

**Dr. Baso Madiong, S.H., M.H.**

# **REFORMASI HUKUM PERTANAHAN**

(Suatu Kajian Filsafat dan Sejarah Indonesia)



# REFORMASI HUKUM PERTANAHAN

(Suatu Kajian Filsafat dan Sejarah Indonesia)

**Hak cipta 2020 oleh Dr. Baso Madiong, S.H., M.H.**

---

Hak Cipta Dilindungi oleh Undang-Undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak mebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit

---

**ISBN: 978-602-5885-97-6**

**Editor** : Andi Aprasing, S.H., M.H.  
Dr. Almusawir, S.H., M.H.  
**Desain Grafis** : Tim Kreatif Eksismedia  
**Penata Letak** : Rian Muhammad Firdaus, S.T.  
**Perancang Sampul** : M. Zaenal Muttaqin

**Diterbitkan oleh:** Eksismedia Grafisindo (Eksisgraf)

**Anggota Ikapi**

Kompleks Margahayu Raya (Metro),  
Jln. Saturnus Tengah III, No. 11, Bandung 40286

**Telp.** : 0812 2199 9789

**E-mail** : eksisgraf@gmail.com

**Cetakan Pertama, Agustus 2020**

**Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT)**

---

**Baso Madiong**

Reformasi Hukum Pertanahan: Suatu Kajian Filsafat dan Sejarah Indonesia/

Penulis: Baso Madiong; editor: Andi Aprasing dan Almusawir --

Bandung: Eksismedia Grafisindo, 2020

vi + 244 hlm.: 15,5 x 23 cm

ISBN 978-602-5885-97-6

I. Reformasi Hukum Pertanahan I. Judul

II. Andi Aprasing dan Almusawir.

---

---

# PRAKATA

*Alhamdulillah* atas segala puji dan syukur, penulis panjatkan kehadirat Allah Swt. yang telah melimpahkan rahmatnya, sehingga buku ini terselesaikan dengan tepat waktu, meskipun dari aspek isi/substansi masih jauh dari kesempurnaan. Buku ini disusun untuk membantu para mahasiswa baik pada jenjang Strata Satu (S-1) maupun Jenjang Strata Dua (S-2) untuk mendalami beberapa teori-teori yang berkaitan dengan Hukum Pertanahan dalam lintas sejarah mulai pada masa pendudukan Belanda, Jepang, masa Orde lama sampai dengan Era Reformasi yang sementara bergulir. Buku ini diberi Judul: *Reformasi Hukum Pertanahan (Suatu Kajian Filsafat dan Sejarah Indonesia)* yang sebagian materinya disadur dari bahan perkuliahan atau RPS matakuliah Hukum Agraria dan Hukum Kepemilikan dan Penguasaan Tanah.

Buku ini sangat bermanfaat bagi kalangan mahasiswa baik Program Sarjana, Program Magister, kalangan praktisi hukum (Hakim, Advokat dan Notaris), kalangan pemerintahan serta masyarakat umum, mengingat buku referensi Hukum Pertanahan masih kurang, terutama buku Hukum Pertanahan terbitan baru untuk menyesuaikan dengan kondisi dan keadaan perkembangan masyarakat saat ini, apalagi persoalan pertanahan hampir setiap saat terjadi baik menyangkut konflik pertanahan secara vertikal (Pemerintah dan Masyarakat) maupun konflik pertanahan yang bersifat horizontal (Masyarakat dengan masyarakat)

Semoga isi buku ini dapat membantu bagi pihak-pihak yang membutuhkan, terutama dalam memperkaya pengetahuan tentang konsep-konsep Hukum Pertanahan dan fenomena-fenomena yang terjadi dalam masyarakat dan juga sebagai pedoman dalam penyelesaian sengketa pertanahan saat ini dan masa depan.

Penulis menyadari sebagai manusia biasa apabila dalam penyusunan buku ini terdapat kekurangan atau ketidaksempurnaan baik susunan kalimat maupun isi/substansi buku ini, dengan hati terbuka penulis menerima kritikan ilmiah yang bersifat menyempurnakan isi/substansi buku ini. Besar harapan penulis bahwa sekecil apapun buku ini tetap memberikan manfaat untuk sebesar-besarnya orang.

Akhirnya, penulis mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang ikut serta memberikan andil dan suguhan pemikiran mulai pada saat pengumpulan bahan materi sampai selesainya penyusunan buku ini., dan terimakasih pula kepada penerbit yang telah bersedia menerbitkan buku ini. Semoga segala amal dan kebaikan kita diridai oleh Allah Swt. Amin

Makassar, Juli 2020  
*Penulis,*

**Dr. Baso Madiong, S.H., M.H.**

# DAFTAR ISI

PRAKATA .....	iii
DAFTAR ISI .....	v
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Sejarah Studi Agraria di Indonesia .....	1
B. Kajian Keagrariaan Era Orde Baru .....	5
C. Kajian Keagrarian Era Reformasi .....	12
BAB II HUKUM PERTANAHAN .....	17
A. Hukum Pertanahan di Era Reformasi .....	17
B. Praktik Pertanahan di Indonesia .....	25
BAB III FILSAFAT ILMU (HUKUM) PERTANAHAN .....	31
A. Pengertian Filsafat Sebagai Ilmu .....	31
B. Dasar Ontologi, Aksiologi, dan Aksiologi .....	37
C. Pengertian Filsafat Hukum .....	42
D. Tanah dalam Tata Nilai Nasional .....	49
BAB IV POLITIKWIL HUKUM PERTANAHAN .....	53
A. Sejarah Politik Hukum Pertanahan .....	53
B. Pengertian Hukum Pertanahan .....	65
C. Arah Politik Hukum Pertanahan/Agraria .....	67
D. Politik Hukum Pertanahan/Agraria di Indonesia ....	70
BAB V HUKUM TANAH NASIONAL .....	77
A. Pengertian Hukum Pada Umumnya .....	77
B. Pengertian Tanah .....	84

C. Manfaat Tanah Bagi Kehidupan .....	93
D. Sistem Hukum Pertanahan di Indonesia .....	101
<b>BAB VI HAK-HAK ATAS TANAH .....</b>	<b>113</b>
A. Pengertian Hak Atas Tanah .....	113
B. Jenis-Jenis Hak Atas Tanah .....	115
C. Peralihan Hak Milik Atas Tanah Karena Jual Beli ...	122
D. Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah dengan Status Hak Milik .....	141
E. Konversi Hak Atas Tanah .....	152
F. Pengertian dan Dasar Hukum Konversi .....	154
<b>BAB VII PEMBARUAN HUKUM PERTANAHAN .....</b>	<b>169</b>
A. Pengertian Pembaruan Hukum Pertanahan .....	169
B. Reforma Agraria/Pertanahan (Lanfreform) .....	175
C. Perombakan Sistem Penguasaan Tanah .....	183
<b>BAB VIII HAK MASYARAKAT HUKUM ADAT (ULAYAT)     ATAS TANAH .....</b>	<b>193</b>
A. Pengertian Hak Ulayat .....	193
B. Pengertian Tanah Adat (Ulayat) .....	197
C. Kedudukan Hak Ulayat dalam Undang-Undang Pokok Agraria .....	203
D. Kedudukan Tanah dalam Hukum Adat .....	210
<b>BAB IX EKSISTENSI HAK PENGELOLAAN DALAM     HUKUM TANAH .....</b>	<b>217</b>
A. Pendahuluan .....	217
B. Eksistensi Hak Pengelolaan Tanah .....	218
C. Pengaturan Hak Pengelolaan .....	222
<b>BAB X PENUTUP .....</b>	<b>231</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>235</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Sejarah Studi Agraria di Indonesia

Lima misi utama yang mengiringi kelahiran Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 (selanjutnya disingkat UUPA) meliputi: (1) perombakan/reformasi hukum agraria; (2) pelaksanaan *land reform*; (3) penataan penggunaan tanah; (4) likuidasi hak-hak asing dalam bidang agraria; dan (5) penghapusan sisa-sisa feodal dalam bidang agraria. Pencapaian misi utama UUPA mensyaratkan berjalannya studi-studi agraria dan tersediaan berbagai resources yang memadai, utamanya adalah sumberdaya manusia yang ahli dan profesional di bidang keagrariaan. Namun, realitas menunjukkan hal yang kontradiktif dengan semangat dan misi kelahiran UUPA. Kajian agraria selama ini, khususnya pasca terbitnya UUPA belum mendapatkan perhatian yang memadai, meskipun persoalan agraria periode sebelumnya (pasca kemerdekaan) mendapatkan perhatian serius para pendiri bangsa.

Perhatian ini dilakukan mengingat kemerdekaan adalah kesempatan baru untuk merestrukturisasi sistem penguasaan tanah dari sistem kolonial dan feodal menuju ke arah yang lebih berkeadilan. Hal inidipandang sebagai upaya mengatasi persoalan kemiskinan serta perlakuan eksploitatif masyarakat petani dan

problema pemenuhan kebutuhan pangan dapat diselesaikan<sup>1</sup>. Bentuk perhatian sekaligus kesadaran pentingnya penyelesaian persoalan agraria pasca kemerdekaan ditunjukkan oleh tumbuh suburnya kajian agraria seiring dengan semangat dekolonisasi sistem penguasaan sumberdaya agraria di Indonesia.

Berikut dijelaskan perkembangan kajian keagrariaan dari masa ke masa:

### 1. Kajian Keagrariaan Pasca Kemerdekaan

Meskipun belum secara khusus menunjukkan atau berlabel studi agraria, berbagai kajian dalam ranah agraria telah banyak dilakukan oleh berbagai pihak pasca kemerdekaan. Berbagai kajian pada ranah agraria, baik untuk kepentingan akademik konvensional, berorientasi pada kebijakan maupun kajian yang bertujuan untuk pemberdayaan masyarakat. Pengkajian akademik konvensional mempunyai sifat dan tujuan untuk akumulasi pengetahuan bagi pengembangan ilmu keagrariaan. Pengkajian berorientasi kebijakan (*policy oriented research*) bertujuan untuk mempersiapkan, memberi masukan ataupun mendukung suatu kebijakan pemerintah serta memantau dan mengevaluasi pelaksanaan suatu kebijaksanaan pemerintah. Sedangkan pengkajian partisipatoris lebih pada upaya pemberdayaan masyarakat. Ketiga jenis pengkajian di atas, menurut Wiradi pada dasarnya terdapat 3 (tiga) kriteria penciri, yakni: (1) pilihan tema; (2) pilihan metodologi; dan (3) pilihan bentuk publikasi. Ketiga penciri tersebut sangat tergantung pada pengkaji dan pihak-pihak yang berkepentingan terhadap penelitian keagrariaan, dalam hal ini termasuk penyandang dananya<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Ahmad Nashih Luthfi, (2011). *Melacak Sejarah Pemikiran Agraria: Sumbangan Pemikiran Mazhab Bogor*. STPN Press, Yogyakarta, halaman 3

<sup>2</sup>Wiradi, 2009. *Metodologi Studi Agraria*. Sajogyo Institute dan Departemen Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat Institut Pertanian Bogor



Pada masa kemerdekaan dan sesudahnya, diketahui bahwa rumusan fundamental para pendiri bangsa ini akan konsep dan kajian agraria sebagai jangkar nasionalisme maupun patriotisme harus mengalami benturan sejarahnya dalam arus dinamika, gejolak, dan dilema bangsa ini. Jauh hari sebelum disyahnkannya UUPA, dengan kesadaran penuh para pendiri bangsa ini akan perombakan total penguasaan sumber-sumber daya Agraria warisan Belanda maupun sistem feodal lama, para pendiri bangsa ini telah melakukan langkah maupun kebijakan awal bagi terciptanya tata sosialberkeadilan maupun terciptanya Hukum Agraria Nasional. Langkah tersebut diantaranya penghapusan hak istimewa desa perdikan di Banyumas 1946, penghapusan “hak-hak konversi” tanah dalam wilayah pemerintahan otonom di Yogyakarta dan Surakarta 1950, dan menasionalisasi atau melikuidasi status “tanah-tanah partikelir” perkebunan (tahun 1958) yang dimiliki oleh pribadi-pribadi dari Inggris, Belanda, Arab, China setelah dijual oleh pemerintah Belanda pada masa krisis finansial abad-19<sup>3</sup>. Langkah ini dilakukan sebagai upaya restrukturasi penguasaan sumber-sumber daya Agraria, serta pengguliran ide baik di level pemerintahan maupun rakyat secara keseluruhan untuk tercapainya payung hukum/*umbrella act* agraria nasional yang bervisi pada cita-cita kemakmuran dan kesejahteraan bagi bangsa Indonesia yang sumber daya Agrariannya telah lama dirampas oleh korporat asing, penjajah, maupun kaum feodal. Seperti terumuskan secara baik dalam UUD 1945 pada Pasal 33 ayat (3) dimana “tanah, air, kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebaiknya untuk kemakmuran rakyat”.

---

<sup>3</sup>Fauzi, 2012. *Land Reform Dari Masa Ke Masa: Perjalanan Kebijakan Pertanian 1945-2009*. Tanah Air Beta hal 21–24

Para pendiri bangsa ini sangat sadar agraria tidak hanya menyangkut “tanah pertanian” semata, melainkan menyangkut tanah, air, dan udara atau baik di atas, di dalam, maupun di atas tanah dan air tersebut seperti terumuskan secara rinci dalam UUPA.

Sejak dibentuknya “panitia Agraria Yogya” tahun 1948, penyusunan rancangan undang-undang (RUU) Agraria 1950, dan disetujuinya UUPA oleh DPR Gotong Royong pada tanggal 26 September 1960, disusul peraturan pemerintah pengganti Undang-undang Nomor 25 tahun 1960 (dikenal dengan undang-undang *landreform*), hingga pembentukan panitia *landreform*, pengadilan *landreform*, dan pendanaan *landreform*. Setahun setelahnya Luthfi mengingatkan kita bahwa para pendiri bangsa ini telah jauh-jauh hari mempersiapkan perombakan hukum agraria nasional menuju tata hukum agraria yang berpihak pada bangsa Indonesia, terutama masyarakat yang paling tidak diuntungkan dalam proses pengelolaan sumberdaya Agraria pada masa Belanda<sup>4</sup>. Namun rumusan Agraria seperti tercermin dalam UUPA mengimplikasikan permasalahan di dalamnya. Pada 17 Desember 1949 misalnya, saat pengakuan kedaulatan Republik Indonesia Serikat oleh Pemerintah Belanda pada perjanjian Konferensi Meja Bundar (KMB), Indonesia kedodoran. Selain mengakui kedaulatan RIS secara resmi sebagai negara, Belanda ternyata mensyaratkan dijaminnya hak-hak pemeliharaan kepentingan-kepentingan ekonomi Belanda di Indonesia, yakni pengembalian aset-aset Belanda, termasuk sektor perkebunan. Namun dalam perkembangannya, meskipun pada akhirnya perkebunan Belanda di nasionalisasi dikemudian hari, hal ini menghambat aspirasi masyarakat untuk menghapus sistem

---

<sup>4</sup> Luthfi, 2011. *Melacak. Sejarah. Pemikiran. Agraria*. Pustaka Ifada. hal 106–107

perkebunan agraria kolonial ke arah yang lebih baik<sup>5</sup>. Selain itu, UU kehutanan 1874 yang dikeluarkan Belanda dengan prinsip *domeinverklaring* yang sejak awal memisahkan wilayah hutan dan Agraria secara umum, ternyata di masa kemerdekaan telah menciptakan kerancuan pengelolaan sumber daya agraria dan menjadikannya lepas dari pengaturan Agraria seperti tercantum dalam rumusan Hukum Agraria Nasional /UUPA<sup>6</sup>.

Prinsip *domeinverklaring* warisan Belanda dalam mengatur hutan masih sulit untuk dirombak, dan bahkan dilestarikan, bukan atas nama kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat secara umum, melainkan digunakan negara untuk kepentingan konsensi investasi modal kapitalistik kelas pengusaha kaya di saat sekarang. Sejak peristiwa politik 30 September 1965 melanda bangsa Indonesia, perjuangan tata pengelolaan dan perubahan mendasar sumber daya agraria mengalami awal titik baliknya. Di mana saat itu kekuasaan Presiden Soekarno, sebagai seorang pemimpin garda depan perjuangan tata keadilan Agraria nasional, akhirnya berakhir dan diganti oleh Soeharto.

Di bawah pemerintahan Orde Baru ini usaha maupun perjuangan perombakan struktur agraria (yang dikenal dengan *Land reform*) menjadi terabaikan dan sedikit demi sedikit disisihkan dan ditinggalkan.

## **B. Kajian Keagrariaan Era Orde Baru**

Memasuki era Orde Baru, kondisi justru lebih memprihatinkan. Pada era rejim otoriter orde baru ini dapatlah

---

<sup>5</sup> Fauzi, *ibid* hal 32

<sup>6</sup> Fauzi, *ibid* hal46

dikatakan bahwa kajian dan studi keagrarian absen dari panggung ilmiah dan akademik nasional. Hal tersebut sesuai dengan pendapat Wiradi dan White: *“one result of this hiatus is the serious lack of local and comparative research materials both on land tenure problems and on the theory and practice of land reform and agrarian reform. Furthermore, formal training in the theory and practice of landreform and agrarian reform is now virtually absent from curricula of most departments concerned with agricultural and rural development problems in Indonesian universities”*<sup>7</sup>. Statemen di atas menunjukkan bahwa selama lebih dari tiga dekade, riset, kajian dan pembelajaran tentang keagrariaan menjadi hal yang sulit ditemukan. Kondisi ini tidak terlepas dari konstelasi dan kondisi politik nasional yang mengedepankan pertumbuhan sebagai strategi pembangunan. Sebagai antitesis perjuangan populisme Soekarno, Soeharto menetapkan ideologi baru bernama “pembangunanisme”. Atas nama itu, Orde Baru mengeluarkan instrumen hukum, yakni UU Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Kehutanan, UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pokok Pertambangan dan UU Nomor 2 Tahun 1967 Penanaman Modal Asing. Melalui seperangkat perundangan tersebut Orde Baru memberi legitimasi secara bebas dimulainya akumulasi modal berdasarkan sumber daya Agraria (kehutanan, pertambangan, tanah, dll).

Dengan jalan tersebut pemerintah telah menyambut kepada modal asing untuk ikut serta dan berafiliasi dalam eksploitasi sumber

---

<sup>7</sup>Sebagaimana tertulis pada buku ‘*Metodologi Studi Agraria: Karya Terpilih Gunawan Wiradi*’ yang disunting oleh Moh. Shohibuddin, Sains, Bogor, 2009

daya agraria<sup>8</sup>. Selain itu, Orde baru juga mulai mempreteli dan mengamputasi lembaga maupun pranata penopang bagi penerapan *Land Reform* nasional mulai panitialand reform, pengadilan land reform, panitia pengukuran desa lengkap, yakni dengan cara memperlakukan dan memasukkan kebijakan redistribusi tanah (*land reform*) sebagai suatu masalah rutin dalam kendali birokrasi melalui Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1980<sup>9</sup>.

Sejalan dengan program Revolusi Hijau yang dijalankan pemerintah dari tahun 1974 sampai 1983 yakni sebuah program untuk memodernisasi alat-alat/teknologi modern yang menggeser program redistribusi tanah (*land reform*) sebagai jalan perubahan mendasar untuk menciptakan kemakmuran dan keadilan khususnya bagi para petani. Pemerintah Orde Baru bahkan mulai mengubah status, tugas, dan fungsi Direktorat Kementrian Agraria dan menurunkan dan mengamputasi perannya menjadi sebuah badan yang hanya menangani sektor pertanahan nasional. Badan tersebut bernama Badan Pertanahan Nasional (BPN). Sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 badan ini diciptakan untuk menyediakan pelayanan dalam bidang penggunaan tanah terkait dengan perencanaan ruang, mengatur survey, pemetaan, pendaftaran, pemberian hak tanah, serta pengembangan hukum regulasi tanah. Sungguh, dalam upaya mendorong pembangunan dengan tajuk “tanah untuk pembangunan”, BPN lahir dan dilahirkan dalam konteks tersebut. Badan ini merupakan upaya Orde Baru

---

<sup>8</sup>Setiawan,2001. *Konsep Pembaharuan Hukum Agraria, Cetakan I*, Hapera Pustaka Utama.Yogyakarta, hal 203

<sup>9</sup>Wiradi, *ibid* hal 88

untuk meretas jalan mulus bagi kebijakan tanah untuk pembangunan yang terkait dengan “izin lokasi”.

