

PENGANTAR HUKUM AGRARIA
(Buku Ajar)

Oleh:

FX. Sumarja
Upik Hamidah
Ati Yuniati

HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
AGUSTUS
2020

PRAKATA

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas berkah dan rahmat-Nya sehingga penyusunan buku ajar ini bisa diselesaikan dengan baik.

Buku yang sederhana ini diberi judul “Pengantar Hukum Agraria” karena hanya membicarakan dasar-dasar atau pokok-pokok hukum agraria yang berlaku atau pernah berlaku di Indonesia. Buku ini merupakan hasil pengayaan dari perkuliahan Hukum Agraria di Fakultas Hukum Universitas Lampung selama beberapa tahun terakhir. Hukum agraria mengalami dinamisasi searah dengan kebijakan pemerintah di bidang sumber daya alam (tanah), sehingga peraturan perundang-undangan di bidang agraria juga mengalami perubahan.

Buku ajar ini dimaksudkan sebagai pengantar bagi mahasiswa hukum khususnya dan para peminat di bidang hukum agraria umumnya dalam mempelajari hukum agraria. Sebagai pengantar pembahasan buku ini hanya bersifat selang pandang dan lebih ditekankan pada aspek normatifnya, yaitu diambil dari berbagai literatur yang berkaitan dengan hukum agraria dan peraturan perundang undangan yang pernah berlaku dan masih berlaku saat ini. Ada dua hal pokok yang disajikan dalam buku ini yaitu pertama hukum pertanahan dimasa lampau (sebelum UUPA). Hukum agraria sebelum tanggal 24 September 1960 yang disebut dengan hukum agraria kolonial. Kedua, hukum agraria yang bersumber dari UU No tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang disahkan pada tanggal 24 September 1960. Hukum agraria yang bersumber dari UUPA sering dikenal dengan sebutan Hukum Tanah Nasional atau Hukum Agraria Nasional. UUPA pada dasarnya mengatur tentang pokok-pokok penguasaan tanah, pendaftaran tanah, tata guna tanah dan *landreform*. Pembahasan materi masih bersifat umum (belum mendetail). Dasar pertimbangannya, bahwa buku ini baru tahap pengantar sebagai dasar untuk mempelajari hukum agraria secara lebih mendalam.

Jumlah bab dalam buku ini terdiri dari 6 bab. Bab I membahas Hukum Agraria dan Hukum Tanah, Bab II membahas Sejarah Perkembangan Hukum Agraria Sampai Berlakunya UUPA, Bab III membahas Hukum Tanah Nasional, Bab IV membahas Pendaftaran Tanah, Bab V membahas Tata Guna Tanah, dan Bab VI membahas *Landreform*.

Untuk mempermudah mahasiswa memahami isi buku ini, maka setiap akhir bab diberikan rangkuman dan pertanyaan/latihan soal. Apalagi di masa pandemi virus covid 19, yang tidak memungkinkan kuliah secara tatap muka langsung, kiranya latihan soal akan memudahkan mahasiswa memahami isi buku dan akan tercapai tujuan pembelajaran sesuai dengan KKNI.

Disadari buku ini masih terdapat kekurangan, tetapi inilah usaha maksimal yang baru dapat dipenuhi oleh tim dosen hukum agraria. Oleh karena itu segala saran dan kritik yang konstruktif guna penyempurnaan buku ini sangatlah diharapkan.

Bandar Lampung, Agustus 2020

Tim Pengajar Hukum Agraria FH Unila

DAFTAR ISI

Halaman Judul

Kata Pengantar

Daftar Isi

BAB. I. HUKUM AGRARIA DAN HUKUM TANAH

- A. Pendahuluan
- B. Pengertian Hukum Agraria Dan Hukum Tanah
- C. Pengertian Tanah
- D. Hubungan Politik Pertanahan Dengan UUPA
- E. Kedudukan Hukum Agraria Dalam Tata Hukum Indonesia
- F. Rangkuman
- G. Pertanyaan Latihan
- H. Daftar Pustaka

BAB. II. SEJARAH PERKEMBANGAN HUKUM AGRARIA SAMPAI BERLAKUNYA UUPA

- A. Pendahuluan
- B. Hukum Tanah Dualistik dan Pluralistik
- C. Hak Atas Tanah Dalam Hukum Agraria Kolonial
- D. Usaha Pembaharuan Hukum Tanah Setelah Proklamasi
- E. Sejarah Penyusunan UUPA
- F. Rangkuman
- G. Pertanyaan Latihan
- H. Daftar Pustaka

BAB. III. HUKUM TANAH NASIONAL

- A. Pendahuluan
- B. Kedudukan Hukum Adat dalam Pembangunan Hukum Tanah Nasional
- C. Sumber Hukum Tanah Nasional
- D. Ketentuan-Ketentuan Pokok Hukum Tanah Nasional
- E. Hak Hak Penguasaan Atas Tanah Menurut Hukum Tanah Nasional
- F. Rangkuman
- G. Pertanyaan Latihan
- H. Daftar Pustaka

BAB. IV. PENDAFTARAN TANAH

- A. Pendahuluan
- B. Landasan Hukum & Pengertian Pendaftaran Tanah
- C. Asas dan Tujuan Pendaftaran Tanah
- D. Obyek dan Sistem Pendaftaran Tanah
- E. Kekuatan Pembuktian Sertipikat dan Satuan Wilayah Pendaftaran Tanah
- F. Penyelenggara dan Pelaksana Pendaftaran Tanah
- G. Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali
- H. Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah
- I. Sanksi dan Biaya Pendaftaran Tanah

- J. Rangkuman
- K. Pertanyaan Latihan
- L. Daftar Pustaka

BAB. V. TATA GUNA TANAH

- A. Pendahuluan
- B. Dasar Hukum Tata Guna Tanah
- C. Pengertian Tata Guna Tanah
- D. Tujuan dan Asas Tata Guna Tanah
- E. Model Perencanaan Penggunaan Tanah
- F. Lembaga yang Menangani Tata Guna Tanah
- G. Catur Tertib Bidang Pertanahan
- H. Rangkuman
- I. Pertanyaan Latihan
- J. Daftar Pustaka

BAB. VI. PENYELENGGARAAN *LANDREFORM*

- A. Pendahuluan
- B. Latar Belakang dan Pentingnya *Landreform*
- C. Pengertian *Landreform*
- D. Konsepsi *Landreform* di Indonesia
- E. Tujuan *Landreform*
- F. Prinsip Prinsip *Landreform*
- G. Obyek *Landreform*
- H. Cara Pelaksanaan *Landreform*
- I. Program *Landreform*.
- J. Rangkuman
- K. Pertanyaan Latihan
- L. Daftar Pustaka

BAB I

HUKUM AGRARIA DAN HUKUM TANAH

A. Pendahuluan

Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupannya, termasuk perekonomiannya, terutama terutama masih bercorak agraris, maka bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat adil dan makmur. Supaya bumi, air dan ruang angkasa dapat dipergunakan secara baik dan berkesinambungan perlu ditunjang dengan kaidah-kaidah hukum. Kaidah hukum demikian, yang dalam tata hukum Indonesia disebut hukum agraria (Sudikno Mertokusumo, 1988:1.1)

Buku ini berisi uraian pengertian Hukum Agraria sekaligus dapat diketahui perbedaannya dengan Hukum Tanah serta Politik Hukum Pertanahan. Di samping itu dalam buku ini juga diuraikan kaidah-kaidah Hukum hak penguasaan atas tanah, pendaftaran tanah, tata guna tanah dan landreform di Indonesia.

Dengan mempelajari Hukum Agraria itu kita akan mengetahui hubungan hukum yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Dengan mempelajari buku ajar ini diharapkan mahasiswa mampu memahami Hukum Agraria di Negara Republik Indonesia dalam rangkaian Tata Hukum Indonesia.

B. Pengertian Hukum Agraria dan Hukum Tanah

Sebutan agraria tidak selalu dipakai dalam arti yang sama. Dalam bahasa latin *Ager* berarti tanah atau sebidang tanah. *Agrarius* berarti perladangan, persawahan, pertanian. Pengertian agraria dalam arti sempit adalah tanah atau tanah pertanian (Boedi Harsono, 1999: 12).

Setelah lahirnya UU No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, agraria diartikan dalam arti luas, yaitu: meliputi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dalam batas-batas seperti yang ditentukan dalam Pasal 48 UUPA, bahkan meliputi juga ruang angkasa, yaitu ruang di atas bumi dan air yang mengandung: tenaga dan unsur-unsur yang dapat digunakan untuk usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hal-hal lainnya yang bersangkutan dengan itu.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa pengertian Agraria dalam arti luas meliputi: Bumi, Air, Ruang Angkasa dan Kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi, air dan ruang angkasa (disingkat BARA+K).

Posisi tanah di dalam UUPA hanya merupakan bagian dari bumi saja yaitu permukaan bumi, dan permukaan bumi di bawah air, yang disebut tanah. Hal ini

sesuai ketentuan Pasa 4 ayat (1) UUPA, bahwa atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya bermacam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah. Dari uraian di atas maka pengertian agraria dapat disimpulkan menjadi 2 (dua).

- a. Pengertian agraria dalam arti sempit, yaitu permukaan bumi daratan maupun permukaan bumi di bawah air yang disebut tanah;
- b. Pengertian agraria dalam arti luas, yaitu bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (BARA+K).

Hukum Agraria adalah keseluruhan kaidah hukum tertulis dan tidak tertulis yang mengatur Agraria (Sudikno Mertokusumo, 1988:1.2). Bachsan Mustofa menjabarkan lebih lanjut tentang kaidah hukum yang tertulis, yaitu hukum agraria dalam bentuk hukum undang-undang dan peraturan-peraturan tertulis lainnya yang dibuat oleh negara, sedangkan kaidah hukum yang tidak tertulis adalah hukum agraria dalam bentuk hukum adat agraria yang dibuat oleh masyarakat adat setempat dan yang pertumbuhan, perkembangan serta berlakunya dipertahankan oleh masyarakat adat yang bersangkutan.

Menurut E. Utrecht, Hukum Agraria (Hukum Tanah) merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara yang mengkaji hubungan-hubungan hukum, terutama yang akan memungkinkan para pejabat yang bertugas mengurus soal-soal agraria. Sementara menurut Subekti & Tjitrosubroto, bahwa hukum agraria adalah keseluruhan dari ketentuan hukum yang mengatur hubungan orang yang satu dengan orang yang lain, termasuk Badan Hukum dengan Bumi, Air, dan Ruang Angkasa dalam seluruh wilayah Indonesia dan mengatur pula wewenang yang bersumber pada hubungan tersebut.

Pengertian lain dari hukum agraria (*agrarisch recht*- Bahasa Belanda), merupakan istilah yang dipakai dalam lingkungan administrasi pemerintahan. Pengertian *agrarisch recht* adalah seperangkat peraturan perundang-undangan yang memberikan landasan hukum bagi para penguasa dalam melaksanakan kebijakan di bidang pertanahan.

Pada sisi lain Boedi Harsono memberikan batasan bahwa Hukum Agraria bukan hanya merupakan satu perangkat bidang hukum. Hukum Agraria merupakan suatu kelompok berbagai bidang hukum, yang masing-masing mengatur hak-hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu yang termasuk pengertian Agraria. Kelompok berbagai bidang hukum tersebut terdiri atas:

1. Hukum Tanah, yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah dalam arti permukaan bumi.
2. Hukum Air, yang mengatur hak-hak penguasaan air.
3. Hukum Pertambangan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas bahan-bahan galian yang dimaksudkan oleh undang-undang Pertambangan.
4. Hukum Perikanan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung dalam air.

5. Hukum Penguasaan Atas Tenaga dan Unsur-unsur dalam Ruang Angkasa, mengatur hak-hak penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa yang dimaksudkan oleh Pasal 48 UUPA (Boedi Harsono, 2013: 8). Lebih lanjut ada pengaturan pembatasan penggunaan tanah di sekitar bandar udara dengan PP 50 Tahun 1986, Penyediaan dan Penggunaan Tanah Serta Ruang Udara Di Sekitar Bandar Udara, juga dalam Pasal 210 UU No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, bahwa "Dilarang berada di bandar udara, mendirikan bangunan atau melakukan kegiatan-kegiatan lain di dalam maupun di sekitar bandara yang dapat membahayakan keamanan dan keselamatan penerbangan". Aturan lebih lanjut ada pada Peraturan Menteri Perhubungan Nomor KM 44 Tahun 2005 tentang Pemberlakuan Standar Nasional Indonesia (SNI) 03-7112-2005, mengenai Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan sebagai Standar Wajib.

C. Pengertian Tanah

Sebutan tanah dalam bahasa sehari-hari dapat dipakai dalam berbagai arti. Oleh karena itu dalam penggunaannya perlu diberi batasan, agar diketahui dalam arti apa istilah itu digunakan. Dalam Hukum Tanah Nasional kata "tanah" dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA. Pasal 4 UUPA mengatur, bahwa: "atas dasar hak menguasai dari negara ... ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang....". Dengan demikian jelaslah, bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi (ayat 1). Sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi yang berbatas dan berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar (Boedi Harsono, 2013: 18).

Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA, adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan. Diberikannya dan dipunyai dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna, jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja. Untuk keperluan apapun tidak bisa tidak, pasti diperlukan juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya. Oleh karena itu dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA dinyatakan, bahwa: "hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan, yang disebut tanah, tetapi juga tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu. Dengan demikian maka yang dipunyai dengan hak atas tanah itu adalah tanahnya, dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi (Boedi Harsono, 2013: 18).

Wewenang menggunakan tanah yang bersumber pada hak tersebut diperluas hingga meliputi juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah

dan air serta ruang yang ada di atasnya, sebatas sesuai dengan jenis dan penggunaan tanahnya.

Tubuh bumi dan air serta ruang di atasnya yang dimaksudkan itu bukan kepunyaan pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Ia hanya diperbolehkan menggunakannya. Penggunaannya pun ada batasan seperti yang dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (2) dengan kata-kata: sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut undang-undang (UUPA) dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

D. Hubungan Politik Pertanahan dengan UUPA

Istilah Politik dalam Politik Pertanahan adalah politik dalam arti *Policy* (Kebijakan). *Policy* adalah *what ever government choose to do or not to do*. Apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh Pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu. Dengan perkataan lain kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu, yaitu mencapai masyarakat sejahtera adil dan makmur (Sudikno Mertokusumo. 1988 : 2.13). Sementara itu Boedi Harsono memberikan pengertian politik pertanahan untuk menjawab sebuah pertanyaan: *Apa yang akan dilakukan dengan tanah yang tersedia dan apa tujuan yang hendak dicapai serta sarana-sarana apa yang akan digunakan?* (Boedi Harsono, 2013: 30).

Apabila jumlah penduduk terus bertambah, kebutuhan hidup terus meningkat dari tahun ke tahun, sementara luas tanah di suatu wilayah negara terbatas, akan sangat sulit untuk mencapai tujuan Negara yaitu masyarakat sejahtera, adil dan makmur. Atas dasar itulah timbul pemikiran manusia untuk mencapai tujuan hidup bersama berbangsa dan bernegara dengan luasan tanah yang terbatas melalui sebuah *policy* atau kebijakan pertanahan. Kebijakan pertanahan Negara Republik Indonesia adalah untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera adil dan makmur dengan bermodalkan luasan tanah yang terbatas.

Masalah yang kemudian dihadapi bukan hanya bagaimana mengatur penggunaan tanah serta bagaimana mengatur hubungannya dengan manusia (penduduk), tetapi ada beberapa masalah yang timbul antara lain:

a. Hubungan manusia dengan tanah.

Hubungan manusia dengan tanah secara potensial dapat menimbulkan masalah yang sulit dipecahkan. Jumlah manusia semakin bertambah, kebutuhan lahan semakin banyak pula, sementara luas tanah relatif tetap. Orang akan saling berebut sumber penghidupan (tanah), sehingga dapat timbul perang, saling serobot. Dalam kehidupan berkeluarga akan saling berebut warisan. Dalam kehidupan bertetangga sering terjadi konflik masalah batas tanah. Bahkan di beberapa tempat terjadi penutupan akses jalan, sehingga warga kesulitan keluar dari pekarangannya.

b. Hubungan manusia dengan manusia mengenai tanah.

Hubungan demikian ini terjadi karena tidak semua orang mempunyai tanah, sehingga ada orang yang terpaksa mengolah tanah hak milik orang lain dengan perjanjian bagi hasil, sewa, ataupun gadai. Ada juga orang karena tidak punya tanah, untuk dapat memiliki rumah/tempat tinggal/tempat usaha mereka terpaksa melakukan perjanjian sewa atau numpang. Atau dalam kontek UUPA, orang kemudian melakukan perjanjian pembebanan hak milik dengan hak pakai atau hak sewa untuk bangunan, atau hak guna bangunan. Dengan demikian terjadi hubungan manusia dengan manusia yang lain terkait dengan tanah melalui sebuah perjanjian. Perjanjian terkait tanah tersebut bisa dilakukan secara lisan tetapi akan lebih baik jika dilakukan secara tertulis, terlebih tertulis dihadapan pejabat yang berwenang. Dalam hal ini peran pemerintah sangat penting untuk mengaturnya.

- c. Jumlah penduduk dengan luas tanah tidak imbang.

Kondisi ini jelas menyebabkan tidak semua manusia punya hubungan langsung dengan tanah. Dengan kata lain tidak mungkin semua orang dapat memiliki tanah. Selain sudah dijelaskan pada sub a dan sub b di atas, kondisi ini akan menyebabkan harga tanah akan semakin mahal dari tahun ke tahun, karena jumlah permintaan yang semakin meningkat sementara persediaan terbatas. Hukum ekonomi akan berlaku dalam kondisi demikian.

- d. Mengenai jenis, kualitas dan lokasi tanah.

Jenis, kualitas dan lokasi tanah akan mempengaruhi nilai/harga tanah. Jenis tanah pertanian dan non-pertanian, kualitas tanah yang subur dan yang tandus jelas akan berpengaruh terhadap nilai/harga tanah. Selain itu lokasi tanah yang strategis juga akan sangat berpengaruh terhadap nilai/harga tanah. Jenis tanah juga akan mempengaruhi jenis pemanfaatan atau penggunaan tanahnya. Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara penggunaan tanah tidak dapat hanya untuk satu atau dua jenis pemanfaatan/penggunaan tanah. Untuk dapat memenuhi semua jenis kebutuhan maka harus diatur juga jenis-jenis penggunaan tanah sesuai dengan kebutuhan kehidupan berbangsa dan bernegara. Misalnya tanah untuk kepentingan pertanian, perkebunan, perikanan, peternakan, permukiman, pendidikan, perkantoran, perindustrian, pertambangan, keagamaan, keamanan, sosial budaya, dll.

- e. Hubungan tanah dengan bangunan dan tanam tumbuh di atasnya.

Hukum tanah nasional didasarkan pada hukum adat tentang tanah, sehingga konsepsi yang dibangun adalah bahwa kepemilikan tanah tidak dengan sendirinya meliputi tanam tumbuh dan bangunan yang ada di atasnya. Hukum tanah nasional menggunakan asas pemisahan horisontal (*horizontale scheiding*). Berbeda dengan hukum tanah barat (KUHPerdara) yang menganut asas perlekatan (*azas Accessie*), bahwa pemilik tanah otomatis pemilik dari tanam tumbuh dan bangunan/benda-benda yang ada di atasnya. Maka

biasanya dalam perbuatan hukum terkait tanah (jual beli), di dalam perjanjian jual beli ada klausul (*harus ada*) bahwa “jual beli tanah tersebut meliputi tanam tumbuh dan benda-benda yang ada di atasnya”. Sebab jika tidak ada klausul tersebut, maka yang dijual hanya tanahnya saja.

- f. Hubungan tanah dengan kekayaan alam dalam tubuh bumi, air, dan ruang angkasa.

Hak atas tanah tidak meliputi juga kekayaan alam dalam tubuh bumi, air, dan ruang angkasa. Pengambilan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi, air dan ruang angkasa perlu diatur (Pasal 8 UUPA). Ketentuan ini bermakna bahwa pengambilan kekayaan alam yang berupa bahan galian atau mineral memerlukan adanya hak tersendiri, yang akan diatur di dalam UU Minerba. Mengingat hak atas tanah hanya memberikan wewenang terbatas pada permukaan bumi, tidak termasuk kekayaan alam di dalamnya.

Apabila ilmu politik (dalam arti *policy*/kebijakan) hanya memusatkan perhatiannya pada hubungan antara manusia, hubungan antara manusia dengan Negara dan hubungan antara negara dengan negara, maka kebijakan pertanahan adalah garis besar kebijakan yang dianut oleh Negara dalam usaha memelihara, mengawetkan, memperuntukkan, mengusahakan, mengambil manfaat, mengurus dan membagi tanah dan sumber daya alam lainnya termasuk hasilnya, untuk kepentingan kesejahteraan rakyat dan Negara, guna menciptakan suatu masyarakat yang adil dan makmur seperti yang di cita-citakan oleh Negara Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Kebijakan pertanahan tersebut dituangkan dalam sebuah undang-undang, yaitu Undang-Undang Pokok Agraria. UUPA memuat asas-asas, dasar-dasar dan soal-soal pokok agraria dalam garis besarnya. Pelaksanaan operasional UUPA harus dilengkapi dengan peraturan-peraturan pelaksanaan. Dengan demikian selalu ada keterkaitan erat antara Politik (*policy*) dan hukum, dalam hal ini antara politik Pertanahan dan Hukum Pertanahan.

Politik Pertanahan (*land policy*) yang berusaha mengatur pembagian tanah yang seimbang antara segala macam keperluan Negara dan penduduk, yang bersifat politik, ekonomi, sosial budaya dan hankamnas, dan yang agraris maupun non agraris.

Politik pertanahan berarti kebijakan pemerintah atau Negara dalam bidang pertanahan yang mengandung prinsip, dijadikan dasar dan cita cita yang ingin dicapai dalam rangka tujuan tertentu. Tujuan yang ingin dicapai bisa untuk kepentingan pemerintah yang berkuasa, bisa juga untuk masyarakat suatu Negara atau untuk keduanya. Struktur hukum pertanahan di Indonesia pada masa pemerintahan jajahan Belanda sampai menjelang akhir tahun 1960 masih didasarkan pada politik pertanahan pemerintah kolonial yang berjiwa liberal individualistis, yaitu didasarkan pada prinsip dagang untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar mungkin bagi diri pribadi penguasa kolonial yang

sekaligus merangkap sebagai pengusaha. Sebagai akibat politik pertanahan pemerintahan Belanda, maka struktur hukum pertanahan di Indonesia dilihat dari sudut hukumnya tidak ada kesatuan hukum, dilihat dari sudut tertib hukum tidak ada tertib hukum, dilihat dari sudut subyeknya tidak ada kesamaan status subyek, dilihat dari sudut penguasaan dan pemilikan tidak ada keseimbangan dalam hubungan manusia dengan tanah, sehingga sangat merugikan rakyat, bangsa dan Negara Indonesia.

Setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, dipandang perlu untuk diadakan pembaharuan hukum pertanahan yang sesuai dengan jiwa kemerdekaan bangsa Indonesia. Oleh karena itu dengan ditetapkannya UUD 1945 politik pemerintahan kolonial Belanda yang berkaitan dengan masalah agraria ditinggalkan digantikan dengan politik agraria nasional berdasarkan pada azas kerohanian dan cita cita bangsa yaitu Pancasila yang berjiwa gotong royong dan kekeluargaan. Politik agraria nasional yang berdasarkan Pancasila yang berjiwa gotong royong dan kekeluargaan, tercermin dalam Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 bahwa bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar besarnya kemakmuran rakyat.

Berbeda dengan politik agraria kolonial yang berjiwa liberal individualistik, politik agraria nasional berdasarkan Pancasila yang merupakan dasar falsafah Negara menempatkan kesejahteraan rakyat pada pusat perhatian utama. Untuk mewujudkan politik agraria nasional, maka BARA+K harus diakui oleh bangsa Indonesia sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia dan harus dikelola sebagai kekayaan nasional. Cara pengelolaannya pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan dari rakyat Indonesia, artinya Negara hanya merupakan badan penguasa untuk mengelola atau mengatur kekayaan nasional bukan sebagai pemilik tanah. Tujuan dari pengelolaan adalah untuk kesejahteraan sosial yaitu sebesar besarnya kemakmuran rakyat bukan kesejahteraan perorangan atau golongan tertentu. Melalui perjuangan yang panjang dasar dasar politik agraria nasional yang tercermin pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dapat diwujudkan dengan terbentuknya UUPA. Pasal 2 ayat (1) UUPA menentukan bahwa atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal hal sebagai dimaksud dalam Pasal 1 bahwa BARA+K itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Dari uraian diatas, kiranya dapat disimpulkan bahwa politik agraria nasional di Indonesia berdasarkan Pancasila yang berjiwa gotong royong dan kekeluargaan seperti tercermin pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan merupakan dasar bagi pembentukan UUPA dan juga merupakan sumber hukum materiil dalam pembinaan hukum agraria nasional. Oleh karena itu UUPA dalam mengatur dan memimpin masalah keagrariaan harus merupakan penjelmaan dan pengamalan

dari nilai-nilai Pancasila sebagai dasar politik agraria nasional. Pokok-pokok politik agraria nasional yang dijabarkan ke dalam UUPA yang kemudian menjadi dasar hukum bagi pelaksanaannya terdapat dalam Pasal 1 sampai dengan 15.

E. Kedudukan Hukum Agraria Dalam Tata Hukum Indonesia

Menurut Sudikno Mertokusumo dalam ajaran hukum klasik (dahulu sejak masih jaman penjajahan Belanda) kaidah hukum agraria tidak dibicarakan dalam rangkaian yang berdiri sendiri dalam salah satu bidang hukum, seperti: hukum dagang, hukum perdata, hukum adat, hukum pidana, hukum Islam dan sebagainya. Akan tetapi kaidah hukum agraria dibicarakan sebagai bagian dari berbagai bidang hukum, yaitu:

- 1) Hukum Perdata Barat;
- 2) Hukum Adat;
- 3) Hukum Administrasi;
- 4) Hukum Swapraja;
- 5) Hukum Antar Golongan.

Dengan demikian kita mengenal lima bidang hukum yang membicarakan persoalan agraria, yaitu;

- a) Hukum Agraria Adat, yakni keseluruhan dari kaidah-kaidah hukum Agraria yang bersumber pada hukum Adat dan berlaku terhadap tanah-tanah yang dipunyai dengan hak-hak atas tanah yang diatur hukum adat. Tanah demikian sering disebut tanah hak Indonesia atau tanah adat, misalnya: tanah ulayat, tanah milik perseorangan yang tunduk pada hukum adat.
- b) Hukum Agraria Barat, yakni keseluruhan kaidah hukum agraria yang bersumber pada Hukum Perdata Barat, khususnya yang bersumber pada *Boergerlijk Wetboek* (BW), misalnya: hak *Eigendom*, hak *Erfpacht*, hak *Opstal*, *Recht van Gebruik* (Hak Pakai), dan *Bruikleen* (Pinjam Pakai). Di samping itu juga ada hak atas tanah yang bersumber pada hukum yang tidak tertulis, yaitu berdasarkan kebiasaan, misalnya: persewaan tanah untuk bangunan di Batavia (*Bataviasche Grondhuur*).
- c) Hukum Agraria Administratif, yakni keseluruhan dari peraturan-peraturan atau putusan-putusan yang merupakan pelaksanaan dari Politik Agraria Pemerintah di dalam kedudukannya sebagai Badan Penguasa. Politik Agraria di sini adalah sikap pemerintah yang dilakukan terhadap tanah-tanah yang ada di Indonesia, yang mencakup pengaturan tentang: 1) Siapa yang boleh menguasai tanah dan apa syarat-syaratnya; 2) Tanah-tanah itu diperuntukkan untuk apa?; 3) Apa peranan pemerintah di bidang agraria menyangkut kegiatan masyarakat. Sumber pokok dari Hukum Agraria Administrasi adalah *Agrarische Wet* stb. 1870 No. 55, yang dilaksanakan dengan *Agrarische Besluit*

stb. 1870 No. 118, yang memberikan landasan hukum bagi penguasa dalam melaksanakan politik agrariannya.

- d) Hukum Agraria Swapraja. Yaitu keseluruhan kaedah Hukum Agraria yang bersumber pada peraturan-peraturan tentang tanah di daerah-daerah swapraja (Bali, Surakarta, Yogyakarta, Medan, Aceh), yang memberikan pengaturan bagi tanah-tanah di wilayah daerah-daerah swapraja yang bersangkutan.
- e) Hukum Agraria Antar Golongan. Seperti kita ketahui bahwa sistem hukum agraria perdata yang berlaku pada masa penjajahan bersifat dualistis bahkan pluralistis. Selain berlakunya Hukum Perdata Barat untuk orang-orang golongan dan berlakunya Hukum Agraria Adat untuk orang-orang golongan Bumiputra. Hukum adatpun juga bermacam-macam, catatan dari Von Vollehoven di wilayah Hindia Belanda terdapat 18 wilayah hukum adat. Persoalan hukum antar golongan itu misalnya orang Indonesia asli (Bumiputra) memperoleh tanah barat karena membeli dari orang , atau sebaliknya orang kawin dengan orang Indonesia asli, atau orang Indonesia (Jawa) membeli tanah milik orang Indonesia (Bali/Batak), yang masing-masing tunduk pada hukumnya sendiri-sendiri, maka jika terjadi masalah akan diselesaikan melalui hukum antar golongan. Artinya hukum antar golongan diperlukan manakala di suatu saat di suatu wilayah diberlakukan lebih dari satu sistem hukum yang mengatur hal yang sama. Dengan demikian hukum antar golongan adalah keseluruhan kaedah-kaedah hukum yang menentukan hukum manakah yang berlaku (hukum adat atau hukum barat apabila 2 (dua) orang yang masing-masing tunduk pada hukumnya sendiri-sendiri bersengketa mengenai tanah. Hukum agraria ini memberikan pengaturan atau pedoman dalam menyelesaikan masalah-masalah hukum antar golongan mengenai tanah (Boedi Harsono, 2013: 12).

Walaupun Bangsa Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 telah menyatakan kemerdekaannya, namun keadaan ini belum dapat membawa perubahan hingga lahirnya UUPA. Tujuan dari pengaturan persoalan agraria di dalam UUPA, adalah:

- a) Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Tanah Nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka memasyarakatkan yang adil dan makmur.
- b) Meletakkan dasar dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
- c) Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Dengan diundangkannya UUPA, dimaksudkan akan adanya unifikasi hukum dan kepastian hukum yang mengatur masalah keagrariaan. Sejak diundangkan-

nya UUPA seharusnya kaidah-kaidah hukum agraria dibicarakan oleh suatu cabang ilmu hukum yang berdiri sendiri, yaitu cabang Ilmu Hukum Agraria. Menurut Prof. Suhardi SH. bahwa sejak lahirnya UUPA telah terpenuhi persyaratan ilmiah untuk berdirinya suatu cabang ilmu, yaitu: terpenuhinya persyaratan obyek materiil dan obyek formil. Sebagai obyek materiil oleh UUPA telah disebutkan secara tegas yaitu bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang di samping berfungsi sebagai pemersatu untuk cabang Ilmu Hukum Agraria sekaligus sebagai pembeda terhadap cabang-cabang ilmu lainnya. Sedangkan sebagai obyek formilnya yaitu UUPA sendiri yang merupakan dasar atau pedoman dalam penyusunan Hukum Tanah Nasional.

Berdirinya cabang ilmu hukum agraria menurut Lemaire di samping berdasarkan adanya perkembangan masyarakat, juga adanya perkembangan hukum, yaitu hukum agraria sendiri. Berdirinya atau dibicarakannya kaidah-kaidah hukum agraria dalam salah satu cabang ilmu hukum agraria yang berdiri sendiri, kiranya adalah tuntutan atau keharusan, karena:

- 1) Persoalan agraria mempunyai arti penting bangsa dan negara agraris.
- 2) Dengan adanya kesatuan/kebulatan, akan memudahkan bagi semua pihak untuk mempelajarinya.
- 3) Di samping masalah agraria (dalam hal ini tanah) yang mempunyai sifat magis religius, masalah tanah adalah soal masyarakat, bukan hanya persoalan perseorangan (Sudikno Mertokusumo, 1988:1.11-1.14).

F. Rangkuman

Persoalan agraria bagi Bangsa Indonesia adalah sangat penting. Pemanfaatan dan penggunaan tanah secara bijaksana dapat berfungsi bagi terwujudnya masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur. Pengertian agraria dapat berarti luas dan berarti sempit. Dalam arti sempit, agraria diartikan sebagai permukaan bumi daratan maupun permukaan bumi di bawah air yang disebut tanah. Pengertian agraria dalam arti luas adalah bumi, air, ruang angkasa dan termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Terdapat hubungan politik Pertanahan dengan Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960. Politik pertanahan merupakan garis kebijakan yang dianut oleh Negara dalam usaha memelihara, mengawetkan, memperuntukan, mengusahakan, mengambil manfaat, mengurus dan membagi tanah dan sumber daya alam lainnya termasuk hasilnya untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat.

Politik pertanahan atau kebijakan pertanahan yang ditetapkan negara/pemerintah supaya ditaati dan dilaksanakan, sudah seharusnya dituangkan dalam suatu peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang. Pemerintah telah menetapkan politik pertanahan di dalam UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (UUPA).

G. Pertanyaan Latihan

Guna membantu mahasiswa memahami materi yang telah diuraikan, disediakan soal latihan, supaya dikerjakan dengan seksama:

- 1) Coba uraikan kembali dimaksudkan dengan pengertian agraria!
- 2) Adakah perbedaan atau persamaan antara Hukum Agraria dengan Hukum Tanah?
- 3) Jelaskan pengertian hukum agraria menurut E. Utrecht!
- 4) Jelaskan apa yang dimaksud dengan Politik Hukum Pertanahan!
- 5) Jelaskan hubungan politik pertanahan dengan Undang-Undang Pokok Agraria!
- 6) Apakah hak atas tanah meliputi juga kekayaan alam yang ada di dalamnya?
- 7) Mengapa diperlukan hukum antar golongan pada masa penjajahan?
- 8) Jelaskan hubungan hak atas tanah dengan bangunan serta tanam tubuh di atasnya!
- 9) Jelaskan, apa yang diatur dalam hukum agraria administrasi?
- 10) Apakah tujuan dikeluarkannya UUPA?

H. Daftar Pustaka

Harsono, Boedi, 2013, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Universitas Trisakti, Jakarta.

Mertokusumo, Sudikno, 1988, *Hukum Dan Politik Agraria*, Karunia, Jakarta.

Sodiki, Achmad, 2013, *Politik Hukum Agraria*, Konstitusi Press, Jakarta.

Sudirman, Upik Hamidah, Ati Yuniati, 2013, *Hukum Agraria*, PKKPUU FH Unila, Bandar Lampung.

BAB II

SEJARAH PERKEMBANGAN HUKUM TANAH SAMPAI LAHIRNYA UUPA

A. Pendahuluan

Mengetahui dan mempelajari sejarah hukum agraria yang pernah berlaku di Negara Indonesia adalah penting. Hukum agraria yang dimaksud adalah hukum agraria kolonial yang bersifat dualistik, dan berdasarkan pada prinsip penjajahan. Pada saat ini hukum agraria kolonial sudah tidak berlaku lagi dengan terciptanya hukum agraria nasional yang baru, yaitu Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria. Penting untuk mempelajari struktur hukum dan sistem nilai, baik yang digunakan oleh pemerintah kolonial yang berjiwa liberal individualistik maupun kaum feodal dalam kedudukannya sebagai penguasa. Bahan-bahan tersebut dapat dijadikan bahan pertimbangan untuk menilai sisi positif dan negative dari sistem nilai yang sesuai atau tidak sesuai dengan jiwa bangsa yang sudah merdeka yang bersumber pada nilai nilai Pancasila. Dengan demikian dapat dijadikan barometer sekaligus menilai dalam menyusun kebijakan untuk melaksanakan hukum tanah nasional yang dapat mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Disamping itu, dapat juga untuk menggali informasi dan pengetahuan mengenai perjuangan gigih pemerintah serta para ahli hukum pertanahan setelah kemerdekaan untuk mewujudkan hukum agraria nasional yang sesuai dengan nilai nilai Pancasila. Ini semua dapat menjadi contoh dan motifasi kepada generasi muda khususnya mahasiswa untuk memahami dan menerapkan dasar dasar kenasionalan dalam menyusun dan menerapkan hukum agraria nasional sebagai alat untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur.

Pembahasan sejarah perkembangan hukum tanah sampai lahirnya UUPA ini berisikan keadaan hukum agraria lama atau hukum agraria kolonial yang pernah berlaku di Indonesia sampai dengan berlakunya UUPA. Pokok bahasan terdiri dari hukum agraria kolonial sebelum proklamasi kemerdekaan dan hukum agraria kolonial setelah proklamasi kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945. Hukum agraria kolonial sebelum proklamasi meliputi bahasan tentang politik hukum pemerintahan kolonial Belanda mengakibatkan hukum agraria kolonial bersifat dualistik bahkan pluralistik, sehingga hukum pertanahan sebelum UUPA mengenal hak penguasa-an atas tanah yang tunduk pada hukum agraria adat dan hukum agraria barat. Di samping itu juga ada hukum administratif pemerintahan belanda yang merupakan aturan aturan hukum pertanahan yang memberikan landasan hukum kepada penguasa untuk melaksanakan politik pertanahan dan memberikan wewenang kepada pemerintah untuk mengambil tindakan hukum dalam masalah pertanahan.

Hukum agraria kolonial setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia meliputi bahasan tentang usaha usaha untuk mengadakan unifikasi hukum agraria, yaitu usaha untuk menyesuaikan hukum agraria kolonial dengan keadaan dan kebutuhan setelah kemerdekaan dan penyusunan UUPA yang dimulai dari tahun 1948 sampai dengan tanggal 24 September 1960.

