreform dijalankan untuk menunjukkan reaksi terhadap tekanan politik dari perubahan sosial ekonomi, yang ditimbulkan oleh faktor-faktor seperti tekanan penambahan penduduk disuatu daerah, baik distribusi tanah maupun pendapatan.

Dengan demikian tujuan landreform itu sesungguhnya adalah untuk melakukan perubahan terhadap taraf hidup rakyat, khususnya petani, agar menjadi lebih baik, dengan meningkatkan hasil produksi dan memberikan kepemilikan terhadap tanah bagi petani kecil dan penggarap, yang pada akhirnya akan menuju masyarakat adil dan makmur.

Dalam hal-hal tertentu, istilah landreform dipakai dalam pengertian yang sempit, yaitu sebagai perubahan dalam pemilikan dan penguasaan tanah, khususnya redistribusi tanah. Tetapi, menurut Erich Jacoby, redistribusi tanah tidaklah sama dengan landreform. Namun redistribusi tanah melalui landreform khususnya, telah mencapai target selama 20 tahun terakhir, pada saat prioritas perubahan sosial ekonomi telah diberikan terhadap daerah-daerah yang masyarakatnya sangat peka terhadap perubahan-perubahan<sup>47</sup>.

Pada dasarnya hal yang menimbulkan perlunya redistribusi tanah adalah ketidak seimbangan dalam penguasaan dan pemilikan tanah. Disatu pihak ada sedikit petani yang mempunyai sejumlah besar atau sangat besar tanah pertanian, pada sisi

---

<sup>47</sup> Hermayulis, 1999, *Penerapan Hukum Pertanahan dan Pengaruhnya Terhadap Hubungan Keperabatan Pada Sistem Keperabatan Matrilineal Minangkabau di Sumatera Barat*. Hal 119

lainnya sejumlah besar petani hanya mempunyai tanah yang sangat kecil atau bahkan sama sekali tidak mempunyai tanah pertanian untuk digarap.

Menurut penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961, tanah-tanah yang diambil oleh Pemerintah untuk selanjutnya dibagikan kepada petani yang membutuhkan itu tidak disita, melainkan diambil dengan disertai pemberian ganti kerugian. Hal ini merupakan perwujudan dari azas yang terkandung dalam hukum agraria Indonesia, yang mengakui adanya hak perorangan atas tanah. Pemberian ganti kerugian itu, juga merupakan ciri pokok landreform Indonesia.

Jadi yang dimaksud dengan redistribusi tanah yang menjadi objek landreform, adalah pembagian tanah-tanah pertanian yang telah diambil alih oleh Pemerintah karena terkena ketentuan larangan pemilikan tanah secara maksimum, absentee, tanah swapraja atau bekas swapraja, kepada para petani yang memenuhi syarat untuk menerima distribusi tanah tersebut.

Ganti kerugian kepada bekas pemilik tanah yang menjadi objek landreform tersebut dimulai pada tanggal 24 September 1963. Pelunasan Surat Hutang Landreform akan dilakukan dalam waktu 12 tahun, terhitung sejak diterimakan kepada bekas pemilik tanah yang bersangkutan, yaitu untuk pertama kalinya pada tanggal 24 September 1965. Tetapi dengan terjadinya peristiwa Gerakan 30 September (G30 S) PKI pada tahun 1965 itu, dan diikuti dengan perubahan-perubahan moneter kemudian, pengeluaran Surat Hutang Landreform yang sudah selesai disiapkan, terpaksa ditangguhkan dan bahkan kemudian ditiadakan.

Sehubungan dengan apa yang dikemukakan diatas, kiranya dapat dipahami betapa pentingnya program landreform tersebut dimasukan sebagai salah satu agenda dalam pembaruan hukum agraria nasional kita, agar program landreform yang telah lama hilang dan bahkan hampir dilupakan itu, kembali dilaksanakan. Pentingnya program landreform tersebut antara lain dapat dilihat dari pidato Soekarno, dalam amanatnya pada ulang tahun proklamasi kemerdekaan Indonesia 17 Agustus 1960, yang

berjudul “Laksana Malaikat Yang Menyerbu Dari Langit! Jalannya Revolusi Kita”*menyatakan*; “Tanah, untuk mereka yang betul-betul menggarap tanah!. Tanah, tidak untuk mereka yang dengan duduk onggang-onggang menjadi gemuk, gendut, karena mengisap keringatnya orang-orang yang disertai menggarap tanah itu... !.

Dengan demikiakn keberhasilan pembaruan hukum agraria itu, hanya akan berhasil apabila pembaruan hukum agraria itu benar-benar mengutamakan kepentingan petani sebagai golongan terbanyak dari bangsa ini yang antara lain adalah melalui program landreform, tentunya dengan tidak mengabaikan peranan investor-investor dan pemodal besar.

Pemikiran ini sengaja menggunakan pengertian dan sebutan pembaruan hukum agraria dan bukan penyempurnaan sebagaimana yang dikemukakan oleh Boedi Harsono. Penyempurnaan menurutnya, mengandung pengertian membikin sesuatu yang sudah baik, menjadi lebih baik. Pembaruan mengandung arti perubahan atau penggantian sesuatu yang dinilai kurang atau tidak baik. Beliau berkeyakinan bahwa hukum tanah nasional kita sekarang ini sudah baik, sehingga penyempurnaan akan dilaksanakan dengan melengkapi isi UUPA, yang merupakan peraturan dasar hukum tanah nasional kita dan memperbaiki rumusan ketentuan-ketentuannya dengan suatu peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang<sup>48</sup>.

Penulis, berpemikiran bahwa sebutan yang tepat adalah pembaruan hukum agraria, sesuai dengan Ketetapan MPR RI IX/MPR/2001 bukan penyempurnaan hukum agraria, karena kita tidak boleh takut untuk mengakui bahwa hukum tanah nasional kita masih banyak mengandung kelemahan-kelemahan yang perlu diperbaiki. Untuk itu perlu dilakukan revisi yang tidak hanya berupa penyempurnaan, tetapi jika perlu dengan melakukan perubahan-perubahan atau pengantian terhadap beberapa

---

<sup>48</sup> Boedi Harsono, *Ibid*, hal 113

ketentuan UUPA yang dianggap tidak sesuai dengan kebutuhan saat ini.

Namun demikian, dengan pembaruan hukum tanah nasional itu, diharapkan tidaklah menghapuskan keberadaan hukum adat sebagai sumber utama hukum tanah nasional kita, karena pembaruan yang dimaksud bukan berarti merubah secara total, melainkan memperbaiki dengan melakukan perubahan atau penggantian isi UUPA yang dianggap kurang atau tidak baik, dengan tetap berpedoman kepada hukum adat sebagai sumber utamanya.

### **C. Perombakan Sistem Penguasaan Tanah**

Reformasi Agraria di Indonesia UUPA tahun 1960 dipandang sebagai strategi untuk menolong sosialisme, sehingga tidak akan ada hak-hak individu terhadap tanah UUPA yang bersifat populisme dengan mengakui hak-hak individual terhadap tanah itu berfungsi sosial. Selama orde baru reformasi agraria diwarnai dengan arah ideologis yang developmentalism. Reformasi agraria menjadi bagian dari upaya mendukung pertumbuhan ekonomi Indonesia dengan membawa kerugian pada reformasi tanah. Alih-alih mengimplementasikan kerugian pada UUPA 1960, Orde Baru mengarahkan politik agraria dengan empat program utama yang akan menghasilkan pendapatan pajak pada negara, pertambangan eksploitasi hutan, revolusi hijau dan agro industri<sup>49</sup>. Mengingat untuk melakukan reformasi secara besar-besaran dalam sistem pertanahan di Indonesia dalam upaya merealisasikan dari tiap pemerintah sudah berupaya maksimal untuk perubahan dalam tataran yuridis atau pun dalam tataran praktis, tapi realita yang ada belum juga menghasilkan sebuah produk hukum yang mampu menciptakan keadilan yang berpihak kepada rakyat. Tahap demi tahap untuk melakukan revisi terhadap aturan pertanahan juga telah dilakukan, namun hasilnya juga nihil belaka. Undang-undang Pokok Agraria tahun 1960 yang