Dengan adanya konsep izin lokasi yang dikeluarkan BPN, maka pelayanan terhadap investor untuk mendapatkan tanah semakin dipermudah, meskipun tanah-tanah tersebut dimiliki oleh penduduk lokal<sup>10</sup>. Dengan konsep “catur tertib pertanahan”, BPN benar-benar telah menjadi badan yang ampuh dalam mewujudkan kebijakan “tanah untuk pembangunan” Orde Baru tersebut. Kebijakan–kebijakan yang dikeluarkan Orde Baru benar-benar telah menjadikan program *land reform* dan pelaksanaan Hukum Agraria Nasional benar-benar harus dilaksanakan dengan baik. Dengan program penanaman modal asing, revolusi hijau, birokratisasi kelembagaan agraria, serta deregulasi Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1994 dengan orientasi ekspor, benar-benar telah menjadikan sumber daya agraria di masa ini sebagai “komoditas” yang menjajikan untuk mewujudkan kebijakan pembangunan pemerintah, serta memuluskan Indonesia berintegrasi dengan sistem kapitalisme dan liberalisme secara keseluruhan<sup>11</sup>.

Pada detik ini, perkembangan kapitalisme Indonesia yang disuarakan dan dijalankan oleh Orde Baru telah menciptakan akumulasi dan liberalisasi sumber daya agraria, dan sangat menyimpang dari kehendak awal para pendiri bangsa ini. Tekad awal para pendiri bangsa ihwal *land reform* atau *reforma agraria* secara umum sebagai upaya yang dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat dalam merombak dan menata kembali bentuk-bentuk

---

<sup>10</sup>Fauzi, 2012. *Ibid* hal 68–70

<sup>11</sup>Kasim & Suhendar, 1997. *Tanah Sebagai Komo-ditas, Kajian Kritis atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru*. ELSAM. Cetakan Pertama. Jakarta. Hal. 99–110

penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria dan hubungan sosial agraria bagi sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat akhirnya berbenturan dengan sejarah. Keinginan untuk menciptakan tata “sosialisme Indonesia” seperti disuarakan oleh Soekarno justru terjerumus dalam lembah perangkap kapitalisme-industrial yang melanda bangsa Indonesia. Dampak dari kapitalisme sumber daya agraria ini tidak hanya berimplikasi pada tata hukum dan kelembagaan maupun politik pengelolaan sumber daya agraria secara umum, melainkan juga ikut mempersempit, mengerdilkan, dan memadukan kajian keilmuan agraria yang berlangsung di bumi Indonesia.

Program pembaharuan agrarian/pertanahan sebagai suatu syarat modernisasi pada sektor pertanian di Indonesia sebenarnya merupakan isu kebijakan yang telah berusia empat dasawarsa. Namun dari aspek implementasinya dapat dikatakan belum ada perubahan-perubahan yang cukup signifikan. Pada masa rejim Orde Baru kebijakan reformasi agraria memperoleh stigma politik yang buruk, program ini merupakan derivat dari komunalisasi asset individual. Dengan berbagai alasan akhirnya program ini tak dapat diimplementasikan secara baik. Sekalipun demikian stagnasi program ini bukan berarti menyelesaikan berbagai persoalan ketimpangan struktur agraria yang ada. Namun demikian kebijakan pemerintah yang secara imperatif mendistorsi UUPA justru telah menyebabkan terjadinya pengambilalihan tanah-tanah rakyat yang selama ini telah dikuasai oleh adat dan rakyat Indonesia secara meluas. Bahkan sampai taraf tertentu proses pengambilalihan ini juga dilakukan dibawah represi negara yang sistematis.

Persoalan munculnya sengketa agraria/pertanahan dalam konfigurasi kebijakan publik Indonesia selama ini belum memperoleh

perhatian yang memadai. Hal tersebut disebabkan oleh pilihan paradigma pembangunan yang dianut oleh Indonesia. Paradigma pertumbuhan di mana salah satu komponen utamanya adalah mobilisasi resorsis untuk mencapai agregat pertumbuhan ekonomi yang optimum. Pilihan ini sebenarnya merupakan kelanjutan dari episode kemenangan Orde Baru ketika saat menaklukkan watak populisme dari pembangunan rejim Orde Lama. Diantara program pembangunan rejim Orde Lama adalah mutlaknya melakukan *land reform* sebelum melangkah ke pilihan paradigma pembangunan lebih lanjut. Program *land reform* yang juga diwujudkan dalam UUPA, akhirnya dilakukan setengah hati, dengan alasan kebijakan ini akan menghambat liberalisasi ekonomi yang diperlukan untuk menggerakkan pertumbuhan ekonomi Indonesia.

Dari perspektif kebijakan publik produk-produk kebijakan agraria Orde Baru sebenarnya adalah merupakan bentuk campur tangan negara secara langsung dikategorikan menggunakan pendekatan *state centered approach*<sup>12</sup>. Diantara ciri dominan dari format pendekatan ini adalah negara menempatkan dirinya sebagai satu-satunya aktor yang kuat.

Usaha-usaha Orde Baru untuk melucuti program pembaharuan agraria terus dilakukan dengan sistematis. Pada Kabinet Pembangunan I tidak terdapat kementerian agraria. Kepengurusan soal agraria diturunkan tingkatannya menjadi tingkatan Direktur Jenderal dan berada dibawah Departemen Dalam

---

<sup>12</sup> Merilee S. Grindle and John W. Thomas, 1991, *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countris*, The John Hopkins University Press, Baltimore



Negeri. Perubahan terus dilakukan, dan terakhir persoalan agraria ini berada dibawah wewenang BPN. Menurut Sediono Tjondronegoro produk hukum Orde Baru yang paling kontraproduktif terhadap program pembaharuan agraria adalah lahirnya kebijakan negara dengan cara melakukan okupasi besar-besaran terhadap tanah-tanah perkebunan dan melakukan debirokratisasi kelembagaan agraria, yaitu mengubah Direktorat Jenderal Agraria (yang semula dibawah Departemen dalam Negeri) menjadi Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang langsung di bawah presiden<sup>13</sup>. Hal ini mengakibatkan dua perubahan kinerja kelembagaan dalam bidang agraria: (a) rentang kelembagaan pembaharuan agraria kehilangan jangkauan pelayanannya. Urusan-urusan pertanahan yang semula memperoleh sokongan kuat dari lini Departemen Dalam Negeri yang menyebar diberbagai tempat sejak saat itu ditiadakan (b) Wewenang pelayanan agraria langsung dibawah tanggungjawab BPN dan inisecara langsung juga di bawah komando Presiden. Dengan pola baru ini nampaknya pemerintah Orde Baru tengah melakukan sebuah upaya sistemik untuk mengurangi diskresi kebijakan agraria, yang pada rejim sebelumnya memang secara sistematis diarahkan untuk menata distribusi resorsis agraris yang memihak pada rakyat.

Setelah ditinggalkan dari wacana kebijakan publik nasional selama rejim Orde Baru berkuasa, kini isu sengketa agraria ini memperoleh artikulasi yang lebih kuat. Pergolakan dan konflik antara petani dengan pemodal, tentara, dan negara memperebutkan tanah makin meluas. Bahkan dalam beberapa kasus proses pengambilalihan

---

<sup>13</sup>Sediono MP. Tjondronegoro, 1999, Sosiologi Agraria : Kumpulan Tulisan Terpilih, Akatiga, Bandung, hal. 14.

tanah oleh petani dilakukan secara paksa (*land reclaiming*) disertai dengan kekerasan-kekerasan massa. Fakta demikian menjelaskan bahwa lanskap kebijakan reformasi agraria terlalu penting untuk diabaikan dari diskursus kebijakan negara.

### **C. Kajian Keagrarian Era Reformasi**

Berdasarkan kamus besar bahasa Indonesia (KBBI), Reformasi bisa diartikan sebuah perubahan yang terjadi secara drastis. Tujuannya adalah untuk melakukan perbaikan dalam berbagai bidang, baik bidang sosial, politik mau pun agama, dan terjadi di suatu masyarakat dan juga sebuah Negara.

Sejak babak baru peralihan pemerintahan Orde Baru kepada Orde Reformasi yang dimulai Tahun 1998, pada saat itu juga pemerintah tengah fokus melakukan reformasi yang bertujuan untuk memperbaiki birokrasi yang selama ini dinilai buruk oleh masyarakat. Reformasi sebenarnya sudah ada sejak zaman pemerintahan yang terdahulu. Di mana dapat dilihat telah adanya usaha-usaha perubahan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia pada waktu itu. Reformasi dapat diterjemahkan dengan pemaknaan upaya yang dilakukan untuk menjadikan pemerintahan lebih baik lagi dari sebelumnya.

Reformasi merupakan proses upaya sistematis, terpadu, konferensif, ditujukan untuk merealisasikan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*)<sup>14</sup>. Selanjutnya dikatakan bahwa reformasi adalah suatu usaha yang dimaksud agar praktik-praktik politik, pemerintah, ekonomi dan sosial budaya yang dianggap

---

<sup>14</sup> Sedarmayanti, 2009 *Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja*. Mandar Maju, Bandung hal 67)

oleh masyarakat tidak sesuai dan tidak selaras dengan kepentingan masyarakat dan aspirasi masyarakat diubah atau ditata ulang agar lebih sesuai dan selaras (socio-reformasi)<sup>15</sup>.

Jadi reformasi merujuk pada upaya yang dikehendaki (*intended change*), dalam suatu kerangka kerja yang jelas dan terarah, oleh karena itu persyaratan keberhasilan reformasi adalah eksistensi peta jalan (*road map*), menuju suatu kondisi, status dan tujuan yang ditetapkan sejak awal beserta indikator keberhasilannya<sup>16</sup>.

Dengan demikian menurut penulis reformasi merupakan suatu perubahan yang di dalamnya terdapat upaya untuk menjadikan pemerintahan menjadi lebih baik sesuai dengan keinginan masyarakat. Artinya untuk menciptakan pemerintahan yang baik, berarti fokus dari reformasi itu sendiri adalah birokrasi, karena birokrasi merupakan badan penyelenggara urusan negara. Sehingga untuk mewujudkan *Good Governance* berarti harus dilakukannya reformasi pada badan birokrasi. Atau reformasi merupakan sebuah proses pembentukan kembali suatu tatanan kehidupan yang lama dan beralih kepada tatanan kehidupan yang baru. Tujuannya adalah, untuk membawa ke kehidupan yang lebih baik dengan melihat keperluan di masa depan.

Di samping itu juga menekankan kembali ke pada bentuk asal dengan menghentikan penyimpangan-penyimpangan dan juga praktik-praktik yang dianggap salah dengan melakukan perombakan secara menyeluruh dari suatu sistem kehidupan, baik aspek politik

---

<sup>15</sup> Widjaja, 2011. *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. RajaGrafindo Persada, Jakarta Hal 75

<sup>16</sup> Prasajo, 2009. *Reformasi Kedua "Melanjutkan Estafet Reformasi"*. Salemba Humanika, Jakarta hal : xv

ekonomi, sosial, hukum serta bidang pendidikan, terutama reformasi hukum merupakan sebuah perubahan yang terjadi secara drastis dan bertujuan untuk memperbaiki sistem hukum di suatu masyarakat dan juga di sebuah Negara.

Reformasi hukum merupakan perubahan secara drastis untuk perbaikan di bidang hukum dalam suatu masyarakat atau negara. Atau reformasi hukum adalah proses demokratisasi dalam pembuatan, penegakkan, dan kesadaran hukum. Dalam hal pembuatan hukum bukan aspirasi penguasa saja yang ditonjolkan melainkan juga harus mendengarkan aspirasi dari siapa saja yang berkepentingan dengan pemerintahan (pemangku kepentingan). Reformasi hukum mempunyai arti penting guna membangun desain kelembagaan bagi pembentukan negara hukum yang dicita-citakan. Untuk kepentingan itu dalam sistem politik yang demokratis, hukum harus memberi kerangka struktur organisasional bagi bekerjanya lembaga-lembaga negara, menumbuhkan akuntabilitas normatif dan akuntabilitas publik dalam proses<sup>17</sup>.

Jika melihat kondisi hukum di Indonesia sejak awal reformasi sampai saat ini, semangat reformasi belum dilaksanakan sesuai dengan azas hukum yang berkeadilan. Hal ini dapat dilihat sorotan yang amat tajam dari seluruh lapisan masyarakat, baik dari dalam negeri maupun luar negeri terhadap dunia hukum di Indonesia. Dari sekian banyak bidang hukum, dapat dikatakan bahwa hukum pidana menempati peringkat pertama yang bukan saja mendapat sorotan tetapi juga celaan yang luar biasa dibandingkan dengan bidang hukum lainnya.

---

<sup>17</sup> Muladi, 1995. *Kapitan Selekt Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang

Tidaklah berlebihan jika dikatakan bahwa pada dasarnya apa yang terjadi akhir-akhir ini merupakan ketiadaan keadilan yang dipersepsi masyarakat (*the absence of justice*). Ketiadaan keadilan ini merupakan akibat dari pengabaian hukum (*diregardling the law*), ketidakhormatan pada hukum (*disrespecting the law*), ketidakpercayaan pada hukum (*distrusting the law*) serta adanya penyalahgunaan hukum (*misuse of the law*). Sejumlah masalah yang layak dicatat berkenaan dengan bidang hukum antara lain :

1. Sistem peradilan yang dipandang kurang independen dan imparsial
2. Belum memadainya perangkat hukum yang mencerminkan keadilan social
3. Interkonsistensi dalam penegakan hokum
4. Masih adanya intervensi terhadap hokum
5. Lemahnya perlindungan hukum terhadap masyarakat
6. Belum meratanya tingkat keprofesionalan para penegak hukum

Suatu hal yang sangat penting dalam pelaksanaan reformasi hukum adalah merumuskan strategi yang tepat yang tidak hanya mampu menjangkau kebutuhan hukum saat ini, tetapi juga mampu menjangkau (mengantisipasi) kebutuhan hukum masa depan. Dalam merumuskan strategi tersebut, pertama-tama perlu dilakukan inventarisasi terhadap permasalahan-permasalahan yang perlu di reformasi, baik dari aspek materi hukum, aparatur hukum, sarana dan prasarana hukum serta budaya hukumnya. Setelah itu, perlu dilakukan penetapan prioritas tentang unsur-unsur yang harus didahulukan. Dikaitkan dengan keadaan dihadapi saat

ini, yaitu lemahnya penegakan hukum, baik menyangkut masalah KKN, pelanggaran HAM, tingginya tingkat kriminalitas, praktik penggunaan kekerasan dan pengerahan massa dalam berdemokrasi, praktik penjarahan, dan penyerobotan tanah.

## **BAB II**

### **HUKUM PERTANAHAN**

#### **A. Hukum Pertanahan di Era Reformasi**

Reformasi pertanahan adalah sebuah istilah pergerakan yang berkaitan dengan hak-hak atas tanah, sifat, kekuatan, dan distribusi dari kepemilikan tanah tersebut. Reformasi pertanahan sering diasumsikan sama dengan reformasi agraria. Reformasi pertanahan lebih mengatur mengenai hak-hak yang dimiliki oleh seseorang atas kepemilikan tanahnya di mana terdapat dasar hukum yang mengikat pemilik tanah atas tanah yang dimilikinya tersebut.

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

RUU Pertanahan mencakup sinkronisasi dan harmonisasi berbagai peraturan perundangan terkait tanah, seperti UU Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU Penataan Ruang, UU Perkebunan, serta

UU Pertambangan, Mineral dan Batubara. Aspek-aspek hukum adat juga ditata ke dalam sistem keagrariaan nasional. Dengan demikian, tampak adanya penerimaan terhadap paham sektoralisme dalam penyempurnaan UUPA.

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

- 1) Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip pembaruan agrarian.
- 2) Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumberdaya agraria yang terjadi. Sedangkan unsur filosofis dalam RUU ini adalah mengatur tanah secara komprehensif untuk kemakmuran rakyat.

Unsur sosiologisnya, tersebarannya pengaturan agraria diberbagai bidang atau sektor sehingga dibutuhkan suatu sinkronisasi yang mengatur secara komprehensif tentang pertanahan. Berdasarkan pendapat-pendapat yang ada dalam masyarakat melalui organisasi kemasyarakatan RUU tentang Pertahanan berdampak kepada upaya-upaya hukum untuk memuluskan proses eksploitasi tanah secara liberal. Melalui mekanisme privatisasi, liberalisasi dan deregulasi para penguasa modal semakin terfasilitasi untuk melakukan eksploitasi sumber-sumber agraria yang ada.

Pembaharuan agraria, atau sering juga digunakan istilah **“Reforma Agraria”** sebagai pengganti istilah **“Agrarian Reform”**,



merupakan suatu keniscayaan yang harus dilakukan. Seluruh pihak hampir pasti menyetujui dilakukannya pembaruan agraria di Indonesia, sebagaimana telah termaktub dalam Tap MPR No. IX Tahun 2001. Lahirnya ketetapan ini yang inisiatornya berasal dari kalangan non pemerintah menunjukkan bahwa ada kesepakatan tentang perlunya pembaruan agraria dijadikan perhatian bersama.

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

Upaya positivisasi aturan hukum demi mencapai kepastian hukum, mengakibatkan hukum positif itu harus berbentuk tertulis. Di Indonesia, pengaruh ajaran legisme sangat berperan dalam positivisasi norma hukum. Bentuk hukum positif yang tertulis menduduki posisi utama dalam sistem peraturan perundangundangan Indonesia, dan karenanya kepastian hukum menjadi unsur utama dari hukum<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> E. Utrecht, 1988, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya. Gau tama, Sudargo, 1998, *Tafsiran UUPA 1960*, Rineka Cipta, Jakarta

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

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

Dalam menyusun peraturan perundang-undangan tidak boleh menggunakan rumusan yang tidak jelas, sehingga rumusannya dapat ditafsirkan dalam berbagai arti atau sistematika yang tidak baik, bahasa yang berbelit-belit, dan lain-lain. Adapun secara teknis, dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi :

- 1) Kejelasan tujuan, dalam arti setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;

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

Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan. Persyaratan, unsur dan asas diatas jika dikategorisasi maka dapat dikelompokkan pada dua kelompok besar yakni asas atau persyaratan formal dan material.

Terkait dengan pembentukan rancangan undang-undang dalam rangka pembaruan hukum di bidang agraria, sejumlah prinsip dan dasar kebijakan yang digariskan dalam Ketetapan MPR No.IX/MPR 2001 harus diperhatikan dan menjadi landasan dalam penyusunan berbagai undang-undang dimaksud. Selain itu, agar adanya undang-undang yang hendak dibentuk menjadi suatu solusi bagi persoalan keagrariaan yang ada dan mampu mencapai unsur keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum yang berimbang sebagaimana dicita-citakan, dan Tanah memang menjadi salah satu sumber utama kehidupan manusia. Buah-buahan dan tumbuh-tumbuhan yang dikonsumsi manusia adalah hasil dari tanah baik itu tanah persawahan maupun perkebunan. Intinya manusia dalam kehidupannya.

Tanah sebagai sumber daya dan alat produksi sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 harus dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan bumi, air, ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya merupakan kekayaan nasional Bangsa Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa.