Dengan pokok bahasan di atas, diharapkan mahasiswa dapat memahami keadaan hukum agraria atau hukum tanah yang berlaku sebelum lahirnya UUPA. Mahasiswa dapat memahami dan membandingkan sistem nilai hukum agraria yang ada sebelum lahirnya UUPA, menerangkan sebab akibat dari dualisme dan pluralisme hukum agraria, menguraikan tentang politik dan hukum agraria pemerintah kolonial kemudian membandingkan dengan politik dan hukum agraria nasional yang berdasarkan Undang Undang Dasar 1945.

B. Hukum Tanah Dualistik dan Pluralistik

Dilihat dari sejarah perkembangannya, hukum agraria di Indonesia dapat dibedakan :

1. Hukum agraria lama atau hukum agraria kolonial yaitu hukum agraria yang berlaku sebelum lahirnya Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria.
2. Hukum agraria baru atau hukum agraria nasional yaitu hukum agraria yang berlaku sejak lahirnya Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria pada tanggal 24 September 1960 yang diundangkan di Lembaran Negara 1960 – 104.

Batas akhir berlakunya hukum agraria kolonial di Indonesia pada tanggal 24 September 1960 yaitu ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dengan nama resmi Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria, tetapi lebih dikenal dengan sebutan Undang Undang Pokok Agraria (UUPA).

Sebagai akibat politik hukum penjajahan kolonial Belanda yang berjiwa liberal individualis membuat rakyat menderita, karena segala kebijakan yang dikeluarkan mengenai bidang pertanahan senantiasa didasarkan pada prinsip dagang. Prinsip dagang adalah mendapatkan hasil bumi bahan mentah dengan harga serendah mungkin untuk kemudian dijual dengan harga setinggi tingginya, dengan tujuan mendapat keuntungan sebesar mungkin bagi diri pribadi penguasa kolonial yang merangkap sebagai pengusaha. Prinsip dagang kurang memperhatikan nasib penduduk pribumi.

Persoalan pokok berkenaan dengan struktur hukum tanah pada zaman hukum agraria kolonial adalah masalah dualisme bahkan pluralisme hukum agraria. Dualisme terjadi karena berlakunya dua stelsel hukum yang berbeda pada ruang dan waktu yang sama, yaitu disamping berlakunya hukum agraria adat yang bersumber pada hukum adat saat itu juga berlaku hukum agraria barat yang bersumber pada hukum perdata barat. Dualisme hukum terjadi juga di

hukum perdata barat, dimana hukum perdata barat disamping berlaku bagi golongan Eropa dan Timur Asing diberlakukan juga bagi golongan pribumi, baik melalui penundukkan diri secara sukarela maupun dengan lembaga pernyataan berlaku atas beberapa bagian hukum perdata. Persoalan tanah pada saat itu diatur berdasarkan hukum perdata barat khususnya buku ke II KUHPerdata disamping hukum administratif berupa peraturan perundang undangan lainnya seperti *Agrarische Wet*, Stb.1870 :118 tentang *Agrarische Besluit*, Stb 1875:119a tentang *Algemene domein verklaring* (Samun Ismaya, 2011:17; Sudikno Mertokusumo, 1988: 2.3; Boedi Harsono, 2008: 51).

Pluralisme hukum agraria di Indonesia juga terjadi pada zaman hukum agraria kolonial yaitu sebelum lahirnya UUPA. Pluralisme dalam hukum agraria artinya berlakunya dua macam hukum adat atau lebih dalam suatu wilayah (Hindia Belanda) yang mengatur tentang tanah yang bersumber dari hukum adat tanah masing-masing masyarakat hukum adat. Sehingga, jika terjadi sengketa tanah terkait keberlakuan hukum adat tanah masing-masing akan diselesaikan dengan hukum antar golongan.

Ciri ciri hukum agraria kolonial (Muchsin,2010:18):

1. Hukum agraria kolonial tersusun berdasarkan tujuan dan sendi dari pemerintahan kolonial Belanda, sehingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan Negara dalam melaksanakan pembangunan semesta dalam rangka menyelesaikan revolusi nasional. yaitu adanya *landrent*, *cultuur stelsel*, *Agrarische Wet*, *agrarisches besluit* dengan *domein verklaring*.
2. Hukum agraria kolonial bersifat dualisme, sehingga menimbulkan permasalahan antar golongan yang serba sulit dan juga tidak sesuai dengan cita cita persatuan dan kesatuan bangsa.
3. Hukum agraria kolonial, bagi rakyat Indonesia asli tidak menjamin kepastian hukum hak hak atas tanah.

Sifat dualisme hukum agraria kolonial ini meliputi bidang bidang sebagai berikut (Muchsin, 2010: 20):

1. Perangkat hukumnya

Pada saat yang sama berlaku macam macam hukum agraria yang meliputi :

- a. Hukum agraria barat yang diatur *Burgerlijk Wetboek*, *Agrarische Wet* dan *Agrarische Besluit*,
- b. Hukum Agraria adat yang diatur dalam hukum adat daerah masing masing,
- c. Hukum Swapraja yang berlaku di daerah daerah swapraja seperti Yogyakarta, Surakarta dan Aceh,
- d. Hukum Agraria antar golongan atau *Agrarische Intergentielrecht* yaitu hukum yang digunakan untuk menyelesaikan hubungan hubungan hukum dalam bidang pertanahan antar orang orang pribumi.

2. Hak atas tanahnya

- a. Hak hak atas tanah yang tunduk pada hukum agraria barat yang diatur dalam KUHPerdara, misalnya hak *eigendom*, hak *erfpacht*, hak *opstal*, *Recht van gebruik*, dan *Bruikleen*,
- b. Hak hak atas tanah yang tunduk pada hukum agraria adat daerah masing masing disebut tanah tanah hak adat antara lain tanah *yasan*, tanah kas desa, tanah *gogolan*, tanah *pangonan*, tanah kuburan.
- c. Hak hak atas tanah yang merupakan ciptaan pemerintah Hindia Belanda, misalnya hak *agrarische eigendom* yaitu tanah hak milik adat yang ditundukkan diri pada hukum agraria barat, tanah *landerijen bezitrecht* yaitu tanah tanah yang subyek haknya terbatas pada orang orang dari golongan timur asing (Tionghoa).
- d. Hak hak atas tanah yang merupakan ciptaan pemerintah Swapraja misalnya *Grant sultan* yaitu semacam hak milik adat yang diberikan oleh pemerintah swapraja khusus bagi para kaula swapraja didaftarkan dikantor pejabat swapraja.

3. Hak hak jaminan atas tanah

Hak jaminan atas tanah adalah hak penguasaan yang secara khusus dapat diberikan kepada kreditur, yang memberikan wewenang kepadanya untuk jika debitur cidera janji, menjual lelang tanah yang secara pula ditunjuk sebagai agunan piutangnya dan mengambil seluruh atau sebagian hasilnya untuk pelunasan piutangnya tersebut, dengan hak mendahului daripada kreditur kreditur yang lain.

Ada beberapa macam hak jaminan atas tanah pada masa berlakunya hukum agraria kolonial yaitu :

- a. Lembaga Hipotik diperuntukan bagi hak hak atas tanah yang tunduk pada hukum barat, yaitu hak *eigendom*, hak *erfpacht* dan hak *opstal* yang diatur dalam Pasal 1162 sampai dengan Pasal 1331 KUHPerdara dan *Overschrijvings Ordonnantie* Stb. 1834 Nomor 27.
- b. Lembaga *Credietverband* diperuntukan bagi tanah tanah yang tunduk pada hukum adat. Lembaga jaminan ini merupakan ciptaan pemerintah Hindia Belanda dalam rangka melaksanakan program mengentaskan rakyat pribumi dari kemiskinan dan belenggu hutang dengan cara memberikan kredit melalaui lembaga perkreditan rakyat. Lembaga jaminan *crediet-verband* diatur dalam Stb. 1908 No. 542 dan telah diubah dengan Stb. 1937 No. 190.
- c. Lembaga *jonggolan* di jawa, di Bali disebut *makantah* dan di Batak disebut *tahan*. Dalam hubungannya dengan hutang piutang dikalangan warga masyarakat, dimana pihak debitur menyerahkan tanahnya sebagai jaminan hutang kepada kreditur.

4. Pendaftaran hak atas tanah.

Untuk tanah yang tunduk pada hukum agraria barat dilakukan pendaftaran tanah pada kantor pendaftaran tanah (*Overschrijvings Ambtenaar*) berdasarkan pada *Overschrijving Ordonantie* Stb. 1834 No. 27 dan kepada pemiliknya diberikan tanda bukti hak yang disebut sertifikat. Sedangkan untuk tanah yang tunduk pada hukum agraria adat tidak dilakukan pendaftaran tanah sehingga tidak mempunyai tanda bukti kepemilikan.

Sebagai akibat dualisme hukum agraria, maka pada zaman hukum agraria kolonial terdapat cabang cabang hukum agraria yaitu :

1. Hukum Agraria Adat

Hukum agraria adat yaitu keseluruhan kaedah hukum agraria yang bersumber pada hukum adat. Hukum agraria adat berlaku terhadap tanah yang mempunyai hak atas tanah yang diatur menurut hukum adat. Hak-hak atas tanah adat atau tanah Indonesia antara lain: tanah hak *ulayat*, hak milik adat, hak *yaasan*, hak *gogolan/pekulen/sanggan* dan lain lain. Hukum agraria adat dikatakan pluralistik karena nampak hukum agraria adat itu isinya beraneka ragam, hal ini karena meskipun hukum agraria adat tersebut pokok-pokoknya dan azas-azasnya sama, tetapi menunjukkan juga adanya perbedaan berdasarkan daerah atau masyarakat tempat berlakunya hukum agraria adat itu. Kelemahan hukum agraria adat, disamping formulasinya tidak tegas karena sifatnya tidak tertulis sesuai dengan sifat hukum adat yang jiwanya gotong royong dan kekeluargaan, juga hukum agraria adat tidak memberikan jaminan kepastian hukum karena sebagian besar tanah adat atau tanah Indonesia belum terdaftar, kecuali tanah *agrarische eigendom* dan tanah milik di Jogjakarta dan Surakarta.

2. Hukum Agraria Barat

Hukum agraria barat yaitu keseluruhan kaidah hukum yang bersumber pada hukum perdata barat khususnya yang bersumber pada BW (*Burgerlijk Wet Book*) yang sebagian besar dimuat pada Buku II, III dan IV. Tanah yang mempunyai hak atas tanah yang tunduk dan diatur hukum perdata barat disebut tanah barat atau tanah Eropa antara lain tanah hak *eigendom*, hak *opstal* dan hak *erfpacht*, *Recht Van Gebruik*, *Bruikleen* dan lain lain.

Hukum agraria barat bersifat tertulis, oleh karena itu nampak formulasinya tegas dan mudah untuk dipaksakan berlakunya sebagai hukum positif dan memberikan jaminan kepastian hukum karena sebagian besar haknya terdaftar. Walaupun ada dualisme dalam hukum agraria lama, tetapi kedudukan hukum barat dan hukum adat mempunyai kedudukan yang sama, karena di Indonesia

menganut azas persamaan derajat terhadap stelsel hukum, baik hukum barat maupun hukum adat atau azas persamaan kepentingan.

Berbeda dengan hukum agraria adat yang bersumber pada hukum adat sifatnya tidak tertulis berjiwa gotong royong dan kekeluargaan sesuai dengan sifat hukum adat, hukum agraria barat yang bersumber pada hukum perdata barat khususnya dalam Kitab Undang Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) sifatnya tertulis berjiwa Liberal Individualistik.

Perbedaan antara hukum agraria adat dengan hukum agraria barat adalah (Samun Ismaya, 2011:190):

1. Hukum agraria adat lembaga hukumnya diatur dalam hukum adat sedangkan hukum agraria barat lembaga hukumnya diatur dalam hukum perdata barat yaitu Buku ke II KUHPperdata.
2. Hukum agraria adat hukum yang mengaturnya tidak tertulis berjiwa gotong royong dan kekeluargaan, sedangkan hukum agraria barat hukum yang mengaturnya sudah tertulis berjiwa liberal individualistik dan sudah dikodifikasi sebagai KUHPperdata atau *Burgerlijke Wetboek*
3. Hukum agraria adat melahirkan tanah tanah adat seperti tanah hak ulayat, tanah hak milik, tanah hak pakai dan lain lainnya sedangkan hukum agraria barat melahirkan tanah tanah barat seperti tanah hak *eigendom*, tanah hak *opstal*, tanah hak *erfpacht* serta tanah hak *gebruik*.
4. Tanah tanah adat yang tunduk pada hukum agraria adat umumnya tidak terdaftar, walaupun sudah terdaftar jumlahnya masih sedikit misalnya tanah milik perseorangan yang sudah didaftar sedangkan tanah tanah yang tunduk pada hukum agraria barat umumnya sudah terdaftar dengan bukti tertulis
5. Tanah tanah adat yang tunduk pada hukum agraria adat walaupun pernah didaftar hanyalah sebagai petunjuk adanya bukti setoran pajak yang telah dibayar oleh pemiliknya seperti kahir atau kitir, jadi secara yuridis sebagai alat bukti hak. Pembuktian hak atas tanah didasarkan pada pembuktian, sedangkan tanah tanah barat yang tunduk pada hukum agraria barat pendaftaran tanah yang pernah dilakukan mempunyai atau bernilai kekuatan bukti hak secara yuridis.

Keadaan dualistik bahkan pluralistik dalam subyek hak atas tanah pada zaman hukum agraria kolonial sebagai akibat pemerintah jajahan Belanda yang membagi penduduk Indonesia dalam 3 (tiga) golongan besar, yaitu

- a) Golongan Eropa atau barat berlaku hukum barat
- b) Golongan Bumiputra atau golongan Indonesia asli berlaku hukum adat
- c) Golongan Timur Asing, terbagi golongan timur asing Tionghoa berlaku hukum barat dan golongan timur asing bukan Tionghoa berlaku hukum barat sebagian saja, yaitu hukum kekayaan dan hukum testamentair, sedangkan hukum pribadi, hukum keluarga dan hukum waris tanpa wasiat masih tunduk pada hukum adatnya sendiri.

Oleh karena terhadap tanah pada zaman hukum agraria kolonial mempunyai pasaran bebas dan kedudukan antara hukum barat dan hukum adat menganut azas *persamaan derajat* atau persamaan kepentingan, maka permasalahan akan timbul apabila terjadi hubungan hukum atau peristiwa hukum antara orang-orang yang berlainan golongan atau antar golongan. Hukum yang manakah yang akan diberlakukan, maka akan diselesaikan oleh hukum antar golongan.

3. Hukum Agraria Antar Golongan

Hukum agraria antar golongan, yaitu cabang hukum agraria yang mengatur atau menyelesaikan hukum apa yang berlaku atau apa yang merupakan hukumnya apabila terjadi hubungan hukum dengan tanah dari mereka yang berbeda golongan (antar golongan).

Didalam azas hukum antar golongan terdapat ketentuan yang menyatakan bahwa tanah itu mempunyai status dan hukumnya tersendiri yang terlepas atau tidak dipengaruhi oleh status hukum dari subyek yang menghendaki atau memperoleh tanah. Maksud dari azas tersebut berarti peranan tanah merupakan titik pertalian primer atau faktor yang menentukan hukum apa yang harus diberlakukan. Akibat dari azas ini tanah adat atau tanah Indonesia tetap tunduk pada hukum agraria adat, meskipun mempunyai golongan orang Eropa dan golongan yang dipersamakan, demikian juga sebaliknya tanah barat tetap tunduk pada hukum agraria barat, meskipun mempunyai golongan bumiputra atau golongan Indonesia asli.

Dari ketentuan-ketentuan di atas terlihat bahwa yang menimbulkan permasalahan hukum antar golongan yaitu (Mertokusumo:1988: 2.6):

- a. Adanya dualisme dalam hukum agraria,
- b. Adanya dualisme dalam hukum perdata,
- c. Adanya pasaran bebas terhadap tanah,
- d. Adanya persamaan kedudukan atau kepentingan antara hukum barat dan hukum adat.

Di samping hukum agraria barat yang individualistik liberal, hukum agraria adat yang komunalistik religius, hukum agraria swapraja yang berkonsepsi feodal dan hukum agraria antar golongan, ada juga perangkat hukum agraria administratif yang memberikan landasan kepada penguasa atau Pemerintah Belanda untuk melaksanakan politik agrariannya dalam kedudukannya sebagai badan penguasa yang ketentuan pokoknya terdapat dalam *Agrarische Wet* Staatblad. 1870 Nomor 55 (Boedi Harsono, 2008: 2).

4. Hukum Agraria Administratif

Hukum agraria administratif adalah keseluruhan dari peraturan-peraturan atau putusan-putusan yang merupakan pelaksanaan dari politik agraria

pemerintah didalam kedudukannya sebagai badan penguasa. Maksud politik agraria disini adalah sikap pemerintah yang dilakukan terhadap tanah di Indonesia, yang meliputi siapa yang boleh menguasai tanah dan apa saja syarat syaratnya, tanah itu diperuntukan untuk apa saja, apakah peran pemerintah didalam kegiatan masyarakat dalam bidang agraria.

Ada beberapa sumber hukum agraria administrative pada zaman hukum agraria kolonial antara lain:

- 1) *Agrarische Wet* S. 1870 No.55.
- 2) *Agrarische Besluit* S. 1870 No. 118.
- 3) *Vervreemdings Verbod* S. 1875 No. 179 .
- 4) KUHPerdato khusus hak kebendaan yang diatur dalam buku II.
- 5) *Grondhuur Ordonantie* tahun 1918 tentang tanah untuk pengusaha.
- 6) *Onteigenings Ordonantie* tentang pencabutan hak atas tanah.

Adanya berbagai cabang hukum tanah yang timbul sebagai akibat dari sifat dualisme hukum agraria kolonial sekaligus bersifat pluralistik baik dalam hukum perdata maupun dalam hukum adat. Dualisme hukum mengandung banyak sekali masalah yang sulit untuk dipecahkan, meskipun hukum agraria antar golongan akhirnya mampu mengatasinya, tetapi adakalanya terhadap suatu hubungan hukum tidak dapat diselesaikan oleh hukum agraria antar golongan, sehingga penguasalah yang menunjuk hukumnya yang harus berlaku (Sudikno Mertokusumo,1988:2.8).

Adanya dualisme hukum dalam hukum agraria kolonial karena keberadaan penjajah dan politik hukum agraria pemerintah jajahan Belanda untuk membawa juga hukumnya kedaerah jajahan bagi golongannya dan membiarkan rakyat yang dijajah tetap dibawah hukumnya sendiri. Jadi dualisme hukum itu adalah sesuatu yang dibuat, bukan timbul dan berada karena alamiah. Karena tanah yang diatur berbagai perangkat hukum tersebut pada hakikat dan fisiknya tidak berbeda satu dengan yang lainnya. Dualisme hukum ini tidak sesuai dengan cita cita kesatuan dan persatuan bangsa Indonesia.

Dengan berlakunya UU No.5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria, terjadilah perubahan secara fundamental di bidang agraria, baik struktur perangkat hukum, konsepsi yang mendasari maupun isinya hukum agraria kolonial. Perubahan dari hukum agraria kolonial yang berifat dualisme menjadi hukum agraria nasional yang bersifat unifikasi hukum, sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia. Hukum agraria yang baru yang bersifat nasional dan berlaku untuk semua golongan di Indonesia dengan demikian terselenggarakan unifikasi hukum dan berakhirlah kebinekaan perangkat hukum dan konsepsi dan isi hukum agraria kolonial. Hukum agraria nasional yang berlaku sekarang telah didasarkan pada konsepsi hukum yang tunggal yaitu hukum adat yang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara serta mengindahkan unsur unsur yang berdasarkan hukum agama.

Demikian pula pasal pasal dalam Kitab Undang Undang Hukum Perdata yang mengatur tentang tanah telah dicabut dengan tegas. Sehingga tidak lagi diperlukan adanya hukum antar golongan yang mengatur bidang pertanahan. Dualisme hukum agraria tidak sesuai dengan cita cita kesatuan dan persatuan bangsa yang menghendaki hukum agraria nasional, yaitu hukum agraria yang bersifat nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 khususnya Pasal 33.

C. Hak Atas Tanah Pada Hukum Agraria Kolonial

Sehubungan dengan sifat dualistik atau pluralistik hukum agraria kolonial, maka dikenal hak hak penguasaan atas tanah yang bersumber dari hukum adat dan hak hak penguasaan atas tanah yang bersumber pada KUHPerdata. Menurut hukum adat hak atas tanah itu dapat dibagi sebagai berikut (R. Roestandi Ardiwilaga, 1962: 17):

- 1) Hak persekutuan hukum atas tanah, yaitu hak ulayat termasuk di dalamnya hak pembukaan tanah, hak untuk mengumpulkan hasil hutan (*verzamel atau kaprecht*),
- 2) Hak perseorangan atas tanah, yaitu hak milik, hak memungut hasil tanah (*genotrecht*) hak wenang pilih atau hak pilih lebih dahulu (*voorkeurrecht*), hak wenang beli (*Naastingsrecht*), hak pejabat adat (*ambtelijk- profijtrecht*),
- 3) Perbuatan hukum yang berwujud melalui: a) Pemindahan hak dengan cara menjual, menukarkan dan memberikan; b) Perjanjian dengan cara bagi hasil, sewa dan tanggungan.

Dualisme dalam hukum tanah bukan karena para pemegang hak atas tanah berbeda hukum perdatanya, melainkan perbedaan hukum yang berlaku atas tanahnya. Tanah dalam hukum Indonesia mempunyai status atau kedudukan hukum sendiri, terlepas dari status hukum subyek yang mempunyainya. Ada tanah dengan hak barat seperti *hak eigendom*, *hak erfpacht*, *hak opstal* yang disebut tanah barat atau tanah Eropa. Ada tanah dengan hak hak Indonesia seperti tanah hak adat. Ada tanah dengan hak ciptaan Pemerintah Hindia Belanda seperti hak *agrarische eigendom*, *landerijen bezitrecht*. Ada juga hak hak ciptaan pemerintah swapraja seperti *grant sultan* (Boedi Harsono, 2008: 53).

1. Hak Penguasaan Tanah Yang Bersumber Pada Hukum Adat

a. Hak ulayat (*Beschikkingrecht*)

Hak ulayat adalah hak persekutuan atau masyarakat hukum untuk menggunakan tanah dengan bebas di dalam lingkungan wilayahnya, guna kepentingan persekutuan atau masyarakat hukum itu sendiri dan anggota anggotanya atau guna kepentingan orang luar. Masyarakat hukum adalah kelompok kelompok manusia yang tersusun teratur yang bersifat tetap yang

mempunyai pemerintah atau pimpinan serta harta kekayaan sendiri yang bersifat material maupun in material. Dalam hak ulayat itu tercermin adanya hubungan antara masyarakat hukum dengan tanah baik yang bersifat geneologis maupun territorial.

C.Van Vollenhoven menamakan hak ulayat sebagai hak persekutuan atau masyarakat hukum atas wilayahnya, hanya ada di Indonesia yang tidak dapat dilepaskan untuk selama lamanya dan yang mempunyai dasar keagamaan (*relegie*). Van Vollenhoven menamakan hak ini dengan istilah *Beschikkingrecht*. Istilah tersebut sebenarnya kurang tepat karena mempunyai arti penguasaan yang seluas luasnya termasuk melepaskan hak, misalnya menjual pada hal dalam hak ulayat melepaskan hak tidak termasuk sama sekali (R. Susanto,1980:23). Di beberapa daerah terdapat nama yang berbeda misalnya: *Patuanan* di Ambon yang artinya daerah yang dikuasai; *Wewengkon* di Jawa yang artinya daerah terbatas; *Prabumian* di Bali yang artinya daerah bersama sama; *Pertuanan* di Batak Simalungun Sumatera Utara; *Kawasan* di Indragiri; *Panjampeto* di Kalimantan.

Obyek hak ulayat tidak hanya tanah, tetapi meliputi juga hutan belukar, perairan sungai, pantai, laut dan tanaman yang tumbuh sendiri serta binatang yang hidup liar di hutan, sedangkan suyek hak ulayat adalah suku atau clan yang geneologis maupun masyarakat hukum yang territorial.

Ciri ciri khusus yang merupakan isi dari hak ulayat menurut Van Vollenhoven adalah:

- 1) Hanya anggota masyarakat hukum itu sendiri beserta warga warganya dapat dengan bebas mempergunakan tanah liar yang terletak dalam wilayahnya.
- 2) Orang asing diluar masyarakat hukum hanya boleh mempergunakan tanah itu dengan izin, penggunaannya tanpa izin dipandang sebagai suatu delik.
- 3) Untuk penggunaan tanah tersebut kadang kadang bagi warga masyarakat dipungut recognisi, tetapi bagi orang luar masyarakat hukum selalu dipungut recognisi.
- 4) Masyarakat adat bertanggungjawab terhadap delik delik tertentu yang terjadi dalam wilayahnya, delik mana tidak dapat dituntut pelakunya.
- 5) Masyarakat adat tidak dapat melepaskan hak ulayat, memindah tangankannya ataupun mengasingkannya secara menetap.
- 6) Masyarakat adat masih mempunyai campur tangan terhadap tanah tanah yang sudah diolah (Maria S.Sumardjono,1982:6).

Menurut ketentuan hukum adat kekuatan hak ulayat dapat berlaku kedalam dan berlaku keluar. Kekuatan Hak ulayat yang berlaku kedalam :

- 1) Anggota masyarakat hukum adat bersama sama dapat dapat mengambil manfaat dari tanah serta tumbuh tumbuhan maupun hewan liar yang hidup di atas tanah.
- 2) Anggota masyarakat hukum adat untuk keperluan sendiri berhak berburu, mengumpulkan hasil hutan, dapat juga memiliki pohon buah buahan yang mereka temukan dan dipelihara.
- 3) Anggota masyarakat hukum adat berhak membuka tanah hutan dengan sepengetahuan kepala suku kemudian tanah itu dipelihara dipelihara terus menerus dapat menjadi hak milik.
- 4) Anggota masyarakat hukum sendiri menentukan bagian mana dari wilayah yang ada digunakan sebagai tempat pemukiman, pengembalaan hewan, tempat makam dan lain lain.

Kekuatan hak ulayat yang berlaku keluar:

- 1) Anggota suku lain tidak boleh mengambil manfaat dari daerah hak ulayat, kecuali dengan izin kepala suku dan member uang pengakuan (recognisi).
- 2) Masyarakat hukum adat bertanggungjawab atas peristiwa yang terjadi dalam wilayah yang dikuasai.

Perkembangan selanjutnya dalam masyarakat timbul raja raja yang mungkin berasal dari kepala masyarakat hukum dan mungkin juga berasal dari luar yang kemudian berkuasa di masyarakat hukum adat dengan tidak mengusahakan sendiri tanah, tetapi mempercayakan penggarapan tanah kepada seseorang yang disebut bekel, sehingga timbul apa yang dinamakan *Stelsel Apanage*. Struktur agraria demikian merupakan penjelmaan dari politik agraria yang mendasarkan diri pada sifat hakekat kodrat manusia sebagai individu dan sebagai makhluk sosial, sehingga ada hak milik privat dan hak milik kolektif.

Setelah berlakunya Undang Undang nomor 5 tahun 1960, kedudukan hak ulayat menurut Pasal 3 masih tetap diakui, tetapi pelaksanaannya dibatasi dengan ditentukannya syarat syarat: a) Sepanjang hak ulayat tersebut kenyataannya masih ada; b) Pelaksanaannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional, undang undang dan peraturan yang lebih tinggi. Apabila dalam kenyataannya hak ulayat itu tidak ada lagi, maka tidak akan dihidupkan kembali dan juga tidak akan diciptakan hak ulayat baru. Mengenai masih ada tidaknya hak ulayat pada masyarakat hukum adat tertentu, antara lain dapat diketahui dari kegiatan sehari hari kepala adat dan para tetua adat dalam kenyataannya, sebagai pengemban tugas kewenangan mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah ulayat yang merupakan tanah bersama para warga masyarakat hukum adat

yang bersangkutan, tetapi dalam kenyataannya hak ulayat kecenderungannya berkurang dengan makin menguatnya hak hak pribadi para warga atau anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan atas bagian bagian tanah ulayat yang dikuasainya (Supriadi,2010:63).

Walaupun diakui, tetapi pelaksanaan hak ulayat dibatasi dengan ditentukannya bahwa tidak dibenarkan apabila dalam alam kemerdekaan ada suatu masyarakat hukum adat berdasarkan wewenang yang ada padanya mempertahankan isi dan pelaksanaan hak ulayat itu secara mutlak. Seakan akan terlepas dari masyarakat masyarakat hukum dan daerah daerah lainnya didalam lingkungan negara sebagai negara kesatuan. Seakan akan masyarakat hukum itu sendirilah yang berhak atas tanah di wilayahnya. Seakan akan wilayahnya hanya diperuntukan bagi anggota masyarakat hukumnya sendiri. Sikap yang demikian justru dianggap bertentangan dengan asas pokok yang tercantum dalam Pasal 1 dan 2 UUPA karena dalam praktiknya akan berakibat menghambat usaha usaha tercapainya kemakmuran rakyat secara keseluruhan (Achmad Chulaimi,1985: 26).

b. Hak Milik Adat (*Inlands Bezitsrecht*)

Hak milik adat merupakan hak yang paling kuat bagi bumiputra atas tanah. Pemegangnya mempunyai kewenangan yang luas terhadap tanahnya untuk memperlakukannya sebagai kepunyaan sendiri, seperti untuk memperoleh hasil sepenuhnya dari tanah miliknya. Pemegang hak dapat saja mengalihkan hak itu kepada orang lain, tetapi diberi pembatasan seperti memperhatikan ketentuan hak ulayat, kepentingan pemilik tanah lainnya, mentaati dan menghormati ketentuan hukum adat dan peraturan lainnya, misalnya peraturan tentang larangan pengasingan tanah Staatblaad Nomor 179 tahun 1875.

Subyek Hak milik adat tidak saja hak milik perseorangan atau *Erflijke Individueel Bezitsrecht*. Tanah milik adat yang berasal dari pembukaan tanah dalam wilayah hak ulayat atau lingkungan *beschikkingrecht* yang biasanya dilakukan oleh perseorangan yang disebut tanah *yasen* atau *sorangan*. Akan tetapi persekutuan hukum dapat pula mempunyai hak milik adat atau hak milik komunal (*communal bezits*) seperti desa. Di Jawa, misalnya terdapat tanah milik desa yang hasilnya untuk kas desa yang sering disebut tanah *bondo desa*, di Lombok disebut tanah *titi sara*, dan tanah keluarga di Sumatera dan Minahasa.

Dalam hak milik komunal dikenal dua macam pembagian tanah yaitu; a) Hak milik komunal dengan bagian bagian tanah yang tetap; b) Hak milik komunal

dengan bagian bagian tanah yang tiap waktu diperbaharui (Sudikno Mertokusumo,1982:16).

Menurut Roestandi Ardiwilaga yang dikutip oleh Achmad Chulaimi yang penting adalah perbedaan antara tanah *erfelijke individuele bezit* dengan tanah *Communal Bezits*. Tanah *communal bezits* dibagi menjadi 3 macam, yaitu :

- 1) Setiap orang yang berhak atas tanah communal mempunyai hak memakai bagian tetap. Apabila bagian tetap ini bersifat turun temurun dan boleh dipindahkan, maka hanya ada perbedaan teori saja dengan tanah hak *yaasan*. Hak memakai bagian yang tetap disebut *pekulen matok* atau *narowito matok*.
- 2) Di beberapa daerah terdapat pembagian sawah secara berkala, seperti di daerah Sidoarjo Jawa Timur, misalnya 1, 3, 5, 7 tahun sekali.
- 3) Di daerah lain ada pembagian berkala yang berganti pemakaiannya, seperti di daerah Rembang dan Surabaya utara (Achmad Chulaimi, 1985:hal 26).

c. Hak menikmati (*Genotrecht*)

Hak menikmati menurut Teer Haar adalah hak dari seorang luaran masyarakat yang telah diizinkan membuka tanah dalam lingkungan *beschikkingrecht*, untuk menikmati hasilnya yang hanya berlaku untuk satu atau dua musim panen saja. Artinya hanya menggarap sebidang tanah secara tidak tetap atau sementara saja. Disini Teer Haar menekankan adanya hak menikmati sebagai hak seseorang luaran masyarakat yang hanya mengerjakan tanah yang bersangkutan selama satu kali panen saja (Achmad Chulaimi,1988:hal38).

Roestandi Ardiwilaga menamakan hak menikmati atau *genotrecht* ini dengan nama hak memungut hasil yang menurutnya disamping berlaku bagi orang luar juga berlaku untuk anggota masyarakat sendiri. Mereka mengerjakan tanah secara tetap, karena hak menikmati ini ada pada tanah dalam lingkungan hak ulayat yang mengenal keberlakuan ke dalam dan keluar. Oleh karena itu hak menikmati ini tidak hanya terbatas pada masyarakat luaran saja sebagaimana dikemukakan oleh Teer Haar. Hak ini pada dasarnya sangat lemah, sebab tanahnya tidak dapat dialihkan kepada orang lain, bahkan akan hapus jika penggarapannya dihentikan. *Genotrecht* bagi orang luar berakhir bila tanah itu telah ditinggalkan atau tidak digarap lagi. Tetapi *genotrecht* bagi orang dalam anggota persekutuan tidak berakhir walaupun tanah itu telah ditinggalkan atau tidak digarap lagi, sepanjang tanda tanda penggarapan masih ada sehingga hubungan penggarap dengan tanahnya dianggap tetap ada.

d. Hak *Gogolan/Sanggan/Pekulen*

Yaitu hak untuk mengusahakan tanah yang dibuka secara bersama sama dibawah pimpinan kepala masyarakat hukum adat. Kemudian tanah itu dibagi bagikan yang dinamakan tanah *gogolan* di Jawa Timur dan tanah *sanggan* di Jawa Tengah. Tanah yang dibuka secara bersama sama itu sebagian dibagi bagikan kepada semua anggota yang membuka tanah untuk diusahakan dan dimiliki hasilnya. Tetapi hanya mempunyai hak mengusahakan karena tanah yang dibuka bersama itu tetap dikuasai oleh masyarakat hukum atau desa, sehingga tidak dapat dijual dan diwariskan. Cara pembagiannya ada yang bersifat tetap dengan menggarap tanah *gogolan* seumur hidup, ada juga yang bersifat tidak tetap tetapi pada waktu tertentu dibagi bagikan kembali.

e. Hak *Agrarische Eigendom*

Agrarische Eigendom suatu hak atas tanah yang berasal dari perubahan hak milik perseorangan (*ErfelijkIndividueel Bezitsrecht*) secara sukarela dengan mengajukan permohonan pada instansi yang berwenang. Hak ini terdapat pembatasan mengenai kewajiban terhadap pemerintah dan persekutuan hukum serta larangan untuk menjualnya kepada bukan orang Indonesia. Jadi hak ini bukan merupakan hak Indonesia asli melainkan hak ciptaan pemerintah Belanda yang diatur dalam Stb. 1872 Nomor 117 dan hanya terdapat di Jawa dan Madura.

Maksud pemberian hak di atas adalah untuk memberikan kepada Bangsa Indonesia hak atas tanah yang lebih kuat dari pada hak atas tanah adat. Tetapi sebenarnya maksud tersebut bukanlah merupakan tujuan yang utama, karena dibalik itu masih ada tujuan lain yang lebih penting bagi pemerintah Belanda, yaitu dalam rangka mempermudah pemerintah Belanda dalam memperoleh hak hak atas tanah yang statusnya lebih kuat baik untuk kepentingan pemerintah sebagai penguasa maupun untuk kepentingan diri pribadi yang bersangkutan.

Berdasarkan pada tujuan pemberian hak tersebut, maka perbedaannya dengan hak milik adat adalah sebagai berikut :

- 1) Bagi *hak eigendom agraria* diadakan surat tanda bukti hak milik dan dicatat dalam buku register, sedangkan pada hak milik adat tidak ada.
- 2) Bagi *hak eigendom agraria* ada kemungkinan peralihan kepada bukan orang Indonesia, sedangkan bagi hak milik adat hal itu tidak diperkenankan.
- 3) Bagi *hak eigendom agraria* dapat dipergunakan sebagai tanggungan pinjaman, sedangkan hak milik adat tidak diperkenankan.

Dengan berlakunya UUPA hak hak penguasaan atas tanah yang bersumber pada hukum adat dikonversi menjadi salah satu hak yang terdapat dalam UUPA, yaitu

- 1) Hak ulayat masih tetap diakui dengan syarat tertentu (Pasal 3).
- 2) Hak atas tanah yang memberi wewenang mirip dengan hak yang dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA seperti hak *agrarische eigendom*, *hak yasan*, *andarbeni*, *druwe desa*, *hak pesini*, *grant sultan*, *landerijen bezit recht*, *alty durende erfpacht*, hak bekas usaha tanah partikelir dan lain lain dikonversi menjadi hak milik, kecuali pemiliknya tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak milik yang diatur dalam Pasal 21.
- 3) Hak kepunyaan orang asing, warga negara rangkap dan Badan Hukum yang tidak ditunjuk oleh pemerintah sebagai pemegang hak milik seperti dalam Pasal 21 ayat (2) dikonversi menjadi HGU atau HGB sesuai dengan peruntukan tanahnya.
- 4) Hak atas tanah yang memberi wewenang mirip dengan hak yang diatur dalam Pasal 41 ayat (1) seperti hak *vrucht gebruik*, *grant controolleur*, *bruikleen*, *ganggam bauntuik*, *anggaduh*, *bengkok*, *lungguh*, *pituas*, sejak berlakunya UUPA dikonversi menjadi hak pakai yang memberi wewenang dan kewajiban sebagaimana yang dipunyai oleh pemegang haknya pada mulai berlakunya undang undang ini.
- 5) Hak *gogolan* atau *pekulen* atau *sanggan* yang bersifat tetap dikonversi menjadi hak milik, sedangkan hak *gogolan* atau *pekulen* atau *sanggan* yang tidak bersifat tetap dikonversi menjadi hak pakai. Jika ada keragu ragan apakah sesuatu hak *gogolan*, *pekulen* atau *sanggan* itu bersifat tetap atau tidak bersifat tetap, maka Menteri Agraria yang akan memutuskan (Pasal 7 ayau (3) tentang ketentuan konversi.