---

<sup>49</sup> Lounela, Anu dkk. 2002. *Berebut Tanah Beberapa Kajian Berspektif Kampung Dan Kampung*. Yogyakarta: Insist Press, hal 70

dibentuk merupakan permulaan dari realiasi program landreform di Indonesia, hal ini juga diperkuat dengan Keputusan MPRS no.II tahun tahun 1960 khususnya pada pasal 4 ayat 3 yang merupakan bagian mutlak dari revolusi Indonesia. Makna revolusi ini juga diperkuat oleh Ir. Sukarno dalam Pidato Gesuri HUT RI Tahun 1963 yang berbunyi "*Dari Sabang Sampai Merauk empat perkataan ini bukanlah hanya satu rangkaian kata ilmu bumi... Bukanlah sekedar menggambarkan suatu geografis... Ia adalah merupakan satu kesatuan kebangsaan... National Entity... kenegaraan yang bulat kuat... Satu kesatuan tekad... Kesatuan Ideologi yang amat dinamik... Suatu kesatuan cita-cita... Kesatuan sosial yang hidup laksana api unggun... Jikalau ada kalanya saudara-saudara merasa bingung... Hampir berputus asa... Kurang mengerti jalannya revolusi kita yang kadang-kadang seperti bahtera dilautan badai yang mengamuk ini... Kembalilah kepada sumber amanat penderitaan rakyat kita dan disanalah saudara-saudara akan menemui relnya "REVOLUSI".*

Jika ditinjau dari tujuan landreform yang disampaikan oleh Dewan Pertimbangan Agung yaitu "untuk menciptakan masyarakat adil dan makmur dapat terselenggara dan khususnya taraf hidup tani dapat meninggi dan taraf hidup seluruh rakyat jelata meningkat", selanjutnya landreform juga bertujuan untuk memperkuat dan mempertegas pemilikan tanah untuk seluruh rakyat Indonesia terutama kaum tani<sup>50</sup>. Hal ini merupakan teori saja, karena terkadang dalam realisasi dan manivestasi di lapangan akan menyimpang jauh dari tujuan semula dan aturan- aturan uang ada justru akan diabaikan begitu saja. Tentang penguasaan tanah yang dimiliki oleh rakyat kecil atau golongan tertentu juga ada aturan yang memberikan rasa keadilan agar tidak mengganggu kepentingan umum. Hal ini juga disebutkan dalam Pasal 7 Undang-Undang Pokok Agraria tahun 1960 yang berbunyi "*Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak*

---

<sup>50</sup> Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta : Djambatan, Cet. 7, 1997, hal 285



*diperkenankan*". Adanya aturan dalam pembatasan penguasaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah merupakan upaya memerangi rasa keadilan yang selama ini dinjak-injak oleh para pemilik tanah yang cenderung memanfaatkan tanah-tanah rakyat kecil untuk kepentingan pribadinya. Pemilik modal yang terjadi sekarang ini yang telah terpengaruh oleh sistem kapitalisme akan bertindak sewenang-wenang terhadap tanah yang mereka miliki dan semaunya sendiri dalam memperluas tanah di sekitar yang mereka miliki.

Berbagai daya upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah dengan dikeluarkannya UUPA tahun 1960 merupakan wujud kongkrit dalam pembelaan tanah-tanah kepada rakyat dan merupakan gagasan demi sebuah reformasi agraria di Indonesia dari tujuan landreform di Indonesia. Diharapkan usaha tersebut dapat membawa perubahan yang signifikan yang akan berpihak pada rakyat. Keadilan pada rakyat itulah yang terpenting, karena tanah merupakan salah satu sumber penghidupan padarakyat.

### **Landreform di Indonesia**

Tentang pengertian landreform ini dapat dibedakan dalam dua pengertian yang pertama dalam arti sempit bahwa landreform adalah serangkaian tindakan-tindakan guna merealisasikan Agrarian Indonesia, sedangkan dalam arti sempit mengandung arti suatu perombakan mengenai pertanahan, pemilikan dan penguasaan dan hubungan-hubungannya yang bersangkutan dengan penguasaan tanah tersebut.

Adapun tujuan dari landreform secara umum adalah sebagai berikut:

- a. Demi usaha untuk melakukan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, dengan maksud agar ada pembagian ha-sil yang adil pula, dengan merombak struktur pertanahan samasekali secara revolusioner, guna merealisir keadilan sosial
- b. Untuk melaksanakan prinsip: tanah untuk tani, agar tidak terjadi lagi tanah sebagai obyek spekulasi dan alat

pemerasan, sehingga tidak akan membuat lagi rakyat menjadi sengsara.

- c. Untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warga-negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita, yang berfungsi sosial. Suatu pengakuan dan perlindungan terhadap privaat bezit, yaitu hak milik sebagai hak yang terkuat, bersifat perseorangan, dan akhirnya tidak ada lagi pembedaan antara laki-laki dan perempuan dalam urusan pembagian tanah.
- d. Untuk mengakhiri sistem tuan-tanah dan menghapuskan pemilikan dan penguasaan tanah secara besar-besaran dengan tak terbatas, dengan menyelenggarakan batas maksimum dan batas minimum untuk tiap keluarga. Sebagai kepala keluarga dapat seorang laki-laki ataupun wanita. Dengan demikian mengikis pula sistem liberalisme dan kapitalisme atas tanah dan memberikan perlindungan terhadap golongan yang ekonomis lemah
- e. Untuk mempertinggi produksi nasional dan mendorong terselenggaranya pertanian yang intensif secara gotong-royong dalam bentuk koperasi dan bentuk gotong-royong lainnya, untuk mencapai kesejahteraan yang merata dan adil, dibarengi dengan sistem perkreditan yang khusus ditujukan kepada golongan tani<sup>51</sup>.

### ***Konsepsi Landreform***

- a. Dewan Pertimbangan Agung di dalam usulannya tentang "Perombakan hak tanah dan penggunaan tanah dan menyatakan, bahwa landreform bertujuan: "agar masyarakat adil dan makmur dapat terselenggara dan khususnya taraf hidup tani meninggi dan taraf hidup seluruh rakyat jelata meningkat."

---

<sup>51</sup> Ruchiyat, Eddy.1983. *Pelaksanaan Landreform Dan Jual Gadai Tanah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 56(Prp) Tahun 1960*. Bandung:Armico Bandung, hal 16-17

- b. Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) di dalam Ketetapan No. II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969. Dalam Pasal 4 ayat (3) disebutkan bahwa: "Landreform sebagai bagian mutlak daripada revolusi Indonesia adalah basis pembangunan semesta yang berdasarkan prinsip, bahwa tanah sebagai alat produksi tidak boleh dija-dikan alat penghisapan."
- c. Wakil Perdana Menteri Bidang Ekubang, Sri Sultan Hamengku Buwono IX di dalam Statementnya tanggal 12 April 1966 tentang Politik Ekonomi Dalam Negeri menyatakan antara lain sebagai berikut:
- "Dalam rangka meningkatkan pertanian rakyat, maka soal land-reform merupakan suatu hal yang sangat penting untuk mem-nerbesar "rechtszekerheid" mengenai pemilikan tanah buat para petani dan dengan demikian untuk memperbesar kegairahan bekerja baginya."
- "Dalam waktu yang lampau pelaksanaan landreform sebenarnya lebih banyak menjadi suatu saluran gerakan politik dari sesuatu golongan politik dan tidak menjadi usaha ke arah keadilan dan kemakmuran, seperti yang difahami oleh masyarakat petani pada umumnya."
- "Pelaksanaan landreform itu sebaiknya dilakukan terutama dengan tujuan yang bersifat ekonomi, yaitu mempertinggi produksi pertanian dan mempertinggi hasil yang jatuh dalam tangan para petani yang berhak menerimanya."
- d. Presiden dalam pidatonya untuk menyambut Landreform mengatakan, bahwa:
- "Melaksanakan landreform berarti melaksanakan satu bagian yang mutlak dari Revolusi Indonesia. Revolusi Indonesia tanpa landreform adalah sama saja dengan gedung tanpa alas, sama saja dengan pohon tanpa batang, sama saja dengan omong-besar tanpa isi".*

Sejak mulai diselenggarakannya landreform pada permulaan tahun 1961 dan lebih-lebih setelah terjadinya peristiwa Gerakan 30 September PKI sering kali dikemukakan anggapan bahwa landreform yang diselenggarakan itu adalah gagasan PKI, jadi suatu konsepsi komunis. Dengan telah dibubarkannya PKI dan dilarangnya ideologi komunis maka menurut mereka itu, pelaksanaan landreform tidak perlu dilanjutkan lagi. Bahkan tanah-tanah yang telah didistribusikan kepada rakyat tani penggarap menurut mereka harus dikembalikan kepada pemiliknya semula. Tindakan-tindakan ke arah itu sudah tampak di beberapa daerah. Ini suatu pandangan yang keliru.