Ada dua hal yang menyebabkan tanah memiliki kedudukan yang sangat vital dalam hukum adat, yaitu (1) karena sifatnya, di mana tanah merupakan satu-satunya benda kekayaan yang meskipun

mengalami keadaan yang bagaimanapun juga, toh masih bersifat tetap dalam keadaannya, bahkan terkadang semakin lama harganya bisa semakin mahal; (2) karena faktanya, bahwa tanah merupakan tempat tinggal persekutuan, bisa memberikan penghidupan kepada persekutuan, tempat dimanapara warga persekutuan yang meninggal dunia dikebumikan, serta tempat tinggal dayang-dayang pelindung persekutuan dan roh leluhur persekutuan<sup>19</sup>

Berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA) dinyatakan bahwa tanah di seluruh Indonesia adalah milik Bangsa Indonesia, yang sekaligus menjadi simbol kesatuan bagi keutuhan bangsa dan negara.

Riwayat pengaturan tanah dan agraria di Indonesia telah mengalami berbagai fase, dari masa penjajahan Belanda, Inggris dan juga Jepang, sampai kemudian sampai masa Kemerdekaan.

Selanjutnya pada masa Reformasi juga terdapat beberapa perubahan penting, yakni dengan diterbitkannya TAP MPR RI Nomor IX/MPR-RI/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Begitu pula dengan arahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada pidatonya tanggal 31 Januari 2007 tentang Reforma Agraria, bahwa reforma agraria dilakukan secara bertahap dengan mengalokasikan tanah bagi rakyat termiskin.

Akan tetapi, pada kenyataannya berbalik arah, berbagai peraturan perundang-undangan yang terbit justru memfasilitasi pemodal, tanpa memberikan *privilege* kepada masyarakat luas. Hal ini mirip sekali dengan pemerintahan Orde Baru. Pada era reformasi

---

<sup>19</sup> Soerojo Wignjodipoero, 1995. Pengantar *dan Asas Hukum Adat*, Gunung Agung, Jakarta

justru terbit Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Berbagai kebijakan ini lahir untuk memudahkan para investor menanamkan modalnya di Indonesia.

Pasca reformasi yang ditandai dengan era otonomi daerah dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 telah juga menimbulkan berbagai masalah. Adapun permasalahan yang timbul dapat dikelompokkan menjadi konflik horizontal dan konflik vertikal. Konflik horizontal yang sempat dan masih berlanjut? Adalah berkaitan dengan kewenangan di dalam bidang pertanahan yang melibatkan antara lain Badan Pertanahan Nasional dan Departemen Dalam Negeri. Hal itu dapat dilihat dengan adanya beberapa produk Keputusan Presiden yang berturut-turut namun berbeda arah pelaksanaan otonomi pertanahan yang satu kepada Depdagri kemudian yang baru kepada BPN (Keppres Nomor 34/2003). Konflik vertikal adalah yang terjadi antara pemerintah pusat dengan propinsi; propinsi dengan kabupaten". Sejak masa desentralisasi pemerintahan daerah dimulai dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan kemudian direvisi dengan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2004, maka dimulailah prosesi penyerahan berbagai kewenangan yang selama ini berada di tangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Namun dalam rangka penyerahan urusan kewenangan pertanahan

sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 34 tahun 2004, ternyata menimbulkan polemik menyusul di tetapkannya Peraturan Presiden Nomor 10 tahun 2006.

## **B. Praktik Pertanahan di Indonesia**

Permasalahan pertanahan nasional sejak tahun 2012 ditandai oleh dua isu utama, yaitu terjadinya berbagai kasus perselisihan pertanahan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Isu pertama berkaitan dengan masalah belum baiknya sistem administrasi pertanahan, sedangkan isu kedua terkait dengan kendala dalam pengaturan mengenai kerangka waktu dalam pelaksanaannya.

Pada awal tahun 2012, berbagai media massa nasional banyak memberitakan kasus pertanahan, beberapa diantaranya adalah yang terjadi di Mesuji (Lampung), Bima (Nusa Tenggara Barat), Harjokuncaran (Jawa Timur), Situbondo (Jawa Timur), dan Pangkalan Udara Atang Sanjaya (Jawa Barat). Munculnya kasus pertanahan tersebut berpengaruh terhadap kondisi ekonomi, sosial, politik, pertahanan, dan keamanan di Indonesia. Dalam skala lokal, sengketa tanah yang terjadi di Mesujidan Bima, misalnya, selain menimbulkan dampak sosial, juga mengindikasikan adanya pelanggaran HAM berat karena mengakibatkan jatuhnya korban jiwa (Vivanews, Januari 2012). Sengketa yang berkepanjangan di Bima juga menyebabkan terbakarnya kantor pemerintah sehingga mengganggu pelayanan masyarakat. Selain itu, dampak ekonomi juga dirasakan oleh ASDP Pelabuhan Sape yang menderita kerugian hingga miliaran rupiah akibat aksi masyarakat Bima yang menduduki Pelabuhan Sape

selama lima hari (Detiknews, Desember 2011). Bila ditinjau dari sisi objeknya, terdapat tujuh bentuk/hal yang terkait dengan kasus pertanahan di Indonesia, yaitu (1) pendudukan dan penyerobotan tanah-tanah perkebunan dengan Hak Guna Usaha (HGU), baik yang masih berlakumaupun yang sudah berakhir; (2) sengketa kawasan hutan; (3) sengketa yang berkaitan dengan kawasan pertambangan; (4) tumpang tindih atau sengketa batas, tanah bekas milik adat (girik) dan tanah bekas eigendom; (5) tukar-menukar tanah bengkok desa/ tanah kas desa menjadi aset Pemda; (6) tanah eks partikelir dan (7) putusan pengadilan yang tidak dapat diterima dan dijalankan.

Bila dilihat dari subjeknya (pihak-pihak yang bermasalah), kasus pertanahan memperlihatkan sengketa horizontal yaitu antara masyarakat dengan masyarakat (termasuk investor), sengketa vertikal yaitu masyarakat dengan instansi pemerintah, dan antar instansi pemerintah. Terjadinya kasus pertanahan tersebut menunjukkan belum baiknya administrasi pertanahan di Indonesia dan belum kuatnya kepastian hukum hak atas tanah. Hal tersebut memberikan gambaran bahwa tanah belum dapat memberikan atau meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Untuk itu, peran negara sangat penting dalam mengelola sumber daya alam, termasuk tanah, agar sumber daya alam dan tanah benar-benar mendatangkan kemakmuran bagi rakyat Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Sudah banyak regulasi mengenai proses pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum seperti dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, Perpres Nomor 36 Tahun 2005, Perpres Nomor 65 Tahun 2006, dan Perka BPN Nomor 3 Tahun 2007. Namun, kendala yang dihadapi adalah belum adanya pengaturan mengenai kerangka waktu dalam setiap tahapan



pengadaan tanah dan mekanisme peradilan apabila masyarakat memperkarakan keberatannya. Hal ini sering menyebabkan pengadaan tanah berlarut-larut dan tidak ada kepastian dalam pelaksanaannya. Untuk mengatasi masalah tersebut, Pemerintah bersama DPR telah menyetujui dan mensahkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum pada tanggal 14 Januari 2012 dan Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang disahkan pada 7 Agustus 2012 sebagai peraturan pelaksana atau operasionalnya.

Berdasarkan peraturan perundangan tersebut, proses pengadaan tanah dapat dilakukan terhitung sejak dokumen perencanaan resmi diterima oleh gubernur. Pengadaan tanah paling cepat (tanpa adanya gugatan) membutuhkan waktu 319 hari kerja dan paling lama (dengan adanya gugatan) 583 hari kerja. Ketentuan tersebut diharapkan dapat lebih menjamin hak masyarakat atas tanah.

Sosialisasi dan diseminasi peraturan baru tentang pengadaan tanah menjadi amat penting dan strategis mengingat luasnya spektrum sasaran yang meliputi seluruh instansi pemerintah pusat dan daerah hingga pemerintah kabupaten/kota, serta masyarakat luas, khususnya yang terkena dampak pembangunan, baik secara langsung maupun tidak langsung. Komponen sasaran yang begitu luas mengharuskan semua pihak dalam waktu singkat memiliki persepsi yang sama terhadap seluruh tahapan serta mekanisme pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Melihat kondisi saat ini perlu adanya keseimbangan antara tetap mendorong perkembangan industri pertanian dengan

memberikan perhatian khusus pada petani tradisional/masyarakat pribumi agar dapat mengolah lahan di atas lahan milik sendiri menuju terciptanya masyarakat yang adil dan makmur sesuai dengan tujuan Negara dalam pembukaan UUD NRI 1945.

Tujuan Reformasi Agraria/pertanahan adalah untuk mengurangi kemiskinan, menciptakan lapangan kerja, memperbaiki akses masyarakat kepada sumber-sumber ekonomi, menata ulang ketimpangan penguasaan pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan sumber-sumber agraria, mengurangi sengketa dan konflik pertanahan dan keagrariaan, memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup, dan meningkatkan ketahanan pangan dan energi masyarakat. Dalam mengimplementasikan reformasi agrarian/pertanahan di Indonesia, satu hal yang sangat penting dilakukan adalah dengan melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar beberapa sektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip Reformasi Agraria/pertanahan. Sebagai langkah percepatan penyelesaian permasalahan tanah di Indonesia, khususnya sengketa atau konflik pertanahan (yang disebabkan oleh *land grabbing*) dapat digagas, seperti pencegahan sengketa/konflik tanah. Sebelumnya perlu dilihat akar permasalahan yang menyebabkan terjadinya sengketa/konflik tanah antara lain:

- (1) Adanya tumpang tindih regulasi di bidang pengelolaan sumber daya agraria, khususnya sumber daya agraria yang terkait dengan lahan;
- (2) Pelaksanaan *Land Reform* yang belum selaras dengan semangat yang ada di dalam UUPA.

Upaya jangka pendek yang dapat dilakukan adalah optimalisasi koordinasi antar lembaga yang membidangi sumber daya agraria untuk melakukan konsistensi aturan hukum di bidang sumber daya agraria, khususnya aturan-aturan hukum di bidang sumber daya agraria terkait tanah yang saat ini inkonsisten.

Upaya jangka panjang yang dapat dilakukan sebagai alternatif penyelesaian permasalahan tersebut adalah dengan gagasan satu lembaga/otoritas yang khusus menangani sumber daya agraria agar terdapat satu kebijakan di bidang sumber daya agraria terkait tanah, sehingga akan terwujud satu arah kebijakan dan regulasi yang dapat mencegah terjadinya inkonsistensi kebijakan dan regulasi di bidang sumber daya agraria. Selanjutnya perlu segera dibentuk peraturan nasional yang mengatur pelaksanaan *Land Reform* sebagai implementasi dari UUPA.

Tentunya sebagai bidang yang menyangkut kehidupan orang banyak perlu adanya arahkebijakan pembaharuan pertanahan yang meliputi antara lain: 1) melakukan pengkajianulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pertanahan dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor; 2) melaksanakan penataankembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan tanah yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat; 3) menyelenggarakanpendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangkapelaksanaan *landreform*; 4) menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan pertanahan yang timbul sekaligus dapat mengantisipasi timbulnya konflik baru; 5) memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam

rangka mengembanpelaksanaan pembaharuan hukum pertanahan dan menyelesaikan konflik-konflik yangberkenaan dengan tanah; 6) mengupayakan dengan sungguh-sungguhpembiayaan dalam melaksanakan program pembaharuan pertanahan.

## **BAB III**

# **FILSAFAT ILMU (HUKUM) PERTANAHAN**

### **A. Pengertian Filsafat Sebagai Ilmu**

Kata “filsafat” kemudian masuk dalam bahasa Arab menjadi “falsafah”, lalu masuk dalam bahasa Inggris menjadi philosophy. Sepanjang sejarahnya, “filsafat” menjadi saksi dari kerendahan hati para filsuf yang tidak mengklaim diri mereka sebagai orang yang mampu mengetahui segala-galanya, melainkan sekadar sebagai para pencari dan pecinta kebijaksanaan (hikmah)<sup>20</sup>.

Filsafat ilmu berasal dari kata filsafat dan ilmu. Filsafat sendiri berasal dari bahasa Yunani kuno yaitu dari kata philo yang berarti cinta dan kata sophia yang berarti bijaksana atau bisa disebut juga sebagai ilmu yang mencintai kebijaksanaan atau kebenaran. Sedangkan ilmu merupakan pengetahuan yang disusun secara sistematis berdasarkan studi, pengamatan dan percobaan yang di kaji untuk menentukan hakikat dan prinsip. Menurut Comenius filsafat ilmu adalah ilmu yang mempelajari tentang ilmu pengetahuan yang kedudukannya di atas ilmu lainnya.

Jadi, filsafat ilmu adalah cabang filsafat yang mempelajari dan mempertanyakan secara sistematis mengenai hakikat pengetahuan

---

<sup>20</sup> Ismail dan Mutawali, 2003. *Cara Cepat menguasai Ilmu. Filsafat*, IRCiSoD, Yogyakarta. hal 20

ilmu yang berhubungan dalam masalah-masalah filosofis dan fundamental yang terdapat pada ilmu untuk mencapai pengetahuan yang ilmiah.

Intinya, filsafat ilmu adalah filsafat dengan pokok bahasan ilmu sebagai inti dari apa yang dipertanyakan mengenai kebenaran. Masalahnya, mudah untuk mengingat dan menjelaskan apa definisi dari filsafat ilmu namun sulit untuk benar-benar memahami esensi apa yang dipelajari dalam filsafat ilmu.

Beberapa poin bahasan yang akan dieksplorasi dalam filsafat ilmu, poin-poin pokok bahasan tersebut adalah<sup>21</sup>:

1. Hakikat ilmu itu sendiri
2. Tujuan dari ilmu
3. Metode ilmu
4. Bagian-bagian ilmu
5. Jangkauan ilmu
6. Hubungan ilmu dengan masalah kehidupan atau filosofi yang lain seperti: nilai, etika, moral dan kesejahteraan manusia

Untuk memperdalam pemahaman terhadap filsafat ilmu tentu harus benar-benar paham apa yang dimaksud dengan filsafat.

Filsafat adalah pemikiran dan kajian menyeluruh terhadap suatu pemikiran, kepercayaan dan sikap yang sudah dijunjung tinggi kebenarannya melalui pencarian ulang dan analisis konsep dasar untuk menciptakan kebenaran, pertimbangan dan kebijaksanaan yang lebih baik.

Filsafat secara harfiah berarti “mencintai kebijaksanaan”. Itu artinya, filsafat juga memiliki arti mencintai mencari menuju

---

<sup>21</sup> Lacey , 1996. *A Dictionary of Philosophy*, Edisi III London: Routledge

penemuan kebijaksanaan atau kearifan. Mencintai kearifan disini tentunya bermakna mencintainya dengan melakukan proses dalam arti pencarian kearifan sekaligus produknya.

Di dalam proses pencarian itu, yang dicari adalah kebenaran-kebenaran prinsip yang bersifat general. Prinsip yang bersifat general ini harus dapat dipakai untuk menjelaskan segala sesuatu kajian atas objek filsafat. Lebih jauh mengenai pengertian filsafat, dapat dikemukakan beberapa pendapat filosof dibawah ini:

***Aristoteles (384-322 SM)***

Filsafat adalah ilmu pengetahuan tentang kebenaran yang meliputi logika, fisika, metafisika dan pengetahuan praktis.

***Plato (427-347 SM)***

Filsafat adalah ilmu pengetahuan tentang hakekat.

***Bertrand Russel (1967)***

Filsafat adalah suatu usaha untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan terbaru, tidak secara dangkal atau dogmatis seperti yang kita lakukan dalam kehidupan sehari-hari. Akan tetapi, secara kritis dalam artian: setelah segala sesuatunya diselidiki, masalah apa yang dapat ditimbulkan oleh pertanyaan-pertanyaan itu hingga kita menjadi sadar dari segala kekaburan dan kebingungan tersebut.

***Beerling (1968)***

Filsafat adalah pemikiran-pemikiran yang bebas, diilhami oleh rasio, mengenai segala sesuatu yang timbul dari pengalaman.

***Karl Popper (1971)***

Kita semua mempunyai filsafat yang masih menjadi misteri dan tugas pokok utama dari filsafat adalah untuk menyelidiki berbagai filsafat itu secara kritis, dimana filsafat yang telah dianut sebelumnya itu tidak diselidiki secara kritis.

### ***Immanuel Kant (1724-1804)***

Immanuel Kant merumuskan filsafat sebagai ilmu pengetahuan yang menjadi pokok pangkal dan puncak segala pengetahuan yang tercakup di dalamnya empat persoalan yaitu:

1. Metafisika, yaitu pertanyaan: Apa yang dapat kita ketahui?
2. Etika, Apa yang seharusnya dilakukan?
3. Agama, Sampai dimanakah harapan kita? hakikat manusia?
4. Anthropologi, Apa hakikat manusia?

### ***Poedjawijatna***

Poedjawijatna berpendapat bahwa filsafat ialah ilmu yang berusaha untuk mencari sebab yang sedalam-dalamnya bagi segala sesuatu berdasarkan pikiran belaka.

### ***Notonagoro***

Notonagoro berpendapat bahwa filsafat itu menelaah hal-hal yang menjadi objeknya dari sudut intinya yang mutlak dan yang terdalam, yang tetap dan yang tidak berubah; yang disebut hakikat.

### ***Driyarkara***

Filsafat adalah refleksi yang mendalam tentang penyebab ‘di sana dan melakukan’, refleksi dari realitas (reality) jauh ke dalam ‘mengapa’ penghabisan itu.

### ***Robert Ackerman***

Filsafat ilmu dalam suatu segi adalah suatu tinjauan kritis tentang pendapat-pendapat ilmiah dewasa ini dengan perbandingan terhadap kriteria-kriteria yang dikembangkan dari pendapat-pendapat demikian itu, tetapi filsafat ilmu jelas bukan suatu kemandirian cabang ilmu dari praktik ilmiah secara aktual.

### ***Lewis White Beck,***

Filsafat ilmu membahas dan mengevaluasi metode-metode pemikiran ilmiah serta mencoba menemukan dan pentingnya upaya ilmiah sebagai suatu keseluruhan.



### **Cornelius Benjamin**

Filsafat ilmu sebagai berikut. *"That philosophic discipline which is the systematic study of the nature of science, especially of its methods, its concepts and presuppositions, and its place in the general scheme of intellectual disciplines."* Filsafat ilmu, menurut Benjamin, merupakan cabang dari filsafat yang secara sistematis menelaah sifat dasar ilmu, khususnya mengenai metode, konsep-konsep, dan pra anggapan-pra anggapannya, serta letaknya dalam kerangka umum dari cabang-cabang pengetahuan intelektual. Jadi, filsafat ilmu merupakan cabang pengetahuan filsafat yang merupakan telaah sistematis mengenai ilmu, khususnya metode-metodenya, konsep-konsepnya dan praanggapan-praanggapan, serta letaknya dalam kerangka umum cabang-cabang pengetahuan intelektual.

### **Michael V. Berry**

Filsafat ilmu adalah penelaahan tentang logika interen dari teori-teori ilmiah dan hubungan-hubungan antara percobaan dan teori, yakni tentang metode ilmiah.

### **May Brodbeck**

filsafat ilmu adalah analisis yang netral secara etis dan filsafati, pelukisan dan penjelasan mengenai landasan-landasan ilmu.

### **Peter Caws**

Filsafat ilmu merupakan suatu bagian filsafat, yang mencoba berbuat bagi ilmu apa yang filsafat seumumnya melakukan pada seluruh pengalaman manusia. Filsafat melakukan dua macam hal : di satu pihak, ini membangun teori-teori tentang manusia dan alam semesta, dan menyajikannya sebagai landasan-landasan bagi keyakinan dan tindakan; di lain pihak, filsafat memeriksa secara kritis segala hal yang dapat disajikan sebagai suatu landasan bagi keyakinan atau

tindakan, termasuk teori-teorinya sendiri, dengan harapan pada penghapusan kesalahan.