2. Hak Penguasaan Atas Tanah Yang Bersumber Pada Hukum Barat

a. Hak *Eigendom* (*Recht Van Eigendom*)

Hak *Eigendom* diatur di dalam Pasal 570 KUHPerdata, yaitu hak untuk menikmati kegunaan sesuatu kebendaan dengan leluasa dan untuk berbuat bebas terhadap kebendaan itu dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bersalahan dengan undang undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkan, dan tidak mengganggu hak hak orang lain, kesemuanya itu dengan tidak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak itu demi kepentingan umum berdasarkan atas ketentuan undang undang dan dengan pembayaran ganti rugi.

Ada dua unsur pokok yang terkandung di dalam pengertian di atas, *pertama* ada hak untuk menikmati sesuatu kebendaan secara bebas dan mempergunakan kebendaan itu seluas luasnya secara mutlak. misalnya

menjual, menukarkan, menggadaikan, mewariskan dan sebagainya. *Kedua* ada pembatasan bahwa pelaksanaannya tidak boleh bertentangan dengan undang undang atau peraturan umum yang telah ditetapkan oleh sesuatu kekuasaan yang berwenang dan tidak boleh mengganggu hak orang lain. Meskipun ada kewajiban pembatasan *hak eigendom* dikatakan sebagai hak yang lengkap dan sempurna atas sesuatu kebendaan. Hak *eigendom* sebenarnya dipengaruhi oleh Code Civil Perancis yang merupakan reaksi terhadap kesewenang wenangan raja.

Hak *eigendom* merupakan hak yang tertinggi atau paling sempurna atau mutlak dibandingkan dengan hak hak lain serta dalam hal penguasaan-nya. Sebagai hak yang paling lengkap atau paling sempurna, hak ini terdapat diseluruh wilayah Indonesia dan dapat diberikan kepada setiap orang, termasuk Bangsa Indonesia asli.

Dengan berlakunya UUPA *hak eigendom* atas tanah telah dihapus dan dikonversi menjadi salah satu hak yang terdapat di dalam UUPA. Menurut Pasal 1 ketentuan konversi bahwa *hak eigendom* atas tanah yang ada pada mulai berlakunya undang undang ini dikonversi menjadi hak milik, kecuali yang mempunyai tidak memenuhi syarat dalam Pasal 21 UUPA.

b. Hak Opstal (*Recht Van Opstal* / RVO)

Hak Opstal diatur dalam Pasal 711 KUH Perdata, yaitu hak suatu kebendaan untuk mempunyai gedung, bangunan dan penanaman di atas pekarangan orang lain. Prof Subekti menterjemahkan hak *opstal* itu dengan hak numpang karang. Setelah lahirnya UUPA hak *opstal* dikonversi menjadi Hak Guna Bangunan yang berlangsung selama sisa waktu hak *opstal*, tetapi selama lamanya 20 tahun.

c. Hak Erfpacht (*Recht Van Erfpacht*)

Hak Erfpacht diatur dalam Pasal 720 KUHPerdata, yaitu hak untuk menikmati sepenuhnya akan kegunaan suatu barang tak bergerak milik orang lain, dengan kewajiban membayar ueti tahunan kepada bekas pemilik sebagai pengakuan akan hak miliknya, baik berupa uang, hasil atau pendapatan. Prof Subekti menterjemahkan sebagai Hak Usaha. Dalam praktik ada bermacam macam hak *erfpacht* yang diberikan oleh Pemerintah Belanda antara lain: a) Hak *erfpacht* untuk perkebunan besar; b) Hak *erfpacht* untuk pertanian kecil; c) Hak *erfpacht* untuk perumahan.

Setelah lahirnya UUPA, *hak erfpacht* dikonversi menjadi salah satu hak yang ada di dalam UUPA, yaitu :

- 1) Hak *erfpacht* abadi atau *altydurende erfpacht* dikonversi menjadi hak milik, kecuali pemegangnya tidak memenuhi syarat ketentuan Pasal 21 UUPA.
- 2) Hak *erfpacht* perkebunan besar di konversi menjadi HGU yang berlansung selama sisa waktu hak *erfpacht* selama lamanya 20 tahun.
- 3) Hak *erfpacht* untuk pertanian kecil tidak dikonversi melainkan dihapuskan oleh UUPA.
- 4) Hak *erfpacht* untuk perumahan dikonversi menjadi HGB yang berlansung selama sisa waktu selama lamanya 20 tahun.

3. Hukum Administratif Pemerintah Belanda

a. Agrarische Wet Staatblad 1870 Nomor 55

Agrarische Wet adalah suatu undang undang agraria yang dibuat di negeri Belanda pada tahun 1870 atas pimpinan Menteri Jajahan De Waal. Undang undang ini berasal dari Pasal 62 RR yang tadinya hanya terdiri 3 ayat, tetapi pada tahun 1870 ditambah 5 ayat baru sehingga menjadi 8 ayat dan pada tahun 1925 RR dirubah menjadi IS dan Pasal 62 RR yang memuat ketentuan Agrarische Wet 1870 berubah menjadi Pasal 51 IS.

Tujuan utama *agrarische Wet* untuk memberikan kesempatan kepada swasta asing mendapatkan bidang tanah yang luas dari pemerintah untuk waktu yang cukup lama dengan uang *canon* yang murah. Disamping itu juga dimungkinkan orang asing menyewa atau mendapat hak pakai atas tanah langsung dari bumiputra, sehingga membuka kesempatan berkembangnya perusahaan pertanian swasta asing. Bentuk hak lain yang diberikan oleh Pemerintah Hindia Belanda kepada pengusaha swasta adalah dengan *hak erpacht*. Pemegang *hak erpacht* boleh menggunakan semua kewenangan yang terkandung dalam *eigendom* atas tanah (Supriadi, 2010 : 49)

Tujuan sekunder melindungi bumiputra dengan cara:

- 1) Pemberian tanah kepada pihak pemodal besar swasta asing dengan tidak boleh mendesak hak rakyat.
- 2) Apabila pemerintah mengambil tanah rakyat hanya untuk kepentingan umum dan untuk perusahaan tanaman yang diperintahkan oleh penguasa.
- 3) Bumiputra diberi kesempatan mendapat hak atas tanah yang kuat yaitu hak *eigendom* bersyarat (*agrarische eigendom*)
- 4) Diadakan sewa menyewa antara bumiputra kepada bukan bumiputra.

b. Agrarische Besluit Staatblad 1870 Nomor 118

Sebagai aturan pelaksana *Agrarische Wet* dikeluarkan *Agrarische Besluit* atau keputusan agraria. Pasal 1 terkenal dengan nama *Domein Verklaring* atau

pernyataan Domein yang menyatakan bahwa semua tanah yang tidak ada buktinya *hak eigendom* adalah kepunyaan Negara (Boedi Harsono, 1994 :39).

Pernyataan domein yang demikian itu jelas tidak memberikan perlindungan kepada rakyat asli, karena dalam kenyataannya pelaksanaan *domein verklaring* mengabaikan tanah tanah rakyat aslit termasuk tanah hak ulayat tidak diakui. Kenyataan ini terlihat pula bahwa dalam praktik *domein verklaring* mempunyai beberapa fungsi antara lain:

- 1) Sebagai landasan hukum bagi pemerintah untuk memberikan tanah dengan hak hak barat yang diatur dalam KUH Perdata, karena menurut hukum perdata barat hanya *eigenaar* yang dapat memberikan hak hak barat, sehingga perlu bahwa Negara terlebih dahulu menyatakan dirinya sebagai *eigenaar* dari tanah tanah tersebut
- 2) Untuk keperluan pembuktian, sehingga jika berpekara Negara tidak perlu membukikan hak eigendommenya atas tanah yang diperkarakan.

Berdasarkan hal di atas jelaslah bahwa *domein verklaring* memperkosa hak hak rakyat atas tanah, karena tanah tanah yang dipunyai rakyat dengan hak milik termasuk hak ulayat masyarakat hukum adat adalah tanah milik atau domein Negara.

c. *Vervreemding Verbod* Staatblad 1875 Nomor 179

Bahwa hak milik atas tanah (*erfelijk individueel gebruiksrecht*) tidak dapat dipindahkan oleh orang Indonesia asli kepada bukan Indonesia asli. Semua perjanjian yang bertujuan untuk memindahkan hak langsung atau tidak langsung adalah batal karena hukum (Boedi Harsono, 1994 :61). Peraturan ini dikeluarkan dengan maksud utama untuk kepentingan pemerintah Hindia Belanda guna mencegah berkurangnya hasil kopi di keresidenan Pasuruan. Disamping itu dimaksudkan pula untuk melindungi bangsa Indonesia yang kedudukan ekonominya lemah, namun kenyataannya larangan ini memiliki kelemahan karena yang dilarang pemindahan hak yang bersifat langsung atau sengaja. Pemindahan hak yang bersifat tidak langsung dianggap bukan merupakan pelanggaran, misalnya dengan cara penyelundupan hukum atau *system stroomen*, perkawinan campuran, pewarisan tanpa wasiat atau *ab intestate* dan cara perubahan status atau naturalisasi.

Setelah berlakunya UUPA, hukum administratif Pemerintah Belanda ada yang dicabut secara tegas ada yang secara tidak tegas. Adapun yang dicabut secara tegas :

- 1) *Agrarische Wet* S.1870 No.55
- 2) *Agrarische Besluit* S. 1870 No. 118
- 3) *Koninklij Besluit* S. 1872 No.117
- 4) Buku ke II KUHPerdata sepanjang mengenai bumi air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Sedangkan mengenai larangan pengasingan

tanah walaupun tidak dicantumkan secara tegas tetapi menurut Boedi Harsono ketentuan tersebut sudah tidak berlaku lagi, karena dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA sejalan dengan larangan pengasingan tanah.

D. Usaha Pembaharuan Hukum Tanah Setelah Proklamasi

Mengingat hukum tanah yang ada sebelum UUPA bersifat dualistik, bersifat feodal dan berjiwa liberal individualistik, maka setelah proklamasi kemerdekaan dipandang perlu untuk diadakan penyesuaian dengan keadaan negara yang merdeka. Untuk mengadakan penyesuaian melalui perombakan hukum pertanahan itu secara menyeluruh memerlukan waktu yang lama, tenaga, pikiran dan biaya tidak sedikit, sementara itu banyak sekali persoalan persoalan yang harus diselesaikan dan tidak dapat ditangguhkan hingga terbentuknya hukum pertanahan yang baru.

Dengan berpedoman pada Pasal II aturan peralihan UUD 1945, maka untuk mencegah kekosongan hukum terpaksa digunakan hukum agraria kolonial, tetapi di dalam pelaksanaannya didasarkan atas kebijakan atau tafsir baru yang sesuai dengan azas azas Pancasila dan tujuan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 33 UUD 1945 (Boedi Harsono, 1975: 70).

Kebijakan atau penggunaan tafsir baru sebagaimana disebutkan di atas sangatlah beralasan karena dasar politik pertanahan kolonial sangat bertentangan kesadaran rakyat Indonesia dan azas Negara merdeka. Sebagai contoh mengenai hubungan antara pernyataan milik (*Domein Verklaring*) dengan hak hak rakyat atas tanahnya, khususnya hak ulayat. Berdasarkan *Domein Verklaring* tersebut hak rakyat atas tanah termasuk hak ulayat tidak mendapat jaminan perlindungan hukum, karena semua tanah dianggap milik negara. Setelah Negara merdeka maka *Domein Verklaring* harus ditafsirkan sesuai dengan tujuan Pasal 33 UUD 1945, sehingga Negara bukan lagi sebagai pemilik melainkan sebagai penguasa atas tanah Negara hanya mempunyai hak menguasai atas tanah. Sebagai penguasa maka hak hak rakyat termasuk hak ulayat atas tanah mendapat tempat dan perlindungan sesuai isi dari hak tersebut.

Akan tetapi tidak semua persoalan dan peraturan dapat diselesaikan atau diterapkan dengan kebijakan dan tafsir baru. Oleh karena itu ada berbagai peraturan yang meniadakan lembaga feodal (hak konversi) dan lembaga kolonial (tanah partikelir), karena tidak sesuai dengan Negara Merdeka (Boedi Harsono, 2008: 76-106):

1. Meniadakan lembaga feodal yaitu penghapusan hak konversi

Lembaga konversi adalah warisan feodal yang berlaku di Surakarta dan Yogyakarta, Di daerah ini semua tanah milik raja rakyat hanya sekedar memakai saja (anggaduh) diwajibkan menyerahkan sebagian dari hasil tanah kepada raja atau melakukan kerja paksa. Kemudian atas kekuatan *beschikking*

raja tanah tanah disewakan kepada pengusaha asing berikut hak memungut sebagian hasil tanaman rakyat. Hak yang timbul atas kekuatan keputusan raja inilah yang disebut hak konversi. Dengan Undang Undang Nomor 13 tahun 1948 Jo Undang Undang nomor 5 tahun 1950 lembaga konversi dihapuskan. Ada 3 cara pengusaha mendapatkan tanah, yaitu:

- a) Atas kekuatan *beschikking* atau keputusan raja yang menimbulkan hak konversi.
- b) Menyewa dari rakyat
- c) Menyewa dari raja (Samun Ismaya, 2011:29).

2. Meniadakan lembaga kolonial yaitu penghapusan tanah partikelir

Tanah partikelir ini merupakan tanah *eigendom* yang mempunyai sifat dan corak istimewa, dimana pemiliknya mempunyai hak hak yang bersifat kenegaraan yang disebut hak pertuanan atau *landheerlijke rechten*. Adanya hak pertuanan mengakibatkan tanah tanah partikelir tersebut seakan akan Negara dalam Negara. Oleh karena itu pada masa jabatan Menteri Agraria Soenarjo dikeluarkan Undang Undang nomor 1 tahun 1958 tentang penghapusan tanah tanah partikelir. Hak dari pemilik tanah partikelir beserta hak pertuanannya hapus dan tanah bekas partikelir itu karena hukum seluruhnya serentak menjadi tanah Negara dan kepada bekas pemiliknya diberikan ganti kerugian. Tanah partikelir dihapuskan dengan Undang Undang Nomor 1 Tahun 1958 Tentang Penghapusan Tanah Tanah Partikelir.

Selanjutnya diadakan pula peraturan peraturan yang mengubah atau melengkapi aturan aturan lama, perubahan dan penambahan tersebut antara lain:

1. Perubahan peraturan persewaan tanah rakyat

Peraturan persewaan tanah rakyat sebagai pelaksanaan Pasal 51 ayat 8 IS yang diatur dengan *Grondhuur Ordonantie* Stbl 1918 nomor 88 untuk pemerintahan langsung dan VGR Stbl. 1918 Nomor 20 untuk daerah swapraja Surakarta dan Yogyakarta, memungkinkan persewaan tanah yang berjangka waktu panjang sampai dengan 21,5 tahun. Kedua peraturan itu dirubah dengan Undang Undang Darurat Nomor 6 tahun 1951 kemudian ditetapkan menjadi Undang Undang Nomor 6 tahun 1962 menentukan bahwa persewaan tanah rakyat, seperti tembakau rosela paling lama 1 tahun atau 1 tahun tanam dan untuk tebu selama 16 bulan.

2. Peraturan tambahan untuk mengawasi pemindahan hak atas tanah

Undang Undang darurat nomor 1 tahun 1952 tentang pemindahan hak atas tanah dan barang tetap lainnya yang bertakluk pada hukum eropah, ditetapkan menjadi Undang Undang nomor 24 tahun 1954. Selanjutnya Undang Undang nomor 28 tahun 1956 tentang pengawasan terhadap pemindahan hak hak atas tanah perkebunan dan Peraturan Pemerintah nomor

36 tahun 1956 untuk tanah perkebunan konversi, yang dikeluarkan dalam masa jabatan Menteri Agraria Soehardi.

3. Diadakan Peraturan dan tindakan mengenai tanah perkebunan

Undang Undang No. 29 tahun 1956 memberi wewenang kepada Menteri Agraria dan Menteri pertanian untuk mengadakan tindakan agar tanah perkebunan yang mempunyai fungsi yang sangat penting dalam perekonomian Negara diusahakan dengan baik.

4. Kenaikan Canon dan Cijn

Hak erfpacht dikenakan kenaikan *Canon dan Cijn* pada masa jabatan Menteri Agraria Soenaryo dikeluarkan UU No. 78 tahun 1957 tentang perubahan canon dan cijn atas hak hak erpacht dan konsesi guna perusahaan kebun besar.

5. Penyelesaian pemakaian tanah tanpa izin atau okupasi illegal

Pada masa Menteri Mohammad Hanafiah dikeluarkan Undang Undang Darurat Nomor 8 tahun 1954 tentang Penyelesaian Soal Pemakaian Tanah Perkebunan Oleh Rakyat. Kemudian diubah dan ditambah dengan Undang Undang Darurat Nomor 1 tahun 1956. Sekarang yang berlaku Undang Undang Nomor 51 Prp tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya. Larangan ini berlaku baik terhadap tanah perkebunan maupun bukan perkebunan.

6. Diadakan peraturan perjanjian bagi hasil tanah pertanian

Perjanjian bagi hasil semula diatur menurut hukum adat, tetapi pada umumnya tidak menguntungkan bagi pihak petani penggarap. Untuk melindungi petani penggarap yang berekonomi lemah dari praktek golongan tuan tanah yang kuat ekonominya karena mengandung unsur exploitation, maka pada masa jabatan Menteri Agraria Sadjarwo dikeluarkan Undang Undang nomor 2 tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian.

7. Peralihan dan pelimpahan tugas wewenang agraria

Semula urusan agraria termasuk kewenangan Kementerian Dalam Negeri. Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1955 pada tanggal 29 Maret 1955 dibentuklah Kementerian Agraria. Tetapi dengan Keputusan Presiden Nomor 170 tahun 1966 Departemen Agraria ditiadakan urusan agraria dimasukan kedalam Departemen Dalam Negeri sebagai Direktorat Jenderal Agraria dan Transmigrasi yang dipimpin oleh seorang Direktur Jenderal. Akhirnya pada tahun 1988 dengan Keputusan Presiden Nomor 26 tahun 1988 dibentuk Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai Lembaga Pemerintah Non Pemerintah yang berkedudukan dibawah dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden. Pada tahun 2000 keluar Keputusan Presiden Nomor 95 Tahun 2000 Tentang Badan Pertanahan Nasional sebagai pengganti Keppres 26 Tahun 1988.

E. Sejarah Penyusunan UUPA

Upaya pemerintah Indonesia untuk membentuk Hukum agraria nasional yang akan menggantikan hukum agraria kolonial yang sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945 sudah dimulai pada tahun 1948 dengan membentuk kepanitiaan yang diberi tugas untuk menyusun draf undang-undang agraria. Kepanitiaan agraria yang berlangsung 12 tahun dalam penyusunan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sebagai berikut :

1. Panitia Agraria Yogyakarta

Dibentuk berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 16 Tahun 1948 pada tanggal 21 Mei 1948. Ketuanya Sarimin Reksodihardjo. Tugas panitia ini antara lain :

- a) Memberikan pertimbangan tentang hukum tanah kepada pemerintah.
 - b) Merancang dasar-dasar hukum tanah.
 - c) Merancang perubahan, penggantian dan pencabutan peraturan-peraturan hukum agraria lama.
 - d) Menyelidiki soal-soal lainnya yang berhubungan dengan hukum pertanahan.
- Panitia Yogyakarta menghasilkan rumusan sebagai berikut:

- a) Pelepasan azas domesin dan pengakuan hak ulayat.
- b) Diberikan hak-hak atas tanah yang kuat.
- c) Mengadakan penyelidikan di Negara tetangga apakah orang asing dapat mempunyai hak atas tanah.
- d) Diadakan batas minimum dan maksimum tanah.
- e) Perlu adanya pendaftaran tanah.
- f) Untuk dapat menerima skema hak-hak atas tanah yang diusulkan oleh panitia agraria yogyakarta (R.M. Sudikno Mertokusumo dkk, 1988:3.25).

Sampai tahun 1951 panitia ini belum berhasil menyelesaikan semua tugasnya. Oleh karena itu dibubarkan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1951 pada tanggal 19 Maret 1951. Adapun faktor penghambatnya adalah: a) Penggantian pimpinan pemerintahan atau kabinet; b) Penggantian bentuk pemerintahan.

2. Panitia Agraria Jakarta

Ketua Panitia Agraria Jakarta adalah Singgih Praptodiharjo, dengan tugas seperti halnya Panitia Yogyakarta. Panitia ini dibubarkan dengan Keputusan Presiden Nomor 1 tahun 1956 pada tanggal 14 Januari 1956. Hasil kerja panitia Jakarta adalah :

- a) Menetapkan batas pemilikan tanah minimum 2 hektar dan maksimum 15 untuk satu keluarga.

- b) Menetapkan subyek hak atas tanah harus WNI tunggal, tidak dibedakan WNI asli atau WNI bukan asli. Sedangkan Badan Hukum tidak boleh menjadi subyek hak.
- c) Diadakan macam macam hak atas tanah, seperti HM, HGU, HGB, Hak Pakai dan Hak Sewa.
- d) Hak Ulayat tetap diakui.

3. Panitia Soewahjo

Panitia Soewahjo ditetapkan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 1 tahun 1956 pada tanggal 14 Januari 1956. Ketuanya Soewahjo Soemodilogo. Tugas panitia ini adalah mempersiapkan Rancangan UUPA Nasional secepatnya dalam waktu satu tahun. Pada tanggal 1 Januari 1957 panitia ini telah berhasil menyusun RUUPA. Mengingat tugasnya sudah selesai, panitia ini dibubarkan pada tanggal 06 Maret 1958 berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 97 tahun 1958. Hasil rumusan RUUPA panitia Soewahjo adalah :

- a) Dihapuskannya azas domein dan diakui hak ulayat.
- b) Azas Domein diganti dengan hak menguasai dari Negara.
- c) Dualisme hukum agraria dihapuskan, diadakan kesatuan hukum yang akan memuat lembaga dan unsur yang baik, baik yang terdapat dalam hukum adat maupun hukum barat.
- d) Menentukan hak milik sebagai hak yang terkuat yang berfungsi sosial disamping itu diadakan GHU, HGB dan Hak Pakai.
- e) Subyek hak milik harus WNI tunggal tidak dibedakan asli atau bukan asli, sedangkan Badan Hukum tidak dapat mempunyai hak milik.
- f) Diadakan batas maksimum dan minimum tanah.
- g) Perlu diadakan *Landreform dan Land Use Planing*.

4. Rancangan Soenarjo

RUUPA dari panitia Soewahjo setelah diadakan beberapa perubahan mengenai sistimatikanya dan perumusannya, maka oleh Menteri Negara Agraria Soenarjo diajukan kepada Dewan Menteri pada tanggal 14 Maret 1958. Kemudian pada tanggal 01 April 1958 Dewan Menteri menyetujui Rancangan Soenarjo dan selanjutnya tanggal 24 April 1958 diajukan kepada DPRGR. Dalam membahas Rancangan Soenarjo tersebut, DPRGR menganggap perlu untuk mengumpulkan bahan bahan yang lebih lengkap. Oleh karena itu Ketua DPRGR Mr. Sartono meminta ke Universitas Gajah Mada dan dari Mahkamah Agung (ketuanya Wirjono Projodikoro). Setelah menerima bahan bahan dari Universitas Gajah Mada dan Mahkamah Agung, maka Panitia Permusyawaratan DPRGR membentuk Panitia Ad Hoc dengan tugas :

- a) Membahas RUUPA secara tekhnis dan yuridis.

- b) Mempelajari bahan-bahan yang berhubungan dengan RUUPA, baik yang sudah ada dan mengumpulkan bahan baru.
- c) Menyampaikan laporan tentang pelaksanaan tugasnya serta usul-usul yang dipandang perlu mengenai RUUPA kepada Panitia Permusyawaratan DPR.

Berhubung dengan keluarnya Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959, kembali ke UUD 1945, dimana Rancangan Soenarjo yang telah diajukan ke DPR disusun berdasarkan UUDS 1950, maka berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 1532/HK/1960 tanggal 23 Maret 1960 Rancangan Soenarjo dicabut kembali.

5. Rancangan Sadjarwo

Setelah disesuaikan dengan UUD 1945 dan disempurnakan dengan meminta bahan-bahan dari berbagai pihak, maka RUUPA diajukan oleh Menteri Negara Agraria Sadjarwo ke Kabinet Inti dalam sidang tanggal 22 Juli 1960. Selanjutnya diajukan ke Kabinet Pleno dalam sidang tanggal 01 Agustus 1960. Kemudian diadakan sidang Pleno sebanyak 3 kali yaitu pada tanggal 12, 13 dan 14 September 1960. Setelah selesai dilakukan pemeriksaan pendahuluan pada tanggal 14 September 1960 dengan suara bulat DPRGR menerima dan menyetujui RUUPA. Akhirnya pada tanggal 24 September 1960 hari Sabtu RUUPA yang telah disetujui oleh DPRGR itu disahkan oleh Presiden Soekarno menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menurut Diktum Kelimanya disebut dengan UUPA. Undang-undang ini dimuat dalam Lembaran Negara Nomor 104 tahun 1960, sedangkan penjelasan resminya dalam Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043.

Dengan lahirnya UU No. 5 Tahun 1960 pada tanggal 24 September 1960, ini merupakan batas berlakunya hukum agraria kolonial dan merupakan batas saat mulai berlakunya Hukum Agraria nasional.

Setelah memperhatikan sejarah pembentukan UUPA, maka terhadap pendapat yang mengatakan bahwa UU No. 5 tahun 1960 tersebut adalah hasil atau ide dari golongan Komunis adalah tidak benar sama sekali. RUUPA dimasa kementerian Sadjarwo itu merupakan hasil kata sepakat antara Pemerintah dengan DPRGR. Hal ini berarti merupakan persetujuan semua golongan di DPRGR yaitu merupakan hasil perpaduan cita-cita dan pikiran-pendapat serta kepercayaan yang hidup dalam masyarakat termasuk pula para Sarjana Hukum Akademisi Universitas Gajah Mada, ahli hukum adat dan agama. UUPA sebagai salah satu karya besar RI, bukan merupakan hasil pengaruh bekas partai terlarang yaitu PKI, tetapi merupakan pelaksanaan langsung dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

Dengan terbentuknya UUPA, maka di Indonesia terjadi perubahan yang fundamental dibidang agraria yaitu perubahan hukum agraria kolonial menjadi hukum agraria nasional, yang:

- 1) mempunyai sifat unifikasi hukum, sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia.
- 2) didasarkan pada hukum adat yang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara serta mengindahkan unsur unsur yang berdasarkan hukum agama.
- 3) merupakan penjabaran dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.
- 4) secara tegas mencabut perangkat hukum agraria administratif pemerintahan kolonial.
- 5) disebut Undang-Undang Pokok karena hanya memuat azas azas dan masalah pokok dalam garis besarnya saja, dalam pelaksanaannya akan diatur dalam berbagai peraturan pelaksanaannya.
- 6) memberikan perlindungan hukum terhadap hak rakyat atas tanah, wewenang penggunaan tanah oleh negara, peningkatan taraf hidup rakyat dalam bidang sosial ekonomi yang berkaitan dengan tanah. Secara keseluruhan semata mata ditujukan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

F. Rangkuman

Hukum agraria kolonial mempunyai sifat dualistik yaitu dengan berlakunya peraturan peraturan hukum agraria adat yang bersumber pada hukum adat di samping berlakunya peraturan peraturan hukum agraria barat yang bersumber pada hukum perdata barat. Hukum agraria adat berlaku terhadap tanah tertentu yaitu tanah tanah yang dihaki atau dipunyai dengan hak atau tanah yang diatur menurut hukum adat yang disebut tanah adat atau tanah Indonesia, antara lain hak ulayat, hak milik adat, hak *genotrecht*, *hak agrarische eigendom* dan lain lain. Sedangkan hukum agraria barat berlaku terhadap tanah tanah tertentu yaitu tanah yang dihaki atau dipunyai dengan hak atas tanah yang diatur menurut hukum barat disebut tanah barat atau tanah eropa, antara lain Hak *eigendom*, *hak erfpacht*, *hak postal* dan lain lain.

Hukum agraria administrative adalah keseluruhan dari peraturan peraturan atau putusan putusan yang merupakan pelaksanaan dari politik agraria pemerintah di dalam kedudukannya sebagai badan penguasa. Politik agraria disini adalah sikap pemerintah yang dilakukan terhadap tanah yang ada di Indonesia yang mencakup siapa saja yang boleh menguasai tanah dan apa saja syarat syaratnya, tanah diperuntukan untuk apa saja dan apa saja peran pemerintah dalam bidang pertanian.

Membentuk hukum agraria nasional ternyata memerlukan waktu yang cukup lama, sehingga untuk mencegah kekosongan hukum sejak Proklamasi 17

Agustus 1945 sampai dengan 24 September 1960 terpaksa dipergunakan hukum agraria kolonial yang pelaksanaannya disesuaikan dengan situasi dan kondisi Negara yang sudah merdeka yaitu Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945. Urusan agraria dilaksanakan menggunakan kebijakan dan tafsir baru serta mencabut lembaga lembaga kolonial dan feodal yang tidak sesuai dengan rasa keadilan masyarakat dan cita cita persatuan bangsa, serta melakukan perubahan perubahan dan penambahan peraturan terkait agraria.

Selama 12 tahun bangsa Indonesia berjuang untuk membentuk hukum agraria nasional dengan membentuk panitia silih berganti mulai dari panitia agraria Yogyakarta, panitia agraria Jakarta, panitia Soewahjo, Rancangan Soenaryo dan pada rancangan Sadjarwo baru dapat terbentuk dengan diundangkannya Undang Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Dasar Pokok Pokok Agraria pada tanggal 24 September 1960. Dengan mulai berlakunya UUPA maka terjadilah perombakan revolusioner hukum agraria Indonesia, yaitu berupa hapusnya hukum agraria kolonial yang bersifat dualistik dan terselenggaranya unifikasi hukum agraria yang sesuai dengan cita cita persatuan bangsa.

G. Pertanyaan Latihan

1. Sebelum lahirnya UU No. 5 tahun 1960 perangkat hukum yang mengatur hukum tanah adalah.....
2. Jelaskan apakah yang menyebabkan terjadinya dualisme dalam hukum agraria pada zaman hukum agraria kolonial!
3. Jelaskan bagaimanakah dampak dari sifat dualisme hukum pada zaman hukum agraria!
4. Jelaskan faktor apa saja yang mengakibatkan timbulnya hukum agraria antar golongan pada zaman hukum agraria kolonial!
5. Jelaskan bagaimanakah dampak terbentuknya UU Nomor 5 tahun 1960 terhadap hak hak penguasaan atas tanah zaman hukum agraria kolonial!
6. Jelaskan bagaimanakah dampak terbentuknya UU Nomor 5 tahun 1960 terhadap hukum administrative pemerintahan Belanda!
7. Jelaskan mengapakah setelah proklamasi kemerdekaan terhadap hukum! agraria kolonial dalam pelaksanaannya diperlukan usaha usaha penyesuaian hukum agraria!
8. Jelaskan tugas dan hasil kerja atau usul usul dari panitia Agraria Yogyakarta, panitia agraria Jakarta dan panitia Soewahjo pada zaman menteri agraria Sadjarwo!
9. Jelaskan bagaimanakah status tanah tanah yang tunduk pada hukum adat dan hukum barat setelah berlakunya UUPA!
10. Jelaskan pendapat anda tentang pernyataan bahwa UUPA merupakan hasil pengaruh bekas partai terlarang Partai Komunis Indonesia!

H. Daftar Pustaka

- Abdurrahman, 1984. *Tentang dan Sekitar Undang Undang Pokok Agraria*. Penerbit Alumni, Bandung
- Achmad Chulaimi. 1985. *Hukum Agraria Perkembangan Macam Macam Hak Atas Tanah dan Pemindahannya*. Fakultas Hukum Universitas Diponogoro, Semarang.
- Boedi Harsono, 1992. *Tinjauan Hukum Pertanahan Di Waktu Lampau dan Dimasa Mendatang*. Makalah Temu Imiah BKS. Jakarta 03 Desember 1992.
- Boedi Harsono. 2008. *Hukum Agraria Indonesia*, Bagian Pertama Jilid 1. Penerbit Djambatan, Jakarta.
- Iman Soetiknyo. 1985. *Politik Agraria Nasional*. Penerbit Gajah Mada University Press. Jakarta
- Ismaya Samun, 2011. *Pengantar Hukum Agraria*. Penerbit Graha Ilmu. Yogyakarta
- Merto Kusumo, Sudikno. 1982. *Perundang undangan Agraria Indonesia*. Penerbit Liberty. Jakarta
- Muchsin. Imam Koeswoyo, Soimin, 2010. *Hukum Agraria Dalam Perspektif Sejarah*. Penerbit Refika Aditama Bandung
- Soebekti, R. dan Tjitrosudibio. 1983. *Kitab Undang Undang Hukum Perdata*. Penerbit Pradya Paramita. Jakarta.
- Sudirman, Upik Hamidah, Ati Yuniati, 2013, *Hukum Agraria*, PKKPUU FH Unila, Bandar Lampung.
- Sumarjono, SW. Maria. 1982. *Puspita Serangkum, Aneka Masalah Hukum Agraria*. Penerbit Andi Offset. Yogyakarta.
- Susanto.R. 1980. *Hukum Pertanahan (Agraria)*. Penerbit Pradya Paramita. Jakarta

BAB III

HUKUM TANAH NASIONAL

A. Pendahuluan

Dualisme hukum agraria sudah tidak berlaku lagi atau berakhir sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria pada tanggal 24 September 1960. Sejak saat itu di seluruh wilayah Republik Indonesia hanya berlaku satu hukum agraria berdasarkan UUPA. Hukum agraria yang bersumber padanya disebut hukum agraria baru atau hukum agraria/tanah nasional. Dalam hukum tanah nasional akan dijelaskan beberapa materi yang antara lain membahas tentang kedudukan hukum adat dalam pembangunan hukum tanah nasional, sumber hukum tanah nasional, ketentuan pokok hukum tanah nasional, hak penguasaan atas tanah.

B. Kedudukan Hukum Adat dalam Pembangunan Hukum Tanah Nasional

Kedudukan Hukum Adat dalam Pembangunan Hukum Tanah Nasional adalah sebagai dasar utama dan pelengkap pembentukan hukum tanah nasional. Sebagai dasar utama, mencakup: konsep dasar, kelembagaan, asas-asas, dan sistem hukumnya.

1. Hukum Adat Sebagai Dasar Utama

a. Konsep Hukum Adat

Konsepsi hukum adat dapat dirumuskan sebagai konsepsi yang komunalistik religius yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak atas tanah yang bersifat pribadi/privat, sekaligus mengandung unsur kebersamaan. Sifat komunalistik menunjuk kepada adanya hak bersama para anggota masyarakat hukum adat atas tanah, yang dalam kepustakaan hukum disebut hak Ulayat. Tanah ulayat merupakan tanah kepunyaan bersama, yang diyakini sebagai karunia sesuatu kekuatan gaib atau peninggalan nenek moyang kepada kelompok yang merupakan masyarakat hukum adat. Tanah tersebut sebagai unsur pendukung pertama bagi kehidupan dan penghidupan kelompok masyarakat hukum adat sepanjang masa.

Adapun kelompok tersebut merupakan masyarakat hukum adat yang teritorial (desa, marga, nagari). Bisa juga merupakan masyarakat hukum adat genealogi atau keluarga, seperti suku dan kaum minangkabau, sehingga hak ulayat masyarakat hukum adat tersebut: a) selain mengandung hak kepunyaan bersama atas tanah bersama para anggota atau warganya yang termasuk bidang hukum perdata; b) juga mengandung tugas dan kewajiban mengelola, mengatur dan memimpin peruntukkan dan penguasaan, pemeliharaan dan penggunaannya yang termasuk bidang hukum publik.

Hak bersama yang merupakan hak ulayat itu bukan hak milik dalam arti yuridis, melainkan 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.

b. Kelembagaan Hukum Adat

Hak Ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat terhadap tanah dan lingkungannya yang terletak di wilayahnya, yang semuanya itu merupakan pendukung utama penghidupan dan kehidupan masyarakat. Hak ulayat mempunyai kekuatan kedalam berhubungan dengan para warganya, sedangkan kekuatan berlaku keluar dalam hubungannya dengan anggota masyarakat hukum adatnya, yang disebut “orang asing” atau “orang luar”. Ulayat artinya wilayah, misalnya tanah wilayah sebagai kepunyaan (pertuanan-Ambon) sebagai tempat yang memberi makan (panyampeto-Kalimantan). Hak ulayat disebut dengan nama “*Beschikkingsrcht*”, yaitu nama yang diberikan Van Vollen Hoven untuk menyebut hak Ulayat.

Antara hak ulayat dan hak-hak perseorangan selalu ada pengaruh timbal balik, semakin banyak usaha yang dilakukan perseorangan atas suatu bidang tanah, makin eratlah hubungannya dengan tanah yang bersangkutan dan makin kuat pula haknya atas tanah tersebut. UUPA tidak menghapus hak ulayat, tetapi juga tidak akan mengaturnya dengan tegas.

c. Asas-Asas Hukum Adat

Asas-asas hukum adat yang digunakan dalam hukum tanah nasional antara lain asas religiusitas (Pasal 1 UUPA), asas kebangsaan (Pasal 1, 2, dan 9 UUPA), asas demokrasi (Pasal 9 UUPA), asas kemasyarakatan, pemerataan dan keadilan sosial (Pasal 6, 7, 10, 11 dan 13 UUPA), asas penggunaan dan pemeliharaan tanah secara berencana (Pasal 14 dan 15 UUPA), serta asas pemisahan horisontal tanah dengan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya.

d. Sistem Hukum Adat

Hak ulayat mengandung aspek hukum keperdataan dan hukum publik yaitu:

- 1) subjek hak ulayat adalah masyarakat hukum adat, baik territorial maupun genologi, sebagai bentuk bersama para warganya.
- 2) tanah ulayat adalah tanah bersama para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Dengan demikian, tata susunan dan hirarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum adat adalah sebagai berikut:

- 1) hak ulayat masyarakat hukum adat, sebagai hak penguasaan yang tertinggi beraspek privat dan publik.