Landreform yang diselenggarakan di Indonesia bukan konsepsi PKI, melainkan konsepsi revolusi Indonesia yang bertujuan mencapai masyarakat sosialis Pancasila. Demikian Direktur Jenderal Agraria dan Transmigrasi, Laksamana Muda Laut Soejono Soeparto di dalam Pidatonya di dalam sidang Panitia Landreform Propinsi Sumatera Utara di Medan pada tanggal 23 Nopember 1966. Hal itu terbukti pula dari Ketetapan MPRS dalam Sidang Umumnya ke-IV tahun 1966 yang memerintahkan di dalam pasal 31, agar pelaksanaan transmigrasi diperhebat dan penyelesaian landreform dipercepat.

Negara-negara komunis seperti Sovyet Uni dan Republik Rakyat Cina memang pernah menyelenggarakan landreform, tetapi banyak negara yang lain pun juga menyelenggarakannya seperti: India, Pakistan, RPA, Irak, Iran dan banyak lainnya lagi. Penyelenggaraan landreform di daerah-daerah yang sedang berkembang memang dianjurkan oleh PBB, Jadi keadaan sosial ekonomi dan kependudukan di negara-negara berkembang-lah yang mendorong diadakannya landreform untuk pembangunan ekonomi negerinya, yang telah menderita akibat kesalahan dalam sistem pemilikan tanah di negara-negara tersebut. Oleh karena itu Majelis Umum PBB telah berketetapan hati untuk mempelajari pengaruh keadaan sistem agraria yang berlaku yang merintangai pembangunan ekonomi di negara-negara berkembang dan menerapkan petunjuk-petunjuk tertentu dari Pemerintah yang bersangkutan. Bukti lainnya, bahwa landreform

bukan monopoli komunis atau bertujuan untuk memberi landasan bagi pembentukan masyarakat komunis, adalah motif atau pertimbangan yang menggerakkan Jenderal Mac Arthur untuk memerintahkan pelaksanaan landreform di Jepang, yang pada prinsipnya hampir sama dengan landreform di Indonesia.

Program landreform di Jepang pada dasarnya tidaklah berbeda dengan yang diselenggarakan di Indonesia. Berlainan benar dengan landreform di Sovyet Uni yang dinyatakan didalam, tapi kalau di Jepang dan Indonesia kepada bekas pemilik tanah diberikan ganti kerugian dan kalau di Indonesia dan Jepang tanah-tanah yang diambil oleh Pemerintah diretribusikan kepada para petani penggarap dengan hak milik dengan memungut uang pemasukan, maka di Sovyet Uni berbeda. Landreform Indonesia justru bertujuan memperluas pemilikan tanah para petani kecil, petani penggarap dan buruh tani. Kalau landreform di Sovyet Uni menghapuskan hak milik perorangan atas tanah, UUPA tetap mengakui hak milik itu. Dengan bertolak dari pelaksanaan landreform secara konsekwen PKI dengan BTI-nya dalam masa proloognya G-30-S melancarkan aksi-aksi sepihaknya yang justru mengakibatkan bentrokan-bentrokan fisik dan sengketa-sengketa di mana-mana yang menghambat pelaksanaan landreform. PKI tidak menghendaki landreform menurut konsepsi nasional yang tercantum di dalam berbagai undang-undang yang ada, akan tetapi berusaha memaksakan konsepsinya, yang sudah barang tentu mendapat tantangan dari golongan-golongan lain, karena yang menjadi dasar bukan lagi pancasila jadi sangat dikhawatirkan akan merugikan rakyat.

Panca program yang dicanangkan oleh pemerintah merupakan titik pangkal untuk meralisasikan sistem reformasi agraria di Indonesia yang tercover dalam produk hukum landreform. Panca program ini merupakan kerangka acuan untuk menerapkan nilai-nilai positif yang terkandung dalam landreform tersebut. Mengenai uraian lebih lanjut akan dibahas sebagai berikut:

1. Suatu program revolusi dari hukum agraria dengan di dahuluinya tahapan adanya proses unifikasi yaitu

menyatukan bahan-bahan hukum agrarian yang masih bersifat pluralisme menjadi seragam dan satu yang bersifat seperti hukum nasional, hal ini bertujuan untuk menciptakan kepastian hukum.

2. Program yang bertujuan untuk menghilangkan sifat-sifat yang berbau produk kolonial dalam sistem hukumnya dihilangkan total agar hukum itu mempunyai ciri khas produk dari Indonesia, selain perombakan dari sistem hukumnya maka unsur-unsur asing berupa hak-hak orang asing yang pernah diterapkan juga harus dihilangkan.
3. Dihapus sekaligus diakhirinya sistem-sistem dan praktek feodalismeyang pernah hidup dan berkembang selama masa kolonial, hal ini bertujuan untuk melindungi tanah yang dimiliki oleh rakyat agar tidak lagi dieksploitasi terlalu berlebihan dari kaum feodal, jika bertolak dari pendapat ahli hukum EL-GHONEMY otoritas pada penguasaan tanah hanya didominasi oleh pihak feodal saja maka dari itu diakhirinya sistem feodal ini akan lebih menekan adanya praktek tanah yang tidak berpihak pada rakyat.
4. Adanya perombakan dan pembaharuan dalam sistem kepemilikan atau penguasaan tanah yang berhubungan dengan payung hukumnya, artinya setelah adanya UUPA tahun 1960 dapat mewujudkan *moment opname* dari substansi UUPA tersebut dengan demikian jaminan keadilan yang berpihak pada rakyat kecil khususnya dapat terlaksana. Hal yang paling signifikan dapat terwujudnya pemerataan dalam pemilikan tanah bagi seluruh masyarakat Indonesia
5. Adanya program implementasi dan menivestasi dari Pasal 33 UUD 1945 yaitu berupa bumi,air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya yang ada dalam pengasaan pemerintah, tapi arti penguasaan ini jangan diartikan secara negatif parsial maksudnya adalah penguasaan dari pemerintah ada batasan-batasan

(mengelola, merencanakan dan adanya sistem pengawasan tentang pemanfatannya). Hal yang paling signifikan adalah tidak ada pengusaan atau pemilikan mutlak dari pemerintah. Sistem pengelolaan dari negara ini akan tetap ditujukan demi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Hal ini juga di dukung oleh pasal 8 UUPA dan pasal 48 UUPA tentang hak guna usaha. TAP MPR No. IX/MPR/2001 adalah penunjang regulasi demi terwujudnya perencanaan dan pemanfaatan bumi, air dan kekayaan alam. Berawal dariinilah pemerintah telah memberikan contoh tentang pengusaan tanah milik rakyat tidak dikelola dengan sewenang-wenang, sehingga pemilikan tanah yang harus dimiliki seseorang juga harus ada batasan- batasan khusus dalam penggunaannya agar tidak mengganggu fungsi sosial masyarakat.

**BAB  
VI****HAK ULAYAT ATAS TANAH****A. Pengertian hak ulayat**

Pengertian terhadap istilah hak ulayat ditegaskan oleh G. Kertasapoetra dan kawan-kawan dalam bukunya Hukum Tanah, Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah, menyatakan bahwa<sup>52</sup>;

“Hak ulayat merupakan hak tertinggi atas tanah yang dimiliki oleh sesuatu persekutuan hukum (desa, suku) untuk menjamin ketertiban pemanfaatan/pendayagunaan tanah. Hak ulayat adalah hak yang dimiliki oleh suatu persekutuan hukum (desa, suku), dimana para warga masyarakat (persekutuan hukum) tersebut mempunyai hak untuk menguasai tanah, yang pelaksanaannya diatur oleh ketua persekutuan (kepala suku/kepala desa yang bersangkutan)”.

Hak Ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya, yang sebagai telah diuraikan di atas merupakan pendukung utama penghidupan dan kehidupan masyarakat yang bersangkutan sepanjang masa. Kewenangan dan kewajiban tersebut masuk dalam bidang hukum perdata dan ada yang masuk dalam bidang hukum publik. Kewenangan dan kewajiban dalam bidang hukum perdata berhubungan dengan hak bersama kepunyaan atas tanah tersebut. Sedangkan dalam hukum publik, berupa tugas kewenangan untuk mengelola, mengatur dan memimpin peruntukan, penguasaan, penggunaan, dan pemeliharannya ada pada Kepala Adat/Tetua Adat.

---

<sup>52</sup> G. Kertasapoetra, R.G Kertasapoetra, AG.Kartasapoetra, A. Setiady, Hukum Tanah, Jaminan Undang- Undang Pokok Agraria Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah, (Jakarta: Bina aksara, 1985), hal. 88



Definisi dari hak ulayat disini adalah suatu sifat komunalistik yang menunjuk adanya hak bersama oleh para anggota masyarakat hukum adat atas suatu tanah tertentu.