### **Stephen R. Toulmin**

Filsafat ilmu adalah unsur-unsur yang terlibat dalam proses penyelidikan ilmiah prosedur-prosedur pengamatan, pola-pola perbinacangan, metode-metode penggantian dan perhitungan, pra-anggapan-pra-anggapan metafisis, dan seterusnya dan selanjutnya menilai landasan-landasan bagi kesalahannya dari sudut-sudut tinjauan logika formal, metodologi praktis, dan metafisika.

### **Jujun Suriasumantri**

Filsafat ilmu sebagai bagian dari epistemologi (filsafat pengetahuan) yang ingin menjawab tiga kelompok pertanyaan mengenai hakikat ilmu sebagai berikut. Kelompok pertanyaan **Pertama** antara lain sebagai berikut ini. Objek apa yang ditelaah ilmu ? Bagaimana wujud hakiki dari objek tersebut? Bagaimana hubungan antara objek tadi dengan daya tangap manusia? Kelompok pertanyaan **kedua**: Bagaimana proses yang memungkinkan diperolehnya pengetahuan yang berupa ilmu? Bagaimana prosedurnya? Hal-hal apa yang harus diperhatikan Filsafat Ilmu agar kita mendapatkan pengetahuan yang benar? Apa yang dimaksud dengan kebenaran ? Dan seterusnya. Dan terakhir, kelompok pertanyaan ketiga: Untuk apa pengetahuan yang berupa ilmu itu? Bagaimana kaitan antara cara menggunakan ilmu dengan kaidah-kaidah moral? Bagaimana penentuan objek yang ditelaah berdasarkan pilihan-pilihan moral ? Dan seterusnya.

### **Conny Semiawan**

Filsafat ilmu pada dasarnya adalah ilmu yang berbicara tentang ilmu pengetahuan (*science of sciences*) yang kedudukannya di atas ilmu lainnya.

Dengan demikian filsafat menurut para ahli tersebut secara umum adalah pandangan hidup seseorang atau sekelompok orang yang merupakan konsep dasar mengenai kehidupan yang dicita-citakan. Filsafat juga diartikan sebagai suatu sikap seseorang yang sadar dan dewasa dalam memikirkan segala sesuatu secara mendalam dan ingin melihat dari segi yang luas dan menyeluruh dengan segala hubungan. Filsafat tidak dilakukan dengan melakukan eksperimen dan percobaan tetapi dengan mengutarakan masalah secara persis, mencari solusi untuk itu, serta memberikan argumentasi dan alasan yang tepat untuk solusi itu. Seiring dengan bermunculannya filsuf, definisi mengenai filsafat ilmu juga semakin beragam, sehingga saat ini terdapat beberapa perbedaan dalam mendefinisikan filsafat ilmu.

## **B. Dasar Ontologi, Aksiologi dan Aksiologi**

Setelah mengetahui beberapa pengertian filsafat baik berdasarkan terminologi maupun beberapa pendapat para ahli, maka selanjutnya akan dibahas secara lebih spesifik klasifikasi kajian filsafat. Dalam hal ini, akan dibatasi pada pembahasan dan aliran-aliran filsafat pada tiga bidang, yakni: (1) studi tentang *being* (ontologi); (2) studi tentang pengetahuan (epistemologi); dan (3) studi tentang nilai (aksiologi). Ada dua hal yang perlu diperhatikan: (1) kata metafisika (sesuatu di luar fisik) dalam buku-buku filsafat. Sebagian filsuf membatasi arti kata tersebut dalam persoalan ontologi, sedangkan sebagian yang lain membatasi dalam persoalan epistemologi. Hal ini terjadi karena filsafat modern memasukkan persoalan *being* (ontologi) dalam persoalan pengetahuan (epistemologi). Bahkan ada pendapat lain yang menyatakan bahwa “sesuatu di luar alam” (metafisika) itu mencakup persoalan ontologi dan epistemologi secara bersamaan

karena manusia selalu berusaha untuk mempelajari dunia luar. Namun, setelah selesai, manusia pun mulai memperhatikan dirinya sendiri dan berusaha untuk menyingkap rahasia dan kemampuan pengetahuannya. (2) Terdapat satu kelompok yang memperluas lapangan filsafat, dalam artian tidak membatasi pada tiga lapangan yang disebutkan di atas. Namun, mereka menyertakan ilmu-ilmu lain sebagai berikut.

1. Filsafat agama mengkaji secara kritis konsep-konsep agama, seperti konsep Tuhan, wahyu, maksiat, ibadah, dan lain-lain.
2. Filsafat sejarah menafsirkan perjalanan sejarah dan mengklarifikasi metode para sejarawan serta menganalisis sumber-sumber sejarah.
3. Filsafat politik mengkaji karakter suatu pemerintahan, hubungan antara individu dan negara, asal-usul masyarakat, sumber-sumber hak individu, dan lain-lain.
4. Filsafat hukum mengkaji prinsip-prinsip umum dari hukum positif, termasuk mengkaji konsep-konsep perbuatan, niat, kehendak, kebebasan, dan keadilan. Filsafat ini berusaha membuat satu teori umum berkaitan dengan karakteristik hukum. Baiklah, berikutnya kita akan fokus pada tiga bidang, yakni ontologi, epistemologi, dan aksiologi.

## **1. Ontologi atau Hakikat Keberadaan**

Ontologi merupakan kajian filsafat paling awal dan paling besar secara keseluruhan. Namun demikian, kajian ontologi telah mendapatkan serangan keras bukan hanya dari tokoh agama, melainkan oleh sebagian filsuf sendiri. Meski demikian, ia masih

tetap eksis karena adanya kebutuhan manusia terhadapnya. Ilmu pengetahuan hanya mampu menyediakan sejumlah proposisi dan hukum yang berkaitan dengan fenomena-fenomena dan tidak bisa memberikan sebuah penafsiran yang komprehensif tentang alam. Ilmu pengetahuan seperti kita ketahui hanya membahas peristiwa dan fenomena yang dapat ditangkap pancaindra. Ada banyak hal yang lebih dalam daripada itu yang tidak bisa dikajinya. Misalnya, tentang “prinsip pertama” dan “sebab pertama” dari segala sesuatu. Dalam ontologi ini, terdapat dua bagian penting, yakni (1) metafisika umum dan (2) metafisika khusus. Persoalan metafisika umum antara lain sebagai berikut:

- a. Apa yang dimaksud dengan ada, keberadaan, atau eksistensi itu?
- b. Bagaimana penggolongan dari yang ada, keberadaan, atau eksistensi?
- c. Apa sifat dasar, kenyataan, atau keberadaan?

Sementara itu, metafisika khusus mempersoalkan hakikat yang ada pada tiga bagian penting berikut:

- a. Kosmologi mempersoalkan hakikat alam semesta, termasuk segala isinya, kecuali manusia. Persoalan-persoalan kosmologi (alam) bertalian dengan hal-hal berikut.
  - 1) Asal mula, perkembangan, dan struktur atau susunan alam.
  - 2) Jenis keteraturan apa yang ada di alam?
  - 3) Apa hakikat hubungan sebab akibat?
  - 4) Apakah ruang dan waktu itu?
- b. Antropologi, yakni bidang ilmu yang mempersoalkan hakikat manusia. Persoalan yang ada antara lain menyangkut hal-hal berikut.
  - 1) Bagaimana terjadinya hubungan badan dan jiwa?
  - 2) Apa yang dimaksud dengan kesadaran?

- 3) Manusia sebagai makhluk bebas atau tidak bebas?
- c. Teologi, yaitu bidang yang mempersoalkan hakikat Tuhan. Ini merupakan konsekuensi terakhir dari seluruh pandangan filsafat. Tema-tema yang dibicarakan berkisar pada kesucian, kebenaran, keadilan, dan sifat-sifat Tuhan.

Jadi ontologi adalah melakukan pemikiran dengan telaah kritis, radikal, dan konprehensif terhadap hakekat ilmu<sup>22</sup>. Ontologi merupakan bagian dari filsafat. Tidak adanya keadilan bagi pemegang perkara, karena obyek perkara masih tetap dari sebelum ber perkara sampai perkara (*in kracht van gewijsde*) belum bias mengajukan sertifikat hak milik. Tidak adanya kepastian hukum bagi pemegang putusan perkara yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

## **2. Epistemologi atau Teori Pengetahuan**

Ontologi dan ilmu-ilmu lain didasarkan pada asumsi bahwa dengan kemampuannya, manusia dapat mengetahui hakikat segala sesuatu dan mengetahui berbagai karakter terkait hal-hal eksistensial. Hal ini kemudian mendorong munculnya pertanyaan dan perdebatan dari para filsuf yang tidak mau menerima sebuah konsep, pendapat, atau hakikat, kecuali setelah mengadakan kajian dan klarifikasi. Pertanyaan-pertanyaan ini merupakan objek kajian epistemologi (teori pengetahuan). Beberapa pertanyaan yang diajukan dalam filsafat tentang teori pengetahuan sebagai berikut.

- a. Apakah manusia mampu mengetahui hakikat-hakikat dan dapat meyakini keabsahan dan kebenaran pengetahuan-
- b. Etika, yakni disiplin filsafat yang membahas nilai kebaikan dan berusaha membantu kita dalam mengarahkan

---

<sup>22</sup> Lasiyo, 2006, Hand Out Filsafat Ilmu Pengetahuan, Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hal.1

perilaku. Ia mengarahkan kita kepada apa yang seharusnya dilakukan, membatasi makna kebaikan, keburukan, kewajiban, perasaan, serta tanggung jawab moral.

- c. Estetika, yakni disiplin filsafat yang membahas nilai keindahan dan berusaha membantu kita dalam meningkatkan rasa keindahan dan membatasi tingkatan-tingkatan yang menjadi standar dari sesuatu yang indah.

Oleh karena itu, persoalan-persoalan dalam aksiologi berkisar pada hal-hal berikut:

- a. Apa yang dimaksud baik atau buruk secara moral?
- b. Apa syarat-syarat perbuatan dikatakan baik secara moral?
- c. Bagaimana hubungan antara kebebasan dan perbuatan susila?
- d. Apa yang dimaksud kesadaran moral?
- e. Bagaimana peran suara hati dalam setiap perbuatan manusia?
- f. Apakah keindahan itu?
- g. Keindahan bersifat objektif atau subjektif?
- h. Apa yang merupakan ukuran keindahan?
- i. Apa peranan keindahan dalam kehidupan manusia?
- j. Bagaimana hubungan keindahan dengan kebenaran?

Jadi aksiologi adalah Ilmu pengetahuan yang membahas hakikat nilai yang ditinjau dari kefilsafatan. Inti aksiologi ada dua yaitu Etika (bersumber dari al Qur'an dan Hadis) dan Estetika (doktrinnya dari agama). Misalnya apa nilai yang dikandung oleh tanah.

### C. Pengertian Filsafat Hukum

Filsafat Ilmu (Hukum) perlu dimaknai sebagai suatu kesatuan yang bulat karena masing-masing kata tersebut mengandung makna yang tersendiri, seperti filsafat, ilmu, hukum, filsafat ilmu, ilmu hukum dan juga filsafat hukum. Beberapa literatur umumnya menyebut dengan istilah “filsafat ilmu<sup>23</sup>” dan “filsafat hukum<sup>24</sup>”. Literatur lain juga membedakan obyek kajian antara filsafat dengan ilmu<sup>25</sup>. Dalam tulisan ini dipedomani bahwa filsafat ilmu hukum merupakan terminologi yang digunakan untuk memahami hukum sebagai realitas utuh dengan pendekatan holistik, yang mencakup *trancendental order*, *social order* dan *political order*<sup>26</sup>.

Dalam konteks tersebut ilmu mencakup nilai (*value*), pengetahuan (*knowledge*) dan pengamalan (*skills*). Nilai merupakan

---

<sup>23</sup> Tim Dosen Filsafat Ilmu Fakultas Filsafat UGM, 2010, *Filsafat Ilmu. Sebagai Dasar Pengembangan Ilmu Pengetahuan*, Liberty, Yogyakarta, Ahmad Tafsir, 2009, *Filsafat Ilmu. Mengurai Ontologi, Epistemologi dan Aksiologi Pengetahuan*, P.T. Remaja Rosdakarya, Bandung

<sup>24</sup> Satjipto Rahardjo, 1991, *Ilmu Hukum*, P.T. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 358; Carlh Joachim Friedrich, 2008, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Nusa Media; Bandung, Mahadi, 2003, *Falsafah Hukum Suatu Pengantar*, Alumni, Bandung, Soetiksno, 2008, *Filsafat Hukum, Bagian 1.*, Pradnya Paramita, Jakarta, Darji Darmodiharjo dan Sidharta, 2008, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum. Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, P.T. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. Zainuddin Ali, 2009, *Filsafat Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, dan Otje Salman S, 2009, *Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamika Masalah)*, P.T. Refika Aditama, Bandung,

<sup>25</sup> Sidi Gazalba “ketika ilmu sampai ke batas kemampuannya, pertanyaan itu diserahkan kepada filsafat”, lihat Sidi Gazalba, 1973, *Sistematika Filsafat Buku Kesatu, Pengantar Kepada Dunia Filsafat*, Bulan Bintang, Jakarta, hlm. 7. Mohammad Hatta membedakan ilmu dengan filosofi, filosofi memikirkan alam sebagai satu kesatuan, sementara ilmu memikirkan alam yang terpecah-pecah, yang disebut dengan ilmu spesial. Lihat Mohammad Hatta, 1980, *Alam Pikiran Yunani*, P.T. Tinta Mas Indonesia, Jakarta, hlm. 3.

<sup>26</sup> Sudjito, “Paradigma Holistik Dalam Ilmu Hukum: Upaya Mewujudkan Hukum Sebagai Genuine Science” dalam *Mimbar Hukum*, Jurnal Berkala Fakultas Hukum UGM, No. 50/VI/2005, Edisi Juni 2005, hlm. 157-175



hal yang paling mendasar dari ilmu, termasuk di dalamnya paradigma yang dapat diperoleh melalui filosofi dan juga teologi<sup>27</sup>.

Nilai juga merupakan paradigma hukum, di mana hukum dapat dilihat sebagai sosok nilai pula. Hukum sebagai perwujudan nilai-nilai mengandung arti bahwa kehadirannya adalah untuk melindungi dan memajukan nilai-nilai yang dijunjung tinggi oleh masyarakatnya<sup>28</sup>.

Filsafat hukum adalah cabang dari filsafat yaitu filsafat etika atau tingkah laku yang mempelajari hakikat hukum. Ilmu hukum positif hanya berurusan dengan suatu tata hukum tertentu dan mempertanyakan konsistensi logis asas-asas, peraturan-peraturan, bidang-bidang, serta sistem hukumnya sendiri.

Obyek yang menjadi kajian dalam tulisan ini adalah tanah<sup>29</sup>. Pengkajian tentang tanah dari perspektif ilmu hukum berarti membahas tanah dari aspek penguasaan dan pemilikannya. Dengan demikian secara filsafati, penguasaan dan pemilikan tanah sarat dengan muatan nilai yang melatarbelakangi lahirnya norma hukum yang mengatur penguasaan dan pemilikan tersebut

Tanah, dalam terminologi asing disebut dengan *land*, *soil* (Inggris), *adama* (Semit) dan dalam beberapa terminologi lokal disebut dengan *siti*, *bhumi*, *lemah* (Jawa); *palemahan* (Bali); *taneuh*, *leumah* (Sunda); *petak*, *bumi* (Dayak); *rai* (Tetum). Perbedaan istilah tersebut terjadi bukan sekedar karena adanya perbedaan bahasa, namun lebih dari itu karena perbedaan pemaknaan tanah oleh manusia yang menguasai atau menggunakannya.

---

<sup>27</sup> Sudjito, *Materi Kuliah Filsafat Ilmu Hukum pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum UGM*, tanggal 12 Oktober 2010.

<sup>28</sup> Satjipto Rahardjo, 2010, *Sosiologi Hukum: Perkembangan, Metode dan Pilihan Masalah*, GENTA Publishing, Yogyakarta, hlm. 66

<sup>29</sup> Istilah tanah dalam tulisan ini terkadang digunakan bersamaan dengan agraria, di mana tanah merupakan bagian darinya

Selain itu dalam perspektif filsafat, tanah mempunyai hubungan sangat fundamental dengan manusia. Di dalam istilah agama *inalillahi wa'inailaihi roji'un*, manusia itu berasal dari Allah kembali ke Allah, itu sesungguhnya, istilah agama lain *from dust to dust*, dari tanah kembali ke tanah. Dan proses penciptaan manusia juga dari tanah. Intinya adalah bahwa hubungan antara manusia dan/atau masyarakat dengan tanah ini bersifat abadi. Pengertian lebih lanjut adalah, bahwa sesungguhnya sumber-sumber ekonomi dan sumber-sumber politik di dalam masyarakat adalah tanah, di dalam pengertian yang lebih luas, termasuk turunan-turunan pemanfaatannya<sup>30</sup>.

Di dalam kajian sosiologi, tanah merupakan salah satu faktor yang menentukan stratifikasi sosial seseorang. Ini terjadi karena tanah adalah sesuatu yang “dihargai”. Selama dalam masyarakat ada sesuatu yang dihargai dan setiap masyarakat pasti mempunyai sesuatu yang diharganya, maka barang sesuatu itu akan menjadi benih yang menumbuhkan adanya sistem berlapis-lapisan dalam masyarakat itu<sup>31</sup>.

Dari uraian di atas dapat dipahami bahwa tanah merupakan sesuatu yang bernilai bagi manusia. Bernilainya tanah terkait dengan banyak aspek sebagaimana telah diuraikan, baik ekologi fisik maupun ekologi sosial yang merupakan tempat tumbuh dan berkembangnya nilai-nilai tersebut. Dengan demikian perbedaan tempat dan waktu akan berakibat pada adanya perbedaan tata nilai.

---

<sup>30</sup> Joyo Winoto, 2006, *Laporan Seminar Nasional “Penataan Ulang Ruang Kelola Sumber Daya Agraria Sebagai Upaya Peningkatan Kualitas Daya Dukung Lingkungan dan Kemakmuran Rakyat”*, Panitia Seminar Nasional. Universitas Jember tanggal 19 April 2006, hlm. 8

<sup>31</sup> Soerjono Soekanto, 1977, *Sosiologi. Suatu Pengantar*, Yayasan Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 133

Kedudukan tanah dalam tata nilai yang berbeda-beda tersebut akan dikaji dari optik filsafat ilmu hukum. Hipotesis yang diajukan adalah, bahwa tanah mengandung nilai yang berbeda-beda, tergantung pada tempat dan waktu di mana tata nilai itu tumbuh dan berkembang. Perbedaan tata nilai tersebut mengakibatkan perbedaan sistem hukum tanah. Selain itu, pengaruh faktor ekonomi dan politik telah mengakibatkan kecenderungan untuk “memaksakan” tata nilai tertentu pada tata nilai lain, yang berujung pada dekonstruksi dan rekonstruksi sistem hukum tanah tertentu itu.

Tata nilai disebut juga dengan adat dan kebudayaan<sup>32</sup>, ideologi<sup>33</sup> atau paradigma<sup>34</sup>. Tata nilai atau kebudayaan tersebut tidak ada yang sama bentuknya. Ada kebudayaan yang memberi nilai yang tinggi kepada ekonomi (misalnya kebudayaan-kebudayaan Barat), ada yang memberi nilai tinggi kepada ilmu dan teknologi (misalnya kebudayaan Amerika Serikat), yang lain kepada agama (misalnya kebudayaan Bali), yang lain lagi kepada seni (misalnya kebudayaan Jawa), yang lain lagi kepada politik (misalnya kebudayaan komunis), yang lain lagi kepada sosial (misalnya kebudayaan desa kita), dan sebagainya<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Sidi Gazalba, 2002, *Sistematika Filsafat. Buku Keempat, Pengantar Kepada Teori Nilai*, Bulan Bintang, Jakarta, hlm. 10

<sup>33</sup> Disebut sebagai ideologi jika tata nilai yang merupakan suatu pandangan hidup telah melalui proses sistematisasi dan seleksi secara logis. Pandangan hidup tersebut, yang kemudian dimasyarakatkan kembali sebagai pegangan yang sama bagi semua kelompok masyarakat sebagai satu bangsa untuk bersikap dan berperilaku, disebut sebagai ideologi nasional. Lihat Dardji Darmodihardjo dan Shidarta, 2008, *Loc. Cit.*, hlm. 244

<sup>34</sup> Paradigma merupakan seperangkat nilai yang diyakini kebenarannya yang dapat dijadikan titik tolak dalam mengolah ilmu dan mengamalkannya, Sudjito, *Materi Kuliah Filsafat Ilmu Hukum pada Program Doktor Ilmu Hukum Fak. Hukum UGM*, tanggal 4 Oktober 2010

<sup>35</sup> Sidi Gazalba, *Op. Cit.*, hlm. 12.