- 2) hak-hak kepala adat dan para tetua adat, yang bersumber pada hak ulayat beraspek publik semata.
- 3) hak-hak atas tanah sebagai hak-hak individual, yang secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada hak ulayat adalah beraspek privat.

Dalam hukum tanah adat tidak dikenal lembaga hak jaminan atas tanah, dalam pengertian modern tetapi dalam hukum adat dikenal dengan sebutan lembaga “jonggolan”. Dalam sistem hukum tanah yang berkonsepsi komunal, hak penguasaan tanah yang tertinggi adalah hak milik raja, seperti yang berlaku di kerajaan Inggris. Negara-negara yang tidak merupakan kerajaan, hak penguasaan yang tertinggi ada pada Negara, sebagai pengganti kedudukan raja. Bedanya dengan sistem hukum tanah feodal adalah bahwa dalam sistem komunis tidak ada penguasaan tanah secara individual.

2. Hukum Adat Sebagai Pelengkap

Pembangunan Hukum Tanah Nasional yang menuju kepada tersedianya suatu perangkat hukum yang tertulis, merupakan suatu proses yang memakan waktu cukup lama. Selama proses tersebut belum selesai, maka hukum tertulis yang sudah ada (namun belum lengkap) memerlukan pelengkap agar tidak terjadi kekosongan hukum. Dalam hubungannya dengan Hukum Tanah Nasional tertulis yang belum lengkap itulah, norma-norma hukum adat berfungsi sebagai pelengkap. Penggunaan norma-norma hukum adat sebagai pelengkap hukum tanah yang tertulis tersebut bukanlah tanpa syarat. Norma-norma hukum tersebut berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan UUPA. Norma-norma hukum adat yang akan digunakan sebagai pelengkap tersebut harus dibersihkan dari unsur-unsurnya yang “asing”, harus di “saneer” terlebih dahulu hingga menjadi murni kembali.

Berbicara mengenai pengertian hukum tanah adat, tidak terlepas dari dijadikannya hukum adat sebagai dasar hukum pembentukan UUPA. Hal ini sesuai penjelasan konsiderans dalam UUPA, dinyatakan bahwa hukum tanah nasional disusun berdasarkan hukum adat. Pernyataan mengenai hukum adat dalam UUPA dijumpai dalam:

- a. Pasal 5 UUPA dan penjelasannya. Dinyatakan 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 perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.
- b. Dalam penjelasan umum angka III (1) UUPA. Dengan sendirinya hukum agraria yang baru itu harus sesuai dengan kesadaran hukum daripada rakyat banyak. Oleh karena rakyat Indonesia sebagian besar tunduk pada hukum adat, maka hukum agraria baru tersebut akan didasarkan pula pada

ketentuan-ketentuan hukum adat itu, sebagai hukum yang asli, yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional serta disesuaikan dengan sosialisme Indonesia. Sebagaimana dimaklumi maka hukum adat dalam pertumbuhannya tidak terlepas pula dari pengaruh politik dan masyarakat kolonial yang kapitalis dan masyarakat swapraja yang feodal.

- c. Pasal 56 UUPA. Dinyatakan bahwa selama undang-undang mengenai hak milik belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak-hak atas tanah sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang.

Hukum adat tidak selalu dipakai pengertian yang sama. Van Vollenhoven misalnya menyebutkan adanya hukum adat golongan pribumi dan hukum adat golongan timur asing (*haet adat recht van lederlench indie*) tetapi UUPA dan penjelasan ke III angka 1 di atas menghubungkan “hukum adat” yang dalam konsiderans huruf c disebut sebagai tanah nasional.

Hukum adat yang oleh UUPA dijadikan dasar pembentukan hukum tanah nasional bukanlah hukum adatnya golongan timur asing menurut pengertian Van Vollenhoven. Maka tidak ada (alasan) untuk meragukan bahwa yang dimaksudkan UUPA dengan hukum adat itu adalah hukum aslinya golongan rakyat pribumi, yang merupakan hukum yang hidup dalam bentuk yang tidak tertulis dan mengandung unsur-unsur nasional yang asli, yaitu sifat kemasyarakatan dan kekeluargaan, yang berdasarkan keseimbangan serta diliputi oleh suasana keagamaan (Boedi Harsono, 2008:217).

C. Sumber Hukum Tanah Nasional

Hukum agraria nasional adalah hukum agraria yang bersifat nasional, baik sifat nasional dari segi formil maupun nasional dari segi materil. Dari segi formilnya hukum agraria nasional dibuat oleh pembentuk undang undang Indonesia dan disusun pula dalam bahasa Indonesia serta berlaku bagi seluruh rakyat Indonesia. Sedangkan ditinjau dari segi materiilnya hukum agraria nasional berkenaan dengan tujuan, azas azas dan isinya bersifat nasional pula.

Bentuk- bentuk dan urutan tingkatan kaidah kaidah hukum agraria nasional tersebut adalah sebagai berikut :

1. Kaidah kaidah hukum agraria tertulis:
 - a. UUD 1945, khususnya Pasal 33 ayat (3);
 - b. Berbagai Undang Undang;
 - 1) Undang Undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria,

- 2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara,
 - 3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan,
 - c. Peraturan pelaksanaan dari undang undang;
 - 1) Peraturan pelaksana dari UUPA,
 - 2) Peraturan lainnya yang bukan peraturan pelaksanaan UUPA, tetapi dikeluarkan karena sesuatu masalah yang perlu diatur berkaitan dengan hak-hak atas tanah (UU No. 51 Pp tahun 1961 tentang larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya).
 - d. Peraturan peraturan lama yang untuk sementara tetap berlaku berdasarkan ketentuan aturan peralihan.
2. Kaidah kaidah hukum agraria tidak tertulis:
- a. Hukum adat yang sudah di *saneer* menurut Pasal 5, 56 Jo Pasal 58 UUPA.
 - b. Hukum kebiasaan baru termasuk yurisprudensi dan praktik agraria.

Dari bentuk dan urutan tingkatan kaidah hukum agraria nasional, yang merupakan peraturan dasar hukum agraria nasional, maka yang akan dibicarakan dalam hal ini adalah tentang peraturan dasar hukum agraria nasional yaitu UU No.5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan nama Undang Undang Pokok Agraria disingkat UUPA yang diundangkan di dalam Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104 pada tanggal 24 September 1960 dan penjelasannya dimuat di dalam Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043.

UUPA merupakan titik tolak pembangunan hukum tanah nasional, oleh karena itu sudah barang tentu UUPA merupakan sumber utama hukum tanah nasional yang tertulis. Berdasarkan Konsideran, Batang Tubuh khususnya Pasal 5 dan Penjelasan Umum angka III (I) UUPA dapat diketahui dengan jelas bahwa: UUPA mengakui eksistensi hukum adat tentang tanah sebagai dasar hukum tanah nasional yang tidak tertulis. Akan tetapi pengakuan tersebut telah menimbulkan polemik yang belum berkesudahan.

Hukum adat yang disebut dalam UUPA sebagai dasar hukum pertanahan nasional itu bukanlah hukum adat yang sebenarnya, bahkan dipertentangkan hukum adat dengan hukum tanah nasional dan UUPA. Koesno misalnya berpendapat bahwa pembahasan Pasal 5 UUPA menjadikan martabat dan derajat hukum adat menjadi berkurang, memperlakukan hukum adat adalah suatu kemunduran atau suatu langkah mundur (Abdurrahman, 1984 : 53). Pendapat Koesno tersebut benar adanya kalau hukum adat yang dimaksud itu hanyalah norma norma hukumnya saja.

Pendapat Boedi Harsono bahwa hukum adat tidak hanya diartikan sebagai rangkaian norma norma hukum yang merupakan pengejawantahan konsepsi dan azas azasnya, tetapi pengertian hukum adat juga meliputi konsepsi, azas azas dan

lembaga lembaga hukum serta sistemnya yang membuktikan hukum adat sebagai perangkat hukum khas Indonesia (Boedi Harsono, 2008 : 213).

Atas dasar pendekatan demikian, maka hubungan fungsional antara hukum adat dengan hukum tanah nasional, bahwa hukum tanah nasional didasarkan pada hukum adat dan hukum tanah nasional ialah hukum adat. Dalam pembangunan hukum tanah nasional hukum adat dimaksud merupakan sumber hukum utamanya, sedangkan dalam hubungan dengan hukum tanah nasional tertulis, hukum adat berfungsi sebagai hukum yang melengkapi.

D. Ketentuan-Ketentuan Pokok Hukum Tanah Nasional

Adapun yang menjadi dasar pertimbangan dibentuknya UUPA adalah sebagai berikut :

1. Negara RI yang susunan kehidupan rakyatnya termasuk perekonomiannya terutama masih bercorak agraris, maka BARA+K sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur.
2. Hukum agraria kolonial sebagian tersusun berdasarkan sendi sendi dari pemerintah jajahan dan sebagian dipengaruhi olehnya, sehingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan negara dalam menyelesaikan pembangunan semesta.
3. Hukum agraria kolonial tersebut mempunyai sifat dualisme dengan berlakunya hukum adat disamping hukum agraria yang didasarkan atas hukum barat.
4. Bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan tidak menjamin kepastian hukum.

Ciri-ciri hukum agraria kolonial adalah:

1. berazaskan *domein Verklaring*;
2. berdasarkan hukum perdata barat dan hukum adat;
3. bersifat dualism dan pluralism;
4. bertujuan untuk kepentingan penjajah; dan
5. pola kepemilikan tanah bebas tidak ada batas batasnya.

Dari pertimbangan atau alasan tersebut di atas, maka tujuan dibentuknya Hukum Agraria Nasional yang dasar dasarnya termuat di dalam UUPA adalah:

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk mencapai kebahagiaan bagi negara dan rakyatnya.
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
3. Meletakkan dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

1. Dasar Dasar Kenasionalan

- a. **Kesatuan Tanah Air.** Bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan kesatuan tanah air rakyat Indonesia yang

bersatu sebagai bangsa Indonesia (Pasal 1 angka (1) UUPA). ini berarti wilayah negara Indonesia yang terdiri dari BARAK harus dipertahankan keutuhannya dari gangguan siapapun karena merupakan hasil perjuangan bangsa dan seluruh rakyat Indonesia.

- b. **Karunia Tuhan Yang Maha Esa.** Menurut ketentuan hukum adat, hubungan manusia dengan kekayaan alam mempunyai sifat religio magis, artinya kekayaan alam tersebut merupakan anugerah Tuhan kepada masyarakat hukum adat. Ketentuan seperti ini dicantumkan dalam Pasal 1 angka (2) UUPA. Pasal ini menegaskan bahwa bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia.
- c. **Hubungan yang Bersifat Abadi.** Hubungan antar bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya bersifat abadi (Pasal 1 angka (3) UUPA). Ini berarti selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada, maka tidak ada kekuasaan siapapun yang dapat memutuskan hubungan tersebut.
- d. **Negara Sebagai Penguasa.** Negara Indonesia merupakan badan penguasa atas bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya . dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA ditentukan bahwa bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan dari rakyat Indonesia. Kata “dikuasai” bukan berarti dimiliki melainkan negara mempunyai wewenang untuk mengatur peruntukan dan penggunaan tanah.
- e. **Hak Ulayat Diakui Eksistensinya.** Dalam masyarakat hukum adat dikenal hak ulayat. Hak tersebut diakui eksistensinya dalam Pasal 3 UUPA. Di samping juga diakui konsepsi hak untuk menguasai yang dijadikan dasar penentuan hubungan negara dengan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Wewenang masyarakat hukum adat untuk menguasai, menggunakan, dan memelihara diserahkan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan bangsa Indonesia.
- f. **Warga Negara Pemilik Hak Atas tanah.** Hanya WNI yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Sedangkan WNA hanya mempunyai hak pakai. Dalam hal pemilikan hak atas tanah tidak dibedakan antara WNI asli dan keturunan. Subyek hak pada dasarnya hanya orang perseorangan, sedangkan badan hukum tidak dibolehkan.
- g. **Laki-Laki dan perempuan Mempunyai Hak yang Sama.** Menurut ketentuan Pasal 9 ayat 2 UUPA, laki-laki dan perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh hak atas tanah (Sri Sayekti, 2000, hlm 14-15).

2. Dasar Kesatuan Dan Kesederhanaan Hukum

Dasar ini bermaksud untuk memberlakukan suatu sistem hukum yang mudah dipahami oleh masyarakat. Berlakunya UUPA berarti berlakunya satu sistem hukum agraria untuk seluruh wilayah Indonesia yang disebut unifikasi hukum agraria. Pembentukan hukum agraria nasional berdasarkan hukum adat yang sudah dipahami oleh masyarakat. Oleh karena itu, hukum agraria nasional telah memiliki kesederhanaan hukum, yang berarti mudah dipahami oleh masyarakat dan demikian mudah pula dilaksanakan. Kesederhanaan sesuai dengan sifat dan tingkat pengetahuan Bangsa Indonesia. Oleh sebab itu hukumnya harus bersifat sederhana pula. Dengan cara menghapuskan dualisme dan memilih hukum adat sebagai dasar hukum yang baru, maka akan diperoleh kesederhanaan hukum tersebut.

3. Dasar Kepastian Hukum

Dengan bertambah majunya perekonomian masyarakat dan perekonomian nasional maka bertambah pula keperluan akan kepastian mengenai persoalan yang berkaitan dengan kegiatan-kegiatan perekonomian tersebut. Tanah masyarakat semakin lama semakin banyak yang berkaitan dalam kegiatan-kegiatan tersebut, misalnya dalam kegiatan jual beli, sewa menyewa, pemberian kredit dan lain sebagainya. Oleh sebab itulah, semakin lama semakin terasa perlu adanya jaminan kepastian hukum dan kepastian hak di bidang pertanahan. Hukum agraria nasional menentukan kewajiban untuk melaksanakan pendaftaran tanah yang diatur dalam Pasal 19 UUPA. Pendaftaran tanah merupakan kegiatan yang bermaksud untuk memberikan tanda bukti hak atas tanah berupa sertifikat. Sertifikat hak atas tanah memberikan jaminan kepastian hukum.

E. Hak Penguasaan Atas Tanah Menurut Hukum Tanah Nasional

Menurut Hukum Tanah Nasional ada bermacam-macam hak penguasaan atas tanah, yang dapat disusun dalam jenjang tata susunan atau hierarkhi sebagai berikut :

1. Hak Bangsa Indonesia

Berbicara mengenai hak bangsa Indonesia, maka arah dan tujuannya berhubungan erat dengan konsep bangsa dalam arti yang sangat luas. Dalam artian bahwa konsep bangsa merupakan artikulasi dari mengangkat kepentingan bangsa di atas kepentingan perorangan atau golongan. Hal ini berarti bahwa hak bangsa Indonesia atas tanah mempunyai makna bahwa kepentingan bangsa Indonesia di atas kepentingan perorangan atau golongan (Supriadi, 2012: 56). Hak bangsa Indonesia diatur dalam Pasal 1 angka (1) UUPA sampai dengan angka 3 UUPA yang berbunyi sebagai berikut:

- a. Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia
- b. 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
- c. Hubungan hukum antara Indonesia dan bumi, air dan ruang angkasa termasuk dalam ayat 2 pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.

Ketentuan-ketentuan tentang hak bangsa

- a. Sebutan dan isinya, hak bangsa adalah sebutan yang diberikan oleh para ilmuwan hukum tanah pada lembaga hukum dan hubungan konkret dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya, yang dimasukkan dalam pasal 1 angka 2 dan 3 UUPA. Hak bangsa mengandung dua unsur yaitu unsur kepunyaan dan untuk tugas kewenangan yang bertujuan untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama yang dipunyainya.
- b. Pemegang haknya, subyek hak bangsa adalah seluruh rakyat Indonesia sepanjang masa yang bersatu sebagai bangsa Indonesia, yaitu generasi-generasi terdahulu, sekarang dan generasi yang akan datang.
- c. Tanah yang dihakki, hak bangsa meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah Negara republik Indonesia.
- d. Terciptanya hak bangsa tanah bersama tersebut adalah karunia tuhan yang maha esa kepada rakyat Indonesia, yang telah bersatu sebagai bangsa Indonesia, hak bangsa sebagai lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum konkret merupakan suatu kesatuan yang tidak terpisahkan. Hak bangsa sebagai lembaga hukum tercipta pada saat diciptakannya hubungan hukum konkret dengan tanah sebagai karunia tuhan yang maha esa kepada rakyat Indonesia.
- e. Hubungan yang bersifat abadi, hak bangsa merupakan hubungan hukum yang bersifat abadi. Bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air dan ruang angkasa Indonesia masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut. Maka juga tidak mungkin tanah bersama yang merupakan kekayaan nasional tersebut dialihkan kepada pihak lain (Supriadi, 2012, hlm. 57-58).

2. Hak Menguasai dari Negara

Penguasaan mengandung arti sebagai suatu proses, cara perbuatan menguasai atau kesanggupan menggunakan sesuatu. Oleh karena itu, penguasaan atas tanah di dalamnya mengandung pengertian suatu cara atau

perbuatan untuk menguasai sebidang tanah yang berisikan wewenang dan kesanggupan dalam menggunakan dan memanfaatkannya untuk kelangsungan hidup (Farida Patittinggi, 2012: hlm. 76-100).

Hak menguasai negara, diatur dalam Pasal 2 UUPA, yang bunyinya atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 45 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yaitu, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi seluruh rakyat. Hak menguasai dari Negara termaksud memberi 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.

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. Hak menguasai dari Negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Ketentuan-ketentuan Pokoknya

- a. Sebutan dan isinya. Hak Menguasai dari Negara adalah sebutan yang diberikan oleh UUPA kepada lembaga hukum konkret antara Negara dan tanah Indonesia, yang dirinci isi dan tujuannya dalam Pasal 2 ayat 2 dan 3 diatas. Kewenangan Negara dalam bidang pertanahan tersebut merupakan pelimpahan tugas Bangsa. Kewenangan Negara tersebut bersifat publik semata-mata. Maka berbeda benar dengan hubungan hukum yang bersifat pemilikan antara negara dan tanah berdasarkan *domein-verklaring* dalam Hukum Tanah Administratif pada waktu sebelum berlakunya UUPA.
- b. Pemegang haknya. Subyek Hak Menguasai dari Negara adalah Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia.
- c. Tanah yang dihakki. Dalam perkembangan Hukum Tanah Nasional lingkup pengertian tanah-tanah yang di dalam UUPA disebut tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, yang semula disingkat dengan sebutan tanah-tanah Negara mengalami juga perkembangan. Semula pengertiannya mencakup semua tanah yang dikuasai oleh negara di luar apa yang disebut

tanah-tanah hak. Sekarang ini ditinjau dari segi kewenangan penguasannya, ada kecenderungan untuk lebih memperinci status tanah-tanah yang semula tercakup dalam pengertian tanah-tanah Negara itu, menjadi:

- d. Terciptanya hak menguasai dari Negara. Hak Menguasai dari Negara merupakan pelimpahan tugas kewenangan Bangsa Indonesia, yang dilakukan oleh wakil-wakil Bangsa Indonesia pada waktu menyusun Undang-Undang Dasar 1945 dan membentuk Negara Republik Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945. Sebagaimana halnya dengan Hak Bangsa, hak menguasai dari negara yang berupa lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum konkret merupakan suatu kesatuan yang tidak terpisahkan.
- e. Pembebanan hak menguasai dari Negara. Hak Menguasai dari Negara tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain. Tetapi tanah Negara dapat diberikan dengan sesuatu hak atas tanah kepada pihak lain. Pemberian hak atas tanah negara kepada seseorang atau badan hukum, bukan berarti melepaskan Hak Menguasai tersebut dari tanah yang bersangkutan. Tanah tersebut tetap berada dalam penguasaan Negara. Negara tidak melepaskan kewenangannya yang diatur dalam Pasal 2, terhadap tanah yang bersangkutan. Hanya saja seperti dijelaskan dalam Penjelasan Umum, kewenangan Negara terhadap tanah-tanah yang sudah diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak lain, menjadi terbatas, sampai batas kewenangan yang merupakan isi hak yang diberikan. Batas itu wajib dihormati oleh Negara terhadap tanah-tanah yang sudah diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak lain, menjadi terbatas, sampai batas kewenangan yang merupakan isi hak yang diberikan
- f. Pelimpahan pelaksanaannya kepada pihak lain. Hak Menguasai Negara tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain. Tetapi pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang hal itu diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, sebagai tugas pembantuan, bukan otonomi. Segala sesuatunya akan diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- f. Hak menguasai dari negara tidak akan dihapus. Hak menguasai negara sebagai pelimpahan Hak Bangsa tidak akan dihapus selama Negara Republik Indonesia masih ada sebagai negara yang merdeka dan berdaulat (Boedi harsono, 2008 : 267-268).

3. Hak Ulayat Masyarakat

Hak Ulayat diatur dalam Pasal 3 yang bunyinya sebagai berikut dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2, Pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarka atas persatuan bangsa

serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

- a. Sebutan dan isinya. Hak Ulayat adalah nama yang diberikan para ahli hukum pada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret antara masyarakat-masyarakat hukum adat dengan tanah dalam wilayahnya. Dalam bahasa Hukum Adat yang dikenal adalah sebutan bagi tanahnya. Dalam perpustakaan Hukum Adat yang berbahasa Belanda, mengikuti penamaannya oleh van Vollenhoven, lembaganya disebut "*beschikkingrecht*"

Hak Ulayat merupakan seperangkaian wewenang-wewenang dan kewajiban-kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya. Hak Ulayat mengandung 2 unsur, yaitu Unsur Kepunyaan yang termasuk bidang hukum perdata dan unsur tugas-kewenangan untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama, yang termasuk bidang hukum publik. Unsur tugas kewenangan yang termasuk bidang hukum publik tersebut pelaksanaannya dilimpahkan kepada Kepala Adat sendiri atau bersama-sama dengan para Tetua Adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

- b. Pemegang haknya. Pemegang Hak Ulayat adalah masyarakat hukum adat. Ada yang teritorial, karena para warganya bertempat tinggal diwilayah yang sama, seperti nagari di Minangkabau. Ada pula yang genealogik, yang para warganya terikat oleh pertalian darah, seperti suku dan kaum.
- c. Tanah yang dihakki. Yang menjadi obyek Hak Ulayat adalah semu tanah dalam wilayah masyarakat hukum adat teritorial yang bersangkutan. Tidak selalu mudah untuk mengetahui secara pasti batas-batas tanah ulayat suatu masyarakat hukum adat teritorial.
- d. Terciptanya hak ulayat. Hak ulayat sebagai lembaga hukum sudah ada sebelumnya, karena masyarakat hukum adat yang bersangkutan bukan satu-satunya yang mempunyai Hak Ulayat.
- g. Hak ulayat dalam hukum tanah nasional. Hak ulayat dalam kenyataannya tidak ada lagi, tidak akan dihidupkan kembali juga tidak akan diciptakan Hak Ulayat Baru. Dalam rangka Hukum Tanah Nasional tugas kewenangan yang merupakan unsur Hak Ulayat, telah menjadi tugas kewenangan Negara Republik Indonesia, sebagai kuasa dan Petugas Bangsa. Pada kenyataannya kekuatan Hak Ulayat cenderung berkurang, dengan makin menjadi kuatnya hak pribadi para warga atau anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan atas bagian-bagian tanah ulayat yang dikuasainya. Oleh karena itu Hak Ulayat tidak akan diatur dan UUPA juga tidak memerintahkan untuk diatur, karena pengaturan hak tersebut akan berakibat melangsungkan keberadaannya. Maka pengaturan Hak Ulayat yang masih ada dibiarkan tetap berlangsung menurut hukum adat setempat (Supriadi, 2012, hlm. 61-63).

4. Hak-Hak Perorangan Atas Tanah

a. Hak – hak atas tanah (Pasal 4)

- Primer : Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan diberikan di atas tanah negara (Pasal 16)
- Sekunder : Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, Hak Sewa untuk bangunan yang diberikan di atas tanah hak milik, serta hak gadai, hak usaha bagi-hasil, hak menumpang, hak sewa tanah pertanian.

b. Wakaf (Pasal 49)

c. Hak jaminan atas tanah : hak tanggungan (Pasal 23, 33, 39, 51 dan Undang – Undang 4/1996).

Hak-hak atas tanah yang dimaksudkan dalam Pasal 4 diatas ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1) yang bunyinya sebagai berikut: Hak hak atas tanah sebagai maksud dalam Pasal 4 ayat (1) ialah:

- a. Hak milik, terdapat dalam Pasal 20 sampai Pasal 27 UUPA. Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Hak milik dapat terjadi karena penetapan pemerintah dan ketentuan undang-undang. Hak milik dapat hapus dikarenakan yaitu tanahnya jatuh kepada negara (antara lain karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya, serta karena tanahnya ditelantarkan) dan tanahnya musnah.
- b. Hak Guna Usaha (HGU), terdapat dalam Pasal 28 sampai Pasal 34 UUPA. HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. HGU diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar. HGU dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Jangka waktunya maksimal 25 tahun dan dapat diperpanjang maksimal 25 tahun. Yang dapat mempunyai HGU ialah WNI serta Badan Hukum yang berkedudukan di Indonesia. HGU terjadi karena penetapan pemerintah. HGU dapat hapus antara lain karena jangka waktunya berakhir, dicabut untuk kepentingan umum, tanahnya ditelantarkan dan tanahnya musnah.
- c. Hak Guna Bangunan (HGB), terdapat dalam Pasal 35 sampai Pasal 40 UUPA. HGB adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan waktu maksimal 30 tahun dan dapat diperpanjang maksimal 20 tahun. HGB dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Yang dapat mempunyai HGU ialah WNI serta Badan Hukum yang berkedudukan di Indonesia. HGB dapat hapus antara lain karena jangka waktunya berakhir, dicabut untuk kepentingan umum, tanahnya ditelantarkan dan tanahnya musnah.
- d. Hak Pakai, terdapat dalam Pasal 41 sampai Pasal 43 UUPA. Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasainya langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang

dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang.. hak pakai dapat diberikan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu, dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa. Yang dapat mempunyai hak pakai adalah WNI, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum yang berkedudukan di Indonesia serta badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

- e. Hak Sewa untuk bangunan, terdapat dalam Pasal 44 sampai Pasal 45 UUPA. Seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia mempergunakan tanah milik orang lain maka ia membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa. Pembayaran uang sewa dilakukan satu kali atau pada tiap-tiap waktu tertentu serta sebelum atau sesudah tanahnya dipergunakan. Yang dapat menjadi pemegang hak sewa adalah WNI, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum yang berkedudukan di Indonesia serta badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.
- f. Hak Membuka Tanah dan Memungut Hasil Hutan, terdapat dalam Pasal 46 UUPA. Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh Warga Negara Indonesia.
- g. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53 UUPA.

Hak-hak atas tanah yang sifatnya sementara tersebut diatur dalam Pasal 53 yang berbunyi sebagai berikut hak-hak yang sifatnya ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya dalam waktu yang singkat. Pasal-Pasal UUPA mengenai Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah telah dilengkapi dengan ketentuan pelaksanaan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah yang mulai berlaku tanggal 17 Juni 1996.

Hak penguasaan atas tanah di dalam hukum tanah oleh Boedi Harsono dibedakan menjadi dua, yaitu sebagai lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum konkret. Hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum adalah jika hak penguasaan itu belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya, misalnya HM, HGU, HGB dan HP. Sementara itu hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum konkret adalah, jika hak penguasaan itu telah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai objeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek atau pemegang haknya.

Ketentuan hukum tanah yang mengatur hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum, mencakup: a) pemberian nama pada hak penguasaan

atas tanah, b) penetapan isinya, yaitu menentukan apa saja yang boleh, wajib dan dilarang untuk diperbuat oleh pemegang hak serta jangka waktunya, c) pengaturan subjeknya, yaitu siapa saja yang boleh menjadi pemegang hak dan syarat-syarat penguasaannya, dan d) pengaturan tanahnya.

Hukum tanah yang mengatur hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum konkret, mencakup pengaturan mengenai: a) penciptaan menjadi suatu hubungan hukum yang konkret, dengan nama dan sebutan macam-macam hak atas tanah, b) pembebanannya dengan hak-hak lain, c) pemindahannya kepada pihak lain, d) hapusnya hak, dan e) pembuktiannya (Boedi Harsono, 2013: 25-27; FX. Sumarja, 2015: 170-171).

F. Rangkuman

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) mengakhiri dualisme perangkat hukum yang mengatur bidang pertanahan dan menciptakan hukum tanah nasional yang tunggal, yang didasarkan pada hukum adat. Dalam pembangunan hukum tanah nasional hukum adat merupakan sumber utama dan sumber pelengkap. Pemberlakuan UUPA merupakan titik tolak perubahan hukum tanah yang fundamental di Indonesia. Hal ini diketahui dari maksud dan tujuan dibentuknya UUPA. Hukum Tanah Nasional yang termuat dalam UUPA mengatur bermacam – macam hak penguasaan atas tanah mulai dari hak bangsa Indonesia, hak menguasai negara sampai hak-hak perorangan yang terdapat dalam Pasal 16 dan Pasal 53 UUPA.

G. Pertanyaan Latihan

1. Jelaskan mengapa hukum adat dijadikan sebagai sebagai dasar pembentukan hukum tanah nasional!
2. Jelaskan beberapa alasan/dasar pertimbangan diciptakannya UUPA!
3. Jelaskan tujuan dibentuknya hukum agraria nasional yang dasar-dasarnya termuat di dalam UUPA!
4. Tuliskan macam – macam hak penguasaan atas tanah yang terdapat dalam hukum tanah nasional!
5. Hubungan manusia dengan kekayaan alam bersifat religio magis. Jelaskan maksud tersebut!

H. Daftar Pustaka

- Abdurrahman, 1984, *Tentang dan Sekitar UUPA*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung
- Boedi Harsono, 2013, *Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*. Penerbit Trisakti, Jakarta.
- Farida Patittinggi, 2012, *Dimensi Penguasaan Penguasaan Pulau-Pulau Kecil*

- FX. Sumarja, 2015, *Politik Hukum Larangan Kepemilikan Tanah Oleh Orang Asing Untuk Melindungi Hak Atas Tanah WNI*, Disertasi, FH Undip, Semarang.
- Soedewi, Sri, Masjchoen Sofwan. 1981. *Hukum Perdata: Hak Jaminan Atas Tanah*. Yogyakarta: Liberty
- Sri Sayekti, 2000. *Hukum Agraria Nasional*, Penerbit Universitas Lampung, Bandar Lampung
- Sudargo Gautama , Soetiyarto dan Ellyda T, *Komentar atas Peraturan-Peraturan Pelaksanaan UUPA*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung
- Sudirman, Upik Hamidah, Ati Yuniati, 2013, *Hukum Agraria*, PKKPUU FH Unila, Bandar Lampung.
- Supriadi, 2012. *Hukum Agraria*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta
- Undang Undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang pertambangan Mineral dan Batu Bara
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
- Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah

BAB IV

PENDAFTARAN TANAH

A. Pendahuluan

Pemberian jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan memerlukan perangkat hukum tertulis, yang lengkap, jelas, dan dilaksanakan secara konsisten, serta penyelenggaraan pendaftaran tanah yang efektif. Sebagai perangkat hukum dibidang pendaftaran tanah dikeluarkan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 19 UUPA. Pendaftaran tanah setelah lahirnya UUPA mencakup landasan hukum dan pengertian pendaftaran tanah, asas dan tujuan, obyek dan sistem, kekuatan pembuktian sertipikat, dan penyelenggara pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah untuk pertama kali, pemeliharaan data pendaftaran tanah, serta sanksi dan biaya pendaftaran tanah.

B. Landasan Hukum & Pengertian Pendaftaran Tanah

Landasan Hukum Pendaftaran Tanah terdapat dalam Pasal 19 UUPA yang mengatur bahwa :

- 1) Untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah RI menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah;
- 2) Pendaftaran tanah tersebut meliputi kegiatan:
 - a) pengukuran, pemetaan 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;
- 3) Pendaftaran tanah diselenggarakan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial, ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya menurut pertimbangan menteri;
- 4) Biaya pendaftaran tanah akan diatur dengan peraturan pemerintah dengan ketentuan bagi rakyat yang mampu membebaskan diri dari pembayaran biaya.

Pasal 19 ini ditujukan kepada pemerintah, sedangkan bagi para pemegang hak atas tanah untuk melakukan pendaftaran tanah diatur dalam pasal 23, 32 dan 38 UUPA.

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 sertipikat sebagai 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.

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registration*) dan pemeliharaan data pendaftaran tanah (*maintenance*). Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan berdasarkan PP No. 10 tahun 1961 dan PP No. 24 tahun 1997. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui, pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis.

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala BPN. Dalam hal suatu desa/Kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis, pendaftaran dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadis.

Pendaftaran secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadis dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas objek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya. Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian. Perubahan itu misalnya terjadi sebagai akibat beralihnya, dibebaninya atau berubahnya nama pemegang hak yang telah didaftar, hapusnya atau diperpanjangnya jangka waktu hak yang sudah berakhir, pemecahan, pemisahan dan penggabungan bidang tanah yang haknya ada didaftar.

Agar data yang tersedia di kantor pertanahan selalu sesuai dengan keadaan yang mutakhir, dalam Pasal 36 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 ditentukan bahwa para pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan-perubahan yang dimaksudkan kepada kantor pertanahan. Ketentuan mengenai wajib daftar itu juga ada dalam Pasal 4 ayat (3).

PPAT bahkan diwajibkan mencocokkan lebih dahulu isi sertifikat hak yang bersangkutan dengan daftar-daftar yang ada di kantor pertanahan sebelum membuat akta yang diperlukan. Ini sesuai dengan asas mutakhir pendaftaran tanah. Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah. Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan sehingga data yang tersimpan di kantor pertanahan selalu

sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat (FX. Sumarja, 2015, hlm 17-22).

C. Asas dan Tujuan Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Penjelasan Pasal 2 PP No. 24 tahun 1997 menyebutkan:

1. Asas sederhana dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.
2. Asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum.
3. Asas terjangkau dimaksudkan untuk keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah.
4. Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir.
5. Asas terbuka dimaksudkan data pendaftaran tanah yang tersimpan di kantor pertanahan dapat diakses oleh masyarakat yang berkepentingan menurut ketentuan yang berlaku.

Tujuan diselenggarakannya pendaftaran tanah pada hakikatnya sudah ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA, yaitu bahwa pendaftaran tanah merupakan tugas pemerintah, yang diselenggarakan dalam rangka menjamin kepastian hukum dibidang pertanahan (*suatu rechtskadaster atau legal cadastre*). Rincian tujuan pendaftaran tanah adalah:

1. Memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, sataun rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar, agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang haknya diberikan sertipikat sebagai surat tanda buktinya.
2. 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. Untuk penyajian data tersebut diselenggarakan oleh kantor pertanahan kabupaten/kota.
3. Terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi dibidang pertanahan. Untuk mwncapai tertib administrasi tersebut setiap

bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya wajib didaftar (Supriadi, 2012, hlm 164-165).

Dengan demikian, maka tujuan pendaftaran tanah adalah menjamin kepastian hukum hak-hak atas tanah. Jaminan kepastian hukum hak-hak atas tanah tersebut meliputi :

- a) Kepastian hukum atas objek bidang tanahnya, yaitu letak, batas-batas dan luasnya bidang tanah (objek hak);
- b) Kepastian hukum atas subjek haknya, yaitu siapa yang menjadi pemiliknya (subjek hak);
- c) Kepastian hukum atas jenis hak atas tanahnya.

Kepastian objek dan subjek hak sangat diperlukan dalam lalu lintas hukum mengenai hak-hak atas tanah, sehingga oleh pemerintah dikebanyakan negara diselenggarakan suatu sistem keterbukaan/pengumuman mengenai hak atas tanah atau sistem publisitas. Publisitas berarti prinsip dimana setiap orang dapat mengetahui semua hak-hak atas tanah dan semua perbuatan hukum mengenai tanah.

Guna menjamin kepastian hukum hak-hak atas tanah, maka pendaftaran tanah harus meliputi dua kegiatan yaitu:

- a) Kadaster hak, yaitu kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah hak dan pendaftaran bidang-bidang tanah tersebut dalam daftar-daftar tanah. Bidang-bidang tanah hak adalah bidang-bidang tanah yang dimiliki orang atau badan hukum dengan sesuatu hak;
- b) Pendaftaran hak, yaitu kegiatan pendaftaran hak-hak dalam daftar-daftar buku tanah atas pemegang haknya (H.M. Arba, 2015, hlm 153-154).

D. Objek & Sistem Pendaftaran Tanah

1. Obyek Pendaftaran Tanah antara lain:

- a) Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik, Hak Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai;
- b) Hak Pengelolaan;
- c) Tanah Wakaf;
- d) Hak Milik Atas Satuan Rumah Rusun;
- e) Hak Tanggungan;
- f) Tanah Ulayat;
- g) Tanah Negara.

Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai ada yang diberikan oleh Negara. Tetapi dimungkinkan juga diberikan oleh pemegang Hak Milik atas tanah, tetapi selama belum ada pengaturan mengenai tata cara pembebanannya dan disediakan formulir akta pemberiannya, sementara belum akan ada Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai diberikan oleh pemegang Hak Milik atas tanah.