Dalam pelaksanaannya, kelompok tersebut bisa merupakan masyarakat hukum adat yang teritorial (Desa, Marga magari, hutan) bisa juga merupakan masyarakat hukum adat genealogik atau keluarga, seperti suku.

Para warga sebagai anggota kelompok, masing-masing mempunyai hak untuk menguasai dan menggunakan sebagian tanah bersama tersebut guna memenuhi kebutuhan pribadi dan keluarganya, namun tidak ada kewajiban untuk menguasai dan menggunakannya secara kolektif. Oleh karena itu penguasaan tanahnya dirumuskan dengan sifat individual.

Dalam pada itu, hak individual tersebut bukanlah bersifat pribadi, semata-mata, di dasari, bahwa yang dikuasai dan digunakan itu adalah sebagian dari tanah bersama. Oleh karena itu dalam penggunaannya tidak boleh hanya berpedoman pada kepentingan pribadi semata-mata, melainkan juga harus diingat akan kepentingan bersama, yaitu kepentingan kelompok, maka sifat penguasaan yang demikian itu pada dirinya mengandung apa yang disebut dengan unsur kebersamaan.

Oleh sebab itu, hak bersama yang merupakan hak ulayat itu bukan hak milik dalam arti yuridis, akan tetapi merupakan hak kepunyaan bersama, maka dalam rangka hak ulayat dimungkinkan adanya hak milik atas tanah yang dikuasai pribadi oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Konsepsi hak ulayat menurut hukum adat terdapat nilai-nilai komunalistik-religius magis yang memberi peluang penguasaan tanah secara individual, serta hak-hak yang bersifat pribadi, namun demikian hak ulayat bukan hak orang-seorang. Sehingga dapat dikatakan hak ulayat bersifat komunalistik karena hak itu merupakan hak bersama anggota masyarakat hukum adat atas tanah yang bersangkutan.

Sifat magis-religius menunjuk kepada hak ulayat tersebut merupakan tanah milik bersama, yang diyakini sebagai sesuatu yang memiliki sifat gaib dan merupakan peninggalan nenek

moyang dan para leluhur pada kelompok masyarakat adat itu sebagai unsur terpenting bagi kehidupan dan penghidupan mereka sepanjang masa dan sepanjang kehidupan itu berlangsung.

Jika dilihat dari sistem hukum tanah adat tersebut, maka hak ulayat dapat mempunyai kekuatan berlaku kedalam dan keluar<sup>53</sup>. Kedalam berhubungan dengan para warganya, sedang kekuatan berlaku keluar dalam hubungannya dengan bukan anggota masyarakat hukum adatnya, yang disebut “orang asing atau orang luar”. Kewajiban utama penguasa adat yang bersumber pada hak ulayat ialah memelihara kesejahteraan dan kepentingan anggota-anggota masyarakat hukumnya, menjaga jangan sampai timbul perselisihan mengenai penguasaan dan pemakaian tanah dan kalau terjadi sengketa ia wajib menyelesaikan. Sedangkan untuk hak ulayat mempunyai kekuatan berlaku ke luar hak ulayat dipertahankan dan dilaksanakan oleh penguasa adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Orang-orang asing, artinya orang-orang yang bukan warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan yang bermaksud mengambil hasil hutan, berburu atau membuka tanah, dilarang masuk lingkungan tanah wilayah suatu masyarakat hukum adat tanpa ijin penguasa adatnya.

Menurut Boedi Harsono subyek Hak Ulayat adalah masyarakat hukum adat yang mendiami suatu wilayah tertentu<sup>54</sup>. Masyarakat hukum adat terbagi menjadi 2 (dua) yaitu<sup>55</sup> :

- a. Masyarakat hukum adat teritorial disebabkan para warganya bertempat tinggal di tempat yang sama.
- b. Masyarakat hukum adat genealogik, disebabkan para warganya terikat oleh pertalian darah.

Bushar Muhamad mengemukakan obyek Hak Ulayat meliputi<sup>56</sup>:

- a. Tanah (daratan)

---

<sup>53</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2005), hal 190

<sup>54</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 1999.

<sup>55</sup> Budi Harsono, *Ibid* hal 41

<sup>56</sup> Bushar Muhammad, *Pokok-Pokok Hukum Adat*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1983, hal 109

- b. Air (perairan seperti: kali, danau, pantai, serta perairannya)
- c. Tumbuh-tumbuhan yang hidup secara liar (pohon buah-buahan, pohon untuk kayu pertukangan atau kayubakar dan sebagainya).
- d. Binatang liar yang hidup bebas didalam hutan.

Dengan demikian hak ulayat menunjukkan hubungan hukum antara masyarakat hukum (subyek hukum) dan tanah/wilayah tertentu (objek hak)<sup>57</sup>.

Wilayah kekuasaan persekutuan adalah merupakan milik persekutuan yang pada dasarnya bersifat tetap namun dalam kenyataannya terdapat pengecualian-pengecualian. Pengecualian ini berkaitan dengan kekuatan hak ulayat yang berlaku ke luar.

Hak Ulayat meliputi semua tanah yang ada dalam lingkungan wilayah masyarakat hukum yang bersangkutan, baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang belum. Dalam lingkungan Hak Ulayat tidak ada tanah sebagai "res nullius". Umumnya batas wilayah Hak Ulayat masyarakat hukum adat territorial tidak dapat ditentukan secara pasti. Masyarakat Hukum Adatlah, sebagai penjelmaan dari seluruh anggotanya, yang mempunyai hak ulayat, bukan orang seorang.

Masing-masing itu menurut hukum adat mempunyai hukumnya yang khusus. Tanah yang diusahakannya itu dapat dikuasainya dengan hak pakai, tetapi ada juga masyarakat hukum adat yang memungkinkan tanah yang dibuka tersebut dipunyai dengan hak milik. Hal itu tergantung pada kenyataan apakah tanah dikuasai dan diusahakannya secara terus-menerus atautkah hanya sementara saja.

Jika seseorang individu warga persekutuan dengan ijin kepala adat atau kepala desa membuka tanah persekutuan maka dengan menggarap tanah itu terjadi hubungan hukum dan sekaligus juga hubungan religiusmagis antara individu warga persekutuan dengan tanah yang dimaksud. Perbuatan hukum ini

---

<sup>57</sup> Maria S.W. Sumardjono, Kebijakan Pertanahan antara Regulasi & Implementasi, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, Juni 2001, hal. 56 - 27

jelas menimbulkan hak bagi warga yang menggarap tanah atau kemudian hak wenang atas tanah yang bersangkutan.

### **B. Pengertian Tanah Adat (Ulayat)**

Tanah ulayat merupakan tanah kepunyaan bersama yang diyakini sebagai karunia suatu kekuatan ghaib atau peninggalan nenek moyang kepada kelompok yang merupakan masyarakat hukum adat sebagai unsur pendukung utama bagi kehidupan dan penghidupan kelompok tersebut sepanjang masa. Disinilah sifat religius hubungan hukum antara para warga masyarakat hukum adat bersama dengan tanah ulayatnya ini. Adapaun tanah ulayat atau tanah bersama yang dalam hal ini oleh kelompok di bawah pimpinan kepala adat masyarakat hukum adat, misalnya adalah hutan, tanah lapang, dan lain sebagainya. Tanah untuk pasar, penggembalaan, tanah bersama, dan lain-lain yang pada intinya adalah demi keperluan bersama.

Selanjutnya, anggota persekutuan masyarakat itu juga memiliki hak untuk membuka tanah (*ontginningsrecht*), yaitu adanya penyelenggaraan suatu hubungan sendiri terhadap sebidang tanah sebagai bagian dari lingkungan hak pertuanan. Hak membuka tanah itu menurut hukum adat adalah hanya salah satu dari pada tanda-tanda munculnya hak persekutuan atau *beschikingsrecht* dan hanya ada pada anggota-anggota masyarakat atau tanah-tanah di lingkungan hak pertuanan itu sendiri. Hubungan hukum seperti dapat diwariskan.

### **Istilah *Beschikingsrecht* menurut Van Vollenhoven**

Dalam redaksi lain disebutkan bahwa hak persekutuan atas tanah adalah hak persekutuan (hak masyarakat hukum) dalam hukum adat terhadap tanah tersebut; misalnya hak untuk menguasai tanah, memanfaatkan tanah itu, memungut hasil dari tumbuh-tumbuhan yang hidup di atasnya, atau berburu binatang-binatang yang hidup di atas tanah itu. Hak masyarakat hukum atas tanah ini disebut juga "hak ulayat" atau "hak pertuanan". Dalam literatur oleh C. Van

Vollenhoven disebut dengan istilah “beschikking”, sedangkan tanah sebagai wilayahnya disebut “*beschikkingring*”<sup>58</sup>.