Perbedaan tata nilai tersebut dapat menjadi sumber perselisihan, pertentangan, pergeseran, permusuhan, perkelahian bahkan peperangan<sup>36</sup>.

Dalam filsafat, pertentangan fundamental tentang tata nilai yang terjadi dalam suatu cita-cita keadilan adalah pertentangan antara nilai kolektivisme dengan individualisme. Pertentangan tersebut menjadi persoalan bagi ahli pikir, ahli hukum, dan para politisi. Pertentangan tersebut dapat disarikan sebagai berikut: (1) perorangan diberi tempat di bawah masyarakat; (2) masyarakat diberi tempat di bawah perorangan; (3) dicoba untuk menggabungkan dua pendiri tersebut yang saling bertentangan<sup>37</sup>.

Pertentangan tersebut memunculkan perbedaan model penguasaan tanah dalam sejarah kehidupan manusia. Menurut Notonagoro, dalam hubungan antara manusia dengan tanah dapat dibagi ke dalam 3 model yaitu: kolektivisme, individualisme, atau kolektivisme yang di dalamnya terdapat hak-hak individual<sup>38</sup>. Menurut Plato, kolektivisme lahir karena dalam suatu negara ideal terdapat 3 golongan yang semuanya bekerja untuk kepentingan umum, keamanan dan kebutuhan pada benda<sup>39</sup>. Ketiga golongan itu adalah golongan pengusaha yang menghasilkan tetapi tidak memerintah; golongan penjaga melindungi tetapi tidak

---

<sup>36</sup> Ibid., hlm. 11.

<sup>37</sup> Soetiksno, Op. Cit., hlm. 43.

<sup>38</sup> Selain ketiga model tersebut, sejak masa Romawi Kuno dikenal juga tanah di luar ke-3 model itu yang disebut dengan *res extra commercium*; yaitu *res commune*, *res publicae*, *res sacre* dan *res nullius*. Lihat Notonagoro, 1984, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Binacipta, Jakarta, hlm. 13

<sup>39</sup> J.J. von Schmid, 1988, *Ahli-Ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, P.T. Pembangunan, Jakarta, hlm. 14.

memerintah; serta golongan cerdik pandai diberi makan dan dilindungi, dan mereka memerintah<sup>40</sup>.

Oleh karena itu dalam tiap-tiap negara segala golongan dan segala orang-orang seorang adalah alat semata-mata untuk kesejahteraan semuanya. Kesejahteraan semuanya itulah yang menjadi tujuan yang sebenarnya<sup>41</sup>. Paham kolektivisme tersebut kemudian dikembangkan oleh aliran skolastik modern Leon Duguit. Menurut Duguit, dalam masyarakat industri terdapat banyak kelas sosial yang terlibat dalam proses ekonomis, yakni proses produksi dan distribusi<sup>42</sup>. Proses ekonomis tersebut menimbulkan solidaritas sosial<sup>43</sup>, sehingga tidak dikenal hak-hak perorangan<sup>44</sup>.

Ideologi sosialis/komunis yang berlandaskan kolektivisme itu sesungguhnya lahir sebagai reaksi terhadap individualisme. Kolektivisme mengajarkan bahwa kepemilikan bersama akan menciptakan dunia lebih baik, membuat sama situasi ekonomis semua orang, meniadakan perbedaan antara miskin dan kaya, menggantikan usaha mengejar keuntungan pribadi dengan kesejahteraan umum.

Dengan demikian sumber segala keburukan sosial akan dihilangkan, tidak akan ada perang lagi, semua orang akan menjadi saudara<sup>45</sup>. Sebagaimana diketahui bahwa kedua ideologi tersebut lahir dari sejarah peradaban Barat, namun di samping itu terdapat juga ideologi yang lahir berdasarkan keyakinan tertentu yang bersifat universal.

---

<sup>40</sup> Mohammad Hatta, 1980, Op. Cit., hlm. 112

<sup>41</sup> Ibid

<sup>42</sup> Theo Huijbers dalam Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak dan Markus Y. Hage, 2010, *Teori Hukum. Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta, Genta Publishing, hlm. 136

<sup>43</sup> Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak dan Markus Y. Hage, 2010, Ibid., hlm. 137.

<sup>44</sup> Soetiksno, Op. Cit., hlm. 44

<sup>45</sup> Walter Theimer dalam Franz Magnis Suseno, 2005, *Pemikiran Karl Marx. Dari Sosialisme Utopis ke Perselisihan Revisionisme*, P.T. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 14

Ideologi ini lahir dan dibawa oleh orang yang diyakini sebagai kehendak Tuhan, dengan membawa pesan untuk melakukan pembebasan dan memberikan bimbingan dalam mengatur kehidupan yang sebenarnya serta konsekuensi moral di kemudian hari yang akan diterima bila melanggarnya. Biasanya ideologi ini lahir diinspirasi oleh sprit agama<sup>46</sup>. Ideologi Islam termasuk pada kategori ini

Pengaturan masing-masing ideologi tersebut atas tanah dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 1. Tanah dalam Berbagai Sistem Tata Nilai<sup>47</sup>

Sistem	Pemilikan	Eksplorasi	Keuntungan
Kapitalisme	Pribadi	Tinggi	Pribadi
Feodalisme	Pribadi	Sedang	Pribadi/kollektif
Sosialisme	Kollektif	Nihil	Kollektif
Islam	Allah	Terbatas	Kollektif

Tabel di atas menggambarkan bahwa dalam sistem kapitalis, tanah dimiliki secara pribadi (oleh pemodal) yang melakukan eksploitasi tinggi demi meraih keuntungan pribadi. Oleh karena itu, tanah senantiasa menjadi rebutan yang kadang memakai cara-cara kekerasan. Dalam sistem feodal, tanah dimiliki secara pribadi (oleh raja dan bangsawan), tapi eksploitasi tidak terlalu tinggi. Hal ini terjadi karena masyarakat belum didorong ke arah konsumtivisme yang tinggi, terutama sebelum tumbuhnya kapitalisme ketika sistem feodal masih relatif murni. Tanah lebih merupakan alat untuk meningkatkan status sosial serta legitimasi kekuasaan ketimbang alat pencetak laba. Keuntungan hasil tanah dimanfaatkan baik secara

<sup>46</sup> Firdaus Syam, Op. Cit., hlm. 241

<sup>47</sup> Dimodifikasi dari Arif Budiman “Fungsi Tanah Dalam Kapitalisme” dalam Jurnal Analisis Sosial, Edisi 3/Juli 1996, hlm. 11-22

pribadi (untuk konsumsi petani dan bangsawan), juga untuk tujuan kolektif (kebesaran kerajaan). Dalam sistem sosialis, tanah dimiliki secara kolektif. Eksploitasi dapat dikatakan nihil atau nol, karena semua hasilnya dikembalikan secara kolektif kepada masyarakat<sup>48</sup>.

Dalam Islam, tanah termasuk langit dan bumi dan segala isinya menjadi milik Allah S.W.T. Dengan kata lain tanah merupakan karunia Allah S.W.T. yang tidak terikat dan bersifat universal, sama halnya air, udara, sinar matahari dan lain-lain; dan semuanya diperuntukkan untuk dimanfaatkan oleh umum dan berguna bagi seluruh ummat. Al Qur'an Surat Al A'raaf ayat 128 berbunyi: "... sesungguhnya bumi (ini) kepunyaan Allah; dipusakakan-Nya kepada siapa yang dikehendaki-Nya dari hamba-hamba-Nya..."<sup>49</sup>

### C. Tanah dalam Tata Nilai Nasional

Ketika Indonesia mempersiapkan kemerdekaannya, the founding fathers bertekad untuk tidak terseret dalam arus pertentangan ideologi yang ada, baik individualisme, sosialisme dan juga Islam<sup>50</sup>. Itu sebabnya tata nilai yang menjadi ideologi nasional adalah Pancasila, yang mengandung tata nilai kolektivitas à la Indonesia. Tata nilai ini menolak dengan tegas paham individualisme, namun mewadahi berbagai golongan dan paham yang ada di Indonesia<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Arif Budiman, "*Fungsi Tanah Dalam Kapitalisme*", dalam Jurnal Analisis Sosial, Edisi 3/Julai 1996 hlm. 18. Dalam tulisan tersebut Arif Budiman menegaskan bahwa simpulan tersebut merupakan sesuatu yang bersifat teoritis, abstrak, dan normatif. Kenyataannya, terdapat macam-macam faktor dan nuansa, sehingga apa yang terjadi tidak lagi murni

<sup>49</sup> Afzalur Rahman, 1995, *Doktrin Ekonomi Islam*, Jilid II, PT. Dana Bakti Wakaf, Yogyakarta, hlm. 311

<sup>50</sup> Lihat Pidato Ir. Soekarno tanggal 1 Juni 1945 dan juga 14 Juli 1945 pada Sidang BPUP-KI. Muhammad Yamin, 1959, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jajasan Prapanca

<sup>51</sup> Tata nilai tersebut sesuai dengan teori integralistik, (Spinoza, Adam Muller, Hegel) yang

Oleh karena itu, dalam membentuk hukum agraria nasional tata nilai kolektivisme dijadikan landasan dalam penyusunan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Nilai kolektivitas lebih memberikan arahan agar kepentingan bersama atau sebagian masyarakatlah yang mendapatkan perhatian dalam pengaturan norma hukum. Nilai kolektivitas didasarkan pada pandangan bahwa keberadaan masyarakat secara keseluruhan lebih penting dibandingkan dengan keberadaan individu.

Konsekuensinya nilai kolektivitas kurang memberikan peluang bagi kepentingan individu untuk berkembang karena kepentingan yang terakhir ini harus tunduk atau tersubordinasi terhadap kepentingan bersama atau sebagian besar masyarakat<sup>52</sup>.

Tata nilai kolektivitas yang dijadikan landasan dalam penyusunan UUPA tersebut sesuai dengan hasil penelitian van Vollenhoven. Van Vollenhoven menyatakan bahwa di seluruh wilayah Indonesia terdapat 19 kelompok besar lingkaran hukum adat (*rechtskring*) yang bercirikan kolektivisme, sesuatu yang membedakannya dari lembaga hukum yang ada di Eropa. Ciri kolektivisme tersebut mewujud dalam institusi hak ulayat yang oleh van Vollenhoven disebut dengan *beschikkingsrecht*<sup>53</sup>.

---

mengatakan bahwa negara tidak untuk menjamin kepentingan seseorang atau golongan, akan tetapi menjamin kepentingan masyarakat seluruhnya sebagai persatuan. Lihat Pidato Soepomo pada tanggal 31 Mei 1945 dalam Rapat BPUPKI di Gedung Chuoo Sangi-In di Jakarta, 1959, *Ibid.*, hlm. 111

<sup>52</sup> Nurhasan Ismail, 2007, *Perkembangan Hukum Pertanahan. Pendekatan Ekonomi Politik*, Penerbit HuMa Jakarta bekerjasama dengan Magister Hukum Universitas Gadjah Mada, hlm. 37

<sup>53</sup> *Beschikkingsrecht* sebagai suatu fenomena hukum yang integral dan berlaku di seluruh Indonesia mendapat sanggahan dari J. W. van Royen. Dalam disertasinya (1927) van Royen mengatakan bahwa gambaran-gambaran yang diidentifikasi oleh van Vollenhoven sebagai unsur-unsur yang membentuk *beschikkingsrecht* tidak ditemukan di manapun bahkan tidak di dalam wilayah hukum adat (*adatrecht*) Sumatera Selatan. Lihat Peter Burns, "Adat, yang Mendahului Semua Hukum" dalam Jamie S. Davidson, David Henley dan Sandra Moniaga (penyunting), 2010, *Adat dalam Politik Indonesia*, Yayasan



*Beschikkingsrecht* merupakan hak yang dipunyai oleh sebuah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) di atas *Beschikkingsrecht* tersebut, anggota suatu masyarakat hukum mempunyai hak untuk mengusahakannya, dan kewenangan mengusahakan itu dibatasi oleh kepentingan umum semasyarakat hukum tersebut<sup>54</sup>. Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa pola kolektivitas tersebut mengakui adanya hak individu, namun hak individu itu dibatasi oleh hak kolektivitas sebagai sesuatu hak yang tertinggi. Sebagai sebuah undang-undang pokok, maka nilai kolektivitas yang terdapat dalam UUPA dimaksudkan menjiwai undang-undang lain yang mengatur tentang agraria dan juga undang-undang yang terkait dengan keagrariaan. Namun, sebagaimana dikatakan oleh Hoogvelt<sup>55</sup>, pertentangan nilai antara kolektivitas dengan individualistik juga senantiasa mewarnai perkembangan dan pembangunan hukum agraria nasional<sup>56</sup>.

Nurhasan Ismail menunjukkan bahwa peralihan periode Orde Lama ke Orde Baru hingga tahun 2005 telah menggiring peralihan dari nilai sosial kolektivitas ke nilai sosial individualistik<sup>57</sup>. Dalam praktik, peralihan nilai sosial tersebut telah menimbulkan 4

---

Pustaka Obor Indonesia dan KITLV – Jakarta, hlm. 89

<sup>54</sup> Mochammad Tauchid, 2009, *Masalah Agraria. Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*, STPN Press, Yogyakarta, hlm. 134

<sup>55</sup> Ankie M. M. Hoogvelt terdapat 2 kelompok nilai yang saling bertentangan yang mendasari kebijakan pembangunan ekonomi, yaitu nilai kolektivitas, nilai partikularistik, dan nilai askriptif dengan nilai individualistik, universalitas, dan nilai pencapaian prestasi, lihat Ankie M. M. Hoogvelt, 1985, *Sosiologi Masyarakat sedang Berkembang*, Rajawali, Jakarta, hlm. 87-91

<sup>56</sup> Sedari awal, pertentangan antara nilai kolektivitas dengan nilai individualistik telah terjadi sejak kemerdekaan antara penerapan prinsip-prinsip hukum barat dengan prinsip-prinsip hukum adat khususnya dalam pembentukan hukum agraria nasional. Sebagian kalangan meyakini bahwa dalam pertentangan tersebut telah dimenangkan oleh hukum barat, yang memang dikehendaki oleh kaum nasionalis demi unifikasi hukum dan pembentukan hukum modern. hlm. 75

<sup>57</sup> Nurhasan Ismail, Op. Cit., hlm. 99-153.

bentuk ketidakserasian atau ketimpangan (*incompatibilities*) agraria, yaitu<sup>58</sup>: ketimpangan dalam hal penguasaan sumber-sumber agraria; ketidakserasian dalam hal “peruntukan” sumber-sumber agraria, khususnya tanah; ketidakserasian antara persepsi dan konsepsi mengenai agraria; serta ketidakserasian antara berbagai produk hukum, sebagai akibat dari pragmatisme dan kebijakan sektoral. Keempat macam *incompatibilities* tersebut merupakan masalah-masalah agraria yang dominan di tanah air. Keempat hal tersebut juga pada dasarnya sekaligus menjadi sumber utama dari berbagai masalah turunannya, seperti konflik agraria, kemiskinan dan pengangguran. Selain itu, dapat ditambahkan pula tantangan yang kian menambah kerumitan permasalahan di bidang agraria, yaitu arus dominan: globalisasi<sup>59</sup>.

Globalisasi merupakan suatu kecenderungan kegiatan ekonomi dunia menuju ke arah satu saja sistem ekonomi, yaitu ekonomi pasar bebas yang kapitalistik<sup>60</sup>. Kapitalistik yang lahir dari sistem ekonomi liberal yang individualistik telah menggeser fungsi tanah dari berfungsi sosial menjadi berfungsi ekonomi.

Dengan demikian, tanah sebagai komoditas harus dimasukkan ke dalam jaringan pasar bebas, dan peran negara sebagai regulator juga harus dikurangi dalam mengatur penguasaan tanah<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> Gunawan Wiradi, 2009, *Seluk Beluk Masalah Agraria. Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*, STPN Press, Yogyakarta, hlm. 3.

<sup>59</sup> *Ibid*, hal 5

<sup>60</sup> *Ibid*, hal 86

<sup>61</sup> Fungsi ekonomi telah menempatkan tanah sebagai komoditas karena tanah dapat dipertukarkan dengan tujuan semata-mata untuk mencari keuntungan. Lihat Gunawan Wiradi “Jangan Perlakukan Tanah Sebagai Komoditas” dalam *Jurnal Analisis Sosial*, Op. Cit., hlm. 34.

## **BAB IV**

### **POLITIKWIL HUKUM PERTANAHAN**

#### **A. Sejarah Politik Hukum Pertanian**

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 memberikan 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 pertanian, 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 pertanian 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.

***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 KUHPERdata setiap bidang tanah selalu ada yang memiliki kalau tidak dimiliki oleh perorangan atau badan hukum, maka Negaralah pemilikinya.

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 perdesaan. 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 (UUDNRI 1945) 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 NRI 1945 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 Dasar Pokok-pokok 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.

Didalam 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>62</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 revolusi nasional sekarang ini;
2. karena sebagai akibat dari politik, hukum pemerintah jajahan itu hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, yaitu dengan berlakunya peraturan-peraturan dari hukum adat di samping peraturan-peraturan dari dan yang didasarkan atas hukum barat,

---

<sup>62</sup> Syaiful Bahri, "Land Reform di Indonesia Tantangan dan Prospek Kedapan", KARSANA Jurnal Pembaharuan Pedesaan dan Agraria, Edisi 1 Tahun I 2007. Hal 5 – 6.

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 penjjajaan 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) UUDNRI 1945). Dengan demikian UUPA hanyalah asas-asas serta 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;
- 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 NRI 1945, yang menjelaskan pengertian hak menguasai sumber daya alam oleh negara sebagai berikut :

- (1) atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dan hal-hal sebagi 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) UUD NRI 1945 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 melatarbelakanginya sebagai faktor utama yang mengubah cara pandang pada masa ini atas agraria dan berbagai permasalahan struktural yang mengiringinya.

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

modal swasta baik asing maupun domestik untuk menggerakkan roda perekonomian nasional selain perusahaan Negara. Pengaturan ini dapat kita lihat dari<sup>63</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 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-

---

<sup>63</sup> Muhamad Bakri "Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria), Citra Media, Hukum, Hal 5.

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>64</sup> :

1. adanya keyakinan dikalangan elit politik, birokrat, tehnokrat dan kelompok militer pendukung Orde Baru bahwa untuk membangun

---

<sup>64</sup> Endang Suhendar dan Ifhal Kasim, “Tanah Sebagai Komoditas : Kajian Kritis Atas Kebijakan Tanah Orde Baru”, ELAM, 1996, hal 66 – 67.

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, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan 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) segera merevisi 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 Pertanahan**

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 pertanian juga urusan pemilikan tanah, dalam bahasa inggris agrarian selalu diartikan 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>65</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>66</sup>.

**c. Bachsan Mustafa**

Hukum agrarian adalah himpunan peraturan yang mengatur bagaimana seharusnya para pejabat pemerintah menjalankan tugas dibidang keagrariaan<sup>67</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

---

<sup>65</sup> Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia; Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Cet. XVII, Djambatan, Jakarta, 2006.