Berbeda dengan obyek-obyek pendaftaran tanah lain, dalam hal tanah Negara pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang bersangkutan dalam daftar tanah. Untuk tanah Negara tidak disediakan buku tanah dan karenanya juga tidak diterbitkan sertipikat. Obyek pendaftar tanah yang lain didaftarkan dengan membukukannya dengan peta pendaftaran dan buku tanah serta menerbitkan sertipikat sebagai surat tanda bukti haknya. Menurut Pasal 1 Ayat (3) PP No. 24 Tahun 1997 dirumuskan, bahwa tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah. Kiranya yang dimaksudkan sebagai obyek pendaftar tanah bukan tanah Negara dalam arti yang luas, melainkan terbatas pada tanah Negara dalam arti yang sempit.

2. Sistem Pendaftaran Tanah

Menurut Boedi Harsono sistem pendaftaran yang digunakan adalah system pendaftaran hak (*registration of titles*), sebagaimana digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut PP No. 10 Tahun 1961. Bukan sistem pendaftaran akta. Hak tersebut tampak dengan adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar. Hak atas tanah, Hak Pengelolaan, tanah wakaf dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun didaftarkan dengan membukukannya dalam buku tanah yang memuat data yuridis dan data fisik bidang tanah yang bersangkutan dan sepanjang ada surat ukurnya dicatat pada surat ukur tersebut. Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur tersebut *merupakan bukti*, bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah didaftarkan. Menurut Pasal 31 PP No. 24 tahun 1997 untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan diterbitkan sertipikat sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftarkan dalam buku tanah.

Menurut Boedi Harsono sistem publikasi yang digunakan tetap seperti dalam pendaftaran tanah menurut PP No. 10 Tahun 1961, yaitu *system negative yang mengandung unsure positif* karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA. Bukan sistem publikasi negative yang murni. Sistem publikasi yang negative murni tidak akan menggunakan system pendaftaran hak. Juga tidak akan ada pernyataan seperti dalam pasal-pasal UUPA tersebut, bahwa sertipikat merupakan alat bukti yang kuat (Boedi Harsono, 2013, hlm 477).

E. Kekuatan Pembuktian Sertipikat & Satuan Wilayah Pendaftaran Tanah

Dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dalam Pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 diberikan penjelasan resmi mengenai arti “berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”. Dijelaskan bahwa sertipikat merupakan surat tanda bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan tanah yang bersangkutan. Ini berarti, selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berpekara di pengadilan.

Sudah barang tentu data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan, karena data itu diambil dari surat ukur dan buku tanah tersebut. Dalam hubungan ini maka data yang dimuat dalam surat ukur dan buku tanah itu mempunyai sifat terbuka untuk umum, sehingga yang berkepentingan dapat (PPAT bahkan wajib) mencocokkan data dalam sertipikat itu dengan yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang disajikan di Kantor Pertanahan.

Satuan Wilayah Tata Usaha Pendaftaran Tanah sebagaimana halnya dengan penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut PP 10 Tahun 1961, desa dan kelurahan dijadikan suatu wilayah usaha pendaftaran. Pembukuan data fisik dan data yuridis dilakukan di desa/kelurahan demi desa/kelurahan, tetapi khusus untuk pendaftaran Hak Guna Usaha, Hak Pengelolaan, Hak Tanggungan dan tanah Negara satuan tata usaha pendaftarannya adalah kabupaten/kota. Hal ini mengingat pada umumnya areal Hak Guna Usaha, Hak Pengelolaan dan tanah Negara meliputi beberapa bidang tanah yang terletak di beberapa desa atau kelurahan. Sesuai ketentuan Pasal 19 UUPA pendaftaran tanah diselenggarakan oleh pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional (BPN).

F. Penyelenggara dan Pelaksana Pendaftaran Tanah

Berdasarkan ketentuan Pasal 19 UUPA pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional (BPN). BPN terbentuk berdasarkan Keppres No. 26 tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional. Pasal 3 mengatur salah satu tugas BPN, yaitu melaksanakan pengukuran, pemetaan serta pendaftaran tanah dalam upaya memberikan kepastian hak di bidang pertanahan.

Pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali mengenai kegiatan-kegiatan tertentu yang ditugaskan kepada pejabat lain. Yaitu kegiatan-kegiatan yang pemanfaatannya bersifat nasional atau melebihi

wilayah kerja Kepala Kantor Pertanahan, misalnya pengukuran titik dasar teknik dan pemetaan fotogrametri. Dalam melaksanakan tugas tersebut Kepala Kantor pertanahan dibantu oleh pejabat Akta Tanah (PPAT) dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu menurut PP No. 24 Tahun 1997 dan peraturan perundang-undangan yang terkait. Misalnya pembuatan Akta Ikrar Wakaf, pembuatan surat kuasa membebaskan hak tanggungan (SKMHT) oleh notaris, pembuatan risalah lelang oleh pejabat lelang, dan adjudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis oleh panitia adjudikasi.

Menurut Pasal 1 angka 4 UU No. 4 Tahun 1996 disebutkan bahwa PPAT adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak atas tanah dan pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasal 1 angka 24 PP No. 24 tahun 1997 menyebutkan bahwa PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu. Pasal 1 angka 1 PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT, diatur bahwa PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai pembuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.

Perbuatan hukum tertentu tersebut di atas menurut Pasal 2 ayat (2) PP 3 Tahun 1998 adalah :

- 1) Jual beli
- 2) Tukar menukar
- 3) Hibah
- 4) Pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng)
- 5) Pembagian hak bersama
- 6) Pemberian HGB/Hak Pakai atas tanah Hak Milik
- 7) Pemberian Hak Tanggungan
- 8) Pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan

Pasal 5 PP No. 37 Tahun 1998 menetapkan bahwa PPAT diangkat dan diberhentikan oleh Menteri. Untuk mempermudah rakyat di daerah terpencil yang tidak ada PPAT dalam melakukan perbuatan hukum mengenai tanah atau untuk melayani golongan masyarakat tertentu dapat ditunjuk PPAT Sementara atau PPAT Khusus. Yang dapat ditunjuk sebagai PPAT Sementara itu adalah Pejabat Pemerintah yang menguasai keadaan daerah yang bersangkutan, yaitu Camat atau Kepala Desa. Kepala Kantor Pertanahan dapat ditunjuk sebagai PPAT Khusus, misalnya untuk pembuatan akta PPAT tertentu bagi Negara sahabat. PPAT dan PPAT Sementara dapat menjalankan jabatannya sebagai PPAT setelah mengangkat sumpah jabatan PPAT dihadapan Kepala Kantor Pertanahan dan untuk PPAT Khusus tidak perlu.

Kegiatan PPAT membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan tugas dibidang pendaftaran tanah, khususnya dalam bidang pemeliharaan data

pendaftaran tanah. Hal ini diatur dalam PP No. 24 Tahun 1997 Pasal 37 s/d 40 (pemindahan hak), Pasal 44 (pembebanan hak), Pasal 51 (pembagian hak bersama) dan Pasal 62 (sanksi administrative jika dalam melaksanakan tugasnya mengabaikan ketentuan-ketentuan yang berlaku). Dengan demikian tugas pokok PPAT adalah membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan sebagian tugas dibidang pendaftaran tanah, pemindahan hak, akta pembagian hak bersama dan akta pembebanan Hak Tanggungan. Akta PPAT merupakan salah satu sumber utama dalam rangka pemeliharaan data pendaftaran tanah.

Akta otentik terdiri dari dua kata, yaitu akta dan otentik. Akta dalam arti luas adalah perbuatan, perbuatan hukum (*rechtshandeling*), atau suatu tulisan yang dibuat untuk dipakai sebagai bukti adanya suatu perbuatan hukum. Otentik (*authentiek*) berarti bersifat umum, bersifat jabatan, memberi pembuktian yang sempurna. Akta otentik berarti suatu tulisan yang dibuat oleh pejabat yang berwenang untuk dipakai sebagai bukti adanya suatu perbuatan hukum yang member pembuktian sempurna.

Untuk dapat diangkat menjadi PPAT harus memenuhi syarat :

- a) Warga Negara Indonesia
- b) Berkelakuan baik
- c) Belum pernah dihukum penjara
- d) Sehat jasmani dan rohani
- e) Berusia sekurang-kurangnya 30 tahun
- f) Lulusan program pendidikan notariat/program pendidikan khusus PPAT
- g) Lulus ujian yang diselenggarakan BPN (materi ujian, Hukum Tanah Nasional, Pendaftaran Tanah, Peraturan Jabatan PPAT dan pembuatan akta PPAT).

PPAT dapat merangkap jabatan sebagai Notaris, Konsultan atau Penasihat Hukum, namun dilarang merangkap jabatan atau profesi sebagai pengacara/advokat, PNS atau Pegawai BUMN/BUMD. PPAT berhenti menjabat sebagai PPAT karena :

- a) Meninggal dunia ; atau
- b) Mencapai usia 65 Tahun ; atau
- c) Diangkat dan mengangkat sumpah jabatan atau melaksanakan tugas sebagai Notaris dengan tempat kedudukan di Kabupaten/ Kota yang lain dari pada daerah kerjanya sebagai PPAT ; atau
- d) Diberhentikan oleh Menteri ; atau
- e) Bagi PPAT Sementara atau Khusus tidak lagi memegang jabatan sebagai Camat atau Kepala Kantor Pertanahan.

Daerah kerja PPAT adalah satu wilayah kerja Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota. Bagi PPAT Sementara dan Khusus daerah kerjanya mengikuti wilayah kerjanya sebagai pejabat Pemerintahan yang menjadi dasar penunjukkan. Apabila wilayah Kabupaten/Kota dipecah menjadi 2 (dua) atau lebih wilayah Kabupaten/ Kota, dalam waktu satu Tahun sejak diundangkannya pemekaran wilayah

tersebut PPAT harus memilih salah satu daerah kerja. Apabila tidak memilih sampai dengan batas waktu yang ditentukan maka wilayah kerjanya ditetapkan di wilayah kantor PPAT berada. Uang jasa (honorarium) bagi PPAT dan PPAT Sementara, termasuk uang jasa untuk saksi tidak boleh melebihi 1% (satu persen) dari harga yang tercantum didalam akta. Mereka wajib memberikan jasa tanpa memungut biaya kepada seseorang yang tidak mampu. Bagi PPAT Khusus dalam melaksanakan tugasnya tanpa memungut biaya.

G. Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali

Pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registration*), ialah pendaftaran untuk pertama kalinya atas sebidang tanah yang meliputi tiga kegiatan, yaitu bidang fisik atau teknis kadasteral, bidang yuridis dan penerbitan dokumen tanda bukti hak. Kegiatan pendaftaran tanah pertama kali, merupakan kegiatan fisik untuk memperoleh data mengenai letaknya, batas-batasnya, luasnya, dan bangunan-bangunan yang terdapat diatasnya. Penetapan batas dan pemberian tanda-tanda batas yang jelas berdasarkan penunjukan oleh pemegang hak tanah, dengan persetujuan pemilik tanah berbatasan (*contradictoire-delimitatie*). Selanjutnya diadakan pengukuran diikuti dengan perhitungan luas dan pembuatan peta bidang tanahnya yang kemudian diterbitkan menjadi surat ukur (Muchtar Wahid, 2008, hlm 76-77).

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi :

- a) Pengumpulan dan pengolahan data fisik
- b) Pengumpulan dan pengolahan data yuridis serta pembekuan haknya
- c) Penerbitan sertifikat
- d) Penyajian data fisik dan data yuridis, dan
- e) Penyimpanan daftar umum dan dokumen

Pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran secara sistematis dan sporadik. Pendaftaran sistematis dilaksanakan atas perkara BPN (pemerintah) yang didasarkan atas suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan yang berkesinambungan. Pelaksanaannya didasarkan pada wilayah yang ditunjuk oleh Menteri atas usul Kakanwil BPN Propinsi. Satuan lokasi pendaftaran tanah secara sistematis adalah seluruh atau sebagian wilayah desa/kelurahan. Usulan lokasi tersebut diutamakan desa/kelurahan yang: sebagian wilayah sudah didaftar secara sistematis :

- a) Jumlah bidang tanah yang terdaftar relative kecil sekitar 30%
- b) Merupakan daerah pengembangan perkotaan yang tingkat pembangunannya tinggi
- c) Merupakan daerah pertanian yang produktif

Biaya pendaftaran sistematis dari anggaran pusat, daerah atau secara swadaya masyarakat atas persetujuan menteri. Pendaftaran sporadik dilaksana-

kan atas permintaan pihak yang berkepentingan. Untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik, pertama-tama dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan. Pengukuran dan pemetaan meliputi:

- a) Pembuatan peta dasar pendaftaran
- b) Penetapan batas bidang-bidang tanah
- c) Pengukuran dan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran
- d) Pembuatan peta daftar tanah
- e) Pembuatan surat ukur

Peta dasar digunakan sebagai dasar pembuatan peta pendaftaran tanah. Pengukuran dan pemetaan untuk pembuatan peta dasar pendaftaran tanah diselenggarakan dengan cara *terrestrial*, *fotogrametik* atau metode lain. Pengukuran dan pemetaan secara fotogrametik adalah pengukuran dan pemetaan dengan menggunakan sarana foto udara. Peta dasar pendaftaran dibuat dengan skala 1:1000 atau lebih besar lagi untuk daerah pemukiman, 1:2500 atau lebih besar untuk daerah pertanian dan 1:10000 untuk daerah perkebunan besar. Pembuatan peta dasar pendaftaran berupa peta garis atau peta foto. Pembuatan peta dasar pendaftaran dilaksanakan dengan mengikatkan ke titik dasar teknik nasional.

Untuk memperoleh data fisik yang diperlukan, bidang-bidang tanah diukur setelah ditetapkan letak dan batas-batasnya serta ditempatkan tanda-tanda batas. Penetapan batas tanah diupayakan berdasarkan kesepakatan para pihak. Yang berkepentingan (yaitu pemegang hak atas tanah yang berbatasan) atau secara *Contradictoire delimitatie*. Apabila dalam penetapan batas bidang tanah, pemohon pengukuran tidak dapat hadir maka penunjukan batas dapat dikuasakan secara tertulis kepada orang lain. Apabila dalam penetapan batas bidang tanah tidak ada kesepakatan sampai saat akan ditetapkannya batas dan pengukuran, maka ditetapkan batas sementara berdasarkan batas-batas yang menurut kenyataannya merupakan batas-batas bidang tanah yang bersangkutan.

Bidang-bidang tanah yang ditetapkan batas-batasnya, diukur kemudian dipetakan dalam peta dasar pendaftaran. Jika dalam wilayah pendaftaran tanah secara sporadik belum ada peta dasar pendaftaran dapat digunakan peta lain, misalnya dari instansi Pekerja Umum dan Instansi pajak. Dalam keadaan terpaksa belum tersedia peta dasar pendaftaran ataupun peta lain, pembuatan peta dasar pendaftaran dapat dilakukan bersamaan dengan pengukuran dan pemetaan bidang tanah bersangkutan dengan bidang tanah bersangkutan dan bidang-bidang tanah sekelilingnya yang berbatasan sehingga letak tanah tersebut dapat ditentukan. Bidang atau bidang-bidang tanah yang sudah dipetakan atau dibukukan nomor pendafatarannya pada peta pendaftaran, pendaftaran dalam daftar tanah. Daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran. Daftar tanah per desa/kelurahan. Dalam daftar tanah memuat semua bidang tanah oleh perorangan

atau badan maupun pemerintahan dengan suatu hak atau negara yang terletak di desa yang bersangkutan. Daftar tanah dimaksudkan sebagai sumber informasi yang lengkap mengenai nomor bidang. Lokasi dan penunjukan surat ukur bidang-bidang tanah yang ada didalam pendaftaran, baik sebagai pendaftaran untuk pertama kali atau untuk kemudian.

Untuk pendaftaran haknya, bidang-bidang tanah yang sudah diukur serta dalam peta pendaftaran dipetakan dan dibuatkan surat ukur. Bagi wilayahnya pendaftaran tanah secara sporadik yang belum tersedia surat ukur dibuat dari hasil pengukuran dan pemetaan bidang tanah dengan menggunakan peta lain. Dalam kegiatan pengumpulan data yuridis diadakan perbedaan antara pembuktian hak-hak baru dan hak-hak lama. Hak-hak baru adalah hak yang baru diberikan atau diciptakan sejak mulai berlakunya PP No. 24 Tahun 1997, sedang hak-hak lama yaitu hak-hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak yang ada pada waktu mulai berlakunya UUPA dan hak-hak yang belum didaftar menurut PP No.10 Tahun 1961.

Menurut Pasal 23 PP No. 24 Tahun 1997 ditentukan, bahwa untuk keperluan pendaftaran :

- 1) Hak atas tanah baru, data yuridis yang diperlukan adalah:
 - a) Penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku, apabila tanah tersebut berasal dari tanah negara atau dari tanah pengelolaan dapat diberikan secara individual, kolektif ataupun secara umum.
 - b) Asli akta PPAT yang memuat yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang Hak Milik kepada penerima hak yang bersangkutan, apabila mengenai Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah Hak Milik.
- 2) Hak Pengelolaan, data yuridisnya adalah penetapan pemberian hak pengelolaan dari pejabat yang berwenang.
- 3) Tanah wakaf, data yuridisnya adalah akta ikrar wakaf yang dibuat dihadapan pejabat ikrar wakaf (PPAIW). Ditinjau dari sudut obyeknya pembukuan tanah wakaf merupakan pendaftaran untuk yang pertama kali, meskipun bidang tanah yang bersangkutan sebelumnya sudah didaftar sebagai tanah Hak Milik. Wakaf lahir dengan diucapkan ikrar wakaf oleh wakif dihadapan pejabat pembuat ikrar wakaf yang dibuktikan dengan ikrar wakaf yang dibuat oleh pejabat tersebut.

Untuk membuktikan hak atas tanah yang sudah ada dan berasal dari konversi hak-hak lama dan data yuridisnya dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai hak tersebut berupa: 1) bukti terulis, 2) Keterangan sanksi, 3) dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya ditentukan oleh panitia adjudikasi /kepala kantor pertanahan dianggap cukup sebagai dasar mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya (Pasal 24 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997). Alat bukti-bukti tersebut adalah bukti-bukti pemilikan.

H. Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah

1. Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah

Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah didaftar. Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan tersebut kepada Kantor Pertanahan. Peristiwa-peristiwa hukum yang menyebabkan perubahan data yuridis adalah:

- a. Peralihan hak karena jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya;
- b. Peralihan hak karena pewarisan;
- c. Peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi;
- d. Pembebanan/peralihan hak tanggungan;
- e. Hapusnya hak atas tanah, hak pengelolaan, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan;
- f. Pembagian hak bersama;
- g. Berdasarkan putusan pengadilan/penetapan ketua pengadilan;
- h. Pemegang hak ganti nama;
- i. Perpanjangan jangka waktu.

Peristiwa-peristiwa hukum yang menyebabkan perubahan data fisik adalah:

- a. Pemecahan bidang tanah;
- b. Pemisahan sebagian atau beberapa bagian dari bidang tanah;
- c. Penggabungan dua atau lebih bidang tanah.

Pasal 37 PP 24 Tahun 1997 menetapkan, 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 melalui lelang. Hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pembuatan akta PPAT wajib dihadiri oleh para pihak yang melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan atau kuasanya dan disaksikan oleh sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi yang memenuhi syarat untuk bertindak sebagai saksi dalam perbuatan hukum itu. Terdapat 8 jenis akta PPAT yang formulirnya telah disediakan oleh BPN, yaitu:

1. Akta Jual Beli
2. Akta Tukar Menukar
3. Akta Hibah
4. Akta Pemasukan ke Dalam Perusahaan
5. Akta Pembagian Hak Bersama
6. Akta Pemberian Hak Tanggungan
7. Akta Pemberian Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Milik
8. Akta Pemberian Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik

Kepala Kantor Pertanahan tidak akan mendaftarkan perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta, yang tidak menggunakan formulir sesuai dengan bentuk yang ditetapkan. Akta PPAT merupakan salah satu sumber data bagi pemeliharaan data pendaftaran tanah. Oleh karena itu PPAT bertanggung jawab untuk memeriksa syarat-syarat untuk sahnya perbuatan hukum yang bersangkutan. Antara lain mencocokkan data yang terdapat dalam sertifikat dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan.

Pada tahun 2012 terbit Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 8 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Dasar pertimbangan keluarnya perkaban ini adalah guna meningkatkan pelayanan pertanahan, terhitung mulai tahun 2013 penyiapan dan pembuatan blanko akta Pejabat Pembuat Akta Tanah dilakukan oleh masing-masing Pejabat Pembuat Akta Tanah, Pejabat Pembuat Akta Tanah Pengganti, Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, atau Pejabat Pembuat Akta Tanah khusus.

Peraturan ini mulai berlaku pada tanggal 2 Januari 2013, sehingga penyiapan dan pembuatan akta dilakukan oleh masing-masing Pejabat Pembuat Akta Tanah, Pejabat Pembuat Akta Tanah Pengganti, Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, atau Pejabat Pembuat Akta Tanah Khusus, blangkonya mengikuti lampiran Perkaban No. 8 Tahun 2012. Terdapat delapan blanko yang disiapkan, meliputi: a) Akta Jual Beli; b) Akta Tukar Menukar; c) Akta Hibah; d) Akta Pemasukan Ke Dalam Perusahaan; e) Akta Pembagian Hak Bersama; f) Akta Pemberian Hak Tanggungan; g) Akta Pemberian Hak Guna Bangunan/ Hak Pakai di atas Tanah Hak Milik; h) Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan.

Dokumen-dokumen yang diperlukan untuk pembuatan akta yang bersangkutan diserahkan kepada PPAT yang berwenang membuatnya. Apabila obyek perbuatan hukumnya sudah didaftar, yaitu hak-hak atas tanah pemberian baru dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, wajib diserahkan sertifikatnya yang asli. Akta PPAT dibuat sebanyak 2 rangkap, yang semuanya asli (*in origianali*). Satu lembar disimpan di Kantor PPAT, sedangkan satu lembar lainnya disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan untuk keperluan pendaftaran pemindahan haknya. Kepada pihak-pihak yang bersangkutan diberikan salinan. Selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal ditanda-tanganinya akta yang bersangkutan, PPAT sebagai pejabat pelaksana pendaftaran tanah, wajib menyampaikan akta yang dibuatnya, berikut dokumen-dokumen yang bersangkutan ke Kepala Kantor Pertanahan, agar dapat segera dilaksanakan proses pendaftarannya. Kewajiban PPAT itu hanya terbatas pada penyampaian akta yang bersangkutan berikut berkas-berkasnya. Pendaftaran kegiatan selanjutnya serta penerimaan sertifikatnya menjadi urusan pihak yang ber-kepentingan sendiri.

Dalam hal pemindahan hak mengenai bidang tanah yang sudah didaftar atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, dokumen-dokumen yang disampaikan itu terdiri dari:

- 1) Surat permohonan pendaftaran peralihan hak yang ditanda tangani oleh penerima hak atau kuasanya, sedang apabila bukan penerima hak sendiri yang mengajukan permohonan, disertai surat kuasa tertulis.
- 2) Akta tentang perbuatan hukum pemindahan hak yang bersangkutan yang dibuat oleh PPAT, yang pada waktu pembuatan akta masih menjabat dan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.
- 3) Bukti identitas pihak yang mengalihkan dan pihak yang menerima hak.
- 4) Sertipikat asli hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang dialihkan, yang sudah dibubuhi catatan kesesuaiannya dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan.
- 5) Izin pemindahan hak.
- 6) Bukti Pajak Bumi dan Bangunan.
- 7) Bukti pelunasan pembayaran Bea Perolehan Hak atas tanah dan Bangunan dalam hal bea tersebut terutang.
- 8) Bukti pelunasan pembayaran PPh. Dalam hal pajak tersebut terutang.

Dalam pencatatan peralihan hak Kepala Kantor melakukan seperti yang diatur dalam Pasal 105 Peraturan Menteri 3 Tahun 1997, yaitu:

- 1) Pencoretan nama pemegang hak lama dalam buku tanah.
- 2) Menulis nama atau nama-nama pemegang hak baru dalam buku tanah dan jika ada juga besarnya bagian tiap pemegang hak tersebut.
- 3) Pencoretan dan penulisan nama pemegang hak lama dan yang baru itu dilakukan juga pada sertipikat dan daftar umum yang memuat nama pemegang hak yang lama.
- 4) Perubahan juga diadakan pada Daftar Nama.

Sertipikat hak yang sudah dibubuhi catatan perubahan diserahkan kepada pemegang hak baru atau kuasanya. Dalam hal yang dialihkan hak yang belum terdaftar, akta PPAT yang bersangkutan dijadikan alat bukti dalam pendaftaran pertama hak tersebut atas nama pemegang hak yang terakhir.

Sanksi bagi PPAT yang dalam melaksanakan tugasnya mengabaikan ketentuan-ketentuan Pasal 38, 39 dan 40 PP 24/1997 serta petunjuk-petunjuk yang diberikan oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk adalah tindakan administrasi yang berupa teguran tertulis sampai pemberhentian dari jabatannya, dengan tidak mengurangi kemungkinan dituntut ganti kerugian oleh pihak-pihak yang menderita kerugian yang diakibatkan oleh diabaikannya ketentuan-ketentuan tersebut. Kiranya perlu juga diperhatikan, bahwa PPAT, sebagai salah seorang pejabat pembantu pelaksana pendaftaran tanah, adalah Pejabat Tata Usaha Negara yang bisa terkena ketentuan UU Peradilan Tata Usaha Negara.

2. Penolakan Pendaftaran Peralihan Hak

Menurut ketentuan Pasal 45 PP No. 24 Tahun 1997 menggariskan bahwa Kepala Kantor Pertanahan menolak untuk melakukan pendaftaran peralihan hak, jika terdapat salah satu keadaan sebagai berikut:

- a) Sertipikat dan surat keterangan tentang keadaan hak atas tanah tidak sesuai dengan daftar-daftar yang ada pada Kantor Pertanahan.
- b) Perbuatan hukum yang tidak dibuktikan dengan akta PPAT atau kutipan risalah lelang, kecuali dalam keadaan tertentu.
- c) Dokumen yang diperlukan untuk pendaftaran peralihan pembebanan hak yang bersangkutan tidak lengkap.
- d) Tidak dipenuhinya 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.
- g) Perbuatan hukum yang dibatalkan oleh para pihak sebelum didaftarkan oleh Kantor Pertanahan.

3. Penerbitan Sertipikat Pengganti

Penerbitan sertipikat pengganti atas dasar permohonan pemegang hak dapat diterbitkan sertipikat baru sebagai pengganti karena sertipikat rusak atau hilang, masih menggunakan blanko sertipikat yang tidak digunakan lagi atau yang tidak diserahkan kepada pembeli lelang dalam suatu lelang eksekusi diatur dalam Pasal 57-60 PP No. 24 Tahun 1997.

Pasal 57 menentukan bahwa atas permohonan pemegang hak diterbitkan sertipikat baru sebagai pengganti sertipikat yang rusak, hilang, masih menggunakan blanko sertipikat yang tidak digunakan lagi atau yang tidak diserahkan kepada pembeli lelang dalam suatu lelang eksekusi. Dalam hal penggantian sertipikat karena rusak atau pembaruan blanko, maka sertipikat yang lama diserahkan ke kantor Pertanahan dan akan dimusnahkan. Permohonan sertipikat pengganti yang hilang harus disertai pernyataan dibawah sumpah dari yang bersangkutan dihadapan Kepala Kantor Pertanahan atau Pejabat yang ditunjuk mengenai hilangnya sertipikat hak yang bersangkutan (biasanya surat keterangan kehilangan dari kepolisian). Penggantian sertipikat hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang tidak diserahkan kepada pembeli lelang dalam lelang eksekusi didasarkan atas surat keterangan dari Kepala Kantor Lelang yang bersangkutan yang memuat alasan tidak dapat diserahkannya sertipikat tersebut kepada pemenang lelang. Kepala Kantor Pertanahan mengumumkan telah diterbitkannya sertipikat pengganti untuk hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun dan tidak berlakunya lagi sertipikat yang

lama dalam salah satu surat kabar harian setempat atas biaya pemohon (H.M. Arba, 2015, hlm 170-171).

I. Sanksi dan Biaya Pendaftaran Tanah

1. Sanksi Terkait Pendaftaran Tanah

PPAT jika dalam melaksanakan tugasnya mengabaikan ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, 39 dan 40 PP 24/1997 serta ketentuan dan petunjuk yang diberikan oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjukannya, akan dikenakan tindakan administratif, berupa teguran tertulis sampai pemberhentian dari jabatannya sebagai PPAT. Tindakan administratif tersebut tidak mengurangi kemungkinan tuntutan ganti kerugian oleh pihak-pihak yang menderita kerugian yang diakibatkan oleh diabaikannya ketentuan-ketentuan tersebut.

Kepala Kantor Pertanahan yang dalam tugasnya mengabaikan ketentuan dalam PP tersebut dan ketentuan-ketentuan lain dalam pelaksanaan tugas kegiatan pendaftaran tanah dikenakan sanksi administratif sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 63).

Peraturan perundang-undangan lain yang juga wajib diperhatikan ketentuannya, baik oleh PPAT maupun Kepala Kantor Pertanahan adalah PP 49/1994 jo PP 27/1996 tentang Pajak Penghasilan Atas Penghasilan Dan Pengalihan Hak Atas Tanah Dan Bangunan dan UU 28/2009 tentang Pajak Daerah dan Retriusi Daerah. PPAT dilarang membuat akta dan Kepala Kantor Pertanahan dilarang melakukan pendaftaran hak atas tanah atau pendaftaran peralihan hak atas tanah sebelum diserahkan kepadanya fotokopi surat setoran Pajak Penghasilan dan fotokopi surat setoran Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan yang wajib dibayar. Pelanggaran atas larangan tersebut ada ancaman hukumannya, yaitu bagi PPAT sanksi administrative dan denda sebesar 7,5 juta rupiah untuk tiap pelanggaran, begitu juga untuk Pejabat Lelang. Bagi Kepala Kantor Pertanahan dikenakan sanksi administrative berdasarkan PP 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS (FX. Sumarja, 2015: 105).

Sanksi bagi pemegang hak atas tanah yang tidak melakukan pendaftaran tanah tidak mendapat pengaturan. Namun, bagi pemegang hak atas tanah atau pihak manapun yang melakukan pengursakan tanda batas tanah akan dikenakan sanksi. Dalam kehidupan bermasyarakat sering terjadi perbuatan baik yang tidak disengaja maupun yang disengaja mengambil atau memindahkan tanda batas tanah orang lain. Untuk memberikan jaminan hukum bagi warga masyarakat agar hak milik atas tanahnya tidak diganggu orang maka perlu dipasang tanda batas. Agar tanda batas tanah tersebut terjamin keberadaannya dan tidak diganggu orang lain, maka dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana telah diatur dengan tegas mengenai sanksi bagi yang melakukan kecurangan tersebut.

Pasal 389 KUHP mengatur bahwa barang siapa dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, meng-

hancurkan, memindahkan, membuang atau membikin tak dapat dipakai sesuatu yang digunakan untuk menentukan batas pekarangan, diancam dengan pidana penjara paling lama dua tahun delapan bulan (FX. Sumarja, 2017: 15).

2. Biaya Pendaftaran Tanah

Besarnya dan cara pembayaran biaya-biaya dalam rangka pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah diatur dengan Peraturan Pemerintah tersendiri, demikian Pasal 61 PP 24/1997. Yang dimaksud dengan “Peraturan Pemerintah tersendiri” adalah Peraturan Pemerintah pelaksanaan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, yaitu Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional. Atas permohonan yang bersangkutan, Menteri atau Pejabat yang ditunjuknya dapat membebaskan pemohon dari sebagian atau seluruh biaya pendaftaran, jika pemohon dari sebagian atau seluruh biaya pendaftaran, jika pemohon dapat membuktikan tidak mampu membayar biaya tersebut. Untuk pendaftaran peralihan hak karena pewarisan yang diajukan dalam waktu 6 (enam) bulan sejak tanggal meninggalnya pewaris, tidak dipungut biaya pendaftaran. Biaya-biaya dalam rangka pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah, meliputi biaya untuk: a) Pelayanan pendaftaran tanah; b) Pelayanan pemeriksa tanah; c) Pelayanan informasi pertanahan; d) Pelayanan konsolidasi tanah secara swadaya; e) Pelayanan redistribusi tanah secara swadaya; f) Penyelenggaraan pendidikan program diploma I pengukuran dan pemetaan kadastral; dan g) Pelayanan penetapan hak atas tanah.

a. Pelayanan Pendaftaran Tanah

Biaya pelayanan pendaftaran tanah terdiri dari biaya:

- 1) Pelayanan pengukuran dan pemetaan bidang tanah
- 2) Pelayanan pendaftaran tanah untuk pertama kali
- 3) Pelayanan pemeliharaan data pendaftaran tanah

Biaya pelayanan pengukuran dan pemetaan bidang tanah terdiri dari biaya untuk pelayanan:

- (1) Pengukuran dan pemetaan bidang tanah secara sporadik
- (2) Pengukuran dan pemetaan bidang tanah secara sistematis
- (3) Pengembalian batas
- (4) Pembuatan peta situasi lengkap (topografi)

Besaran masing-masing biaya terkait dengan pelayanan pengukuran dan pemetaan bidang tanah ditentukan dengan menggunakan rumus tertentu yang diatur dalam PP 46/2002, yang sudah diganti dengan PP 13/2010 Tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional.

b. Pelayanan Pemeriksaan Tanah

Pelayanan Pemeriksaan Tanah, meliputi:

- 1) Pelayanan pemeriksaan tanah oleh panitia A
- 2) Pelayanan pemeriksaan tanah oleh panitia B
- 3) Pelayanan pemeriksaan tanah oleh Tim Peneliti Tanah
- 4) Pelayanan pemeriksaan tanah dalam bentuk Laporan Konstatasi

Pelayanan Pemeriksa Tanah oleh Panitia A terdiri dari:

- (1) Pelayanan pemeriksaan tanah di perkotaan
- (2) Pelayanan pemeriksaan tanah di pedesaan
- (3) Pelayanan pemeriksaan tanah secara massal

Pelayanan Pemeriksa Tanah oleh Panitia B terdiri dari:

- (1) Pelayanan pemeriksa tanah secara sporadis
- (2) Pelayanan pemeriksa tanah secara massal
- (3) Pelayanan survey pemetaan penatagunaan tanah

Pelayanan Pemeriksa Tanah oleh Tim Peneliti Tanah terdiri dari:

- (1) Pelayanan pemeriksa tanah di perkotaan
- (2) Pelayanan pemeriksa tanah di pedesaan
- (3) Pelayanan pemeriksa tanah secara massal

Pelayanan Pemeriksa Tanah dalam Bentuk Laporan Konstatasi terdiri atas pelayanan:

- (1) Pemeriksa tanah dalam bentuk laporan konstatasi untuk perpanjangan atau pembaharuan HGB dan Hak Pakai
- (2) Pemeriksaan tanah dalam bentuk laporan konstatasi untuk perpanjangan atau pembaharuan HGU.

c. Pelayanan Penetapan Hak

Dalam kegiatan pelayanan penetapan hak atas tanah dikenakan uang pemasukan yang besarnya didasarkan pada jenis hak atas tanahnya, yaitu terdiri dari:

- 1) Uang pemasukan dalam rangka pemberian hak milik
- 2) Uang pemasukan dalam rangka pemberian hak guna usaha
- 3) Uang pemasukan dalam rangka pemberian hak guna bangunan
- 4) Uang pemasukan dalam rangka pemberian hak pakai
- 5) Uang pemasukan dalam rangka pemberian hak pengelolaan

J. Rangkuman

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 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. Setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib dilakukan pendaftaran guna memberikan kepastian hukum di bidang pertanahan, yang meliputi pemilik/pemegang hak atau subyek hak, batas, letak, luas bidang tanah atau obyek hak jenis hak atas tanahnya, yang merupakan tujuan dari pendaftaran tanah. Hal ini akan dapat terselenggaranya tertib administrasi pertanahan yang dapat memberikan pembuktian atas bidang tanah yang dikuasainya dan juga dapat memberikan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan.

K. Pertanyaan Latihan

1. Jelaskan tujuan diadakannya pendaftaran tanah!
2. Jelaskan asas-asas yang terdapat dalam pendaftaran tanah!
3. Jelaskan pengertian *registration of titles* dalam sistem pendaftaran tanah!
4. Jelaskan perbedaan antara pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis!
5. Tuliskan peristiwa-peristiwa hukum yang menyebabkan perubahan data fisik dan data yuridis!

L. Daftar Pustaka

- Boedi Harsono, 2013, *Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*. Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta
- FX. Sumarja, 2015. *Hukum Pendaftaran Tanah*, edisi revisi, Penerbit Unila Press, Bandar Lampung
- FX. Sumarja, 2015, "Sosialisasi Pembuatan dan Pemasangan Tanda Batas Tanah di Dusun Simbaringin Desa Sidosari Kecamatan Natar Kabupaten Lampung Selatan", *Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat Unila, Sakai Sambayan*, Vol. 1 No. 1 Maret 2017.
- H.M. Arba, 2015, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Muchtar Wahid, 2008, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik atas Tanah*, Republika, Jakarta.
- Sri Sayekti, 2000. *Hukum Agraria Nasional*, Penerbit Unila Press, Bandar Lampung
- Supriadi, 2012. *Hukum Agraria*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta
- Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah
- Peraturan Pemerintah 13 Tahun 2010 Tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional.

BAB V

TATA GUNA TANAH

A. Pendahuluan

Hukum agraria nasional dalam praktek diartikan dalam pengertian sempit yaitu menyangkut hukum tanah atau hukum tanah nasional. Hukum tanah nasional dalam pengertian yang demikian mempunyai bidang-bidang pengaturan, yaitu: bidang pengurusan hak-hak tanah, bidang tata guna tanah, bidang *landreform*, bidang pendaftaran hak tanah atau administrasi pertanahan sebagai pusat dari bidang-bidang lainnya (Sudikno Mertokusumo, 1988).