Van Vollenhoven sebagaimana dikutip oleh Siregar mengatakan bahwa hak milik bumi putera (*Inlands bezitrecht*) terbagi kepada dua macam yaitu:

- 1) Communaal bezitrecht (hak milik komunal) bila hak itu ada pada masyarakat hukum.
- 2) Ervelijk individueel bezitrecht (hak milik perorangan) bila hak milik itu ada pada anggota masyarakat hukum secara perorangan.

Berdasarkan teori ini maka hak-hak individual dan persekutuan terhadap tanah dan tetap diakui keberadannya yang mana hak itu diwariskan secara turun temurun terhadap anggota keturunan masyarakat persekutuan yang mengikatkan dirinya terhadap persekutuan adat tersebut.

Berlaku ke luar karena bukan warga persekutuan pada prinsipnya tidak diperbolehkan turut mengenyam/menggarap tanah yang merupakan wilayah kekuasaan persekutuan yang bersangkutan; hanya dengan seizin persekutuan serta setelah membayar pancang (uang pemasukan) dan kemudian memberikan ganti rugi, orang luar bukan warga persekutuan dapat memperoleh kesempatan untuk turut serta menggunakan tanah wilayah persekutuan.

Berlaku ke dalam karena persekutuan sebagai suatu keseluruhan yang berarti semua warga persekutuan bersama-sama sebagai suatu kesatuan, melakukan hak ulayat dimaksud dengan memetik hasil daripada tanah beserta segala tumbuh-tumbuhan dan binatang liar yang hidup atasnya.

Adapun pengertian hak ulayat dapat kita lihat pada Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria yang menetapkan bahwa “hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat” masih tetap dapat dilaksanakan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan sepanjang jak ulayat itu “menurut kenyataan masih ada”.

Jadi hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, didefinisikan sebagai “kewenangan yang menurut

---

<sup>58</sup> C. Van Vollenhoven,

hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan”.

Hak Ulayat, sebutan yang dikenal dalam kepustakaan Hukum Adat dan dikalangan masyarakat hukum adat di berbagai daerah dikenal dengan nama yang berbeda-beda, merupakan hak penguasaan yang tertinggi atas tanah dalam hukum adat, yang meliputi semua tanah yang termasuk dalam lingkungan wilayah suatu masyarakat hukum adat tertentu, yang merupakan tanah kepunyaan bersama para warganya. Hak ulayat mengandung dua unsur. Unsur pertama adalah unsur hukum perdata, yaitu sebagai hak kepunyaan bersama para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan atas tanah ulayat, yang dipercayai berasal mula-mula sebagai peninggalan nenek moyang mereka dan merupakan karunia suatu kekuatan gaib, sebagai pendukung utama kehidupan dan penghidupan serta lingkungan hidup seluruh warga masyarakat hukum adat itu. Unsur kedua adalah unsur hukum publik, yaitu sebagai kewenangan untuk mengelola dan mengatur peruntukan, penggunaan, dan penguasaan tanah ulayat tersebut, baik dalam hubungan intern dengan para warganya sendiri maupun ekstern dengan orang-orang bukan warga atau “orang luar”.

Subyek hak ulayat ini adalah masyarakat hukum adat, yang merupakan persekutuan hukum yang didasarkan pada kesamaan tempat tinggal (teritorial), maupun yang didasarkan pada keturunan (genecalogis), yang dikenal dengan berbagai nama yang khas di daerah yang bersangkutan, misalnya suku, marga, dati, dusun, nagari dan sebagainya. Apabila ada orang yang seakan-akan merupakan subyek hak ulayat maka orang tersebut adalah ketua atau tetua adat yang memperoleh pelimpahan wewenang dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adatnya. Ia bukanlah subyek hak ulayat, melainkan petugas masyarakat hukum

adatnya dalam melaksanakan kewenangan yang bersangkutan dengan hak ulayat.

Mengenai kriteria dan penentuan masih adanya hak ulayat tanda-tanda yang perlu diteliti untuk menentukan masih adanya hak ulayat meliputi 3 unsur, yaitu, pertama unsur masyarakat adat, yaitu terdapatnya sekelompok orang yang masih merasa terikat dengan tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupan sehari-hari.

Kedua unsur wilayah, yaitu terdapatnya tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari, dan.

Ketiga unsur hubungan antara masyarakat tersebut dengan wilayahnya, yaitu terdapatnya tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayatnya yang masih berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

#### **Dasar Hukum Hak Ulayat.**

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945) bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. UUD 1945 tidak menyebut tanah melainkan bumi. Mengenai arti bumi ini tidak terdapat penjelasan lebih lanjut. Menurut Pasal 1 ayat (3) UUPA, bahwa “Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa adalah hubungan yang bersifat abadi”.

Mengenai bumi diatur dalam UUPA, sebagaimana Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2), bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Hal ini berarti bahwa di Indonesia, pengertian tanah dipakai dalam arti

yuridis sebagai suatu pengertian yang telah dibatasi dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, dasar hak menguasai dari negara hanya permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.

Setelah Indonesia merdeka dan berlangsung hingga diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dengan mengingat pentingnya tanah dalam kehidupan, jauh sebelum diundangkan UUPA telah dikenal sistem penguasaan suber daya alam di berbagai daerah di Indonesia yang dikeal sebagai hal ulayat. Walaupun tidak dijelaskan secara jelas mengenai pengertian hak ulayat tetapi dari berbagai pendapat para ahli, hak ulayat adalah merupakan pengakuan/kepunyaan bersama seluruh anggota masyarakat dan di dalamnya juga terkandung adanya hak kepunyaan perorangan yang berarti orang perorangan boleh mempunyai (memiliki) tanah dalam lingkungan hak ulayat tersebut.

Apabila ditelaah pendapat-pendapat yang diberikan para ahli di atas, terdapat kesamaan pendapat mengenai hukum adat, yaitu di dalam hukum adat termuat peraturan-peraturan hukum yang mengatur kehidupan orang-orang Indonesia dalam bentuk tak tertulis dan mempunyai akibat hukum.

Di dalam masyarakat hukum adat, tanah mempunyai arti penting, karena menurut sifatnya tanah merupakan satu-satunya benda kekayaan yang meskipun mengalami keadaan yang bagaimanapun juga, masih bersifat tetap dalam keadaannya, bahkan kadang-kadang menjadi lebih menguntungkan. Karena faktanya, tanah merupakan tempat tinggal persekutuan, memberikan kehidupan kepada persekutuan, merupakan tempat dimana para warga persekutuan yang meninggal dunia dikebumikan dan merupakan pula tempat tinggal kepada dayang-dayang perlindungan persekutuan dan roh para leluhur persekutuan.

Dengan demikian dapatlah dimengerti bahwa hak ulayat tidak secara gamblang dijelaskan tentang adanya dasar hukum atau aturan-aturan yang mengatur, melainkan hak ulayat diakui oleh Undang-



Undang dan penerapannya mengacu pada Undang-Undang Pokok Agraria serta hukum adat yang berlaku.

### **C. Kedudukan Hak Ulayat Dalam Undang-undang Pokok Agraria**

Kedudukan hak ulayat dalam UUPA ditentukan dalam Pasal 3 yaitu; Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Eksistensi hak ulayat ini menunjukkan bahwa hak ulayat mendapat tempat dan pengakuan dari Negara sepanjang menurut kenyataan masih ada. Pada aspek pelaksanaannya, maka implementasinya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional bangsa dan negara serta peraturan perundang-undangan lainnya yang tingkatannya lebih tinggi.

Dalam hal ini kepentingan suatu masyarakat adat harus tunduk pada kepentingan umum, bangsa dan negara yang lebih tinggi dan luas.

Oleh sebab itu tidak dapat dibenarkan jika dalam suasana berbangsa dan bernegara sekarang ini ada suatu masyarakat hukum adat yang masih mempertahankan isi pelaksanaan hak ulayat secara mutlak.

Kedudukan Hak Ulayat Dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1999 dan kedudukan Hak Ulayat dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1999 ditentukan dalam Pasal 1 ayat (1) yaitu; Hak ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat (untuk selanjutnya disebut hak ulayat), adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan

kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun menurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.