<sup>66</sup> *Ibid*, hal 112

<sup>67</sup> *Ibid*, hal 32



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;
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 Pertanahan/Agraria**

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>68</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 manusia tempat hukum itu berlaku. W. Friedman menyimpulkan esensi dari teori Savigny sebagai berikut<sup>69</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

---

<sup>68</sup>Bushar, Muhammad, *Asas-Asas Hukum Adat*, Jakarta : PT. Pradnya Paramitha, Cet-IX, 1994, hal 65

<sup>69</sup>Ibid, hal 77

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 sitiadat, 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 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**

UUD NRI 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 NRI 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>70</sup>:

---

<sup>70</sup> *ibid*, hal 29

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 pengebolan 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 berlakusebelum 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, 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) UUD NRI 1945 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 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 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 praktiknya 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 V**

## **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 Straafrecht (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 (KUHP) 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>71</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>72</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>73</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>74</sup>.

---

<sup>71</sup> Plato. The Republic. "Translated by: Benjamin Jowett". <http://www.universi.dadabierta.edu.mx/SerEst/Filosofia/Filosofial/GuiaFilosofia1.htm>. Diakses pada tanggal 20 Oktober 2000.

<sup>72</sup> Immanuel Kant, 1755. Theory of Heavens, hal 111

<sup>73</sup> Achmad Ali, 2004. *Menguak Tabir Hukum*. Candra Pratama, Jakarta, hal 221

<sup>74</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>75</sup>.
6. **E.M. Meyers:** Menurutny 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>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Achmad Ali, *Ibid Hal*, 11

<sup>76</sup> Achmad Ali, *Ibid Hal*, 221



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>77</sup>.
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 mengatur tata 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.

---

<sup>77</sup> Achmad Ali, *Ibid Hal*, 26

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 keboleहannya 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. Fasa 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 pepadatan 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 bnyaknya 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 Madjid pengertian Tanah mengandung<sup>78</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.

---

<sup>78</sup> Abdul Majid, 2001. *Dasar-dasar Ilmu Tanah*. Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hal 10

### 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 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>79</sup>.

---

<sup>79</sup> Ibid, hal 54

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

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>80</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 palnet 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.

---

<sup>80</sup> *ibid*, hal 13

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 bahab tambang atau bahan galian yang berguna bagi manusia
- 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:

- a. Tanah muda*, zat makanan yang terkandung didalamnya belum banyak sehingga tidak subur.
- b. Tanah dewasa*, zat makanan yang terkandung didalamnya sangat banyak sehingga tanah ini sangat subur.
- c. Tanah tua*, zat makanan yang terkandung di dalamnya sudah berkurang

d. *Tanah sangat tua*, zat makanan yang terkandung didalamnya sangat sedikit, bahkan hampir habis kesuburannya.

**Ciri-ciri tanah subur ialah:**

- a. Tekstur dan struktur tanahnya baik, yaitu butir-butir tanahnya terlalu besar dan terlalu kecil
  - b. Banyak mengandung garam yang berguna untuk makanan tumbuhan
  - c. 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 jenis 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 suatunegara/menjadi daerah negara;
6. Bahan-bahan bumi.

Begitu pula menurut UUPA, tanah merupakan permukaan bumi. Pengguna-an tanah untuk mengambil manfaatnya tidak hanya terbatas pada permukaan bumi saja, tetapi juga tubuh bumi yang ada dibawahnyadanairsertaruangkasayangadadiatasnya. Sedalam apa tubuh bumi itu bolehdigunakan 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 yangdibangun. Sedangkantanahmerupakanfaktoryang 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 beranekaragam.

Dalam berbagai aspek kehidupan manusia pasti membutuhkan tanah. Begitupentingnya tanah bagi manusia, dapat dilihat dari kenyataan bahwa manusia tidakmungkin hidup terlepas dari tanah. Berbagai aktifitas manusia selalu berhubungan dengantanah 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 dengantanah. Manusiahidupdi atastanah(bermukim) danmemperoleh 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 atastanah. 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 luastanah 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.

### **C. 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 menghindarkan 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, yang telah bersatu menjadi bangsa Indonesia. Pernyataan ini menunjukkan sifat Komunalistik konsepsi hukum Tanah Nasional.

Unsur religious konsepsi ini ditunjukan oleh pernyataan, bahwa bumi, air dan ruang angkasa Indonesia, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya, merupakankarunia *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 sebagai “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 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.

### **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 NRI 1945 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 dibukaknya 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.

Pasal11 (2) UUPA:

Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat diperlukan asal tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, 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 ayat (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 ayat (20)

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

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 ayat (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 VI**

### **HAK-HAK ATAS TANAH**

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

Pada Pasal 33 ayat (1) UUD NRI 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 dipunyai 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 hokum. 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 dnegan 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**

- a. 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
- b. 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.
- c. 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.
- d. Sepanjang mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang.
- e. Hak pakai atas tanah milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, jika hal itu dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan.

## **Hak Sewa**

- a. 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.
- b. 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.
  - c. 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**

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

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 dengan dibebani 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 tersebut 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,
- a. Badan Hukum Asing yang mempunyai kantor perwakilan di Indonesia,
- b. 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**

Hak ini adalah 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
1. Tukar menukar
2. Penyertaan dalam modal
3. Hibah
4. Pewarisan

### **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/perlintasandari 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. Pasal 20 ayat (1) UUPA, disebutkan bahwa: “Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6.”

Ketentuan dalam Pasal 6 UUPA, 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>81</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

---

<sup>81</sup> Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta : Djambatan, Cet. 7, 1999, hal 284

dalam pengusahaan, pemanfaatan dan penggunaan tanah yang bersangkutan bukan hanya untuk kepentingan yang berhak 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, dipergunakandengan 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 sertipikattanah.

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<sup>82</sup> :

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 memilikitanah 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.

---

<sup>82</sup> Boedi Harsono *ibid* hal. 110

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 UUPA 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 membukakan tanah 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 UUPA, hak milik atastanah 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 yng 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) UUPA, 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 UUPA 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 pembeli 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 Penjabat)”.

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 hak milik 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 diatasnya (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<sup>83</sup> :

1. Ada penghadap, dalam hal ini penjual dan pembeli.
2. Harus ada sertipikat tanah yang bersangkutan dan saksi yang biasanya daripegawai PPAT yang bersangkutan.
3. Jika tanahnya belum bersertipikat, maka harus menunjukkan SKPT (SuratKeterangan Pendaftaran Tanah) dari Kantor Pertanahan setempat, yangdisaksikan oleh Pamong Praja.
4. Hanya tanah dan bangunan.
5. Menanggung biaya balik nama.

---

<sup>83</sup> Boedi Harsono *ibid* hal 32



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 menetapkan bahwa :

- 1) PPAT menolak membuat akta jika :
  - a. Mengenai bidang tanah yang sudah terdaftar atau hak milik atas satuan rumahsusun, 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 dibarengi dengan 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 sahnya 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>84</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>85</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

---

<sup>84</sup> Soebekti, 1983, *Asas-asas Perjanjian*, Alumni, Bandung, hal 1

<sup>85</sup> Soebekti, 1985, *Hukum Perikatan*, Alumni, Bandung, hal 11

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 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.

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 dipunyai seseorang atas tanah, yang memberikan kewenangan bagi seseorang untuk menguasaitanah 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>86</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

---

<sup>86</sup> B. Ter Haar, Bzn. Asas-asas dan susunan Hukum Adat (terjemahan Bazuki), Alumni, Bandung, 1974, hal 106

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 didaerah itu, mempunyai suatu kepercayaan/agama dan bila meninggal akan dimakamkan di daerah itu juga.

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 menyebabkanketidakjadian 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, di pihak lain sebagai pihak penjual akan menerima sejumlah uang dan menyerahkan hak atas tanahnya.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa jual beli hak atastanah adalah peristiwa beralihnya suatu hak atas tanah baik secara keseluruhan atausebagian dari hak itu dari seseorang kepada orang lain atau badan hukum denganmembayar sejumlah uang. Sebelum dilakukan jual beli hak atas tanah, antara pemilik tanah dengan calon pembeli tentunya sudah dicapai kata sepakat mengenai akandilaksanakannya 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<sup>87</sup> :

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 syarat dewasa menurut hukum, sehat pikiran dan tidak di bawah pengampuan.

3. Syarat hal tertentu

Apa yang diperjanjikan oleh kedua belah pihak harus dicantumkan dengan jelas dalam 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

---

<sup>87</sup> R. Subekti. *Ibid* hal 59

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>88</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 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.

---

<sup>88</sup> Harsono, Budi. 1994. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*.: Djambatan, hal 121



## 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 Comanditer tidak boleh menjadi subjek hak milik atas tanah, maka Perseroan Comanditer 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>89</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 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

---

<sup>89</sup> Harsono, Budi. 1994. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*.: Djambatan, hal 44

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 disyahkan 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) UUPA, disebutkan 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<sup>90</sup> :

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 inimenyangkut 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 peralihan haknya, 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 sahnya 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

---

<sup>90</sup> Kartasapoetra, G. 1985. Hukum Tanah: Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah. Jakarta: Bina Aksara

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 peralihan haknya 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 UUPA 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 sahnya 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 pendaftaran 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/berpindahnya 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 sertipikat dengandaftar-daftar 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. UUD NRI 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. UUPA menyebutkan:
  - 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 sahnya 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 susunserta 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 denganakta 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 ditandatangani- nya akta yang bersangkutan, PPAT wajib menyampaikan akta yang dibuatnya berikut dokumen-dokumen yang ber-sangkutan 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.

- 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 PPAT atau 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
<p>Hak lama dalam arti hak atas tanah sebelum berlakunya UUPA yang berlaku hokum agraria yang bersifat “dualisme”</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hak atas tanah menurut Hukum Barat (yang berpokok pada Buku II Kitab Undang-undang Hukum Perdata/BW), seperti: Eigendom, Erfpacht, Opstal, Hak Vruchtgebruik, Gebruik, Grant Controleur, Bruikleen dll</li> <li>2. 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</li> </ol>	<p>Yang dimaksud hak baru Hak-hak atas tanah adalah hak sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA ialah:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Hak Milik,</li> <li>b. Hak Guna Usaha,</li> <li>c. Hak Guna Bangunan,</li> <li>d. hak pakai,</li> <li>e. hak sewa,</li> <li>f. hak membuka tanah,</li> <li>g. hak memungut-hasil hutan,</li> <li>h. 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</li> </ol>

Setelah keluarnya UUPA, 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 NRI 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 :

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

Pengertian konversi dalam tulisan ini adalah konversi mengenai hak-hak atas tanah sebagai mana dimaksudkan oleh pakar Hukum Agraria AP. Perlindungan. bahwa konversi adalah<sup>91</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

---

<sup>91</sup> A.P. Parlindungan, 1991. *Pedoman Pelaksanaan UUPA dan Tata Cara PPAT*, Mandar Maju, Bandung, hal 21



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.

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.
- c. Keppres No. 32 tahun 1979 tentang Pokok-pokok Kebijakan 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 .

Mengenai 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 Menti Dalam Negeri 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 Liminatif, 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 tujuan yang

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 jadi milik 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 keberadaanya. 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 berlaku nya 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 sistim 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 September 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 ini dibebani 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 September 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 eigendomnya 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 September 1960, yang dipertegas lagi dengan surat edaran dari Departemen Agraria tanggal 24 September 1960 dan tanggal 14 Februari 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 menetapkan 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 Tahun 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 Tahun 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 Nomor 2 Tahun 1960 jo PP Nomor 38 Tahun 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 berdwikewarganegaraan (digolongkan dengan orang asing) mempunyai hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan. Otomatis didalam praktik 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).

Di samping 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, landeri 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-undangini 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.

## **BAB VII**

### **PEMBARUAN HUKUM PERTANAHAN**

#### **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>92</sup>.

---

<sup>92</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaanya...*, Op. Cit., Hal 15

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 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>93</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 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>94</sup>.

Pada masa orde baru, tanah tidak diperhitungkan sebagai strategi pembangunan, akan tetapi hanya dijadikan objek guna

---

<sup>93</sup> Maria S.W. Sumardjono, Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya, Op. Cit., Hal 70.

<sup>94</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.

keberlangsungan kegiatan pembangunan. Kebijakan tersebut telah menimbulkan berbagai dampak diantaranya<sup>95</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 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

---

<sup>95</sup> Pembaruan hukum..., Richo Wahyudi, FH UI, 2011.80 Universitas Indonesia

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 perundangan-undangan<sup>96</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:

---

<sup>96</sup> Konsiderans menimbang huruf d, huruf e dan huruf f Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber daya Alam

1. UUD 1945;
2. Ketetapan MPR;
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>97</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

---

<sup>97</sup> Maria Farida Indrati S., Ilmu Perundang-undangan I, Jakarta: Penerbit Kanisius, 2007, hal 76, 90 dan 100-101

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 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, hinggamemungkinkanparapetanihidup 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>98</sup>.

Jika dilihat dari pengertian tersebut, pada dasarnya landreform memerlukan program redistribusi tanah untuk keuntungan pihak yang mengerjakan tanah dan pembatasan dalam hak-hak individu atas sumber-sumber tanah. Jadi landreform lebih merupakan sebuah alat perubahan sosial dalam perkembangan

---

<sup>98</sup> Sutami, Siti, A. , *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Bandung : PT. Eresco, 1992

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>99</sup>:

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;

---

<sup>99</sup> Kartasapoetra, G.1985. *Hukum Tanah Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*. Jakarta: PT Bina Aksara, hal 31



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<sup>100</sup>.

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

---

<sup>100</sup> Boedi Harsono. Ibid hal. 40

lainnya menganggap ini sebagai gerakan politik untuk menghindari revolusi yang akan terjadi melawan suatu rezim.

Dalam praktiknya, landreform dijalankan untuk menunjukkan reaksi terhadap tekanan politik dari perubahan soSial ekonomi, yang ditimbulkan oleh faktor-faktor seperti tekanan pertumbuhan 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>101</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 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

---

<sup>101</sup> *Hermayulis, 1999, Penerapan Hukum Pertanahan dan Pengaruhnya Terhadap Hubungan Kekerabatan Pada Sistem Kekerabatan Matrilineal Minangkabau di Sumatera Barat. Hal 119*

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 ataupun 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>102</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

---

<sup>102</sup>Boedi Harsono, *Ibid*, hal 113

penyempurnaan, tetapi jika perlu dengan melakukan perubahan-perubahan atau penggantian terhadap beberapa ketentuan UUPA yang dianggap tidak sesuai dengan kebutuhan saat ini.

Akan tetapi, 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>103</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

---

<sup>103</sup> Lounela, Anu dkk.2002.*Berebut Tanah Beberapa Kajian Berspektif Kampus Dan Kampung*.Yogyakarta:Insist Press., hal 70

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 dibentuk merupakan permulaan dari realiasi program landreform di Indonesia, hal ini juga diperkuat dengan Keputusan MPRS no.II 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>104</sup>. Hal ini merupakan teori saja, karena terkadang dalam realisasi dan manivestasi di lapangan akan menyimpang jauh dari tujuan semula dan aturan-aturan yang ada justru akan diabaikan

---

<sup>104</sup> Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta : Djambatan, Cet. 7, 1997, hal 285

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 diperkenankan*". Adanya aturan dalam pembatasan penguasaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah merupakan upaya memerangi rasa keadilan yang selama ini diinjak-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 semauanya 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 pada rakyat.

### **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 hasil yang adil pula, dengan merombak struktur pertanahan sama sekali secara revolusioner, guna merealisasikan 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 privasi bezit, yaitu hak milik sebagai hak yang terkuat, bersifat perseorangan, dan akhirnya tidak ada lagi perbedaan 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 gotongroyong 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>105</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 meningkat dan taraf hidup seluruh rakyat jelata meningkat."
- 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."

---

<sup>105</sup>Ruchiyat, Eddy.1983. *Pelaksanaan Landreform Dan Jual Gadai Tanah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 56(Prp) Tahun 1960*.Bandung:Armico Bandung, hal 16-17

“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 merekaitu, 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 merintangangi 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 asas-nya 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 diretribusi 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 dahulainya 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 Dihilangkan sekaligus diakhirinya sistem-sistem dan praktik feodalisme yang 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 menekankan adanya praktik 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 meninvestasi dari Pasal 33 UUD NRI 1945 yaitu berupa bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya yang ada dalam penguasaan 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 pemanfaatannya). Hal yang paling signifikan adalah tidak ada penguasaan 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 dari inilah 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 VIII**

# **HAK MASYARAKAT HUKUM ADAT (*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>106</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

---

<sup>106</sup>G. Kertasapoetra, R.G Kartasapoetra, AG.Kartasapoetra, A. Setiady, Hukum Tanah, Jaminan Undang- Undang Pokok Agraria Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah, (Jakarta: Bina aksara, 1985), hal. 88

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.

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 anggotamasyarakat 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 paraleluhur 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 ke dalam dan keluar<sup>107</sup>. Kedalam berhubungan dengan para warganya, sedang kekuatan berlaku ke luar 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 menyelesaikannya. Sedangkan untuk hak ulayat mempunyai kekuatan berlaku ke luar hak ulayat dipertahankan dan dilaksanakan oleh penguasa adat masyarakat hukum adat

---

<sup>107</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya.*, (Jakarta: Djambatan, 2005), hal 190

yang bersangkutan. Orang-orang asing, artinya orang-orang yang bukan wargamasyarakat 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>108</sup>. Masyarakat hukum adat terbagi menjadi 2 (dua) yaitu<sup>109</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>110</sup>:

- a. Tanah (daratan)
- b. Air (perairan seperti: kali, danau, pantai, serta perairannya)
- c. Tumbuh-tumbuhan yang hidup secara liar (pohon buah-buahan, pohon untuk kayu pertukangan atau kayu bakar 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>111</sup>.

---

<sup>108</sup>Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya, Penerbit Djambatan, Jakarta, 1999.

<sup>109</sup>Budi Harsono, Ibid hal 41

<sup>110</sup>Bushar Muhammad, Pokok-Pokok Hukum Adat, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1983, hal 109

<sup>111</sup>Maria S.W. Sumardjono, Kebijakan Pertanahan antara Regulasi & Implementasi, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, Juni 2001, hal. 56 - 27

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 di hakioleh 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 dikuasanya 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 ataukah 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 religius magis antara individu warga persekutuan dengan tanah yang dimaksud. Perbuatan hukum ini 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 *Bescikkingsrecht* 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>112</sup>.

---

<sup>112</sup> C. Van Vollenhoven, *het recht nederlands indie*.

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 UUPA 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

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 (genealogis), 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) UUD NRI 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 dikenal sebagai hak 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 dikuburkan 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 kebijakan yang memperjelas prinsip pengakuan terhadap hak ulayat dan hak-hak serupa dari masyarakat hukum

adat, sebagaimana dimaksuddalam Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria. Kebijakan tersebut meliputi<sup>113</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 antarlain Pasal 2 ayat (1);Pelaksanaan 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 ulayatsepanjang pada kenyataannya masih ada dilakukan oleh masyarakat hukum adat menurut ketentuan hukum adat setempat.

Ketentuan Pasal 2 ayat (2) PMNA/KBPN No. 5 Tahun 1999menentukan bahwa; Hak ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada apabila:

- a. terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari,
- b. terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup parawarga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambilkeperluan hidupnya sehari-hari, dan
- c. terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para wargapersekutuan hukum tersebut.

Ketiga unsur tersebut pada kenyataannya harus masih ada secara kumulatif. Penelitian mengenai unsur hak ulayat

---

<sup>113</sup> Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah, (Jakarta : Djambatan, 2004), hal. 57 29

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 UUPA 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 "pelaksanaannya" 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 disebutkan 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 di atasnya 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 peroranga 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 kulian pertanian dibagi dalam beberapa bidang yang tetap, tidak dilubur setiap habis panen. Tetapi bagian masing-masing petani itu gilir-berganti setiap masa tanam. Masing-masing petai 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 adapat dipergunakan dalam rangka pelaksanaan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria tersebut.