Bidang-bidang hukum tanah tersebut terikat dalam satu kesatuan yang utuh dan bulat. Pelaksanaan dari semua bidang harus terpadu dan tidak dapat dipisahkan. Apabila salah satu bidang tidak dilaksanakan dengan baik, maka tujuan hukum tanah nasional akan mengalami hambatan.

Pada bab ini akan diuraikan dan dibahas salah satu dari bidang hukum tanah yaitu Tata Guna Tanah. Ada pendapat bahwa perencanaan penggunaan tanah merupakan hal yang pokok dalam masyarakat yang adil dan makmur.

Pokok bahasan dalam bab ini akan diuraikan: dasar hukum tata guna tanah, pengertian, tujuan, asas-asas, dan model perencanaan tata guna tanah.

B. Dasar Hukum Tata Guna Tanah

1. Undang Undang Dasar 1945

Sebagai bagian dari hukum tanah nasional, tata guna tanah mempunyai landasan hukum yang bersumber pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Pasal tersebut mengandung tiga prinsip;

- a) bumi, air dan kekayaan alam dikuasai oleh negara;
- b) negara sebagai organisasi kekuasaan bangsa Indonesia harus menggunakan bumi, air dan kekayaan alam untuk kemakmuran rakyat;
- c) hubungan antara negara dengan bumi, air dan kekayaan alam merupakan hubungan menguasai.

2. Undang-Undang Pokok Agraria

Untuk mencapai kemakmuran rakyat yang menjadi tujuan tata guna tanah, maka UUPA sebagai pelaksana Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menegaskan perlunya perencanaan penggunaan tanah. Hal ini ditegaskan oleh Pasal 14 dan 15 UUPA. Pasal 14 UUPA menentukan agar pemerintah membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah, bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam untuk kepentingan yang bersifat:

- a) politik, misalnya kepentingan pemerintah untuk lokasi perkantoran pertanahan keamanan;
- b) ekonomi, misalnya tanah untuk pembangunan pertanian, peternakan, perikanan, perkebunan, perindustrian, pertambangan, kehutanan, transmigrasi;
- c) sosial dan agama, misalnya tanah untuk peribadatan, pusat pemukiman, hiburan, perdagangan, kesehatan, pendidikan.

Berdasarkan rencana umum penggunaan tanah ini, Pemerintah Daerah harus membuat rencana umum penggunaan tanah yang lebih rinci untuk daerahnya masing-masing.

Pasal 15 UUPA mengatur bahwa: “..Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomi lemah..”. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa setiap orang atau badan hukum swasta atau instansi pemerintah yang memiliki tanah mempunyai kewajiban untuk memelihara, menjaga kesuburan dan mencegahnya dari kerusakan serta mencegah menurunnya kualitas tanah. Kewajiban tersebut memiliki konsekuensi kepada setiap orang, badan hukum atau instansi pemerintah maupun swasta yang tidak mengurus secara baik tanahnya, akan berdampak pada perbuatan melanggar hukum atau perbuatan melawan hukum.

3. Undang Undang Tata Ruang

Tata guna tanah, selain diatur dalam Pasal 14 UUPA, juga diatur di dalam undang-undang tata ruang, yaitu Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. UU ini telah diganti dengan Undang-Undang No. 26 Tahun 1997 tentang Penataan Ruang (UUPR). Penataan ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang (Pasal 1 ayat (3) UUPR). Perencanaan tata ruang mencakup perencanaan struktur dan pola pemanfaatan ruang yang meliputi tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara dan tata guna sumber daya alam (Pasal 14 ayat (2) UUPR).

UUPR tersebut belum mengatur secara operasional terkait tata guna tanah. Pengaturan secara operasional baru dikeluarkan pada tahun 2004, dengan lahirnya Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah. Telah disinggung bahwa di dalam UU Penataan Ruang dalam pelaksanaannya kelak akan ada Peraturan Pemerintah yang mengatur Penatagunaan Tanah (Pasal 1c UU No. 24 Tahun 1992). Menurut A.P. Parlindungan (1993) Tata Guna Agraria yang mencakup bumi, air, dan ruang angkasa diidentikkan dengan Penataan Ruang. Dilihat dari sejarah lahirnya UU Penataan Ruang (UUPR) ternyata melalui jalan yang berliku-liku sehingga lebih dari 20 konsep Rancangan Undang-Undang ini yang silih berganti untuk mendapatkan suatu jalan kompromi bagi

permasalahan Penataan Ruang. Kompromi tersebut berkisar antara: a) nama dari undang-undang itu sebagai UU Tata Ruang atau UU Penataan Ruang, b) bagaimana kaitannya dengan UUPA, apakah UU Penataan Ruang itu superior dibandingkan dengan UUPA, dan c) bagaimana kedudukan dari Penataan Ruang dengan Tata Guna Tanah seperti yang diatur dalam Pasal 14 UUPA yang memerintahkan dibuatnya Peraturan Pemerintah tentang Tata Guna Tanah, Tata Guna Air, dan Tata Guna Angkasa, yang semuanya merupakan suatu Tata Guna Agraria. Namun sayang pada akhirnya lahirlah UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagai pengganti UU No. 24 Tahun 1992, yang tidak menyinggung UUPA termasuk tata guna tanah, yang ada adalah penataan ruang darat. Bisa saja dimaksudkan bahwa tata guna tanah masuk kedalam bagian penataan ruang darat.

Pada awalnya UUPA itu akan mengatur seluruh permasalahan keagrariaan yang mencakup bumi, air, dan ruang angkasa sebagai implementasi dari Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945. Hal itu sejalan dengan pendapat A.P. Parling (1994) bahwa: "Sebagaimana diketahui kita telah mempunyai suatu UUPA, yang semula diniatkan untuk menjadi suatu *basic law* yang akan dipatuhi oleh instansi-instansi lain atau setidaknya menjadi acuan dalam pembentukan suatu undang-undang ataupun peraturan yang ada hubungannya dengan keagrariaan". (FX. Sumarja, 2008: 5-6).

C. Pengertian Tata Guna Tanah

Sebelum memahami pengertian tata guna tanah perlu dijelaskan dahulu penggunaan istilah "tata guna tanah" (*land use planning*). Apabila dihubungkan dengan obyek Hukum Agraria Nasional, maka penggunaan istilah tata guna tanah kurang tepat. Alasannya ialah obyek Hukum Agraria Nasional adalah bumi, air ruang angkasa dan kekayaan alam sedangkan tanah sebagai bagian dari bumi merupakan salah satu obyek Hukum Agraria. Untuk itu lebih tepat bila digunakan istilah tata guna agraria (*agrarian use planning*).

Istilah *agrarian use planning* meliputi:

- 1) Tata guna tanah (*land use planning*);
- 2) Tata guna air (*water use planning*);
- 3) Tata guna angkasa (*air use planning*).

Namun, dalam praktik istilah tata guna tanah lebih umum digunakan daripada istilah tata guna agraria. Apabila istilah tata guna agraria dibandingkan dengan istilah tata ruang (Pasal 14 ayat (2) UUPR, maka akan dijumpai adanya kesamaan. Kedua istilah tersebut mencakup tata guna tanah, tata guna air, tata guna angkasa, dan tata guna sumber daya alam.

Berikut ini dikemukakan tiga pendapat tentang tata guna tanah:

1. Dirjen Agraria Departemen Dalam Negeri

Tata Guna Tanah adalah rangkaian kegiatan untuk mengatur peruntukan, persediaan, penggunaan tanah secara berencana dan teratur sehingga diperoleh manfaat yang lestari, optimal, seimbang dan serasi untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dan negara (dikutip dari buku pelaksanaan Tugas Keagrariaan, terbitan Ditjen Agraria Departemen Dalam Negeri).

2. Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan tanah

Penatagunaan Tanah adalah sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.

3. Direktorat Tata Guna Tanah

Tata Guna Tanah adalah usaha untuk menata letak proyek-proyek pembangunan baik yang diprakarsai oleh pemerintah maupun yang timbul dari prakarsa dan swadaya masyarakat sesuai dengan daftar skala prioritas, sehingga di satu pihak dapat tercapai tertib penggunaan tanah, di pihak lain tetap dapat menghormati peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Definisi butir (1) dan (2) sifatnya teoritis, sedangkan butir (3) sifatnya operasional karena sudah dikaitkan dengan kegiatan, seperti: peletakan proyek-proyek pembangunan berdasarkan daftar skala prioritas (DSP). DSP biasanya ditetapkan setiap tahun bersamaan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

D. Tujuan Dan Asas Tata Guna Tanah

1. Tujuan Tata Guna Tanah

Rencana penggunaan tanah harus mendukung pelaksanaan pembangunan nasional. Oleh sebab itu, tujuan tata guna tanah harus searah dengan tujuan pembangunan nasional. Hal ini tampak jelas pada ketentuan Pasal 14 jo. Pasal 2 ayat (3) UUPA, bahwa tujuan tata guna tanah harus diarahkan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Agar penggunaan tanah benar-benar dapat meningkatkan kemakmuran rakyat, maka tindakan yang harus diambil, adalah:

- a) Jangan sampai terjadi penggunaan tanah yang salah tempat. Maksudnya setiap ada kegiatan yang menggunakan tanah harus diperhatikan kemampuan fisik tanah, keadaan sosial ekonomi masyarakat.

- b) Jangan sampai terjadi penggunaan tanah yang salah urus. Maksudnya pihak yang menguasai tanah harus melaksanakan kewajiban memelihara tanah, agar kualitas sumber daya tanah tersebut tidak menurun.
- c) Diusahakan ada pengendalian terhadap penguasaan dan kepemilikan tanah. Hal ini penting untuk mencegah pemusatan penguasaan dan kepemilikan tanah pada sekelompok kecil orang, dan untuk mengurangi konflik kepentingan dalam penggunaan tanah.
- d) Diusahakan agar terdapat jaminan kepastian hukum bagi hak-hak atas tanah warga masyarakat, dengan pendaftaran tanah.

2. Asas Tata Guna Tanah

Pembuatan rencana penggunaan tanah harus didasarkan pada asas tertentu yang disebut asas tata guna tanah. Secara formal belum ada peraturan yang mengatur asas-asas penggunaan tanah. Asas-asas penggunaan tanah ditemukan dalam literatur Hukum Agraria. Dalam seminar tata guna sumber daya alam ke-1 tahun 1967 di Jakarta dikemukakan bahwa perencanaan tata agraria (tanah) harus didasarkan pada tiga asas, yaitu:

- a) Asas penggunaan aneka (*principle of multiple use*). Asas ini menghendaki agar rencana tata agraria dapat memenuhi beberapa kepentingan sekaligus pada satu kesatuan tanah tertentu. Hal ini penting untuk mengatasi keterbatasan lahan terutama pada wilayah yang padat penduduknya.
- b) Asas penggunaan maksimum (*principle of maximum production*). Asas ini menghendaki agar penggunaan tanah dapat menghasilkan sesuatu sebanyak-banyaknya untuk memenuhi kebutuhan rakyat yang mendesak. Misalnya, tanah sawah menghasilkan padi atau bahan makanan lain secara maksimum. Untuk kepentingan ini tentu harus didukung oleh teknologi modern.
- c) Asas penggunaan optimum (*principle of optimum use*). Asas ini bermaksud agar penggunaan suatu bidang tanah dapat memberi keuntungan ekonomi yang setinggi-tingginya kepada pengguna tanpa merusak sumber daya tanah itu sendiri.

Dari ketiga asas tersebut, asas penggunaan optimum merupakan asas paling pokok dalam rangka pembentukan masyarakat adil dan makmur. Tentu saja asas ini harus didukung oleh modal dan teknologi yang tinggi agar tujuan yang ingin dicapai dapat berhasil dengan baik. Di dalam literatur Hukum Agraria, asas-asas tata guna tanah biasanya dibedakan dalam dua kelompok, yaitu: a) Asas tata guna tanah untuk daerah pedesaan, dan b) Asas tata guna tanah untuk daerah perkotaan.

Pembedaan asas tersebut terjadi karena titik berat penggunaan tanah antara keduanya (perkotaan dan pedesaan) yang berbeda. Daerah pedesaan titik

beratnya tanah untuk pertanian, sedangkan di daerah perkotaan titik beratnya untuk non-pertanian, yaitu: pemukiman, perkantoran, pertokoan, dll.

Asas tata guna tanah untuk daerah perdesaan ada tiga macam, yang disingkat LOSS, yaitu;

- a) Lestari. Berdasarkan asas ini tanah harus digunakan untuk jangka waktu lama, dengan tetap terpeliharanya tatanan fisik tanah dan keseburannya tetap terpelihara;
- b) Optimal. Berdasarkan asas ini penggunaan tanah harus mendatangkan hasil atau keuntungan ekonomi yang setinggi-tingginya. Faktor penting pada asas ini adalah kesesuaian antara kemampuan fisik tanah dengan jenis kegiatan yang dilaksanakan.
- c) Serasi dan Seimbang. Berdasarkan asas ini ruang di atas tanah harus dapat menampung berbagai macam kepentingan perseorangan, masyarakat dan negara, sehingga terhindar dari konflik penggunaan tanah. Dalam praktik, sering terjadi pertentangan penggunaan tanah, misalnya ada dua atau lebih kegiatan pembangunan yang memerlukan lokasi yang sama. Dalam hal ini, perlu ada daftar skala prioritas (DSP) yang harus mengacu kepada kegiatan-kegiatan yang menyangkut kepentingan umum.

Asas tata guna tanah untuk daerah perkotaan ada empat macam, yang disingkat ATLAS, yaitu:

- a) Aman. Aman dari bahaya kebakaran, tindak kejahatan, bahaya banjir, kecelakaan lalu lintas, pengangguran.
- b) Tertib. Tertib dalam pelayanan, penataan wilayah perkotaan, lalu lintas, hukum dan penegakkan hukum.
- c) Lancar. Lancar dalam pelayanan publik (karena terampil), lancar berlalu lintas, dan lancar berkomunikasi (jaringan telepon dan internet).
- d) Sehat. Sehat jasmani (tersedia fasilitas olah raga, lingkungan bersih, puskesmas), sehat rohani (tersedia fasilitas ibadah, rekreasi dan hiburan).

Untuk mencapai situasi ATLAS, maka diperlukan pengaturan ruang di atas tanah dan partisipasi masyarakat.

E. Model Perencanaan Penggunaan Tanah

Model perencanaan penggunaan tanah masih menjadi pembicaraan di kalangan para perencana pembangunan di Indonesia. Hingga sekarang ini belum ada model perencanaan penggunaan tanah yang dapat dijadikan pedoman pasti oleh para perencana pembangunan. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor berikut ini:

- 1) UUPA sendiri yang mengharuskan adanya rencana tata guna tanah hanya mengatur secara garis besar saja.
- 2) Adanya perbedaan pendapat tentang kedudukan rencana penggunaan tanah. Apakah rencana penggunaan tanah merupakan kegiatan yang berdiri

sendiri atau merupakan bagian dari kegiatan pembangunan secara keseluruhan.

- 3) Selama ini Indonesia menggunakan rencana penggunaan tanah warisan Pemerintah Hindia Belanda, meskipun modelnya telah dimodifikasi namun asas-asasnya masih sama.

Dalam literatur ada beberapa model perencanaan penggunaan tanah, namun dalam uraian ini hanya akan dibahas dua model yang mendapat perhatian di Indonesia, yaitu model *zoning* dan model terbuka.

1. Model Zoning

Menurut model *zoning*, tanah di suatu wilayah (daerah) atau kota tertentu dibagi dalam beberapa zone penggunaan atas dasar kepentingan yang hendak dilakukan. Antara penggunaan untuk satu kepentingan dengan kepentingan yang lain ada garis pemisah yang tegas (mutlak). Penggunaan model ini tidak didasarkan pada data di lapangan (seperti data kemampuan tanah, keadaan sosial ekonomi), tetapi hanya berdasarkan asumsi atau perhitungan di atas meja. Adanya pemisahan secara tegas/mutlak karena model *zoning* ini berdasarkan asas-asas tertentu, yaitu:

- a) Perencanaan penggunaan tanah merupakan kegiatan yang berdiri sendiri. Akibatnya para perencana penggunaan tanah mendikte kegiatan-kegiatan di bidang lain.
- b) Terciptanya peta penggunaan tanah merupakan tujuan perencanaan penggunaan tanah. Apabila peta penggunaan tanah sudah dibuat, maka proses perencanaan penggunaan tanah sudah berakhir.

Kelemahan-kelemahan model *zoning*, adalah:

- a) Tidak adanya ruang atas tanah yang dapat menampung kegiatan yang dipandang merugikan atau mengganggu apabila diletakan pada suatu *zone* tertentu. Atau apabila suatu *zone* sudah penuh maka sulit mencari wilayah penampungan.
- b) Akan terjadi perkembangan wilayah yang tidak merata.
- c) Pada suatu saat, suatu *zone* akan mengalami tingkat kepadatan yang tinggi. Akibatnya kegiatan yang akan dilaksanakan tidak seimbang lagi dengan luas tanah. Ini berarti akan berdampak harga tanah akan semakin mahal di *zone* yang bersangkutan.

Pada satu sisi terdapat kelemahan-kelemahan, pada sisi yang lain model *zoning* mempunyai beberapa kelebihan, yaitu;

- a) Tugas perencanaan penggunaan tanah cukup sederhana. Dengan data luas wilayah, perencana penggunaan tanah sudah dapat membuat peta penggunaan tanah;

- b) Ada jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah warga masyarakat. Apabila seorang warga mempunyai hak atas tanah di suatu *zone* dan sudah sesuai dengan *zone* penggunaannya, pemilik tanah tersebut mendapat perlindungan hukum kuat.

2. Model Terbuka

Model terbuka mempunyai arti bahwa satu ruang atas tanah dalam satu wilayah tertentu tidak dibagi-bagi dalam *zone-zone* penggunaan tanah sebagaimana dalam model *zoning*. Model terbuka menitik beratkan pada usaha-usaha untuk mencapai/mencari lokasi yang sesuai bagi suatu kegiatan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah atau swasta. Untuk memperoleh lokasi yang sesuai, faktor-faktor tertentu harus diperhatikan, antara lain: data kemampuan fisik tanah, keadaan sosial ekonomi masyarakat, keadaan lingkungan hidup, dan penguasaan tanah yang ada di wilayah tertentu.

Data kemampuan tanah meliputi data jenis tanah dan kemiringan tanah. Berdasarkan data tersebut dibuatlah pola penggunaan tanah yang dibedakan antara pola penggunaan tanah perdesaan. Pola penggunaan tanah perkotaan dibuat atas dasar jaringan jalan, sedangkan pola penggunaan tanah perdesaan didasarkan pada tingkat ketinggian dan kemiringan tanah.

Data keadaan sosial ekonomi masyarakat meliputi data kepadatan penduduk, kegiatan yang dilakukan penduduk dan mata pencahariannya, rata-rata pendapatan perkapita setiap tahun, adat istiadat, dan lain-lain. Data mengenai lingkungan hidup meliputi pengaruh kegiatan pembangunan terhadap lingkungan hidup. Oleh karena itu, perlu analisis mengenai dampak lingkungan (Amdal). Data mengenai penguasaan tanah di wilayah tertentu meliputi tanah negara atau tanah hak termasuk cara perolehan tanah untuk kegiatan pembangunan. Beberapa asas yang digunakan dalam model terbuka adalah sebagai berikut:

- a) Rencana penggunaan tanah tidak menggariskan kegiatan yang harus diletakkan, tetapi meletakkan kegiatan yang telah digariskan. Maksudnya kegiatan perencanaan penggunaan tanah bukan kegiatan yang berdiri sendiri, melainkan kegiatan lanjutan dari bidang lain.
- b) Tersedianya peta penggunaan tanah bukan merupakan tujuan, melainkan hanya sebagai salah satu sarana untuk mencapai tujuan pembangunan.
- c) Tanah itu sendiri tidak dapat memberikan manfaat, melainkan kegiatan pembangunan yang ada di atas tanah itulah yang memberi manfaat dan kemakmuran. Perencanaan penggunaan tanah tidak bisa lepas dari kegiatan pembangunan secara keseluruhan.

Model terbuka tata guna tanah juga memiliki kelebihan dan kekurangan, seperti halnya pada model *zoning*. Kelebihan model terbuka adalah:

- a) Semua kegiatan pembangunan oleh pemerintah atau swasta dapat ditampung dan dilaksanakan tanpa ada kekhawatiran akan terjadi konflik dalam penggunaan tanah.
- b) Tanah dapat digunakan sesuai dengan asas penggunaan tanah.

Kelemahan model terbuka, bahwa tanah di Indonesia pada umumnya telah dikuasai dengan suatu hak, sehingga setiap pembangunan akan melibatkan hak atas tanah warga masyarakat. Dengan demikian, hak atas tanah warga masyarakat kurang mendapat jaminan hukum. Untuk mengatasi kelemahan itu, maka dalam perolehan tanah untuk pembangunan harus berdasarkan peraturan yang berlaku terutama mengenai pemberian ganti kerugian yang layak, sehingga warga masyarakat tidak dirugikan.

F. Lembaga Yang Menangani Tata Guna Tanah

1. Kantor Perancang Tata Bumi

Lembaga yang pertama kali menangani tata guna tanah adalah *Bureau der Land Inrichting* yang dibentuk tahun 1948 di Bogor. Kemudian lembaga ini berganti nama menjadi Kantor Perancang Tata Bumi yang bernaung di bawah Departemen Pertanian. Beberapa faktor yang melatarbelakangi dibentuknya lembaga ini adalah:

- a) Jumlah penduduk Indonesia dan kebutuhan tanah terus meningkat sehingga penggunaan tanah harus hati-hati dan terencana.
- b) Tanah yang ditumbuhi rumput ilalang makin meluas akibat peladangan yang berpindah-pindah. Hal ini mengakibatkan kesuburan tanah berkurang dan menjadi kritis, sehingga perlu rehabilitasi tanah-tanah kritis.
- c) Perbedaan makin besar antara debit air sungai pada musim kemarau dan musim penghujan. Daerah Aliran Sungai (DAS) makin kritis akibat penebangan hutan.

2. Direktorat *Land Reform* dan *Land Use*

Berlatar belakang faktor-faktor tersebut, maka tugas Kantor Perancang Tata Bumi adalah mengupayakan cara menanggulangi segi-segi negatif dari penggunaan tanah pertanian. Dengan lahirnya UUPA dan terbentuknya Departemen Agraria, maka departemen ini membentuk lembaga yang bernama Direktorat *Land Reform* dan *Land Use*. Namun dalam praktik, penanganan *land use* belum mendapat perhatian sehingga tugas bidang tata guna tanah khususnya tanah pertanian masih ditangani oleh Kantor Perancang Tata Bumi.

3. Direktorat Tata Guna Tanah

Pada tahun 1962 Departemen Pertanian dan Departemen Agraria digabung, sehingga lembaga Direktorat *Land Reform* dan *Land Use* serta Kantor Perancang

Tata Bumi bersatu menjadi bagian dari Direktorat *Land Reform* dan *Land Use*. Pada tahun 1964 kedua departemen tersebut dipisahkan kembali. Pada saat ini penanganan tugas tata guna tanah dilakukan oleh direktorat tersendiri, yaitu Direktorat *Land Use*. Pada tahun 1966 Departemen Agraria dihapuskan dan tugas bidang keagrariaan menjadi bagian dari tugas Departemen Dalam Negeri. Tugas sehari-hari bagian keagrariaan ditangani oleh Direktorat Jendral Agraria, sedangkan khusus mengenai bidang tata guna tanah ditangani oleh Direktorat Tata Guna Tanah. Direktorat Tata Guna Tanah berfungsi:

- a) Mengumpulkan data penggunaan tanah di tingkat nasional dan di tingkat daerah;
- b) Memberi petunjuk, bimbingan, dan pengawasan pelaksanaan penggunaan tanah dalam kaitannya dengan proyek pembangunan;
- c) Menyelenggarakan koordinasi dengan pihak-pihak yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah;
- d) Memberi pertimbangan tentang tata guna tanah dalam penerimaan hak atas tanah dan izin perubahan penggunaan tanah;
- e) Menyebarkan hasil karya di bidang penggunaan tanah.

4. Badan Pertanahan Nasional (BPN)

BPN sebagai lembaga Pemerintah Non Departemen yang berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden dibentuk dengan Keppres 26 Tahun 1988. Dengan terbentuknya BPN, maka Direktorat Jenderal Agraria dikeluarkan dari Departemen Dalam Negeri dan diubah menjadi Badan Pertanahan Nasional (BPN), yang dipimpin oleh seorang Kepala BPN. Pada masa Kabinet Pembangunan VI 1993 dengan adanya Kementerian Negara Agraria, status Kepala BPN menjadi setingkat menteri dengan sebutan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN (Keppres 44 Tahun 1993). Tentu saja Direktorat Tata Guna Tanah merupakan bagian dari struktur Kementerian Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional (Boedi Harsono, 2013:122)

Tugas BPN dalam penyediaan tanah untuk kepentingan proyek pembangunan bersifat menunjang keberhasilan proyek-proyek tersebut. BPN memberi bantuan dalam bentuk sebagai berikut:

- a) Pemberian hak atas tanah. Maksudnya jika ada tanah yang langsung dikuasai oleh negara, maka pihak yang memenuhi syarat dapat diberikan tanah dengan sesuatu hak kepada pihak yang memerlukan tanah.
- b) Pemberian pelayanan dan penyediaan data untuk mendapatkan tanah yang diperlukan bagi proyek pembangunan, misalnya: penyediaan informasi pertanahan, penyediaan data kemampuan daerah, dan rekomendasi.
- c) Pemberian bantuan dalam pengadaan tanah, sebagai pelaksana pengadaan tanah.

Pasal 14 UUPA, Pemda diberi kewenangan menyusun RTRW berdasarkan atas pertimbangan bahwa pemda diyakini/dapat dipastikan:

- a) Menguasai dan memahami sepenuhnya tentang data kemampuan tanah di daerahnya, misalnya tingkat kesuburan, kondisi fisik tanah, dan sebagainya.
- b) Memahami sepenuhnya tentang fakta daerah misalnya data kependudukan, sosial ekonomi, dan sebagainya.

Di bidang tata guna tanah, salah satu data yang diperlukan untuk mengambil keputusan selain fakta daerah adalah data penggunaan tanah (Hasni, 2008 :).

Hasil inventarisasi dari pengolahan data penggunaan tanah ini disajikan dalam:

- a) Bentuk daftar;
- b) Peta penggunaan tanah yang menggambarkan letak dari berbagai jenis penggunaan tanah;
- c) Unsur-unsur lainnya yang berpengaruh terhadap kelancaran kehidupan pada umumnya, misalnya sarana transportasi, komunikasi, sungai, sumber air.

G. Catur Tertib Bidang Pertanahan

Berdasarkan Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978 tentang GBHN, Presiden mengeluarkan kebijaksanaan bidang pertanahan yang dimuat dalam Keputusan Presiden No. 7 Tahun 1979 tentang Catur Tertib Bidang Pertanahan.

Catur Tertib Bidang Pertanahan meliputi:

- (a). Tertib Hukum Pertanahan;
- (b). Tertib Administrasi Pertanahan;
- (c). Tertib Penggunaan Tanah;
- (d). Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup.

Dari keempat program tertib pertanahan itu, yang berkaitan langsung dengan bidang tata guna tanah adalah tertib penggunaan tanah dan tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup.

1. Tertib Hukum Pertanahan

Dalam kenyataan masih banyak penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah yang bertentangan dengan ketentuan-ketentuan Hukum Tanah Nasional.

Pelanggaran itu meliputi:

- a) Penguasaan dan pemilikan tanah tanpa dilandasi suatu hak;
- b) Penguasaan atau pemilikan tanah melebihi batas maksimum;
- c) Peralihan hak atas tanah tanpa prosedur yang berlaku.

2. Tertib Administrasi Pertanahan

Faktanya pengurusan sertifikat tanah masih memakan waktu lama dan berbelit-belit. Di samping itu, di tingkat desa dan kecamatan tidak ada data tentang pertanahan, misalnya: buku tanah desa, data penggunaan tanah,

daftar buku pembuatan akta tanah, dan data lain yang dapat menunjang kelancaran urusan pertanahan. Atas dasar itu, program tertib administrasi pertanahan dititik beratkan pada:

- a) Mempercepat proses pelayanan di bidang pertanahan;
- b) Menyediakan peta dan data penggunaan tanah, keadaan sosial ekonomi;
- c) Menyusun data dan daftar pemilik tanah, tanah kelebihan dari batas maksimum yang ditentukan, tanah *absentee*;
- d) Mengusahakan pengukuran tanah desa demi desa dalam rangka pensertipikatan tanah (sekarang dengan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)).

3. Tertib Penggunaan Tanah

Faktanya banyak tanah yang belum digunakan/diusahakan sesuai dengan jenis dan kemampuan tanahnya, sehingga penggunaan tanah bertentangan dengan asas-asas penggunaan tanah. Oleh karena itu, program tertib penggunaan tanah diarahkan pada:

- a) Menumbuhkan pengertian mengenai arti penting penggunaan tanah secara berencana dan sesuai dengan kemampuan tanah;
- b) Menyusun rencana penggunaan tanah tingkat nasional dan daerah;
- c) Menyusun petunjuk teknis tentang peruntukkan dan penggunaan tanah pedesaan dan perkotaan, prosedur pembuatan rencana tata guna tanah;
- d) Melakukan survey sebagai bahan pembuatan peta penggunaan tanah, peta kemampuan tanah, dan peta daerah-daerah kritis.

4. Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup

Tanah sebagai modal pokok pembangunan tidak semestinya dituntut untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya tanpa disertai pemeliharaan tanah dan pencegahan kerusakan tanah. Faktanya banyak penggunaan dan pengusahaan tanah tanpa memperhatikan kelestarian tanah. Program pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup diarahkan pada:

- a) Menyadarkan masyarakat bahwa memelihara tanah termasuk menambah kesuburannya merupakan kewajiban setiap pemegang hak atas tanah;
- b) Memberikan fatwa tata guna tanah setiap ada permohonan hak atas tanah dan perubahan penggunaan tanah. Hal ini untuk mencegah adanya penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan kemampuan tanah dan RTRW yang dapat menimbulkan pemborosan atau kerusakan dalam penggunaan tanah;
- c) Melakukan analisis dampak lingkungan (ANDAL) sebelum suatu usaha industri/pabrik didirikan. ANDAL ini akan dapat memberikan gambaran dampak yang dapat ditimbulkan oleh suatu kegiatan industri terhadap lingkungan hidup; dan
- d) Melakukan pemantauan terhadap penggunaan tanah.

H. Rangkuman

Definisi tata guna tanah mengandung unsur penting, yaitu: adanya serangkaian kegiatan penggunaan tanah yang harus dilakukan secara berencana dengan tujuan yang hendak dicapai dan meletakkan proyek pembangunan sesuai skala prioritas. Tujuan tata guna tanah adalah untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Tujuan tersebut akan dapat dicapai jika: 1) penggunaan tanah tidak salah tempat, 2) tidak salah urus, 3) dilakukan pengendalian terhadap kebutuhan masyarakat akan tanah, dan 4) adanya jaminan kepastian hukum bagi hak atas tanah warga masyarakat dengan pendaftaran tanah.

Asas tata guna tanah dibedakan daerah perdesaan dan perkotaan. Asas tata guna tanah perdesaan adalah lestari, optimal, serasi dan seimbang. Sedangkan asas tata guna tanah perkotaan adalah aman, tertib, lancar dan sehat. Prinsip penggunaan tanah agar tercapai tujuannya, dengan: 1) *principle of multiple use*, 2) *principle of maximum production*, dan 3) *principle of optimum use*.

Selama ini di Indonesia belum ada model tata guna tanah yang dapat dijadikan pedoman/acuan pasti di dalam merencanakan penggunaan tanah. Terdapat 2 (dua) model yang sering diperdebatkan selama ini, yaitu model *zoning* dan model terbuka. Model *zoning* menitik beratkan bahwa kegiatan perencanaan penggunaan tanah merupakan kegiatan yang berdiri sendiri bahkan kegiatan ini mendikte kegiatan di bidang lainnya. Sedangkan sebaliknya pada model terbuka, bahwa kegiatan perencanaan penggunaan tanah merupakan bagian dari perencanaan pembangunan secara keseluruhan. Sehingga kegiatan perencanaan penggunaan tanah baru ada apabila rencana pembangunan di bidang ekonomi sudah ditetapkan.

Pemerintah telah mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan pembuatan rencana penggunaan tanah. Kebijakan tersebut antara lain program catur tertib di bidang pertanahan. Program tersebut meliputi: 1) Tertib Hukum Pertanahan, 2) Tertib Administrasi Pertanahan, 3) Tertib Penggunaan Tanah, dan 4) Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup.

I. Pertanyaan Latihan

Jawablah pertanyaan-pertanyaan dalam latihan berikut dengan baik!

- 1) Tuliskan dan jelaskan yang menjadi dasar hukum tata guna tanah di Indonesia!
- 2) Jelaskan perbedaan asas tata guna tanah perdesaan dan perkotaan!
- 3) Jelaskan prinsip-prinsip penggunaan tanah!
- 4) Uraikan sejarah lembaga yang melaksanakan tugas tata guna tanah !
- 5) Tuliskan syarat yang harus dipenuhi agar tujuan tata guna tanah, yaitu untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat!
- 6) Jelaskan catur tertib di bidang pertanahan!

- 7) Tuliskan dan jelaskan latar belakang dikeluarkannya Catur Tertib Pertanahan !
- 8) Tuliskan kelebihan dan kekurangan model tata guna tanah secara zoning dan terbuka!

J. Daftar Pustaka

- Harsono, Boedi. 2013, *Undang-Undang Pokok Agraria, Sejarah Penyusunan dan Pelaksanaannya*. Universitas Trisakti, Jakarta.
- Hasni, 2008, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaann Tanah*, Penerbit Alumni Bandung.
- Sudirman, Upik Hamidah, Ati Yuniati, 2013, *Hukum Agraria*, PKKPUU FH Unila, Bandar Lampung.
- Sumarja, FX, 2008, *Hukum Tata Guna Tanah di Indonesia*, Penerbit Universitas Lampung, Bandar Lampung.
- Jayadinata, Johara T, 1992, *Tata Guna Tanah Dalam Perencanaan Pedesaan Perkotaan Dan Wilayah*, Penerbit ITB, Bandung.
- Mertokusumo, Sudikno, 1988, *Hukum dan Politik Agraria*, Penerbit Karunika, Jakarta.

BAB VI

PENYELENGGARAAN *LANDREFORM*

A. Pendahuluan

Landreform merupakan salah satu bagian dari keseluruhan materi perkuliahan hukum agraria yang harus diberikan kepada mahasiswa Fakultas Hukum, disamping materi yang lain seperti ketentuan pokok atau azas hukum agraria nasional, pengaturan hak penguasaan atas tanah, pendaftaran tanah dan tata guna tanah. Memahami penyelenggaraan *landreform* Indonesia sangat penting bagi semua pihak termasuk mahasiswa karena sampai sekarang negara Indonesia masih tergolong negara berkembang yang bercorak agraris dan konsep *landreform* telah ditetapkan dalam Pasal 7, 10 dan 17 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (LN 1960-104.TLN 2034) beserta peraturan pelaksanaan lainnya. Tetapi sepanjang dalam perjalanannya terutama sudah sejak zaman orde baru pelaksanaan *landreform* di Indonesia yang terasa tidak memuaskan semua pihak sehingga timbulah pro dan kontra yang masih terus berlangsung. Demikian juga *landreform* telah dianjurkan oleh PBB menjadi gerakan diseluruh dunia terutama di negara negara agraris yang harus dilakukan sebaik baiknya.

Berkenaan dengan kenyataan obyektif bahwa UUPA mengandung ketentuan ketentuan pokok atau landasan hukum *landreform*, maka dikatakan UUPA sebagai induk *landreform* Indoneisa (A.P.Parlindungan,1983: 43). Oleh karena itu pokok bahasan dalam tulisan ini meliputi arti pentingnya *landreform* di negara agraris termasuk di Indonesia, pengertian *landreform*, konsepsi *landreform*, tujuan *landreform*, prinsip prinsip *landreform*, obyek *landreform*, cara pelaksanaan *landreform* dan program program *landreform*.

Diharapkan pembaca akan dapat mengetahui bahwa *landreform* memang sangat perlu bahkan mutlak untuk dilaksanakan di Indonesia, memahami pengertian *landreform* baik dalam arti luas maupun dalam arti sempit, menjelaskan dasar atau landasan hukum *landreform* di Indonesia, dapat membedakan antara konsepsi *landreform* di Indonesia dengan konsepsi *landreform* negara komunis, menjelaskan tujuan *landreform* baik dari segi ekonomi, politik maupun psikologis dan menjelaskan program program *landreform* dan usaha tindak lanjut dari program program *landreform* yang telah di tetapkan oleh pemerintah.

B. Latar Belakang Dan Pentingnya *Landreform*

Negara Indonesia merupakan salah satu negara berkembang yang tentunya masih negara bercorak agraris, oleh karena itu pertanyaan awal yang relevan untuk dibicarakan tentang apakah *landreform* itu diperlukan?, bahkan mutlak harus dilaksanakan di Indonesia. Apakah sebenarnya makna, esensi dan arti

pentingnya *landreform* itu bagi kehidupan bangsa Indonesia? Pertanyaan ini penting karena ada pertimbangan dari segi ekonomi yaitu timbulnya gagasan untuk menghapuskan idé *landreform* dan membiarkan keadaan kepada mekanisme pasar dan *landreform* itu tidak diperlukan karena rakyat sudah lebih banyak beralih kepada non pertanian istimewa industri yang dapat memberikan kehidupan yang lebih baik (Kompas , 25 September 1989).