Realisasi dari pengaturan tersebut, dipergunakan sebagai pedoman dalam daerah melaksanakan urusan pertanahan khususnya dalam hubungan dengan masalah hak ulayat masyarakat adat yang nyata-nyata masih ada di daerah yang bersangkutan. Peraturan ini memuat kebijaksanaan yang memperjelas prinsip pengakuan terhadap hak ulayat dan hak-hak serupa dari masyarakat hukum adat, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria. Kebijakan tersebut meliputi<sup>59</sup>:

- a. Penyamaan persepsi mengenai hak ulayat
- b. Kriteria dan penentuan masih adanya hak ulayat dan hak-hak yang serupa dari masyarakat hukum adat
- c. Kewenangan masyarakat hukum adat terhadap tanah ulayatnya

Hal lain yang diatur dalam PMNA/KBPN No. 5 Tahun 1999 antara lain Pasal 2 ayat (1); Pelaksanann hak ulayat sepanjang pada kenyataannya masih ada dilakukan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat.

Ketentuan tersebut mengatur tentang pelaksanaan hak ulayat sepanjang pada kenyataannya masih ada dilakukan oleh masyarakat hukum adat menurut ketentuan hukum adat setempat.

Ketentuan Pasal 2 ayat (2) PMNA/KBPN No. 5 Tahun 1999 menentukan bahwa; Hak ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada apabila:

- a. terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukm adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari,

---

<sup>59</sup> Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah, (Jakarta : Djambatan, 2004), hal. 57 29

- b. terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari, dan
- c. terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

Ketiga unsur tersebut pada kenyataannya harus masih ada secara kumulatif. Penelitian mengenai unsur hak ulayat akan ditugaskan kepada Pemerintah Kabupaten, yang dalam pelaksanaannya mengikutsertakan para pakar hukum adat dan para tetua adat setempat.

Namun dalam Pasal 3 PMNA/KBPN No. 5 Tahun 1999 terdapat pengecualiannya yaitu ditentukan bahwa; Pelaksanaan hak ulayat masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 tidak dapat lagi dilakukan terhadap bidang-bidang tanah yang pada saat ditetapkannya Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud Pasal 6 :

- a. sudah dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria;
- b. merupakan bidang-bidang tanah yang sudah diperoleh atau dibebaskan oleh instansi pemerintah dan, badan hukum atau perseorangan sesuai ketentuan dan tata cara yang berlaku.

Pasal tersebut menentukan bahwa pelaksanaan hak ulayat tersebut tidak dapat dilakukan lagi terhadap bidang-bidang tanah yang pada saat ditetapkannya Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud Pasal 6 PMNA/KBPN No. 5 Tahun 1999. Lebih lanjut dalam Pasal 4 PMNA/KBPN No. 5 Tahun 1999 ditentukan bahwa;

- 1) Penguasaan bidang-bidang tanah yang termasuk tanah ulayat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 oleh perseorangan dan badan hukum dapat dilakukan :
  - a) oleh warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan dengan hak penguasaan menurut ketentuan hukum adatnya yang berlaku, yang apabila dikehendaki oleh pemegang haknya dapat didaftar sebagai hak atas tanah

yang sesuai menurut ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria.

- b) oleh instansi pemerintah, badan hukum atau perseorangan bukan warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan dengan hak atas tanah menurut ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria berdasarkan pemberian hak dari Negara setelah tanah tersebut dilepaskan oleh masyarakat hukum adat itu atau oleh warganya sesuai dengan ketentuan dan tata cara hukum adat yang berlaku.
- 2) Pelepasan tanah ulayat sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf b untuk keperluan pertanian dan keperluan lain yang memerlukan Hak Guna Usaha atau Hak Pakai, dapat dilakukan oleh masyarakat hukum adat dengan penyerahan penggunaan tanah untuk jangka waktu tertentu, sehingga sesudah jangka waktu itu habis, atau sesudah tanah tersebut tidak dipergunakan lagi atau ditelantarkan sehingga Hak Guna Usaha atau Hak Pakai yang bersangkutan hapus, maka penggunaan selanjutnya harus dilakukan berdasarkan persetujuan baru dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan sepanjang hak ulayat masyarakat hukum adat itu masih ada sesuai ketentuan Pasal 2. 31
  - 3) Dalam hal sebagaimana dimaksud pada ayat 2 Hak Guna Usaha atau Hak Pakai yang diberikan oleh Negara dan perpanjangan serta pembaharuannya tidak boleh melebihi jangka waktu penggunaan tanah yang diperoleh dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Ketentuan pasal tersebut mengatur tentang penguasaan bidang-bidang tanah yang termasuk hak ulayat oleh perseorangan dan badan hukum dapat dilakukan oleh warga masyarakat hukum adat, instansi pemerintah atau perseorangan bukan warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan dengan hak atas tanah menurut ketentuan UUPA setelah tanah tersebut dilepaskan oleh masyarakat hukum adat.

Hak Ulayat sebagaimana yang berlaku dalam tatanan Hukum Adat juga diakui didalam UUPA, tetapi disertai dengan 2 poin syarat yaitu terkait "eksistensi" dan "pelaksanaanya" yang disebutkan di dalam Pasal 3 UUPA.

Yang pada intinya menyatakan bahwa Hak Ulayat diakui sepanjang pada kenyataannya masih ada di daerah-daerah yang meyakini hal tersebut, jadi hak ulayat tidak diberlakukan dan dibentuk kembali di daerah-daerah yang sudah tidak menganggap Hak Ulayat itu ada. Boedi Harsono menyatakan, "UUPA sengaja tidak membentuk sebuah peraturan/perundangan khusus yang mengatur mengenai Hak Ulayat, pengurusan dan pengaturan terkait Hak Ulayat diserahkan seluruhnya pada ketentuan Hukum Adat. Karena pengaturan terhadap ulayat menurut beberapa ahli hanya akan berakibat menghambat perkembangan alamiah hak ulayat itu sendiri, dan pengunifikasian peraturan terkait hak ulayat akan membuat celah untuk terjadinya konflik di daerah.

Di dalam UUPA dikatakan bahwa apabila tidak ada peraturan positif tertulis yang mengatur suatu hal pada kondisi tertentu, maka yang berlaku adalah norma-norma Hukum Adat yang dijadikan sebagai pelengkap. (Pasal 56, 58, dan secara rinci disebut dalam Pasal 5 UUPA) ".....sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-Undang ini (UUPA) dan dengan peraturan perundangan lainnya....."

Dari pernyataan dalam pasal tersebut maka dapat disimpulkan bahwa Hukum Adat dapat berlaku, dengan ketentuan : 1) Tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara; 2) Tidak boleh bertentangan dengan Sosialisme Indonesia; 3) Tidak boleh bertentangan dengan peraturan UUPA; 4) Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan lainnya.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 yaitu UUPA, dimana UUPA merupakan undang-undang yang menjadi pokok dalam penyusunan hukum tanah Nasional di Indonesia. Sebagaimana kita ketahui pula UUPA mengakhiri kebinekaan perangkat hukum yang mengatur dalam bidang pertanahan yang mana dalam pengaplikasiannya masih di dasarkan pada hukum adat. Selain hukumnya UUPA juga menunifikasikan hak-hak penguasaan atas tanah terutama hak-hak atas tanah yang di dalamnya masih banyak melahirkan kontroversi maupun hak-hak jaminan atas tanah. Dewasa ini hukum adat apabila kita melihat realita yang ada dalam perihal hak atas tanah dapat

memungkinkan di dalamnya adanya penguasaan atas tanah yang secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan.

Hal tersebut diatas seiring dengan rumusan konsepsi hukum adat yang mempunyai sifat komunalistik religius. Dimana dengan adanya hal tersebut menimbulkan dan menunjuk adanya hak ulayat dalam masyarakat adat, yang keberadaannya dalam Hukum Tanah Nasional (UUPA) masih dipermasalahkan. Begitu juga statusnya dalam masyarakat adat itu sendiri.

Pada dasarnya hak ulayat keberadaannya dalam UUPA adalah sudah diakui, akan tetapi pengakuan tersebut masih diikuti oleh syarat-syarat tertentu, yaitu: "eksistensi" dan mengenai pelaksanaannya. Oleh karena itu, hak ulayat dapat diakui sepanjang menurut kenyataan masih ada. Maksudnya adalah apabila di daerah-daerah dimana hak itu tidak ada lagi, maka tidak akan dihidupkan kembali.

Pelaksanaan tentang hak ulayat dalam UUPA diatur di dalam pasal 3 yang berbunyi sebagai berikut : *"Pelaksanaan hak ulayat harus sedemikian rupa, sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi. Sesuai dengan apa yang diterangkan dalam penjelasan umum (Angka H/3) disini ditegaskan pula bahwa kepentingan sesuatu masyarakat harus tunduk pada kepentingan nasional dan negara yang lebih tinggi dan lebih luas"*.