Unsur-unsur yang penting dalam UUPA yang perlu diperhatikan 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 UUPA dapat dilihat dalam 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, belum pernah hak tersebut diakui secara resmi di dalam undang-undang, dengan akibat bahwa di dalam melaksanakan peraturan-peraturanagraria hak ulayat itu pada zaman penjajahan dulu seringkali diabaikan. Berhubung dengan disebutkan hak ulayat di dalam UUPA, 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.

# **BAB IX**

## **EKSISTENSI HAK PENGELOLAAN DALAM HUKUM TANAH**

### **A. Pendahuluan**

Hukum tanah nasional yang termaktub dalam UUPA diatur hak penguasaan atas tanah. Boedi Harsono mengatakan bahwa hak penguasaan atas tanah berisi tentang wewenang, kewajiban, dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang menjadi haknya. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk dilakukan, itulah merupakan isi hak penguasaan yang menjadi kriterium atau tolok ukur yang membedakan di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah<sup>114</sup>. Secara hierarki, hak penguasaan atas tanah terdiri atas hak bangsa Indonesia atas tanah, hak menguasai negara atas tanah, hak ulayat masyarakat hukum adat, dan hak-hak perseorangan atas tanah, meliputi hak atas tanah, hak tanggungan, dan tanah wakaf. Hak penguasaan atas tanah berisi wewenang, kewajiban, dan larangan bagi pemegang haknya. Hak penguasaan atas tanah ada yang bersifat privat, yaitu memiliki, dan ada juga yang bersifat publik, yaitu mengatur dan menentukan. Hak penguasaan atas tanah ada yang merupakan lembaga hukum, yaitu belum dihubungkan antara tanah dengan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya, dan ada juga merupakan

---

<sup>114</sup>Boedi Harsono, 2007, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, hlm. 24

hubungan hukum yang konkret, yaitu sudah dihubungkan antara tanah dengan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya. Hak penguasaan atas tanah yang bersifat publik adalah hak menguasai Negara atas tanah, sedangkan hak penguasaan atas tanah yang bersifat privat adalah hak atas tanah.

Pro kontra terhadap eksistensi hak pengelolaan atas Tanah terus bergulir. Jika kerancuan ini terus berlangsung, maka akan berdampak kepada persoalan pertanahan yang tidak kunjung selesai sampai saat ini<sup>115</sup>. Suka atau tidak suka hak pengelolaan adalah realitas pembangunan Indonesia yang masyarakatnya sangat heterogen dan struktur tanahnya sangat variatif. Di sisi lain, sistem pendaftaran tanah belum maksimal<sup>116</sup>, sehingga luas tanah negara akan lebih luas dibanding tanah hak, sebagai contoh 85 juta bidang tanah di Indonesia, baru 31% yang terdaftar, dibutuhkan waktu paling cepat 20 tahun untuk pendaftaran semua tanah<sup>117</sup>. Akibatnya banyak terjadi tanah terlantar.

## **B. Eksistensi Hak Pengelolaan Tanah**

Keberadaan hak pengelolaan, baik secara vertikal maupun horizontal perlu diharmonisasikan. Secara vertikal dan horizontal terdapat asas bahwa perundang-undangan yang lebih rendah tidak

---

<sup>115</sup>Sejak 2000 -Juni 2010, ada 1.012 kasus yang melibatkan petani dan nelayan. Sebanyak 630 kasus terkait penguasaan lahan. Akar masalahnya tidak meratanya penguasaan lahan. Petani hanya menguasai rata-rata 0,3 hektar. Lihat Kompas, 2010, Reformasi Agraria Untuk Tuntaskan konflik, tanggal 29 Juli, hlm.12.

<sup>116</sup>Moh. Yamin Lubis dan Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju Bandung 2008, hlm. 6. Bandingkan dengan Adrian Sutedi, 2006, *Politik dan Kebijakan Hukum Pertanahan Serta Berbagai Permasalahannya*, Cipta Jaya, Jakarta, hlm. 1.

<sup>117</sup>Tanah Negara adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara (Pasal 1 ayat (1) PP No. 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah Negara), dengan kata lain tanah negara adalah tanah yang belum dilekati sesuatu hak. Sejatinya menurut hukum tanah negara adalah, tanah yang kontras dengan tanah hak



boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi. Demikian pula antara sesama undang-undang lainnya yang sederajat. Bukankah Secara Filosofi UUPA bercita-cita bahwa tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat?. Oleh karena itu secara normatif hukum tidak boleh menutup peluang kepada siapapun yang ingin berpartisipasi dalam pembangunan. Jelasnya, harus diakui bahwa pemerintah “belum profesional” memanfaatkan aset tanahnya yang demikian banyak dan demikian luas. Namun kunci dari aspek filosofis dan yuridis adalah harus ada asas keseimbangan atau keadilan dalam membagi tanah hak pengelolaan, sudah seperberapakah kebijakan pemerintah “*care*” terhadap “ekonomi lemah”. Bukankah hak pengelolaan baru dinikmati golongan pemodal ?. hak pengelolaan adalah “ujung tombak” hak menguasai dari negara. Artinya apabila pemegang hak pengelolaan dapat mengsinergikan hak pengelolaan untuk golongan “ekonomi lemah” yang dalam UUPA diistilahkan dengan “masyarakat hukum adat” dan golongan “ekonomi kuat”. Cita-cita Hak menguasai dari negara terwujud, tapi sebaliknya apabila hak pengelolaan hanya untuk kelompok pemodal yang mengeksploitasi tanah untuk golongan tertentu, maka cita-cita hak menguasai dari negara “gagal”.

Dengan demikian asas kejelasan tujuan; kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan tujuan; dan keterbukaan<sup>118</sup>.Harus tercermin dalam perundang-undangan yang mengatur hak pengelolaan.

---

<sup>118</sup>Pasal 5 UU Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Bahkan menurut Pasal 6 pada materi muatan Peraturan perundang-undangan mengandung asas : Pengayoman; kemanusiaan, kebangsaan; kekeluargaan; kenusantaraan dan bhinneka tunggal ika; keadilan dan kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; keteriban dan kepastian hukum serta keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

Program pemerintah yang mendelegasikan hak pengelolaan pada golongan ekonomi lemah adalah program transmigrasi (setiap peserta transmigrasi mendapat tanah sekitar 2 (dua) hektar yang terdiri atas lahan usaha dan pemukiman. Tanah hak pengelolaan Departemen Transmigrasi dapat dialihkan menjadi tanah hak milik bagi peserta transmigrasi. Program pemerintah di bidang transmigrasi, juga dimaksudkan pelaksanaan dari *landreform*<sup>119</sup>. Untuk bidang perumahan peralihan hak milik melalui Hak Guna Bangunan (HGB) dengan seizin pemegang hak pengelolaan, yang biasanya terjadi dalam bidang *property*. Seperti alih rumah perumnas. Peralihan hak pengelolaan menjadi hak milik, bukanlah tanpa persoalan, karena program transmigrasi di Indonesia merupakan program pemindahan penduduk terbesar di dunia yang dikelola pemerintah<sup>120</sup>. Persoalan yang terjadi diantaranya kecemburuan penduduk lokal dengan pendatang (peserta transmigrasi).

Dengan demikian asas hukum harus dipertimbangkan dalam peralihan hak pengelolaan menjadi hak milik adalah: **Pertama**, Asas kearifan lokal; **Kedua**, Asas Adat istiadat setempat. Asas hukum yang dimaksud adalah landasan atau latar belakang dari lahirnya peraturan perundang-undangan, atau merupakan dasar-dasar pemikiran yang umum dan abstrak, serta di dalamnya terkandung nilai-nilai etis, sehingga peraturan yang lahir nantinya mengandung nilai-nilai etis pula<sup>121</sup>. Formula asas, akan menentukan norma hukum,

---

<sup>119</sup>Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 Tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah. Lihat juga Pasal 23,24 UU Nomor 29 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas UU Nomor 15 Tahun 1997 Tentang Ketransmigrasian.

<sup>120</sup>Siswono Yudo Husodo, 2003, Transmigrasi (Kebutuhan Negara Kepulauan Berpenduduk Heterogen Dengan Persebaran Yang Timpang). Penerbit PT Tema Baru. Jakarta, hlm 3. Banding Mirwanto Manuwiyoto, 2008, Mengenal dan memahami Transmigrasi. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hlm. Xiii.

<sup>121</sup>J.B. Dalijo, 1992, Pengantar Ilmu Hukum, Jakarta: PT. Prenhalindo, hlm.90.

dari abstrak menjadi konkrit. Norma yang tidak didasari asas hukum akan menjadi “kering” dan “tidak berwibawa”, akibatnya norma menjadi “rapuh” dan takdipatuhi masyarakat.

Penamaan masyarakat hukum adat dalam literatur adalah kelompok masyarakat yang memiliki asal usul leluhur (secara turun menurun) di wilayah geografis tertentu, serta memiliki sistem nilai, ideologi, ekonomi, politik, budaya, sosial dan wilayah sendiri<sup>122</sup>. Pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat secara universal oleh PBB dimuat dalam Resolusi Sidang Umum PBB. Pasal 5, menetapkan: Masyarakat Adat berhak untuk mempertahankan dan memperkuat lembaga-lembaga politik, hukum, ekonomi, sosial dan budaya mereka untuk mengambil bagian sepenuhnya, kalau mereka juga memilih, dalam kehidupan politik, ekonomi, sosial dan budaya dari negara<sup>123</sup>. Resolusi ini menggambarkan bahwa dalam mempertahankan kearifan lokal masyarakat adat perlu diberi ruang yang cukup oleh suatu kebijakan negara. Pengakuan masyarakat adat dalam program-program pemerintah sering kali diabaikan, karena dinilai menghambat program pemerintah. Padahal hukum adat adalah sumber hukum materiil yang dapat digunakan dalam pembangunan nasional. Bukankah Mazhab sejarah telah memberi pandangan bahwa hukum adat sebagai pencerminan dari nilai-nilai budaya asli penduduk pribumi. Bahkan dalam filsafat hukum aliran “*sociological jurisprudence*” menyebutkan bahwa hukum positif yang baik dan efektif adalah hukum positif yang sesuai dengan *living law* (Hukum yang hidup). Demikian urgennya peran hukum adat

---

<sup>122</sup>Bambang Daru Nugroho, 2008, Pengelolaan Hak Ulayat Kehutanan Yang Berkeadilan Dalam Kaitannya Pemberian Izin HPH Dihubungkan Dengan Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Alam (Disertasi), Bandung: Unpad, hlm. 199

<sup>123</sup>Sem Karoba (Penerjemah), 2007, Hak Asasi Masyarakat Adat (United Nations Declaration The Rights Of Indigenous Peoples). Sidang Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa Sesi ke-61 New York, Yogyakarta : Galang Press, hlm. 17

dalam pembangunan Indonesia, sehingga Sunaryati mengistilahkan dengan sebutan asas Bhineka Tunggal Ika<sup>124</sup>. Peralihan Hak Pengelolaan menjadi Hak Guna Bangunan adalah bidang tanah yang paling banyak menimbulkan persoalan baik bagi pemegang Hak Pengelolaan maupun bagi pihak ketiga. Bidang pembangunan yang memanfaatkan peluang ini diantaranya Perumnas; Industri; Pariwisata, dll. Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965, memberi wewenang kepada pemegang Hak Pengelolaan untuk menerima uang pemasukan dan/atau uang wajib tahunan yang ditetapkan sesuai dengan perjanjian, banyak kasus yang terjadi antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga sering terjadi perselisihan berkaitan dengan uang pemasukan ini. Untuk itu kehadiran peraturan perundang-undang menjadi demikian penting untuk menentukan pro-sentasi minimal dan maksimal penentuan uang pemasukan. Apakah standar-standar yang dapat dijadikan patokan penentuan uang pemasukan (umpamanya Nilai Jual Obyek Pajak-NJOP). Disamping itu pihak ketiga juga dituntut untuk membayar Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997. Hak Pengelolaan memberi kontribusi positif terhadap keuangan negara melalui pajak.

### **C. Pengaturan Hak Pengelolaan**

Pengaturan Hak Pengelolaan secara tersurat belum diatur dalam perundang-undangan, termasuk UUPA tidak menyebut Hak Pengelolaan, tetapi hanya menyebut pengelolaan dalam Penjelasan Umum Angka II Nomor 2 UUPA, yaitu: Negara dapat memberikan

---

<sup>124</sup>Sunaryati Hartono, 2006, *Bhinneka Tunggal Ika Sebagai Asas Hukum Bagi Pembangunan Hukum Nasional*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm.23 –35.

tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atau memberikannya dalam pengelolaan (garis bawah penulis) kepada suatu badan penguasa (Departemen, Jawatan, atau Daerah Swatantra) untuk digunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing<sup>125</sup>. Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa dalam UUPA, hak pengelolaan tidak disebutkan secara eksplisit, baik dalam diktum, batang tubuh maupun penjelasannya. Namun demikian, dalam praktik, keberadaan hak pengelolaan berikut landasan hukum telah berkembang sedemikian rupa dengan berbagai eksekusi dan permasalahannya<sup>126</sup>.

A.P. Parlindungan menyatakan bahwa istilah hak pengelolaan diambil dari Bahasa Belanda, yaitu *Beheersrecht*, yang diterjemahkan menjadi Hak Penguasaan<sup>127</sup>. Senada dengan pendapat itu, Supriadi menyatakan bahwa perkataan hak pengelolaan sebenarnya berasal dari terjemahan Bahasa Belanda yang berasal dari kata *Beheersrecht* berarti Hak Penguasaan. Hak Penguasaan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Hak Penguasaan Atas Tanah-tanah Negara<sup>128</sup>. Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 mengatur Hak Penguasaan sebagai terjemahan dari *Beheersrecht* atas tanah-tanah negara. Hak Penguasaan yang dimaksud adalah hak penguasaan atas tanah-tanah

---

<sup>125</sup>Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).

<sup>126</sup>Maria S.W. Sumardjono, 2007. *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta.

<sup>127</sup>A.P. Parlindungan, 1994, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 6.

<sup>128</sup>Supriadi, 2007, *Hukum Agraria*. Sinar Grafika, Jakarta, hal 148

negara<sup>129</sup>. Semenjak Pemerintah Hindia Belanda, khususnya pada tahun 1911, banyak instansi Pemerintah diberikan penguasaan atas bidang tanah untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya. Dalam tata pemerintahan saat itu dipergunakan istilah “*in beheer*” yang dalam tata hukumnya termasuk hukum publik. Kata “*in beheer*” dapat dibaca dalam Staatsblad (Stb) 1911 No. 110 jo. Stb. 1940 No. 430<sup>130</sup>. Istilah hak pengelolaan pertama kali lahir pada saat diterbitkan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965. Dalam Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 ditetapkan konversi hak penguasaan atas tanah-tanah negara, yaitu<sup>131</sup>: Pasal 1 Jika hak penguasaan atas tanah negara yang diberikan kepada Departemen-departemen, Direktorat-direktorat, dan Daerah-daerah Swatantra dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri dikonversi menjadi Hak Pakai.

#### Pasal 2

Jika hak penguasaan atas tanah negara yang diberikan kepada Departemen-departemen, Direktorat-direktorat, dan Daerah-daerah Swatantra, selain dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan atas tanah negara tersebut dikonversi menjadi Hak Pengelolaan.

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 menunjukkan bahwa hak pengelolaan lahir tidak didasarkan

---

<sup>129</sup>Maria S.W. Sumardjono, Op.cit

<sup>130</sup>Soemardijono, 2006, *Analisis Hak Pengelolaan*, Lembaga Pengkajian Pertanahan, Jakarta, hlm. 3

<sup>131</sup>Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebidjaksanaan Selanjutnya.

pada undang-undang, melainkan didasarkan oleh Peraturan Menteri Agraria. Seyogyanya suatu hak yang di dalamnya diatur tentang hak, kewajiban, wewenang, dan larangan bagi pemegang haknya diatur dengan undang-undang, tidak cukup diatur dengan Peraturan Menteri saja. Pemegang hak pengelolaan, yaitu Departemen, Direktorat, dan Daerah Swatantra berdasarkan Pasal 9 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 berkewajiban mendaftarkan hak pengelolaannya kepada Kantor Pendaftaran Tanah yang bersangkutan. Pendaftaran tanah hak pengelolaan yang diperoleh Departemen, Direktorat, dan Daerah Swatantra ditegaskan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan<sup>132</sup>. Dalam perkembangannya, berdasarkan Pasal 9 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ditetapkan bahwa Hak Pengelolaan termasuk salah satu obyek pendaftaran tanah<sup>133</sup>. Eksistensi Hak Pengelolaan mendapatkan pengakuan dalam bentuk Undang-Undang, yaitu Pasal 7 Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, yang dinyatakan bahwa rumah susun hanya dapat dibangun di atas tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai Atas Tanah Negara, dan Hak Pengelolaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>134</sup>. Dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 hanya disebutkan hak pengelolaan, tetapi tidak diberikan pengertian hak pengelolaan.

---

<sup>132</sup>Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan.

<sup>133</sup>Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696).

<sup>134</sup>Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3318).