Pada hal pengalaman membuktikan bahwa negara negara yang membiarkan masalah pertanahan kepada mekanisme pasar akan sampai pada situasi dan kondisi dimana kerawanan sosial akan terus berkembang. Rakyat di negara agraris akan selalu tertarik jika issue mengenai tanah, misalnya pembagian tanah, sewa tanah murah, hak-hak orang desa akan kehidupan yang lebih baik (A.P.Parlindungan, 1990: 1).

Untuk menjawab pertanyaan itu, maka akan dicoba dengan cara menelusuri alur sejarah atau *Historische Approach*, sehingga diharapkan dapat diketahui secara lebih komprehensif latar belakang munculnya gerakan *landreform* dan relevansinya bagi Negara Negara agraris termasuk Indonesia. Embrio munculnya gerakan *landreform*, pertama tama terjadi di daratan bersamaan dengan munculnya Revolusi Perancis yang diawali dengan adanya tuntutan petani petani kepada tuan tuan tanah atau *Landlords*. Petani menuntut adanya emansipasi atau penghargaan yang sama atas dasar kesamaan kedudukan. Tuntutan itu dilatar belakangi oleh suatu keadaan yang timpang dimana tidak adanya keadilan sosial dalam masyarakat pertanian. Perbedaan kehidupan dan status tuan tuan tanah disatu pihak dengan kehidupan dan status petani dilain pihak amat menyolok. Jumlah jumlah petani kecil dan petani tanpa tanah semakin banyak sementara para tuan tuan tanah senantiasa bertambah dalam jumlah pemilikan tanahnya.

Pemilikan tanah dalam jumlah yang besar tanpa batas memang dimungkinkan oleh hukum pertanahan setempat dan hal ini kiranya yang menjadi salah satu utama penyebab terjadinya jurang atau jarak kehidupan antara tuan tuan tanah dengan para petani. Penderitaan yang dialami oleh mayoritas petani di daratan itu pada gilirannya mampu membangkitkan kesadaran mereka untuk menuntut secara bersama sama hak mereka untuk dapat hidup layak sebagai seorang petani, yaitu dengan jalan memiliki tanah pertanian sendiri. Jadi tuntutan petani semula hanya bersifat ekonomis, namun dalam perkembangan-nya tuntutan itu menampilkan sifat sifat politisnya, yaitu: bahwa petani menginginkan lepas dari berbagai ikatan dan belenggu tuan tuan tanah, sehingga hak hak mereka sebagai warganegara diakui sama seperti halnya para tuan tanah. Tuntutan para petani semakin menggelora, sehingga mampu menggoyahkan kedudukan tuan tuan tanah, bahkan kemudian tuntutan meluas ke Timur terutama Rusia. Di Negara ini akhirnya *landreform* dapat dilaksanakan secara kosekwen dan berhasil. Semenjak itu di negara-negara di luar juga telah berhasil

melaksanakan *landreform*. Sehingga gerakan *landreform* itu akhirnya menjadi gerakan diseluruh dunia terutama di negara negara yang agraris. Oleh karena itu Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) menganjurkan agar di negara negara agraris, *landreform* itu dilaksanakan sebaik baiknya. Diantara negara negara yang telah berhasil melaksanakan *landreform* dengan sukses adalah Taiwan, India, Tailand, Pilipina Malaysia dan lain lain.

Di Indonesia gerakan *landreform* sebelum tahun 1960 tidak pernah terdengar, tetapi ini bukan berarti bahwa di Indosesia para petani telah mendapatkan hak haknya secara layak sebagaimana halnya warga Negara di Negara lain. Pemberontakan petani di beberapa daerah di Indonesia banyak terjadi, sekalipun pemberontakan pemberontakan mereka itu bukan termasuk kategori gerakan *landreform* (Sartono Kartodiharjo,1984:93).

Sumber pemberontakan kaum tani itu bila diamati antara lain karena ketimpangan ketimpangan dalam kepemilikan tanah pertanian akibat masih berlakunya dualisme hukum pertanahan, baik hukum tanah barat maupun hukum tanah adat memperbolehkan pemilikan tanah pertanian oleh seseorang atau badan hukum dalam jumlah yang tidak terbatas.

Sebelum Undang Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria sebagai dasar pembentukan Hukum Agraria Nasional berhasil dibentuk pada tanggal 24 September 1960, di Indonesia masih berlaku dualisme hukum pertanahan, yakni berlaku secara bersama sama hukum tanah barat yang bersifat feodalistik kapitalisme dan hukum tanah adat yang bersifat pluralistik. Kedua sistem hukum tersebut banyak bertentangan dengan jiwa dan kepribadian bangsa Indonesia, antara lain: memperbolehkan pemilikan tanah pertanian oleh perseorangan atau badan hukum dalam jumlah yang tidak terbatas, sehingga secara langsung maupun tidak langsung telah mendorong terciptanya ketimpangan pemilikan tanah pertanian. Dalam hal ini petani petani orang pribumi menjadi semakin sempit kesempatannya untuk dapat memiliki tanah pertanian sendiri sehingga kehidupan para petani menjadi semakin miskin.

Pemilikan tanah yang tidak ada batasnya menimbulkan dua golongan masyarakat yaitu golongan yang kuat yaitu: tuan tanah dengan tanahnya sangat luas dan golongan ekonomi lemah tanah pertaniannya sangat sempit. Bahkan banyak yang tidak punya tanah sendiri dan hanya sebagai petani penggarap. Akibatnya timbul kepincangan sosial ekonomi dalam masyarakat.

Dalam rangka mengisi kemerdekaan, maka para ahli hukum telah berupaya sedemikian rupa untuk mewujudkan hukum agraria nasional yang dapat menjamin kehidupan petani menjadi lebih baik, artinya bahwa para petani harus dijamin dapat memiliki tanah pertanian sendiri dalam jumlah dan luas yang memungkinkan untuk dapat hidup layak bersama keluarganya serta terhindar dari kemungkinan terjadinya pemerasan oleh para tuan tanah.

Atas dasar pemikiran tersebut diatas, maka dalam pelaksanaan *landreform* di Indonesia didasarkan pada peraturan perundang undangan sebagai berikut (H.M. Arba, 2015 : 177):

1. Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria, yaitu diatur dalam Pasal 7, 10, 13 dan 17.
2. Sebagai realisasi dari asas asas dan ketentuan ketentuan *landreform* tersebut, dalam waktu relative singkat segera dikeluarkan berbagai peraturan pelaksanaannya yaitu Undang Undang Nomor 56 Prp tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Undang undang ini disebut sebagai undang undang *landreform* Indonesia.
3. Peraturan pelaksanaan *landreform* antara lain :
 - a. Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian jo. PP No.41 Tahun 1964 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.
 - b. Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Secara Guntai/*Absentee* bagi para Pensiunan Pegawai Negeri
 - c. Kepres tanggal 5 April 1961 No.131 Tahun 1961 yang kemudian diubah dengan Kepres tanggal 6 September 1961 No.509 Tahun 1961 dan Kepres Tanggal 17 Oktober 1964 No.263 Tahun 1964 Tentang Organisasi Penyelenggara *Landreform* yang kemudian dicabut dan diganti dengan Kepres No. 55 Tahun 1980 Tentang Organisasi dan Tata Cara Penyelenggaraan *Landreform*.
 - d. Keputusan Menteri Agraria tanggal 31 Desember 1960 No. 978 Tentang Penegasan Luas Maksimum Tanah Pertanian.
 - e. Instruksi Menteri Dalam Negeri tanggal 18 September 1973 No. 21 Tahun 1973 tentang Larangan Penguasaan Tanah Pertanian yang Melampaui Batas.
 - f. Perpres Nomor 86 tahun 2018 tentang Reforma Agraria
 - g. Peraturan Menteri ATR/Ka.BPN No. 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian, sebagai pelaksanaan UU Prp. No. 56 tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.
4. Peraturan perundang undangan mengenai penghapusan tanah partikelir:
 - a. UU No. 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan tanah partikelir.
 - b. PP No. 18 Tahun 1958 tentang Pelaksanaan Undang Undang Penghapusan Tanah Partikelir.
 - c. Peraturan Menteri Agraria No.1 Tahun 1958 tentang Panitia Kerja Likuiditas Tanah Tanah Partikelir.
 - d. Keputusan Deputy Menteri/Kepala Depag No. SK 15/Depag/1966 tanggal 4 Mei 1966 tentang Pedoman tentang Penetapan Ganti Rugi kepada Bekas Pemilik Tanah Partikelir.

5. Peraturan perundang undangan mengenai perjanjian bagi hasil
 - a. UU No. 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil.
 - b. Kepres No. 54 Tahun 1980 tentang Kebijakan mengenai Percetakan sawah
 - c. Instruksi Presiden No. 13 Tahun 1980 tentang Pedoman Pelaksanaan Undang Undang Nomor 2 Tahun 1960.
 - d. Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 4 Tahun 1964 tentang Penetapan Perimbangan Khusus Dalam Pelaksanaan Perjanjian Bagi Hasil

Dari uraian singkat diatas kiranya jelas bahwa *landreform* terutama di negara Negara agraris memang sangat perlu, bahkan mutlak untuk dilaksanakan di Indonesia supaya penghalang penghalang dibidang sosial dan ekonomi yang timbul sebagai akibat ketimpangan ketimpangan dalam soal pemilikan dan penguasaan tanah pertanian dapat diatasi, sehingga akan tercipta masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila

C. Pengertian *Landreform*

1. Secara Harafiah

Landreform secara etimologis berasal dari rangkaian kata *land* artinya tanah dan *reform* artinya perubahan dasar atau perombakan atau *herforming*. Jadi secara harafiah *landreform* artinya perubahan dasar atau perombakan struktur pertanahan, perombakan struktur pertanian lama dan pembangunan struktur pertanian baru.

2. Menurut Boedi Harsono

Boedi Harsono membedakan pengertian *landreform* dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas tepatnya disebut *Agrarian Reform* Indonesia yaitu penyelesaian persoalan persoalan agraria pada waktu dibentuknya UUPA yang pada hakekatnya merupakan program revolusi di bidang agraria, sehingga meliputi bidang yang lebih luas dari pada sekedar pembaharuan hukum agraria saja (Boedi Harsono,1994:2). Sesuai dengan situasi dan kondisi keagrariaan di Indonesia dan tujuan akan mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. *Landreform* dalam arti luas adalah identik dengan *Agrarian Reform* Indonesia meliputi 5 program atau Panca Program yaitu :

- 1) Pembaharuan hukum agraria, melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum;
- 2) Penghapusan hak hak asing dan konsesi konsesi kolonial atas tanah;
- 3) Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur angsur;
- 4) Perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan;

- 5) Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaannya secara terencana sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya

Program yang keempat dari Panca Program lazim disebut program *Landreform*. Bahkan keseluruhan program *Agrarian Reform* tersebut seringkali disebut Program *landreform*, maka ada sebutan *Landreform* dalam arti luas dan *Landreform* dalam arti sempit. *Landreform* yang ke empat adalah *landreform* dalam arti sempit merupakan serangkaian tindakan dalam rangka *Agrarian Reform* Indonesia. Sedangkan program yang ke empat dari agraria reform dalam seminar Tata Guna Sumber Sumber Alam Tahun 1967 disepakati disebut Tata Guna Sumber Sumber Alam dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang disebut Tata Ruang dan kegiatannya Penataan Ruang. Pengertian ruang dalam undang undang tersebut meliputi ruang daratan, ruang lautan dan ruang udara yang pada khakekatnya sama dengan sumber sumber daya alam yang disebut dalam UUPA. Jika mengenai tanah disebut Tata Guna Tanah sedangkan mengenai kegiatannya disebut Penatagunaan Tanah (Boedi Harsono: 2008:4).

Landreform dalam arti sempit merupakan serangkaian tindakan dalam rangka *Agrarian Reform* Indonesia, meliputi perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah. Azas azas dan ketentuan ketentuan pokok *landreform* itu dapat dijumpai pula didalam UUPA (Boedi Harsono, 2008:364)

3. Menurut Hukum Agraria Nasional

Hukum agraria nasional menganut pengertian *landreform* dalam arti luas sebagaimana pengertian yang digunakan oleh FAO (*Food And Agriculture*) Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) yaitu segala program tindakan yang saling berhubungan dan bertujuan untuk menghilangkan penghalang penghalang dibidang sosial ekonomi yang timbul sebagai akibat dari kekurangan kekurangan yang terdapat dalam struktur pertanahan (Departemen Dalam Negeri Direktorat Jenderal Agraria, 1982: 42). Berikut ini ada beberapa pendapat tentang pengertian *landreform*:

- 1) Menurut Cohen, S.I dikutip oleh Lutfi I. Nasoetion, *Agrarian Reform* adalah upaya yang luas dari pemerintah yang mencakup berbagai kebijakan pembangunan melalui redistribusi tanah, berupa peningkatan produksi, kredit kelembagaan, pajak pertanahan, kebijakan penyakapan dan upah, pemindahan dan pembukaan tanah baru.
- 2) Ladejinki sebagaimana dikutip oleh H.M. Arba mengatakan *landreform* adalah suatu program yang berisikan redistribusi drastis atas pemilikan dan pendapatan, melalui pengorbanan kaum tuan tanah yang meliputi seluruh atas sebagian dari unsur unsur redistribusi tanah kepada masyarakat tak bertanah,

jaminan pengaturan pembiayaan yang layak bagi pembelian tanah penyakapan, jaminan penguasaha dan penyakapan tanah yang adil, bimbingan teknis, perkreditan yang baik, fasilitas pemasaran dan lain lain (H.M. Arba, 2015:173). Pelaksanaan konsep *landreform* merupakan upaya yang dilakukan oleh setiap negara untuk melakukan perubahan dalam proses pemilikan atas tanah. Oleh karena itu pelaksanaan *landreform* berkaitan erat dengan kemauan politik dari suatu Negara. Hal ini membuat PBB memberikan perhatian yang serius terhadap pelaksanaan *landreform* didunia. Work Bank dalam sebuah publikasinya mengenai *landreform*, juga memberikan pengertian mengenai berbagai pola penguasaan dan pemilikan tanah diberbagai masyarakat. Pola ini ada karena pengaruh berbagai factor, yaitu (1) system dan situasi politik; (2) struktur ekonomi, (3) system sosial, (4) sistem hukum (5) system demografi; (6) system pertanian; dan (7) basis sumber daya nasional masing masing (Work Bank, 1975:16).

- 3) Dorren Warriner sebagaimana dikutip oleh Arie Sukanti Hutagalung mengatakan bahwa pada dasarnya *landreform* memerlukan program redistribusi tanah untuk kepentingan pihak yang mengerjakan tanah dan pembatasan dalam hak hak individu atas sumber sumber tanah. Jadi *landreform* lebih merupakan sebuah alat perubahan sosial dalam perkembangan ekonomi, selain merupakan manifestasi dari tujuan politik, kebebasan dan kemerdekaan suatu bangsa (Arie Sukanti Hutagalung, 1985:11).

D. Konsepsi Landreform Di Indonesia

Istilah *landreform* sebenarnya keluar dari slogan atau adagium sederhana yang menyatakan tanah untuk petani atau *land to the tillers* yang dipergunakan di Negara Negara komunis. Semboyan ini mengandung makna bahwa tanah tidak untuk mereka yang duduk onggang onggang menjadi gemuk gendut karena menghisap keringatnya orang orang yang disuruh menggarap tanahnya. Sehubungan itu sejak diselenggarakannya *landreform* pada permulaan berlakunya pada permulaan tahun 1961 dan setelah terjadinya Gerakan 30 September PKI pada tahun 1965, ada anggapan bahwa *landreform* adalah gagasan PKI atau konsepsi komunis. Sehingga setelah dibubarkannya PKI dan dilarangnya Ideologi Komunis, maka menurut mereka pelaksanaan *landreform* itu tidak perlu dilanjutkan.

Menanggapi pendapat tersebut dalam rangka jalannya revolusi kita yang diucapkan Presiden Soekarno pada tanggal 17 Agustus 1960, bahwa jangan mengira *landreform* yang hendak kita laksanakan itu adalah komunis (Parlindungan, 1981:254). Pemerintah telah berkali kali menjelaskan bahwa istilah *landreform* bukan berbau komunis, karena masih mengakui hak atas tanah perseorangan dengan batas batas tertentu berdasarkan peraturan perundang undangan. Direktur Jendral Agraria dan Transmigrasi laksanakan muda laut

Soejono Soeparto di dalam pidatonya pada sidang Panitia *Landreform* Propinsi Sumatera Utara Medan pada tanggal 23 Nopember 1966 menyatakan bahwa *landreform* yang dilaksanakan di Indonesia bukan konsepsi PKI melainkan konsepsi revolusioner yang bertujuan mencapai masyarakat sosialis Pancasila. Konsepsi ini diperkuat dengan bukti dalam Pasal 31 Ketetapan MPRS dan disampaikan dalam sidang umumnya ke empat tahun 1966 yang memerintahkan agar pelaksanaan transmigrasi diperhebat dan penyelesaian *landreform* serta Land Use Planning dipercepat.

Penyelenggaraan *landreform* di negara negara yang sedang berkembang memang dianjurkan oleh PBB, karena keadaan sosial ekonomi dan kependudukan di negara sedang berkembanglah yang mendorong diadakannya *landreform* untuk pembangunan ekonomi negaranya yang telah menderita akibat kesalahan dalam sistem pemilikan tanah di negara negara berkembang tersebut. Bukti bahwa *landreform* bukan monopoli komunis yang bertujuan untuk memberikan landasan terbentuknya masyarakat komunis, adalah di negara Jepang Jendral Mac-Arthur memerintahkan pelaksanaan *landreform* yang pada prinsipnya konsepsinya dan program *landreform* sama dengan kosepsi *landreform* dan program *landreform* di Indonesia.

Perbedaan konsepsi *Landreform* Indonesia dan Jepang dengan konsepsi *landreform* Uni Sovyet adalah kalau di Jepang dan Indonesia kepada bekas pemilik tanah diberikan ganti kerugian, tanah tanah yang diambil oleh pemerintah di redistribusikan kepada para petani penggarap dengan hak milik dengan memungut uang pemasukan, jadi *landreform* Indonesia justru bertujuan memperluas pemilikan tanah para petani kecil, petani penggarap dan buruh karena UUPA tetap mengakui adanya hak milik perseorangan, tetapi di Sovyet Uni konsepsi *landreform*nya tanah disita tanpa pemberian ganti kerugian. Tanah tidak diredistribusikan kembali tetapi diusahakan secara kolektif atau sebagai perusahaan negara, sehingga menghapuskan hak milik perseorangan atas tanah (Eddy Ruchiyat, 1983: 22). Pelaksanaan konsep *landreform* merupakan upaya yang dilakukan oleh setiap Negara untuk melakukan perubahan dalam proses pemilikan dan penguasaan atas tanah, oleh karena itu pelaksanaan *landreform* tergantung atau berkaitan erat dengan kemauan politik dari suatu negara (Supriadi, 2010:202).

E. Tujuan *Landreform*

Mengenai tujuan *landreform* di Indonesia masih terdapat banyak pendapat, Usulan Dewan Pertimbangan Agung No.1/Kpts/Sd/69 tentang Perombakan Hak Tanah dan Penggunaan Tanah menyatakan bahwa *landreform* bertujuan agar masyarakat adil dan makmur dapat terselenggara dan khususnya taraf hidup tani meninggi dan taraf hidup seluruh rakyat jelata meningkat. Sedangkan Menteri Agraria Sadjarwo di dalam pidatonya tanggal 12 September 1960 yang

mengantarkan Rancangan Undang Undang Pokok Agraria dimuka sidang pleno DPRGR menyatakan bahwa perjuangan perombakan hukum agraria kolonial dan penyusunan hukum agraria nasional berjalan erat dengan sejarah perjuangan bangsa Indonesia untuk melepaskan diri dari cengkaman, pengaruh dan sisa sisa penjajahan, khususnya perjuangan rakyat tani untuk membebaskan diri dari kekangan kekangan system feodal atas tanah dan pemerasan kaum pemodal asing. Itulah sebabnya maka *landreform* di Indonesia tidak dapat dipisahkan dengan Revolusi Nasional Indonesia. Sehingga tujuan *landreform* di Indonesia ialah:

- 1) Untuk mengadakan pembagian yang adil atas dasar sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula, yaitu dengan cara merombak struktur pertanahan sama sekali secara revolusioner guna merealisasi keadilan sosial
- 2) Untuk melaksanakan prinsip tanah untuk tani, agar tidak terjadi tanah sebagai obyek spekulasi dan obyek pemerasan.
- 3) Untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warganegara Indonesia, baik laki laki maupun wanita yang berfungsi sosial. Suatu pengakuan dan perlindungan terhadap privat bezit yaitu hak milik sebagai hak yang terkuat, bersifat perorangan dan turun temurun tetpi yang berfungsi sosial.
- 4) Untuk mengakhiri system tuan tanah dan menghapuskan pemilikan dan penguasaan tanah secara besar besaran dengan tak terbatas, menyelenggarakan batas maksimum dan minimum untuk setiap keluarga. Sebagai kepala keluarga bisa laki laki ataupun wanita. Dengan demikian berarti menyingkirkan system liberalisme dan kapitalisme atas tanah dan memberikan perlindungan terhadap golongan yang ekonomis lemah.
- 5) Untuk mempertinggi produksi nasional dan mendorong terselenggaranya pertanian yang intensif secara gotong royong dalam bentuk koperasi dan bentuk gotong royong lainnya, untuk mencapai kesejahteraan yang merata dan adil dibarengi dengan suatu sistem perkreditan yang khusus ditujukan kepada golongan tani.

Kemudian ditegaskan pula dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, bahwa salah satu tujuan *landreform* ialah mengadakan pembagian yang adil dan merata atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, sehingga dengan pembagian tersebut dapat dicapai pembagian hasil yang adil dan merata pula.

Oleh karena itu jelaslah bahwa tujuan *landreform* yang diselenggarakan di Indonesia adalah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani terutama petani kecil dan petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat

adil dan makmur berdasarkan Pancasila (Boedi Harsono, 2008: 367). Tujuan tersebut dapat dicapai dengan cara memperbaiki hubungan antara manusia dengan tanah, guna meningkatkan penghasilan para petani sehingga mereka dapat hidup layak melalui usaha usaha pertanian. Jadi orientasi pada kepentingan para petani atau *land to the tillers* bukan untuk tuan tanah atau *land lords*. Dengan demikian jelaslah bahwa tujuan *landreform* ini selaras dengan tujuan pembangunan nasional yaitu menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Secara rinci terlihat bahwa tujuan dari pada *landreform* terbagi menjadi sebagai berikut:

- 1) Secara umum adalah untuk mempertinggi taraf hidup dan penghasilan petani penggarap, sebagai landasan pembangunan ekonomi menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila
- 2) Secara khusus *landreform* di Indonesia diarahkan agar dapat mencapai 3 aspek sekaligus yaitu:
 - a. Tujuan sosial ekonomi
 - (1) Memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi isi dan fungsi sosial pada hak milik.
 - (2) Memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat.
 - b. Tujuan sosial politis
 - (1) Mengakhiri system tuan tanah dan menghapuskan kepemilikan tanah yang luas
 - (2) Mengadakan pembagian yang adil atas sumber sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah dengan tujuan agar ada pembagian hasil yang adil pula.
 - c. Tujuan mental psikologis
 - (1) Meningkatkan kegairahan kerja bagi para petani petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai kepemilikan tanah.
 - (2) Memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dan penggarap tanah.

Tujuan *landreform* sebagaimana tersebut di atas, apabila dikaitkan dengan tujuan Negara Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD1945 yakni untuk mencapai masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila, jelas sangat mendukung. Kaitan itu secara yuridis tampak pula dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagai sumber pengaturan soal keagrariaan, dimana di dalam UUPA sendiri dimuat asas asas dan ketentuan ketentuan pokok *landreform*. Tujuan *landreform* berkaitan erat dengan tujuan nasional seperti nampak dalam skema sebagai berikut :

Khusus		Umum		UUD 1945
Aspek sosial Ekonomi		Mempertinggi taraf hidup dan penghasilan petani penggarap sebagai landasan penyelenggaraan pembangunan ekonomi		Masyarakat adil dan makmur
Aspek sosial politis				
Aspek mental psikologis				

F. Prinsip-Prinsip *Landreform*

Prinsip prinsip mengenai *landreform* di Indonesia merupakan cerminan dari ketentuan ketentuan pokok atau landasan hukum yang diatur dalam UU nomor 5 tahun 1960 sebagai peraturan induknya, yaitu :

1. Dilarang pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas, diatur dalam Pasal 7 Undang Undang Nomor 5 tahun 1960.
2. Luas maksimum dan minimum tanah yang boleh dipunyai, diatur dalam Pasal 17 Undang Undang Nomor 5 tahun 1960.
3. Pada dasarnya tanah pertanian harus dikerjakan sendiri oleh yang mempunyainya, diatur dalam Pasal 10 Undang Undang Nomor 5 tahun 1960.

Ketentuan ketentuan pokok *landreform* yang diatur dalam Pasal 7, Pasal 10 dan Pasal 17 Undang Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai peraturan perundang undangan, seperti Undang Undang Nomor 56 Prp tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 yang telah dirubah dan ditambah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 1964 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, Undang Undang Nomor 2 tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian, Peraturan Pemerintah Nomor 4 tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai Atau *Absentee* Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri, dan lain lain peraturan yang berkaitan dengan penyelenggaraan *landreform*.

G. Obyek *Landreform*

Obyek *Landreform* terdiri dari :

1. Tanah redistribusi, maksudnya tanah tanah yang akan dibagikan kembali dalam rangka pelaksanaan *landreform*. Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 bahwa tanah tanah yang akan dibagikan meliputi :
 - a. Tanah tanah selebihnya dari batas maksimum, sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang Nomor 56 Tahun 1960 dan tanah tanah yang jatuh pada Negara karena pemiliknya melanggar ketentuanun undang undang tersebut.
 - b. Tanah tanah yang diambil oleh pemerintah karena pemiliknya bertempat tinggal di luar daerah tempat tanah itu berada, sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 3 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961.

- c. Tanah Swapraja dan bekas Swapraja yang telah beralih kepada Negara, sebagaimana yang dimaksud dalam dictum keempat huruf A Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 (Pasal 1c PP No.224 Tahun 1961). Tanah Swapraja dan tanah bekas Swapraja yang beralih kepada Negara sebagian untuk kepentingan pemerintah sebagian untuk mereka yang langsung dirugikan karena dicabut hak swapraja atas tanah itu dan sebagian lagi dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan.
- d. Tanah lain yang dikuasai langsung oleh Negara yang ditetapkan dalam Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor S.K. 30/KA/1962, tanah tersebut adalah :
 - 1) Tanah bekas tanah partikelir yang telah dicabut dengan Undang Undang Nomor 1 Tahun 1958.
 - 2) Tanah bekas hak *erfpacht*
 - 3) Tanah bekas Grant Sumatera Utara
2. Tanah pertanian yang dibagi hasilkan berdasarkan Undang Undang Nomor 2 Tahun 1960 Tentang Perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian dan tanah pertanian yang digadaikan sebelum berlakunya UU Nomor 56 Tahun 1960.
3. Berdasarkan Perpres 86 tahun 2018 tentang Reforma Agraria, bahwa objek reforma agrarian mencakup 11 macam yang disebut Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) menurut Perpres 86 Tahun 2018, yaitu:
 - a. TORA dari HGU dan HGB yang telah habis harus dipastikan prioritasnya untuk subjek reforma agraria, bukan perusahaan atau yang menguasai sebelumnya;
 - b. alokasi 20% dari HGU yang berubah menjadi HGB karena perubahan peruntukan rencana tata ruang;
 - c. alokasi 20% dari HGU dari luas Tanah Negara yang diberikan kepada pemegang HGU dalam proses pemberian, perpanjangan atau pembaruan haknya;
 - d. TORA dari pelepasan kawasan hutan harus dipastikan adanya proses bersama masyarakat setempat untuk meninjau batas penunjukan-penepatan kawasan hutan dan tanah yang dikuasai masyarakat. Selain itu harus sejalan dengan amanat Putusan MK 35/PUUX/2012 dan Perpres Nomor 88 Tahun 2017 Tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan serta Inpres 2/2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap jo. Inpres 1/2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional;
 - e. tanah Negara bekas tanah terlantar yang didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara melalui Reforma Agraria;
 - f. tanah hasil penyelesaian Sengketa dan Konflik Agraria;
 - g. tanah bekas tambang yang berada di luar kawasan hutan;

- h. tanah timbul;
- i. tanah kelebihan maksimum, tanah *absentee*, dan tanah swapraja/bekas swapraja yang masih tersedia;
- j. tanah yang memenuhi persyaratan penguatan hak rakyat atas tanah, meliputi: a) tanah yang dihibahkan oleh perusahaan dalam CSR, b) tanah hasil konsolidasi, c) sisa tanah sumbangan tanah untuk pembangunan dan tanah pengganti biaya pelaksanaan Konsolidasi Tanah, atau d) Tanah Negara yang sudah dikuasai masyarakat.
- k. tanah bekas hak *erpacht*, tanah bekas *partikelir* dan tanah bekas *eigendom* yang luasnya lebih dari 10 (sepuluh) *bauw* yang masih tersedia.

Selain tanah-tanah tersebut di atas sebenarnya masih ada yang potensial untuk dapat dijadikan objek TORA, yaitu: **Pertama**, tanah-tanah yang pemegang haknya tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak, dan ia belum mengalihkan haknya kepada subjek hak yang berhak pada waktunya, atau ia belum melakukan perubahan hak sesuai dengan ketentuan, seperti ketentuan Pasal 21 UUPA. **Kedua**, tanah-tanah hak milik yang beralih kepada orang asing secara terselubung, misalnya dengan jalan *kedok/nominee/trustee*, yang diatur dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA. Tampaknya tanah-tanah seperti ini belum menjadi perhatian Pemerintah ataupun Kementerian Agraria dan tata Ruang/Ka.BPN-RI (FX. Sumarja: 2015: 395).

Setelah menetapkan objek reforma agraria, tahap berikutnya menetapkan subjeknya agar tepat sasaran. Subjek reforma agraria berdasarkan prioritas adalah penduduk setempat, buruh tani, petani gurem, petani, penduduk miskin, dan subjek lainnya. Hal tersebut sudah mendapat pengaturan dalam Pasal 12 Perpres 86 Tahun 2018, bahwa yang termasuk subjek reforma agraria adalah: perorangan, kelompok dan badan hukum terutama koperasi. Subjek perorangan minimal berusia 18 tahun dan harus disinergikan dengan Inpres 2/2018 tentang PTSL dengan memastikan luas maksimum dari tiap-tiap penerima atau subjek reforma. Sementara subjek kelompok harus disinergikan dengan Permen ATR/Ka. BPN Nomor 10 tahun 2016 tentang Hak Komunal dengan memastikan seluruh hubungan tenurial, terutama masyarakat adat supaya dapat terakomodir (FX. Sumarja: 2019: 10)

Badan hukum harus diprioritaskan bagi Koperasi dan BUMDes, diselaraskan dengan UU 6/2014 tentang Desa. Koperasinya harus dipastikan didirikan dan dimiliki oleh organisasi tani, bukan yang dimiliki oleh segelintir orang. Terlebih, dalam penetapan subjek reforma agraria harus berpegang teguh pada prinsip prioritas. Prinsip prioritas subjek adalah keterikatan terhadap tanah, semakin “dekat”, maka mendapat prioritas utama. Prioritas subjek dapat merujuk pada PP 224/1961 dan PP 41/1964.

H. Cara Pelaksanaan *Landreform*

Cara pelaksanaan *Landreform* dapat dibagi : Cara Lunak, Cara Moderat, dan Cara Revolusioner. Pelaksanaan *Landreform* cara Lunak, yaitu dengan cara tidak merubah kedudukan tuan tanah, tetapi hanya mengatur hubungan kerja antara tuan tanah dengan petani penggarap. Jadi tanah milik tuan tanah tidak diganggu gugat dan tidak dibatasi jumlah dan luasnya.

Pelaksanaan *Landreform* cara Moderat, yaitu dengan cara tanah milik tuan tanah dibatasi, Jadi diadakan penetapan batas luas maksimum, selebihnya dari batas luas maksimum dengan perantara pemerintah dijual kepada petani yang tidak memiliki tanah, akan tetapi pelaksanaannya menunggu dulu sampai tuan tanah itu meninggal dunia.

Pelaksanaan *Landreform* cara Revolusioner, yaitu dengan cara penetapan batas maksimum dan minimum tanah, kemudian segera dilaksanakan redistribusi tanah yang bebas atau tanah kelebihan dari batas maksimum kepada para petani.

Dari ketiga cara tersebut di atas, cara yang paling baik adalah cara revolusioner, karena perubahannya secara cepat. Di Indonesia cara Revolusioner ini yang dilaksanakan tetapi disesuaikan pada situasi dan kondisi agraria yang ada, yaitu dengan menyusun dan melaksanakan program program *landreform*.

Pelaksanaan reforma agraria berdasarkan Perpres 86 Tahun 2018 akan dijumpai beberapa tantangan, diantaranya:

- 1) Adanya upaya penolakan dari pemegang HGU.
- 2) Ekspektasi masyarakat sangat tinggi, sementara GTRA mengalami banyak tekanan ataupun godaan.
- 3) Dominasi dan ekspansi badan-badan usaha raksasa dalam industri ekstraktif, produksi perkebunan dan kehutanan, serta konservasi.
- 4) Instrumentasi badan-badan pemerintahan sebagai “lembaga pengadaan tanah” melalui rejim-rejim pemberian hak/izin/lisensi atas tanah dan sumber daya lahan.
- 5) Masih adanya peraturan perundang-undangan mengenai pertanahan/ kehutanan/ SDA lainnya yang tumpang-tindih dan bertentangan antara satu dengan yang lain.
- 6) Terabaikannya hukum-hukum adat yang berlaku di kalangan masyarakat atau ditiadakan keberlakuannya oleh perundang-undangan agraria, kehutanan dan pertambangan.
- 7) Sektoralisme kelembagaan, sistem, mekanisme, dan administrasi yang mengatur pertanahan/kehutanan/SDA lainnya yang masih susah dihilangkan (FX. Sumarja: 2019: 11).

I. Program *Landreform*

Untuk mewujudkan tujuan *landreform*, maka *landreform* di Indonesia memiliki beberapa program *landreform* yang disesuaikan dengan prinsip prinsip *landreform* berdasarkan ketentuan ketentuan pokok yang diatur dalam Undang Undang Pokok Agraria sebagai peraturan induknya. Menurut Boedi Harsono program program *landreform* di Indonesia meliputi (Boedi Harsono, 2008:367)

- 1) Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah;
- 2) Larangan pemilikan tanah secara *absentee* atau guntai
- 3) Redistribusi tanah tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah tanah yang terkena larangan *absentee*, tanah tanah bekas swapraja dan tanah tanah Negara lainnya.
- 4) Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah tanah pertanian yang digadaikan
- 5) Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian
- 6) Penetapan batasan minimum pemilikan tanah pertanian dan larangan melakukan perbuatan perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah tanah pertanian menjadi bagian bagian yang terlampau kecil.

Program 1 s/d 6 merupakan program yang berkaitan dengan masalah hukum yang menjadi focus pembahasan hukum agraria. Sedangkan program yang lebih banyak menyangkut masalah ekonomi yang pembahasan hanya bersifat pelengkap dalam rangka pengkajian hukum agraria nasional yang meliputi :

- a) Pengaturan hubungan kerja di bidang penggarapan tanah atau bagi hasil
- b) Pemberian kredit,
- c) Bantuan bibit, pupuk, obat obatan dan lain lain,
- d) Intensifikasi,
- e) Ektensifikasi melalui pencetakan sawah baru,
- f) Koperasi pertanian (KUD),
- g) Industrialisasi.

Memperhatikan program program *landreform* tersebut di atas, jelas bahwa *landreform* di Indonesia itu bukan hanya sekedar redistribusi tanah tanah pertanian dan pemberian ganti kerugian. Bahkan di samping program program tersebut di atas, masih ada program program lain yang dapat membantu terwujudnya tujuan *landreform* seperti pengaturan tanah tanah transmigrasi, Proyek Nucleus Estate Smaal Holder (NES) atau Proyek Perkebunan Inti Rakyat (PIR), pencetakan sawah, konsolidasi tanah atau *Land Consolidation* dan lain lain (A.P. Parlindungan, 1990:69).

1. Pembatasan Luas Maksimum Penguasaan Tanah

Larangan untuk memiliki dan menguasai tanah pertanian yang melampaui batas di dalam konsep *landreform* Indonesia merupakan salah satu asas yang tercantun dalam Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA, yang sering disebut dengan *Good Grondbezit* atau *Latifundias*.

Pasal 7 menentukan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum, pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Pasal ini karena isinya sering disebut sebagai pasal anti tuan tanah. Rationya adalah untuk mengakhiri dan mencegah tertumpuknya tanah ditangan golongan golongan dan orang orang tertentu saja, yang akan menguasai hidup orang banyak. Pasal ini menegaskan dilarangnya apa yang disebut dengan istilah *Groot Grondbezit* (Boedi Harsono:2008: 368). *Groot Grondbezit* dikatakan merugikan kepentingan umum karena:

- 1) Orang yang memiliki tanah yang luas biasanya tidak mengusahakan sendiri tanahnya, juga tidak semuanya di bagi hasilkan atau disewakan , akibatnya tanah tanah banyak terlantar, sehingga tujuan *landreform* yaitu meningkatkan produktifitas pertanian tidak akan tercapai.
- 2) Berhubung sangat terbatasnya persediaan tanah pertanian di daerah daerah yang padat, mengakibatkan semakin sempitnya bahkan hilangnya sama sekali kemungkinan bagi banyak petani untuk memiliki tanah pertanian sendiri.
- 3) Bertentangan dengan sosialisme Indonesia, karena menyebabkan tanah menjadi alat penghisapan dengan cara memaksakan kehendaknya kepada para penggarap untuk menerima syarat syarat penggarapan yang sangat berat, pada hal sosialisme Indonesia menghendaki adanya pembagian yang adil dan merata dalam pembagian pemilikan tanah dan hasilnya.