Oleh sebab itu, pelaksanaan hak ulayat secara mutlak, yaitu seakan-akan anggota-anggota masyarakat itu sendirilah yang berhak atas tanah wilayahnya itu, dan seakan hanya di peruntukan masyarakat hukum adat itu sendiri. Maka sikap yang demikianlah yang oleh UUPA dianggap bertentangan, hal ini sesuai dengan asas-asas yang tercantum dalam Pasal 1 dan 2.

Dalam UUPA dan hukum tanah nasional, bahwasanya hak ulayat tidak di hapus, tetapi juga tidak akan mengaturnya, dalam artian adalah mengatur hak ulayat dapat berakibat melanggengkan atau melestarikan eksistensinya. Karena pada dasarnya hak ulayat hapus dengan sendirinya melalui proses

alamiah, yaitu dengan menjadi kuatnya hak-hak perorangan dalam masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

### ***c. Tanah-Tanah Ulayat***

Tanah ulayat merupakan tanah kepunyaan bersama yang diyakini sebagai karunia suatu kekuatan ghaib atau peninggalan nenek moyang kepada kelompok yang merupakan masyarakat hukum adat sebagai unsur pendukung utama bagi kehidupan dan penghidupan kelompok tersebut sepanjang masa.

Disinilah sifat religius hubungan hukum antara para warga masyarakat hukum adat bersama dengan tanah ulayatnya ini. Adapaun tanah ulayat atau tanah bersama yang dalam hal ini oleh kelompok di bawah pimpinan kepala adat masyarakat hukum adat, misalnya adalah hutan, tanah lapang, dan lain sebagainya. Tanah untuk pasar, penggembalaan, tanah bersama, dan lain-lain yang pada intinya adalah demi keperluan bersama.

### **D. Kedudukan Tanah Dalam Hukum Adat**

Ada 2 hal yang menyebabkan tanah itu memiliki kedudukan yang sangat penting dalam hukum Adat, yaitu :

a) Karena Sifatnya:

Yakni merupakan satu-satunya benda kekayaan yang meskipun mengalami keadaan yang bagaimanapun juga, toh masih bersifat tetap dalam keadaannya bahkan kadang-kadang malahan menjadi lebih menguntungkan. Contohnya: sebidang tanah itu di bakar diatasnya di jatuhkan bom-bom misalnya, tanah tersebut tidak lenyap setelah api padam ataupun setelah pemboman selesai sebidang tanah tersebut akan muncul kembali tetap berujud tanah seperti semula.

b) Karena fakta :

Yaitu suatu kenyataan bahwa tanah itu :

- 1) Merupakan tempat tinggal persekutuan.
- 2) Memberikan penghidupan kepada persekutuan.
- 3) Merupakan tempat di mana para warga persekutuan yang meninggal dunia dikebumikan.

- 4) Merupakan pula tempat tinggal kepada dayang-dayang pelindung persekutuan dan roh para leluhur persekutuan

Hal lain yang dapat dicontohkan untuk menjelaskan hubungan antara hak perorangan dengan hak ulayat adalah sebagai berikut: Hak rakyat tani di Jawa atas tanahnya mengalami perkembangan melalui taraf-taraf yang menggambarkan makin menipisnya hak purba persekutuan hukum, sejalan dengan makin menebalnya hak perorangan.

- 1) Sistem Bluburan; Milik Komunal dengan pembagian periodik

Tanah kuliah pertanian dibagi dalam beberapa bidang dengan pematang-pematang (galengan) sebagai batas pemisahannya. Setiap bidang dikerjakan oleh seorang petani. Sesudah panen, galengan-galengan itu dihapus ('diblubur'). Menjelang masa menggarap, diadakan pembidangan kembali yang berbeda dengan pembagian semula. Dan pada masa tanam yang berikut ini masing-masing petani mendapat bidang tanah yang lain, sehingga hubungannya dengan tanah garapannya tidak tetap, tidak kontinu.

- 2) Matok Galeng, gilir wong Tanah kuliah pertanian dibagi dalam beberapa bidang yang tetap, tidak dihapus setiap habis panen. Tetapi bagian masing-masing petani itu gilir-berganti setiap masa tanam. Masing-masing petani tidak/belum mau memperbaiki tanah garapannya, karena ia tahu bahwa masa tanam berikutnya ia akan mendapat bidang tanah yang lain.

- 3) Matok galeng, matok wong Disamping petani yang mendapat bagian yang berganti-ganti ada juga yang mendapat bagian tetap. Tetapi tanah itu hanya dikuasainya hanya seumur hidupnya sendiri, sesudah ia meninggal maka desalah yang menentukan kepada siapa tanah itu akan diserahkan (kembali kepada persekutuan hukum sendiri/kepada warga lain dalam persekutuan hukum tersebut).



- 4) Tanah dapat diwariskan disertai pembatasan Tanah yang dikuasai seumur hidup itu dapat diwariskan tetapi tidak boleh dibagi dan tidak boleh dijual.
- 5) “Tebok” dengan seleksi Seorang petani yang menguasai hak atas tanah kulian tetapi dia berhutang, selanjutnya ia melepaskan tanah tersebut sebagai pengganti hutangnya, orang yang mau menebus atau tebok tanah tersebut maka dia menguasai tanah kulian itu.

Tentang perubahan hak ulayat menjadi hak perorangan baru dapat terjadi apabila ditempuh cara-cara sebagai berikut:

1. Apabila seorang pemimpin lingkungan ulayat menyatakan dirinya sebagai pendukung hak ulayat dan akibatnya pimpinan lingkungan ulayat yang biasanya raja, menyatakan dirinya karena kekuasaannya sebagai pemilik tanah di bawah kekuasaannya; misalnya desa Mijen di Jawa dimana kepala desanya menjadi pemilik dari tanah ulayat.
2. Apabila anggota ulayat mencari orang-orang luar untuk mengusahakan tanah-tanah hutan yang kosong dengan mengadakan pembayaran terlebih dahulu.
3. Apabila anggota ulayat ditarik biaya jika mereka ingin mengusahakan tanah tersebut.

#### Kedudukan Hak Ulayat Dalam UUPA (UU No. 5 Tahun 1960)

Dalam Undang-undang Pokok Agraria pasal 5 UU No.5 1960 menyebutkan bahwa: “Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa adalah hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam UU ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.” Ketentuan ini mengandung makna, bahwa unsur-unsur hukum adat di bidang pertanahan yang ada di dalam suatu masyarakat hukum adat selama tidak bertentangan dengan ketentuan dan peraturan yang ada

dapat dipergunakan dalam rangka pelaksanaan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria tersebut.

Unsur-unsur yang penting dalam UUPA yang perlu kita perhatikan dan mempunyai kaitan dengan uraian ini lebih lanjut adalah:

1. Bahwa tidak ada perbedaan tiap-tiap WNI baik laki-laki maupun wanita dalam memperoleh kesempatan untuk mendapatkan sesuatu hak dan manfaat atas tanah. [pasal 9 ayat (2)]
2. Bahwa UUPA No.5 1960 mengharuskan adanya pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum atas tanah (pasal 19)
3. Bahwa UUPA No. 5 1960 membenarkan adanya sistem pemilikan bersama (Pasal 17)
4. Perintah penegasan hak-hak atas tanah adat yang telah ada sebelum UUPA No. 5 1960 diundangkan (pasal-pasal ketentuan Konversi).

Untuk menerangkan bagaimana hubungan antara hak ulayat dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)/ UU No. 5 Tahun 1960 kita dapat melihat pasal 3 yang berbunyi sebagai berikut: “Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Berdasarkan Pasal 3 di atas, hak ulayat atau hak tanah adat diakui keberadaannya, akan tetapi pengakuan itu diikuti syarat-syarat yang harus dipenuhi diantaranya:

1. Eksistensinya masih ada
2. Tidak bertentangan dengan kepentingan nasional
3. Tidak bertentangan dengan aturan-aturan dalam undang-undang.