Pengertian Hak Pengelolaan terdapat dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, yaitu hak menguasai Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Selanjutnya juga disebutkan dalam Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1998 tentang Pedoman Penetapan Uang Pemasukan Dalam Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, Pasal 1 angka 3 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu, dan Pasal 1 angka 3 Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Sangat Sederhana dan Rumah Sederhana. Pengertian yang lebih rinci tentang Hak Pengelolaan dinyatakan dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (3) huruf f Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, jo. Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 112 Tahun 2000 tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Karena Pemberian Hak Pengelolaan, yaitu hak menguasai Negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya,



dan menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dan/atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Dari beberapa pengaturan mengenai pengertian hak pengelolaan di atas menunjukkan bahwa hak pengelolaan merupakan hak menguasai Negara atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 UUPA, bukan hak atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4, Pasal 16 ayat (1), dan Pasal 53 UUPA. Hak Pengelolaan bukan murni hak menguasai negara atas tanah, melainkan pelimpahan dari hak menguasai negara atas tanah. Pihak-pihak yang dapat mempunyai hak pengelolaan disebut subyek hak pengelolaan. Menurut Sudikno Mertokusumo, subjek hukum adalah segala sesuatu yang dapat memperoleh hak dan kewajiban dari hukum. Ada 2 (dua) macam subjek hukum yaitu orang dan badan hukum<sup>135</sup>. Dalam peraturan perundang-undangan diatur bahwa yang dapat mempunyai Hak Pengelolaan, adalah (a) Pasal 5 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965; (b) Hak Pengelolaan diberikan kepada Departemen, Direktorat, dan Daerah Swatantra; (c) Pasal 1 huruf b Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966; (d) Hak Pengelolaan diberikan kepada Departemen, Direktorat, dan Daerah Swatantra; (e) Pasal 29 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan. Hak Pengelolaan dapat diberikan kepada: (1) Perusahaan Pembangunan Perumahan yang seluruh modalnya berasal dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah; (2) *Industrial Estate* yang seluruh modalnya dari Pemerintah yang berbentuk Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Perseroan (Persero), dan dari Pemerintah Daerah yang berbentuk Perusahaan Daerah (PD); (3) Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor

---

<sup>135</sup>Sudikno Mertokusumo, 2008, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 67

36 Tahun 1997 tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Karena Pemberian Hak Pengelolaan; (4) Penerima Hak Pengelolaan adalah Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pemerintah Daerah Tingkat I, Pemerintah Daerah Tingkat II, Lembaga Pemerintah lainnya, dan Perusahaan Umum (Perum) Pembangunan Perumahan Nasional (Perumnas); (5) Dalam Penjelasan Pasal 2 huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1997 disebutkan bahwa termasuk lembaga Pemerintah lainnya adalah Otorita Pengembangan Daerah Industri Batam, Badan Pengelola Gelanggang Olahraga Senayan, dan lembaga sejenis diatur dengan Keputusan Presiden; (6) Pasal 67 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1999; (7) Badan-badan hukum yang dapat diberikan Hak Pengelolaan, adalah: (1) Instansi Pemerintah, termasuk Pemerintah Daerah; (2) Badan Usaha Milik Negara (BUMN); (3) Badan Usaha Milik Daerah (BUMD); (4) PT Persero; (5) Badan Otorita; (6) Badan-badan hukum Pemerintah lainnya yang ditunjuk oleh Pemerintah. Semula Hak Pengelolaan diberikan kepada Departemen, Direktorat, Daerah Swatantra (Pemerintah Daerah), Perusahaan Pembangunan Perumahan, dan *Industrial Estate*. Dalam perkembangannya, dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 menjadi lebih jelas siapa saja yang dapat mempunyai tanah Hak Pengelolaan. Hanya saja dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 terbuka kemungkinan badan hukum Pemerintah lainnya dapat mempunyai tanah Hak Pengelolaan asalkan ditetapkan oleh Pemerintah. Badan hukum Pemerintah ini dapat mempunyai tanah Hak Pengelolaan dengan syarat tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah. Pihak-pihak yang dapat menjadi subjek atau pemegang Hak Pengelolaan dikemukakan oleh Eman Ramelan, yaitu subjek atau pemegang Hak Pengelolaan adalah sebatas pada

badan hukum Pemerintah, baik yang bergerak dalam pelayanan publik (pemerintahan) atau yang bergerak dalam bidang bisnis, seperti Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, PT. Persero, badan hukum swasta tidak mendapatkan peluang untuk berperan sebagai subjek atau pemegang Hak Pengelolaan<sup>136</sup>. Hak Pengelolaan tidak diberikan kepada perseorangan baik warga Negara Indonesia maupun orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan usaha swasta baik badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dan badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia, perwakilan negara asing, perwakilan badan internasional, badan keagamaan dan badan sosial. Syarat bagi badan hukum untuk dapat mempunyai tanah Hak Pengelolaan adalah badan hukum yang mempunyai tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah. Ada 2 (dua) cara perolehan Hak Pengelolaan oleh pemegang haknya dalam peraturan perundang-undangan, yaitu: 1) Konversi Menurut A.P. Parlindungan, yang dimaksud dengan konversi adalah penyesuaian hak-hak atas tanah yang pernah tunduk pada sistem hukum yang lama yaitu hak-hak atas tanah menurut *Burgerlijk Wetboek (BW)* dan tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat untuk masuk dalam sistem hak-hak atas tanah menurut ketentuan UUPA<sup>137</sup>. Konversi adalah perubahan status hak atas tanah menurut hukum yang lama sebelum berlakunya UUPA yaitu hak atas tanah yang tunduk pada hukum barat (BW), hukum adat, dan Daerah Swapraja menjadi hak atas tanah menurut UUPA. Berkaitan dengan perolehan Hak Pengelolaan melalui konversi, Boedi Harsono menyatakan bahwa menurut

---

<sup>136</sup>Eman Ramelan, "Hak Pengelolaan Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999", *Majalah Yuridika*, Vol. 15 No. 3, Mei – Juni 2000, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 196.

<sup>137</sup>A.P. Parlindungan, 2008, *Konversi Hak-Hak Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 5.

Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965, Hak Pengelolaan yang pertama-tama ada pada waktu mulai berlakunya UUPA adalah yang berasal dari konversi hak penguasaan atau hak *beheer*, yaitu yang tanahnya selain dipergunakan untuk kepentingan instansi yang bersangkutan, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga. Hak Pengelolaan yang berasal dari konversi tersebut berlangsung selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan itu. Pelaksanaan konversi diselenggarakan oleh Kepala Kantor Pendaftaran Tanah yang bersangkutan dan jika tanahnya belum terdaftar di Kantor Pendaftaran Tanah baru diselenggarakan setelah pemegang haknya datang mendaftarkannya<sup>138</sup>. Peraturan yang mengatur pelaksanaan konversi Hak Pengelolaan yang semula berasal dari hak penguasaan atas tanah negara yang dimiliki oleh Departemen, Direktorat, atau Daerah Swa-tantra adalah Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965. Melalui penegasan konversi, hak penguasaan atas tanah negara yang dimiliki oleh Departemen, Direktorat, dan Daerah Swatantra diubah haknya menjadi Hak Pengelolaan. Hak Pengelolaan ini lahir setelah hak penguasaan atas tanah negara tersebut didaftarkan ke Kantor Pendaftaran Tanah yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan dan diterbitkan Sertipikat Hak Pengelolaan sebagai tanda bukti haknya. 2) Pemberian Hak Atas Tanah Negara menurut Pasal 1 ayat (8) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999, yang dimaksud dengan pemberian hak atas tanah adalah penetapan Pemerintah yang memberikan sesuatu hak atas tanah negara, perpanjangan jangka waktu hak, pembaharuan hak, perubahan hak, termasuk pemberian hak di atas tanah Hak Pengelolaan.

---

<sup>138</sup>Boedi Harsono, Op.cit., hlm. 325-326

## **BAB X**

### **PENUTUP**

1. Misi utama yang mengiringi kelahiran UUPA meliputi: (1) perombakan/reformasi hukum agraria; (2) pelaksanaan *land reform*; (3) penataan penggunaan tanah; (4) likuidasi hak-hak asing dalam bidang agraria; dan (5) penghapusan sisa-sisa feodal dalam bidang agraria.
2. Reformasi pertanahan merupakan upaya pemerintah untuk menyejahterakan rakyat dengan mengatur sistem pertanahan secara bebas tetapi tetap mengikat hukum yang berlaku.
3. Politik Hukum yang dijalankan pada masa pemerintahan Hindia Belanda di Indonesia adalah dengan menerapkan asas Konkordansi yaitu: menerapkan hubungan yang berlaku di Belanda dan juga berlaku di Hindia Belanda yaitu selain berlaku hukum adat juga berlaku Hukum Islam.  
Sejak pendudukan penjajahan Belanda sampai dengan Indonesia merdeka tidak ada yunifikasi hukum. Memang Belanda berupaya untuk melakukan yunifikasi (memberlakukan satu hukum untuk seluruh Rakyat di seluruh wilayah negara) tetapi tidak berhasil.
4. Indonesia merupakan negara agraris dimana 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 memberikan 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.

5. 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.
6. 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.

7. 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 perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.
5. 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.

6. Hak pengelolaan lahir tidak didasarkan pada undang-undang, melainkan didasarkan oleh Peraturan Menteri Agraria. Seyogyanya suatu hak yang di dalamnya diatur tentang hak, kewajiban, wewenang, dan larangan bagi pemegang haknya diatur dengan undang-undang, tidak cukup diatur dengan Peraturan Menteri saja.



## DAFTAR PUSTAKA

- A.P. Parlindungan. 1994. *Hak Pengelolaan Menurut Sistem Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung,
- ,2008, *Konversi Hak-Hak Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung
- ,1991, *Pedoman Pelaksanaan UUPA dan Tata Cara PPAT*, Mandar Maju, Bandung
- ,1999, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, Bandung.
- , 2008. *Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria*, Cet. IX, Mandar Maju, Bandung.
- Adrian Sutedi, 2006, *Politik dan Kebijaksanaan Hukum Pertanahan Serta Berbagai Permasalahannya*, Cipta Jaya, Jakarta
- Alkostar, Artidjo dan M. Soleh Amin. 2006. *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*. Jakarta: CV.Rajawali
- Arif Budiman, “*Fungsi Tanah Dalam Kapitalisme*”, dalam *Jurnal Analisis Sosial*, Edisi 3/Juli 1996 hlm. 18. Dalam tulisan tersebut Arif Budiman menegaskan bahwa simpulan tersebut merupakan sesuatu yang bersifat teoritis, abstrak, dan normatif. Kenyataannya, terdapat macam-macam faktor dan nuansa, sehingga apa yang terjadi tidak lagi murni

- Afzalur Rahman, 1995, *Doktrin Ekonomi Islam*, Jilid II, PT. Dana Bakti Wakaf, Yogyakarta,
- Ankie M. M. Hoogvelt, 1985, *Sosiologi Masyarakat sedang Berkembang*, Rajawali, Jakarta,
- Bambang Daru Nugroho, 2008, *Pengelolaan Hak Ulayat Kehutanan Yang Berkeadilan Dalam Kaitannya Pemberian Izin HPH Dihubungkan Dengan Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Alam*. (Disertasi), Bandung.
- Boedi Harsono, 1991. *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
- , 1997. *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta : Djambatan, Cet. 7,
- , 2005. *Hukum Agraria Indonesia* . Penerbit Djambatan. Jakarta
- 2005. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan
- 2008. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Djambatan
- , 2006. *Hukum Agraria Indonesia; Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Cet. XVII, Djambatan, Jakarta.
- , 2007, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta,

- Bushar Muhammad, 1994. *Asas-Asas Hukum Adat*, Jakarta : PT. Pradnya Paramitha, Cet-IX
- Carl Joachim Friedrich, 2008, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Nusa Media; Bandung,
- Darji Darmodiharjo dan Sidharta, 2008, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum. Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, P.T. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Eman Ramelan, “Hak Pengelolaan Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999”, *Majalah Yuridika*, Vol. 15 No. 3, Mei – Juni 2000, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 196.
- Endang Suhendar dan Ifhal Kasim, 1996. “*Tanah Sebagai Komoditas : Kajian Kritis Atas Kebijakan Tanah Orde Baru*”, ELAM.
- E. Utrecht, 1988, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya. Gau tama, Sudargo, 1998, *Tafsiran UUPA 1960*, Rineka Cipta, Jakarta
- Fauzi, 2012. *Land Reform Dari Masa Ke Masa: Perjalanan Kebijakan Pertanahan 1945-2009*. Tanah Air Beta
- Gunawan Wiradi, 2009, *Seluk Beluk Masalah Agraria. Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*, STPN Press, Yogyakarta
- Hermayulis, 1999, *Penerapan Hukum Pertanahan dan Pengaruhnya Terhadap Hubungan Kekerabatan Pada Sistem Kekerabatan Matrilineal Minangkabau di Sumatera Barat*
- 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/](http://sulhamidzic.com/politik-hukum-internasional-penjelasan-dari-sudut-pandang-kritis-konstruktivis/)

Hermayulis, 1999, *Penerapan Hukum Pertanahan dan Pengaruhnya Terhadap Hubungan Kekerabatan Pada Sistem Kekerabatan Matrilineal Minangkabau di Sumatera Barat*. Jurnal Ilmiah Pro Justitia.

Ismail dan Mutawali, 2003. *Cara Cepat menguasai Ilmu. Filsafat*, IRCiSoD, Yogyakarta

J.J. von Schmid, 1988, *Ahli-Ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, P.T. Pembangunan, Jakarta,

J.B. Dalijo, 1992, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta:PT. Prenhalindo,

Joyo Winoto, 2006, *Laporan Seminar Nasional “Penataan Ulang Ruang Kelola Sumber Daya Agraria Sebagai Upaya Peningkatan Kualitas Daya Dukung Lingkungan dan Kemakmuran Rakyat”*, Panitia Seminar Nasional. Universitas Jember tanggal 19 April 2006

Kartasapoetra, G Dkk, 2000, *Masalah Pertanahan di Indonesia*, PT. Bina Aksara, Jakarta

————, 1984, *Hukum Tanah Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Rineka Cipta

-----, 1985. *Hukum Tanah Jaminan UUPA Bagi Keberhasila Pendayagunaan Tanah*. Jakarta: PT Bina Aksara.

Kansil, 2010. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum di Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.

Kasim & Suhendar, 1997. *Tanah Sebagai Komo-ditas, Kajian Kritis atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru*. ELSAM. Cetakan Pertama. Jakarta

Konsorsium Reformasi Hukum Nasional ( KRHN ) dan Konsorsium

- Pembaharuan Hukum Agraria (KPA), 1998, *Usulan Revisi (Menuju Penegakan Hak-Hak Rakyat Atas Sumber-Sumber Agraria)*
- Luthfi, 2011. *Melacak. Sejarah. Pemikiran*. Agraria. Pustaka Ifada
- Lounela, Anu dkk. 2002. *Berebut Tanah Beberapa Kajian Berspektif Kampus Dan Kampung*. Yogyakarta:Insist Press.
- Lacey, 1996. *A Dictionary of Philosophy*, Edisi III London: Routledge
- Lasiyo, 2006, *Hand Out Filsafat Ilmu Pengetahuan*, Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Luthfi, Ahmad Nashih. 2011. *Melacak Sejarah Pemikiran Agraria: Sumbangan Pemikiran Mazhab Bogor'*. Yogyakarta: STPN Press.
- Maria S.W. Sumardjono, 2004. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Sinar Grafika Jakarta.
- ,2007. *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta.
- Maria Farida Indrati S., 2007. *Ilmu Perundang-undangan I*. Penerbit Kanisius, Jakarta
- Masyarakat Adat Tulang Bawang Tuntut Tanah Ulayat*, (online), file:///D:/document/kuliah/semester%202/H.ADAT/3.htm, diakses 20 september 2012
- Musnita, 2008 *Penyelesaian Sengketa Tanah Ulayat Masyarakat Malamoi diKabupaten Sorong*. [Tesis]. Universitas Diponegoro: Semarang
- Mahfud MD, Moh. 1999. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Gama Media
- , 2009. *Politik Hukum di Indonesia*, Cet. I, Raja Garafindo Persada, Jakarta.

- Merilee S. Grindle and John W. Thomas, 1991, *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of reform in Developing Countries*, The John Hopkins University Press, Baltimore
- Mirwanto Manuwiyoto, 2008, *Mengenal dan Memahami Transmigrasi*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan,
- Muhamad Bakri “*Hak Mengusasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)*”, Citra Media.
- Mochammad Tauchid, 2009, *Masalah Agraria. Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*, STPN Press, Yogyakarta,
- Moh. Yamin Lubis dan Rahim Lubis, 2008, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju Bandung,
- Muladi, 1995. *Kapitan Selektif Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang
- Mustapa, Bachsan. 1988. *Hukum Agraria Dalam Perspektif*. Bandung: CV. Remadja Karya
- Mahadi, 2003, *Falsafah Hukum Suatu Pengantar*, Alumni, Bandung,
- 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
- Nurhasan Ismail, 2007, *Perkembangan Hukum Pertanahan. Pendekatan Ekonomi Politik*, Penerbit HuMa Jakarta bekerjasama dengan Magister Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta
- Prajudi Atmosudirjo. 2004, *Hukum Administrasi Negara, cet ke 10*, Ghalia Indonesia, Jakarta

- Ruchiyat, Eddy. 1983. *Pelaksanaan Landreform Dan Jual Gadai Tanah Berdasarkan Undang-Undang No.56 (Prp) Tahun 1960*. Bandung: Armico Bandung
- Sajuti, Thalib 1985. *Hubungan Tanah Adat Dengan Hukum Agraria di Minangkabau*, Bina Aksara.
- Sudiyat, Imam. 2000. *Hukum Adat*, Yogyakarta: Liberty.
- Soerjono Soekanto. 1990. *Hukum Adat Indonesia*, Jakarta: Rajawali.
- , 1977, *Sosiologi. Suatu Pengantar*, Yayasan Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta,
- Sutami, Siti, A, 1992. *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Bandung : PT. Eresco
- Soekanto, 1981. *Meninjau Hukum Adat Indonesia*, Jakarta : CV. Rajawali Press
- Syaiful Bahri, “Land Reform Di Indonesia Tantangan Dan Prospek Kedapan”, KARSJA Jurnal Pembaharuan Pedasaan Dan Agraria, Edisi 1 Tahun I 2007.
- Supriadi. 2008. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika
- 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
- Urip Santoso, 2010. *Hukum Agraria Dan Hak-hak Atas Tanah*, Cet. VI, Prenada Media Group, Jakarta.
- , 2006. *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana.
- \_\_\_\_\_, 2012, *Masyarakat Adat Tulangbawang Bawa Kasus Sengketa Tanah kepresiden*, (online), <file:///D:/document/kuliah/semester%202/H.ADAT/4.htm>, diakses 20 september 2012

- Ruchiyat, Eddy. 1983. *Pelaksanaan Landreform Dan Jual Gadai Tanah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 56(Prp) Tahun 1960*. Armico Bandung.
- Soerojo Wignjodipoero, 1995. *Pengantar dan Asas Hukum Adat*, Gunung Agung, Jakarta
- Satjipto Rahardjo, 1991, *Ilmu Hukum*, P.T. Citra Aditya Bakti, Bandung,
- , 2010, *Sosiologi Hukum: Perkembangan, Methode dan Pilihan Masalah*, GENTA Publishing, Yogyakarta
- Soetiksno, 2008, *Filsafat Hukum, Bagian 1.,* Pradnya Paramita, Jakarta,
- Sidi Gazalba “*ketika ilmu sampai ke batas kemampuannya, pertanyaan itu diserahkan kepada filsafat*”,
- Sudjito, “*Paradigma Holistik Dalam Ilmu Hukum: Upaya Mewujudkan Hukum Sebagai Genuine Science*” dalam *Mimbar Hukum*, Jurnal Berkala Fakultas Hukum UGM, No. 50/VI/2005, Edisi Juni 2005, hlm. 157-175
- , *Materi Kuliah Filsafat Ilmu Hukum pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum UGM*, tanggal 12 Oktober 2010.
- Sidi Gazalba, 2002, *Sistematika Filsafat. Buku Keempat, Pengantar Kepada Teori Nilai*, Bulan Bintang, Jakarta
- Siswono Yudo Husodo, 2003, *Transmigrasi (Kebutuhan Negara Kepulauan Berpenduduk Heterogen Dengan Persebaran Yang Timpang}*. Penerbit PT Tema Baru. Jakarta,
- Sem Karoba (Penerjemah), 2007, *Hak Asasi Masrakat Adat (United nations Declaration The Rights Of Indi-genous Peoples)*.



- Sidang Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa Sesi ke-61 New York, Yogyakarta : Galang Press
- Sunaryati Hartono, 2006, *Bhinneka Tunggal Ika Sebagai Asas Hukum Bagi Pembangunan Hukum Nasional*, Bandung: Citra Aditya Bakti,
- Supriadi, 2007, *Hukum Agraria*. Sinar Grafika, Jakarta,
- Soemardijono, 2006, *Analisis Hak Pengelolaan*, Lembaga Pengkajian Pertanahan, Jakarta,
- Sudikno Mertokusumo, 2008, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta,
- Setiawan, 2001. *Konsep Pembaharuan Hukum Agraria, Cetakan I*, Hapera PustakaUtama. Yogyakarta
- Sediono MP. Tjondronegoro, 1999, *Sosiologi Agraria : Kumpulan Tulisan Terpilih*, Akatiga, Bandung
- Theo Huijbers dalam Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak dan Markus Y. Hage, 2010, *Teori Hukum. Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta, Genta Publishing
- UU No. 5 Tahun 1960 (Undang-Undang PokokAgraria)  
Sumber: *Mengenal Pengertian Hukum Tanah Dalam Adat*<http://manusiapinggiran.blogspot.com/2013/01/mengenal-hukum-tanah-dalam-adat.html#ixzz3y015z6mH>
- Follow us: @fajar\_berkata on Twitter
- Undang-Undang No. 56 Prp tahun 1960
- Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 tahun 1960
- Wiradi, 2009. *Metodologi Studi Agraria*. Sajogyo Institute dan Departemen Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat Institut Pertanian Bogor

- Wulansari, Dewi. 2010 *Hukum Adat Indonesia Suatu Pengantar*, Bandung: Refika Aditama
- Walter Theimer dalam Franz Magnis Suseno, 2005, *Pemikiran Karl Marx. Dari Sosialisme Utopis ke Perselisihan Revisionisme*, P.T. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta,
- Zainuddin Ali, 2009, *Filsafat Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, dan
- Otje Salman S, 2009, *Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamika Masalah)*, P.T. Refika Aditama, Bandung,
- .