Ketentuan ini berpangkal pada pengakuan adanya hak ulayat itu dalam hukum agraria yang baru (UUPA). Sebagaimana diketahui biarpun menurut kenyataannya hak ulayat itu ada dan berlaku serta diperhatikan pula di dalam keputusan-keputusan hakim, belumpernah hak tersebut diakui secara resmi di dalam undang-undang, dengan akibat bahwa di dalam melaksanakan peraturan-peraturan agraria hak ulayat itu pada zaman penjajahan dulu seringkali diabaikan. Berhubung dengan disebutkan hak ulayat di dalam Undang-Undang Pokok Agraria, yang pada hakikatnya berarti pula pengakuan hak itu, maka pada dasarnya hak ulayat akan diperhatikan, sepanjang hak tersebut menurut kenyataannya memang masih ada pada masyarakat hukum yang bersangkutan. Misalnya di dalam pemberian hak atas tanah (umpamanya hak guna usaha) masyarakat hukum yang bersangkutan sebelumnya akan didengar pendapatnya dan akan diberi "recognitie", yang memang ia berhak menerimanya selaku pemegang hak ulayat itu.

Tetapi sebaliknya tidaklah dapat dibenarkan, jika berdasarkan hak ulayat itu masyarakat hukum tersebut menghalang-halangi pemberian hak guna usaha itu, sedangkan pemberian hak tersebut di daerah itu sungguh perlu untuk kepentingan yang lebih luas. Demikian pula tidaklah dapat dibenarkan jika sesuatu masyarakat hukum berdasarkan hak ulayatnya, misalnya menolak begitu saja dibukanya hutan secara besar-besaran dan teratur untuk melaksanakan proyek-proyek yang besar dalam rangka pelaksanaan rencana menambah hasil bahan makanan dan pemindahan penduduk. Pengalaman menunjukkan pula, bahwa pembangunan daerah-daerah itu sendiri sering kali terhambat karena mendapat kesukaran mengenai hak ulayat, inilah yang merupakan pangkal pikiran kedua pada ketentuan pasal 3 tersebut di atas. Kepentingan suatu masyarakat hukum harus tunduk pada kepentingan nasional dan Negara yang lebih luas dan hak ulayatnya pun pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan yang lebih luas itu.

Dalam UUPA dan hukum tanah nasional, bahwasanya hak ulayat tidak dihapus, tetapi juga tidak akan mengaturnya, dalam artian adalah mengatur hak ulayat dapat berakibat melanggengkan

atau melestarikan eksistensinya. Karena pada dasarnya hak ulayat hapus dengan sendirinya melalui proses alamiah, yaitu dengan menjadi kuatnya hak-hak perorangan dalam masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*. Jakarta: Djambatan, 1991.
- 1999, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan UUPA)*, Djambatan, Jakarta
- 1994. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya.*: Djambatan
- , *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta : Djambatan, Cet. 7, 1997
- 2005. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan
- 2008. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Djambatan
- 1983. *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah.*: Djambatan
- Sajuti, Thalib. *Hubungan Tanah Adat Dengan Hukum Agraria di Minangkabau*, Bina Aksara, , 1985.
- Sudiyat, Imam. *Hukum Adat*, Yogyakarta: Liberty, 2000.
- Soerjono Soekanto. *Hukum Adat Indonesia*, Jakarta: Rajawali, 1990.
- Wulansari, Dewi. *Hukum Adat Indonesia Suatu Pengantar*, Bandung: Refika Aditama, 2010.
- Republik Indonesia, UU No. 5 Tahun 1960 (Undang-Undang Pokok Agraria)
- Sumber: *Mengenal Pengertian Hukum Tanah Dalam Adat*  
<http://manusiapinggiran.blogspot.com/2013/01/mengenal-hukum-tanah-dalam-adat.html#ixzz3y0l5z6mH>  
Follow us: @fajar berkata on Twitter
- Hermayulis, 1999, *Penerapan Hukum Pertanahan dan Pengaruhnya Terhadap Hubungan Kekerabatan Pada Sistem Kekerabatan Matrilineal Minangkabau di Sumatera Barat*
- Konsorsium Reformasi Hukum Nasional ( KRHN ) dan Konsorsium Pembaharuan Hukum Agraria (KPA), 1998, *Usulan Revisi (Menuju Penegakan Hak-Hak Rakyat Atas Sumber-Sumber Agraria )*

- Kartasapoetra, G Dkk, 1986, *Masalah Pertanahan di Indonesia*, PT. Bina Aksara, Jakarta
- , 1984, *Hukum Tanah Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendencygunaan Tanah*, Rineka Cipta
- Parlindungan A.P, 1991, *Pedoman Pelaksanaan UUPA dan Tata Cara PPAT*, Mandar Maju, Bandung
- , 1999, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, Bandung
- Mustapa, Bachsan. 1988. *Hukum Agraria Dalam Perspektif*. Bandung: Remadja Karya CV
- Kartasapoetra, G. 1985. *Hukum Tanah Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendencygunaan Tanah*. Jakarta: PT Bina Aksara.
- Lounela, Anu dkk. 2002. *Berebut Tanah Beberapa Kajian Berspektif Kampus Dan Kampung*. Yogyakarta: Insist Press.
- Ruchiyat, Eddy. 1983. *Pelaksanaan Landreform Dan Jual Gadai Tanah Berdasarkan Undang-Undang no.56(Prp) Tahun 1960*. Bandung: Armico Bandung
- Undang-Undang No. 56 Prp tahun 1960
- Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 tahun 1960
- Koran Tempo, Selasa 25 November 2008, hal.18
- Bushar, Muhammad, *Asas-Asas Hukum Adat*, Jakarta : PT. Pradnya Paramitha, Cet-IX, 1994
- Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum di Indonesia*, Jakarta : Balai Pustaka, Cet-VIII, 1989
- Sutami, Siti, A, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Bandung : PT. Eresco, 1992
- Soekanto, *Meninjau Hukum Adat Indonesia*, Jakarta : CV. Rajawali Press, 1981
- Kartasapoetra, G. 1985. *Hukum Tanah: Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendencygunaan Tanah*. Jakarta: Bina Aksara
- Musnita, 2008 *Penyelesaian Sengketa Tanah Ulayat Masyarakat Malamoi di Kabupaten Sorong*. [Tesis]. Universitas Diponegoro: Semarang
- Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari. 2004. *Dasar-dasar Politik Hukum*. Jakarta : Raja Grafindo, Persada

<http://senandikahukum.com/politik-hukum-perjanjian-internasional-indonesia-suatu-usulan/>

<http://sulhamidzic.com/politik-hukum-internasional-penjelasan-dari-sudut-pandang-kritis-konstruktivis/>

Syaiful Bahri, "Land Reform Di Indonesia Tantangan Dan Prospek Kedapan", KARSA Jurnal Pembaharuan Pedasaan Dan Agraria, Edisi 1 Tahun I 2007.

Muhamad Bakri "Hak Mengusasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria), Citra Media, Hukum.

Enadng Suhendar dan Ifhal Kasim, "Tanah Sebagai Komoditas : Kajian Kritis Atas Kebijakan Tanah Orde Baru", ELAM, 1996.

Santoso, Urip. 2006. *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana

Supriadi. 2008. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika

Harsono, Boedi. 2005. *Hukum Agraria Indonesia*. Penerbit Djambatan. Jakarta

Syahroni (2007). *Petani dan UUPA 1960 (UUPA No. 5 Tahun 1960 Harus Diperjuangkan)*. Diakses dari <http://www.spi.or.id/?p=2692> pada tanggal 21 Mei 2012

Atmosudirjo, Prajudi. 1994, *Hukum Administrasi Negara, cet ke 10*, Ghalia Indonesia, Jakarta

Alkostar, Artidjo dan M. Soleh Amin. 1986. *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*. Jakarta: CV.Rajawali

Mahfud, Muhammad. 1999. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Gama Media

Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia; Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Cet. XVII, Djambatan, Jakarta, 2006.

Mahfud MD, Moh., *Politik Hukum di Indonesia*, Cet. I, Raja Garafindo Persada, Jakarta, 2009.

Parlindungan, AP., *Komentor Atas Undang-undang Pokok Agraria*, Cet. IX, Mandar Maju, Bandung, 2008.

Santoso, Urip, *Hukum Agraria Dan Hak-hak Atas Tanah*, Cet. VI, Prenada Media Group, Jakarta, 2010.

inilah.com, 2012, *Masyarakat Adat Tulang Bawang Tuntut Tanah Ulayat*, (online), <file:///D:/document/kuliah/semester%202/H.ADAT/3.htm>, diakses 20 september 2012

\_\_\_\_\_, 2012, *Masyarakat Adat Tulangbawang Bawa Kasus Sengketa Tanah kepresiden*, (online), <file:///D:/document/kuliah/semester%202/H.ADAT/4.htm>, diakses 20 september 2012

**Noerendho, 2011**, *Sengketa Tanah di Kab. Tulang Bawang Prov. Lampung*, (online), <file:///D:/document/kuliah/semester%202/H.ADAT/5.htm>, diakses 20 september 2012