Yang dilarang oleh Pasal 7 ini bukan pemilikan tanah yang melampaui batas, tetapi juga penguasaannya. Penguasaan tersebut selain dengan hak milik dapat dilakukan juga dengan hak gadai, sewa tanah pertanian, usaha bagi hasil dan lain lainnya.

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 7 tersebut perlu diadakan penetapan batas maksimum tanah yang boleh dikuasai seseorang atau keluarga. Secara lebih terperinci penetapan luas maksimum penguasaan tanah diatur kemudian dalam Pasal 17 UUPA yang menentukan:

- (1) Dengan mengingat ketentuan Pasal 7, maka untuk mencapai yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan minimum tanah yang boleh dipunyai dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam Pasal 16 oleh suatu keluarga atau Badan Hukum.
- (2) Penetapan batas maksimum dimaksud dalam ayat 1 pasal ini dilakukan dengan peraturan perundang undangan didalam waktu singkat
- (3) Tanah tanah yang merupakan kelebihan batas maksimum termaksud dalam ayat 2 pasal ini diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkannya menurut ketentuan dalam peraturan pemerintah.
- (4) Tercapainya batas minimum termaksud dalam ayat 1 pasal ini akan ditetapkan dengan peraturan perundang undangan dilaksanakan secara berangsur angsur.

Untuk keperluan pelaksanaan penetapan batas maksimum dan minimum sebagaimana dimaksud Pasal 17 tersebut, maka segera dikeluarkan Undang

Undang Nomor 56 Prp tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Undang undang ini lebih lanjut dikenal dengan sebutan Undang Undang *Landreform* Indonesia. Semula undang undang ini berbentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang atau PERPU yang dikeluarkan oleh Pemerintah pada tanggal 29 Desember 1960 dan mulai berlaku tanggal 1 Januari 1961.

Undang Undang Nomor 56 Prp tahun 1960 merupakan undang undang *landreform* Indonesia, ada 3 soal yang diaturnya, yaitu:

- 1) Penetapan luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian
- 2) Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian dan larangan untuk melakukan perbuatan perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah tanah menjadi akibat bagian bagian yang terlampaui kecil, serta
- 3) Soal pengembalian dan penebusan tanah tanah pertanian yang digadaikan (Boedi Harsono, 2008: 370).

Dengan memperhatikan ketentuan dalam Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA dan Undang Undang Nomor 56 Tahun 1960 dapat ditarik beberapa kesimpulan bahwa rincian isi pembatasan tanah adalah :

- 1) Agar tidak merugikan kepentingan umum.

Ratio larangan pemilikan dan penguasaan tanah pertanian yang melampaui batas adalah agar tidak merugikan kepentingan umum. Hal ini karena terbatasnya persediaan tanah khususnya di daerah daerah berpenduduk padat, pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas itu akan menyebabkan kesempatan bagi yang lain untuk memiliki tanah sendiri menjadi sempit atau hilang sama sekali.

- 2) Larangan melampaui batas untuk semua hak.

Yang dilarang bukan hanya hak milik, tetapi juga penguasaan tanah, artinya dengan sesuatu hak yang bukan hak milik larangan melampaui batas itu berlaku juga, misalnya terhadap hak bagi hasil dan terhadap hak gadai.

- 3) Ukuran batas maksimum adalah keluarga/atau badan hukum.

Dasar yang digunakan untuk ukuran penetapan batas maksimum adalah keluarga atau badan hukum. Tanah yang dimiliki atau dikuasai tidak perlu harus berada dalam daerah kota atau kabupaten yang sama. Supaya tidak menimbulkan kesmpang siuran dalam pelaksanaan, keluarga dijadikan ukuran, yaitu kesatuan suami istri dan anak anak yang masih menjadi tanggungan dan jumlahnya sekitar 7 orang laki laki atau perempuan dapat menjadi kepala keluarga.

- 4) Pengambilan tanah kelebihan dengan ganti kerugian, tanah tanah kelebihan dari batas maksimum diambil oleh pemerintah disertai dengan pemberian kerugian. Ini merupakan ciri khas *landreform* di Indonesia yang menghargai dan menghormati pemilikan tanah dan tidak disita begitu saja.

- 5) Tanah kelebihan dibagikan kepada petani

Pembagian kembali tanah kepada para petani dimaksudkan agar ada pemerataan penguasaan sumber daya alam yang berupa tanah. Ini merupakan asas yang merupakan dasar untuk mewujudkan kemakmuran bersama.

6) Pembatasan tanah pertanian dan bangunan.

Undang Undang Nomor 56 Tahun 1960 baru mengatur pembatasan tanah pertanian saja, sedangkan pengaturan pembatasan tanah bangunan perumahan dijanjikan akan diatur tersendiri dengan peraturan pemerintah. Sampai saat ini belum ada peraturan pemerintah yang membatasi penguasaan tanah untuk perumahan seperti yang dimaksud dalam Pasal 12 Undang Undang Nomor 56 tahun 1960. Tetapi dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 6 tahun 1999 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal, diatur bahwa pemberian hak milik atas tanah yang berasal dari tanah Negara dibatasi sebagai berikut :

- a) Untuk setiap bidang yang dimohon luasnya tidak boleh lebih dari 2000 M²;
- b) Setiap pemohon dibatasi pemilikan tanah dengan hak milik untuk rumah tinggal tidak lebih dari 5 bidang, dengan luas keseluruhan tidak lebih dari 5000 M².

7) Permen ATR/Ka.BPN No 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian mengatur lebih lanjut ketentuan UU No. 56 tahun 1960, yang diterbitkan pada tanggal 7 April 2016.

a. Penetapan Batas Maksimum

Pasal 1 ayat (1) UU No.56 Prp Tahun 1960 mengatur bahwa seorang atau orang-orang yang dalam penghidupannya merupakan satu keluarga bersama-sama hanya diperbolehkan menguasai tanah pertanian, baik miliknya sendiri atau kepunyaan orang lain ataupun miliknya sendiri bersama kepunyaan orang lain yang jumlah luasnya tidak melebihi batas maksimum. Pasal 1 ayat (2) menentukan bahwa batas maksimum yang di hubungkan dengan provinsi Lampung sebagai berikut :

Daerah & Kepadatan Penduduk	Tanah Basah	Tanah Kering	Keterangan
a. Tidak Padat sd 50	15 Hektar	20 Hektar	LS, LU, LB
b. Kurang Padat, 51-250	10 Hektar	12 Hektar	LT
c. Cukup Padat, 251-400	7,5 Hektar	9 Hektar	
d. Sangat Padat, diatas 400	5 Hektar	6 Hektar	Kota BL

Sumber: (Sri Sayekti, 2000:6)

Di Propinsi Lampung pertambahan penduduk semakin pesat dan telah terjadi perkembangan dan pemekaran daerah kabupate/kota, sehingga sudah ada 15 kabupaten/kota. Oleh karena penetapan kriteria padat atau tidak padat perlu peninjauan kembali berdasarkan hasil sensus penduduk terbaru dan keadaan sosial ekonomi masyarakat pada daerah masing masing.

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 Permen ATR/Ka.BPN No 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian, bahwa batas maksimum kepemilikan tanah pertanian tanpa membedakan tanah basah dan tanah kering adalah:

- 1) tidak padat, paling luas 20 (dua puluh) hektar;
- 2) kurang padat, paling luas 12 (dua belas) hektar;
- 3) cukup padat, paling luas 9 (sembilan) hektar; atau
- 4) sangat padat, paling luas 6 (enam) hektar.

b. Luas Maksimum Di kabupaten/kota

Terlebih dahulu perlu kiranya kita perhatikan beberapa hal yang menentukan, apakah maksimum itu dilampaui atau tidak, tidaklah terbatas pada tanah miliknya sendiri, tetapi keseluruhan tanah pertanian yang dikuasainya. Jadi termasuk juga tanah pertanian kepunyaan orang lain yang dikuasainya. Letak tanah itu juga tidak perlu disatu daerah yang sama tetapi dapat pula di beberapa daerah tingkat II yaitu kabupaten/kota. Penetapan luas maksimum memakai dasar keluarga, yaitu sesuai dengan ketentuan Pasal 17 walaupun yang berhak atas tanahnya mungkin orang perorang.

Berapa jumlah luas tanah yang dikuasai oleh anggota suatu keluarga, jumlah itulah yang menentukan maksimum luas tanah bagi keluarga itu, misalnya jika seorang suami memiliki 3 hektar, isterinya 2 hektar dan anaknya 2 hektar, maka tanah yang dimiliki keluarga itu 7 hektar.

Pengertian daerah ialah daerah tingkat II, dengan memakai dasar ketentuan yang tersebut dalam daftar di atas, maka untuk setiap daerah tingkat II luas maksimumnya ditegaskan oleh Menteri Agraria, yaitu dengan keputusannya tanggal 31 Desember 1960 Nomor SK/978/1960. Menurut konsiderannya maka penegasan itu didasarkan atas angka resmi tentang keadaan penduduk yang ada pada pemerintah pada waktu itu dengan memperhatikan keadaan sosial ekonomi daerah-daerah yang bersangkutan. Kiranya pada waktu penegasan itu perlu di up to date kan dengan mempergunakan angka sensus penduduk yang terbaru. Semua kota ditetapkan sebagai daerah yang sangat padat, karena pada umumnya keadaannya memang demikian, perekonomian kota harus diarahkan kepada berkembangnya industri bukan pada usaha pertanian. Tetapi penegasan ini didasarkan pada angka kepadatan penduduk yang ada pada pemerintah pada akhir tahun 1960 dengan memperhatikan keadaan sosial ekonomi daerah-daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu perlu kiranya penggolongan ini ditinjau kembali berdasarkan angka sensus penduduk yang terbaru serta disesuaikan pada keadaan sosial ekonomi daerah pada masa dewasa ini.

Pengecualian terhadap beberapa jenis tanah dari ketentuan batas maksimum tersebut diatas seperti tanah hak Guna Usaha atau tanah hak lainnya

yang bersifat sementara dan terbatas yang didapat dari pemerintah seperti tanah jabatan dan tanah tanah yang dikuasai oleh badan badan hukum.

c. Pengertian Keluarga

Undang Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tidak memberikan perumusan mengenai pengertian keluarga, tetapi ditentukan bahwa dasar penetapan luas maksimum adalah keluarga dengan memperhatikan jumlah penduduk, luas daerah dan factor factor lainnya, seperti tersedianya tanah yang masih dapat dibagi jenis dan kesuburan tanah, besarnya usaha tani dan tingkat kemajuan tekhnik pertanian. Dalam pada itu diberi penjelasan bahwa yang termasuk suatu anggota keluarga ialah mereka yang masih menjadi tanggungan sepenuhnya dari keluarga itu, walaupun anggota keluarga itu tidak semuanya tinggal serumah. Sebaliknya orang yang bertempat tinggal serumah belum tentu merupakan anggota keluarga, yaitu kalau orang itu tidak menjadi tanggungan keluarga itu.

Penjelasan Pasal 17 UUPA menentukan bahwa pengertian keluarga yaitu suami, isteri serta anak anaknya yang belum kawin dan menjadi tanggungan yang jumlahnya berkisar sekitar 7 orang. baik laki laki maupun wanita dapat menjadi kepala keluarga. Kemudian diperjelas oleh Instruksi bersama Menteri Dalam Negeri Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria Nomor Sekra 9/1/2 Tanggal 5 Januari 1961, bahwa yang dimaksud dengan keluarga itu adalah sekelompok orang orang yang merupakan kesatuan penghidupan dengan mengandung unsur unsur pertalian daerah atau perkawinan. Apakah seseorang yang beristri lebih dari satu itu termasuk berkeluarga satu atau lebih dari satu. Untuk ini juga di dalam peraturan tidak ada penjelasan. Untuk menentukannya adalah kenyataan dalam penghidupannya dan bagaimana pendapat umum didaerah yang bersangkutan. Kalau masing isteri serta suami bersama itu dalam kenyataannya merupakan keleompok sendiri dalam penghidupannya, misalnya tinggal ditempat berlainan, mempunyai sumber nafkah sendiri sendiri, maka masing masing keluarga itu dapat dianggap sebagai satu unit keluarga.

Tentang jumlah keluarga ditetapkan 7 orang, termasuk kepala keluarga yang dapat laki laki atau wanita. Menurut penjelasan Pasal 2, maka jumlah 7 orang itu adalah rata rata keluarga Indonesia. Bagaimana jika jumlah anggota suatu keluarga melebihi dari jumlah 7 orang, bagi keluarga yang lebih dari 7 ditambah 10% tetapi jumlah tamabahannya tidak boleh lebih dari 50% dan jumlah tanah pertanian yang dikuasai seluruhnya tidak boleh lebih dari 20 hektar. Tidak dipermasalahkan apakah tanah yang dikuasai itu tanah sawah, tanah kering ataupun tanah sawah dan tanah kering.

Dalam kondisi daerah yang sangat khusus, misalnya sangat tandus, jumlah anggota keluarganya sangat besar, Menteri Negara Agraria dapat menambah luas maksimum 20 hektar tersebut, paling banyak 5 hektar lagi, demikian ditentukan di dalam Pasal 2 Undang Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960.

d. Kewajiban Laport

Pasal 3 UU No. 56 Prp Tahun 1960 mengatur tentang adanya kewajiban laport kepada Kepala Kantor Agraria Kabupaten/Kota (sekarang Kepala Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten) bagi orang-orang atau kepala keluarga yang anggotanya menguasai tanah pertanian yang melebihi batas maksimum. Sanksi terhadap pelanggaran wajib laport dikenakan denda maksimum Rp.10.000 dan atau hukuman kurungan maksimum 3 bulan dan tanahnya jatuh kepada negara karena hukum, kepada pemilik tidak diberikan ganti kerugian. Sanksi ini berlaku juga terhadap orang atau keluarga yang memiliki tanah kelebihan batas luas maksimum, tanpa izin Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota melakukan pemindahan hak. Terhadap pewarisan tanpa wasiat sanksi ini tidak berlaku, tetapi dalam waktu satu bulan sejak perolehan tanah karena pewarisan tanpa wasiat pemegang hak wajib berusaha agar tanah pertanian yang dikuasainya tidak melebihi batas luas maksimum. Tujuannya adalah untuk memberikan kesempatan dalam perbaikan kepemilikan tanah atau *consolidation of holding*.

2. Larangan Pemilikan Tanah Secara *Absentee*

a. Pengertian Tanah *Absentee*

Pengertian tanah *absentee* atau *guntai* adalah tanah pertanian yang terletak diluar kecamatan tempat tinggal pemiliknya. Pemilikan tanah secara *absentee* ini dilarang karena berkaitan dengan adanya asas bahwa tanah pertanian harus dikerjakan sendiri secara aktif oleh pemiliknya sebagaimana diatur dalam Pasal 10 UUPA. Oleh karena diadakanlah ketentuan untuk menghapuskan penguasaan tanah pertanian secara apa yang disebut *absentee* atau dalam bahasa Sunda “guntai” yaitu pemilikan tanah yang letaknya diluar daerah tempat tinggal yang empunya. *Absentee* artinya tidak hadir, tidak ada ditempat (Boedi Harsono, 2008: 385).

Tujuan melarang pemilikan tanah pertanian secara *absentee* adalah agar hasil yang diperoleh dari penguasaan tanah itu sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah yang bersangkutan, karena pemilik tanah akan bertempat tinggal di daerah penghasil.

b. Landasan Hukum Tanah *Absentee*

Larangan penguasaan/pemilikan tanah *absentee* selain diatur dalam Pasal 10 UUPA, diatur lebih lanjut dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 Tentang Perubahan Dan Tambahan PP No. 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian, Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 Tentang Pemilikan Tanah Secara Guntai Atau *Absentee* Bagi Para

Pensiunan Pegawai Negeri, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1974 Tentang Pedoman Tindak Lanjut Pelaksanaan *Landreform*.

c. Peristiwa Hukum Penyebab Terjadinya Tanah *Absentee*

Terjadinya tanah *absentee* karena ada 2 sebab yaitu:

- (1) Pemilik tanah pertanian meninggalkan kecamatan tempat letak tanahnya. Kewajiban pemilik tanah harus memindahkan kepemilikan tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal dikecamatan letak tanahnya dalam waktu 6 bulan sejak berlakunya PP Nomor 224 Tahun 1961 (Pasal 3 ayat (1) PP Nomor 224 tahun 1961).

Kewajiban pemilik tanah harus melaporkan kepada pejabat berwenang dalam hal ini panitia *landreform* kabupaten/kota. Jika tidak melaporkan kewajiban dalam waktu 2 tahun sejak meninggalkan tempat kediaman diwajibkan untuk memindahkan hak atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal dikecamatan letak tanah itu. Tetapi jika melaporkan maka dalam waktu 1 tahun sejak terhitung berakhirnya jangka waktu 2 tahun sejak meninggalkan tempat tinggalnya diwajibkan untuk memindahkan hak atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal letak tanahnya (Pasal 3 a PP.No.41 Tahun 1964).

Kewajiban pemilik tanah untuk mengakhiri kepemilikan tanahnya dengan cara: memindahkan hak atas kepada orang lain dikecamatan letak tanahnya atau pindah kekecamatan letak tanahnya atau mengajukan permohonan hak baru sesuai dengan peruntukan dan penggunaan tanahnya, apabila terhitung 6 bulan sejak berlakunya Permendagri Nomor 15 tahun 1974 atau apabila 6 bulan setelah berakhirnya jangka waktu wajib lapor kepanitia *landreform* kabupaten/kota (Pasal 3 Permendagri No. 15 Tahun 1974).

- (2) Pemilik tanah pertanian meninggal dunia, sedangkan ahli warisnya berdomicili diluar kecamatan lain.

Kewajiban ahli waris dalam waktu 1 tahun sejak meninggalnya pewaris wajib memindahkan tanahnya kepada orang lain yang berdomisili dikecamatan letak tanahnya atau berpindah kekecamatan letak tanah itu berada (Pasal 3 c PP. No.41 Tahun 1964) tetapi jika pembagian warisan belum selesai jangka waktu tersebut bisa diperpanjang oleh Menteri Agraria sekarang Badan Pertanahan Nasional.

d. Perkecualian Terhadap Tanah *Absentee*

Diperkecualikan dari larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* ini adalah:

- (1) Kecamatan Pemilik tanah berbatasan dengan kecamatan letak tanahnnya dan tanahnya memang telah dimiliki sejak sebelum berlakunya PP.No.224 Tahun 1961.

- (2) Sedang menjalankan tugas Negara seperti Pegawai Negeri dan ABRI serta orang lain yang dipersamakan dengan mereka.
- (3) Pemilik tanah sedang menunaikan kewajiban agama
- (4) Pemilik tanah mempunyai alasan khusus

Syarat syarat pemilikan tanah *absentee* bagi pegawai negeri dan yang dipersamakan itu adalah:

- (1) Pemilikan tanah pertanian secara *absentee* sudah sejak sebelum berlakunya PP.No. 224 Tahun 1961
- (2) Pemilikan tanah pertanian secara *absentee* diperoleh karena pewarisan
- (3) Pemilikan tanah pertanian secara *absentee* di peroleh 2 tahun menjelang pensiunan
- (4) Pemilikan tanah pertanian secara *absentee* luasnya tidak boleh lebih 2/5 dari batas luas maksimum seperti diatur dalam Pasal 1 UU No. 56 Tahun 1960.

Pengecualian pemilikan tanah pertanian secara *absentee* bagi Pegawai Negeri merupakan bentuk: 1) Penghormatan atas jasa jasanya kepada Negara; dan 2) Memberikan jaminan hari tua dengan bercocok tanam. Menganak emaskan pegawai negeri dan yang dipersamakan, dengan diberikan pengecualian pemilikan tanah pertanian secara *absentee* sering dipersoalkan, karena tidak hanya pegawai negeri yang berjasa terhadap negara dan untuk jaminan hari tua pegawai negeri diberikan uang pensiunan oleh pemerintah, bahkan walaupun secara formal mereka sebagai pegawai negeri tetapi dalam kehidupan sehari hari juga bertani, berdagang, berwiwaswasta dan lain lain.

Hal lain bahwa dalam kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, sekalipun pemilikan tanah pertanian itu secara *absentee*, tetapi produktifitas pertanian masih tetap bisa terjamin. Oleh karena itu sangatlah bijaksana untuk meninjau kembali ketentuan tentang larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*..

3. Redistribusi Tanah Pertanian

a. Pengertian

Redistribusi tanah pertanian adalah proses pembagian kembali tanah tanah obyek *landreform* yang telah dikuasai oleh pemerintah kepada petani petani yang memenuhi persyaratan.

b. Tanah Obyek Landreform

Tanah tanah obyek *landreform* yang akan didistribusikan ditentukan dalam Pasal 1 PP Nomor 224 Tahun 1961 meliputi :

- (1) Tanah tanah kelebihan dari batas luas maksimum
- (2) Tanah tanah yang terkena ketentuan *absentee*
- (3) Tanah swapraja dan bekas swapraja yang telah dikuasai langsung oleh Negara
- (4) Tanah tanah Negara lainnya, termasuk tanah pertanian bekas tanah partikelir.

c. Subyek Penerima Tanah Redistribusi

Subyek penerima tanah redistribusi adalah petani yang memenuhi syarat dan prioritas sebagai diatur dalam Pasal 8 dan Pasal 9 PP. No. 224 Tahun 1961:

- (1) Penggarap yang mengerjakan tanah yang bersangkutan
- (2) Buruh Tani yang tetap pada bekas pemilik yang mengerjakan tanah yang bersangkutan
- (3) Pekerja tetap pada bekas pemilik tanah yang bersangkutan
- (4) Penggarap yang belum mencapai 3 tahun mengerjakan tanahnya
- (5) Penggarap yang mengerjakan tanah hak pemilik
- (6) Penggarap tanah yang oleh pemerintah diberi peruntukan lain berdasarkan Pasal 4 ayat (2) dan (3)
- (7) Penggarap yang tanahnya garapannya kurang dari 0,5 H
- (8) Pemilik yang luas tanahnya kurang dari 0,5 Ha
- (9) Petani atau buruh tani lainnya

Apabila terdapat petani yang berada dalam prioritas sama, maka yang mendapatkan pengutamaan dari petani lainnya adalah :

- (1) Petani yang mempunyai ikatan keluarga sejauh tidak lebih dari dua derajat dengan bekas pemilik dengan ketentuan sebanyak banyaknya 5 orang
- (2) Petani yang terdaftar sebagai veteran
- (3) Petani janda pejuang kemerdekaan yang gugur
- (4) Petani yang menjadi korban kekacauan

Dalam menetapkan luas tanah yang akan didistribusikan peraturan ini membedakan antara daerah yang padat dan tidak padat, jumlah tanah yang telah dimiliki oleh para petani dipakai juga sebagai bahan pertimbangan. Selanjutnya ditentukan bahwa penerima redistribusi harus seorang Warga Negara Indonesia dan tinggal dikecamatan dimana letak tanah serta cukup kuat untuk berkerja dibidang pertanian. Tanah yang diberikan kepada penerima redistribusi dengan status hak milik. Perolehan hak milik mengharuskan pemiliknya memenuhi syarat syarat seperti diatur dalam Pasal 14 ayat (2) PP.224 tahun 1961.

Para tuan tanah yang tanahnya diambil oleh Negara dalam rangka *landreform* berhak untuk mendapatkan ganti kerugian atas tanah. Pemberian ganti kerugian ini merupakan ciri utama konsepsi *landreform* di Indonesia yang menunjukkan bahwa tidak ada penyitaan dalam politik pertanahan Indonesia.

4. Pengembalian dan Penebusan Gadai Tanah Pertanian

a. Pengertian Gadai Tanah Pertanian

Menurut Soepomo dan Nani Soewondo Gadai tanah pertanian adalah hubungan hukum antara seseorang dengan tanah pertanian milik orang lain yang telah menerima uang gadai darinya selama uang gadai belum dikembalikan, maka tanah yang bersangkutan dikuasai oleh pihak yang memberi uang. Selama itu pemegang gadai berwenang untuk mempergunakan atau mengambil manfaat dari

tanah tersebut. Sedangkan menurut Ter Haar pengertian gadai tanah adalah penyerahan tanah dengan pembayaran sejumlah uang secara kontan sedemikian rupa sehingga yang menyerahkan tanah itu masih mempunyai hak untuk menebus kembali tanah itu kepadanya dengan pembayaran kembali sejumlah uang tersebut (Eddy Ruchiyat, 1983:66).

Hak gadai atas tanah baik tanah pertanian maupun tanah bangunan semula diatur oleh hukum adat, tetapi gadai menggadai menurut hukum adat mengandung unsur eksploitasi atau mengandung unsur unsur yang bersifat pemerasan, karena hasil yang diterima oleh pemegang gadai dari tanah yang bersangkutan setiap tahun umumnya jauh lebih besar dari apa yang merupakan bunga yang layak dari uang gadai yang diterima dari pemilik tanah. Oleh karena itu Pasal 53 Jo Pasal 16 ayat (1) huruf b. UUPA menentukan bahwa hak gadai adalah sebagai hak yang sifatnya sementara yang harus diatur untuk membatasi sifat sifatnya yang bertentangan dengan UUPA.

Sebagai pelaksanaan dari Pasal 53 jo Pasal 16 ayat (1) huruf b UUPA, maka Undang Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 di dalam Pasal 7 mengatur tentang pengembalian dan penebusan tanah tanah pertanian yang digadaikan. Barang siapa tidak melakukan kewajiban pengembalian tanah pertanian yang digadaikan, setelah berlakunya UU No. 56 Tahun 1960, yaitu 01 Januari 1961 maka berdasarkan Pasal 10 dipidana dengan hukuman kurungan selama lamanya tiga bulan dan atau denda sebanyak Rp 10.000.

b. Sifat Sifat dan Ciri Ciri Hak Gadai

Sifat dan ciri hak gadai adalah sebagai berikut:

- 1) Hak gadai jangka waktunya terbatas, artinya pada suatu waktu akan hapus. Hak gadai berakhir kalau dilakukan penebusan oleh yang menggadaikan. Penebusan kembali tanah yang digadaikan itu tergantung pada kemauan dan kemampuan pemiliknya, artinya pemilik tanah tidak dapat dipaksa untuk menebusnya. Hak untuk menebus itu tidak hilang karena lampau waktu ataupun meninggalnya sipemilik tanah. Jika pemilik tanah meninggal dunia hak untuk menebus beralih kepada ahli waris.
- 2) Hak gadai dapat dibebani dengan hak hak tanah lainnya. Pemegang gadai berwenang untuk menyewakan atau membagi hasilkan tanahnya kepada pihak lain. Pihak lain itu bisa orang ketiga dan bisa juga pihak pemilik tanah itu sendiri. Pemegang gadai bahkan berwenang menggadaikan kembali tanah itu pada pihak ketiga tanpa perlu meminta izin kepada pemilik tanah yang disebut dengan menganak gadaikan atau *onderverpenden*. Perbuatan ini tidak mengakibatkan putus nya hubungan gadai dengan pemilik tanah, sehingga tanah yang bersangkutan terikat pada dua hubungan gadai.
- 3) Hak gadai dengan persetujuan pemilik tanah dapat dialihkan pada pihak ketiga dalam arti bahwa hubungan gadai yang semula menjadi putus dan diganti

dengan hubungan gadai yang baru antara pemilik dengan pihak ketiga itu yang disebut dengan memindahkan gadai atau *doorverpanden*

- 4) Hak gadai tidak menjadi hapus jika hak atas tanahnya dialihkan kepada pihak lain. Selama hak gadai berlangsung, maka atas persetujuan kedua belah pihak uang gadai dapat ditambah yang disebut dengan mendalami gadai (Eddy Ruchiyat, 1983:67).

c. Perkembangan Pengaturan Gadai Tanah Pertanian

Pengaturan lembaga gadai tanah pertanian ini semula diatur dalam hukum adat yang dalam perpustakaan hukum adat disebut jual gadai, jual (*adol*) sende, jual *sanda* atau jual *akad*. Jual gadai adalah perbuatan hukum yang sifatnya tunai berupa penyerahan sebidang tanah oleh pemiliknya kepada orang lain yang memberikan uang kepadanya pada saat itu, dengan perjanjian bahwa tanah itu akan kembali kepada pemilik setelah pemilik tanah mengembalikan uang yang diterimanya tadi kepada pemegang gadai (Eddy Ruchiyat, 1983:70). Karena pada umumnya pemberi gadai orang yang tidak mampu, maka sering gadai mengandung unsur pemerasan. Hal demikian ini sangat merugikan dan sulit diawasi karena hukum adat sebagian besar tidak tertulis dan bersifat pluralisme. Unsur pemerasan itu tampak sebagaimana dikatakan oleh Boedi Harsono bahwa gadai menggadai menurut hukum adat mengandung unsur eksploitasi, karena hasil yang diterima oleh pemegang gadai tanah setiap tahunnya umumnya lebih besar dari pada apa yang merupakan bunga yang layak dari uang gadai yang diterima pemilik tanah.

Untuk menanggulangi dan menghindari unsur pemerasan sebagaimana terdapat dalam hukum adat, maka masalah gadai tanah ini perlu diawasi. Tindakan pengawasan dan perhatian besar terhadap gadai terjadi dengan dikeluarkannya UU No. 56 Prp Tahun 1960, dimana soal gadai tanah pertanian diatur dalam Pasal 7. Sebagai tindak lanjut dari ketentuan Pasal 7 tersebut maka pada tanggal 22 Juli 1963 dikeluarkan Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 20 tahun 1963 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Gadai. Dalam Pasal 2 peraturan itu antara lain disebutkan, jika sebelum gadai berakhir uang gadai ditambah baik dalam bentuk uang ataupun bentuk lain dan penambahan itu dilakukan secara tertulis dengan melalui acara yang lazim seperti pada waktu gadai itu diadakan, maka sejak dilakukan penambahan itu timbullah gadai baru seperti yang dimaksud dalam Pasal 7 UU Nomor 56 tahun 1960 mulai berlaku sejak uang gadai itu ditambah.

Kemudian dengan Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria tanggal 1 Maret 1963 Nomor SK.10/Ka/1963 diputuskan bahwa gadai sebagaimana tersebut dalam Pasal 7 UU Nomor 56 tahun 1960 itu berlaku juga bagi tanaman tanaman keras berikut atau tidak berikut tanahnya.

Dalam Keputusan Mahkamah Agung tanggal 17 Mei 1976 nomor 38/K/Sip/1961 disebutkan bahwa ketentuan Pasal 7 dapat dianalogikan terhadap tanah tanah perkarangan dan rumah, sehingga tanah dan rumah tersebut harus dikembalikan kepada pemilik tanpa pemberian ganti kerugian.

Mengingat pelaksanaan pengawasan gadai tanah pertanian dirasa masih belum dapat berjalan sebagaimana diharapkan, maka Menteri Dalam Negeri melalui Permendagri Nomor 15 tahun 1974 tentang Pedoman Tindak Lanjut Pelaksanaan *Landreform* dalam Pasal 4 memberikan pedoman untuk meningkatkan penertiban dan pengawasan pelaksanaan gadai tanah pertanian.

d. Bentuk Pengawasan Gadai Tanah Pertanian

Dari uraian terdahulu, kiranya dapat disimpulkan mengenai bentuk bentuk pokok pengawasan gadai tanah pertanian yang dilakukan pemerintah dalam rangka melindungi golongan ekonomi lemah yaitu:

- 1) Tanah pertanian yang digadaikan dan sudah berlangsung 7 tahun harus dikembalikan kepada pemliknya tanpa membayar uang tebusan. Jangka waktu itu terhitung sejak perjanjian gadai diadakan.
- 2) Penebusan gadai sebelum 7 tahun diperkenankan. Dalam hal demikian maka uang tebusan dihitung dengan rumus sebagai berikut :

$$\frac{(7 + 1/2) - \text{masa gadai}}{7} \times \text{besarnya uang gadai} = \text{uang tebusan}$$

Contoh tanah digadaikan Rp. 100.000 dan gadai sudah berlangsung selama 3 (tiga) tahun, maka tebusannya adalah:

$$\frac{(7 + 1/2) - 3}{7} \times \text{Rp. 100.000} = \text{Rp. 64.285.71}$$

- 3) Ketentuan tentang gadai tanah pertanian ini juga diberlakukan terhadap tanaman keras, bahkan bisa dianalogikan terhadap tanah pekarangan dan perumahan.
- 4) Gubernur dan bupati/walikota diminta untuk secara aktif memberikan penyuluhan tentang isi dan tujuan pengaturan tentang gadai, sehingga ketentuan ketentaan itu dapat terlaksana sebagaimana diharapkan.
- 5) Pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 20 tahun 1963 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Gadai menentukan jika ada perbedaan antara nilai rupiah pada waktu gadai diadakan, dan pada saat dilakukan penebusan, maka uang gadai yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) UU Nomor 56 Prp tahun 1960 dinilai kembali dengan rumus:

$$\frac{\text{Harga emas atau beras sekarang}}{\text{Harga emas atau beras waktu itu}} \times \text{Uang Gadai}$$

Contoh : Uang gadai yang diterima pada tahun 1963 sebesar Rp.100.000, sedangkan harga emas pada waktu itu sebesar Rp. 10.000,-Ditebus pada tahun 1968 tetapi harga emas sudah berubah menjadi Rp.40.000, maka uang gadai terlebih dahulu dihitung atau dinilai

$$\begin{array}{r} \text{Rp.40.000} \\ \text{-----X Rp.100.000,-} \\ \text{Rp. 10.000} \end{array} = \text{Rp.400.000,-}$$

Dari uang gadai Rp.400.000 tersebut dibagi dua antara pemberi gadai dengan penerima gadai, karena kenaikan tersebut merupakan resiko yang harus dipikul bersama. Dengan demikian berarti uang gadai tersebut adalah Rp. 400.000: 2 = Rp. 200.000,-

5. Pengaturan Perjanjian Bagi hasil Tanah Pertanian

a. Pengertian Perjanjian Bagi Hasil

Perjanjian Bagi Hasil adalah suatu perjanjian antara seorang yang berhak atas suatu bidang tanah pertanian dengan orang lain yang disebut petani penggarap berdasarkan perjanjian mana penggarap diperknankan mengusahakan tanah itu dengan pembagian hasilnya antara penggarap dengan yang berhak atas tanah tersebut menurut imbangan yang telah disetujui secara bersama.

b. Perkembangan Pengaturan Perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian

Semula lembaga bagi hasil ini diatur dalam hukum adat dan sifatnya gotong royong.namun demikian dalam perkembangannya sifat gotong royong ini sedikit demi sedikit luntur sebagai akibat pendesakan politik penjajahan, sehingga sifat-sifat individualistis, liberalis, kapitalis dan feodalis cukup menonjol. Lebih jauh dalam perjanjian bagi hasil itu pelaksanaannya mengandung unsure-unsur pemerasan. Petani yang notabene hanya memiliki tanah pertanian sempit atau tidak memiliki sama sekali (tunakisma) menjadi semakin terganbtung kehidupannya kepada para tuan tanah. Jelas keadaan seperti itu tidak selaras dengan jiwa Pancasila dan UUD 1945.

Untuk mengatasi dan menghindari unsur-unsur pemerasan yang terjadi akibat politik penjajahan itu,maka pemerintah mengeluarkan Undang Undang nomor 2 tahun 1960. Adapun maksud dikeluarkannya undang-undang tersebut adalah agar pembagian hasil dalam perjanjian bagi hasil tanah pertanian antara penggarap dengan pemilik didasarkan atas dasar adil,dan menjamin kedudukan hukum yang layak bagi penggarapdengan menegaskan hak-hak dan kewajiban-kewajiuban masing-masing pihak.

Undang-Undang Nomor 2 tahun 1960 ini selanjutnya diikuti dengan intruksi Presiden no.12 tahun 1980 yang pada pokoknya dimaksudkan agar perjanjian bagi hasil itu dalam pelaksanaannya disesuaikan dengan perkembangan

masyarakat, teknologi dan sarana produksi pertanian. Dalam pertimbangannya dari intruksi Presiden itu disebutkan bahwa dalam rangka usaha meningkatkan produksi pangan dan pemerataan hasilnya secara adil, perlu diterbitkan dan ditingkatkan pelaksanaan Undang-Undang No.2 tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil, sesuai dengan perkembangan masyarakat tani dan kemajuan teknologi sertasarana pengusahaan tanah untuk produksi pangan.

Instruksi Presiden tersebut ditujukan kepada Menteri dalam Negeri dan Menteri Pertanian Dalam pada itu untuk pelaksanaannya dapat dibantu oleh Gubernur, Bupati/Walikota yaitu dengan cara menyelenggarakan :

- 1) Penyuluhan secara terencana, teratur, intensif dan terus menerus kepada para petani penggarap, pemilik tanah dan seluruh masyarakat desa.
- 2) Pengendalian dan pengawasan secara efektif dan efisien.

c. Ketentuan Pokok Perjanjian Bagi Hasil

Perjanjian bagi hasil harus dibuat oleh pemilik dan penggarap dihadapan Kepala Desa/Lurah dengan disertai 2 orang saksi untuk selanjutnya disahkan oleh Camat. Selain itu Kepala Desa/Lurah harus secara efektif mengadakan pencatatan mengenai perjanjian bagi hasil yang ada di desanya dan melaporkan kepada Camat, sedangkan Camat harus secara intensif mengadakan pengawasan dan penertiban di daerahnya.

Jangka waktu perjanjian bagi hasil minimum 3 (tiga) tahun untuk tanah sawah dan 5 tahun untuk tanah pertanian kering. Setelah jangka waktu itu berakhir, apabila akan diteruskan harus dibuat dengan perjanjian baru.

Imbangan bagi hasil dari masing-masing pihak untuk tiap-tiap daerah tingkat II ditetapkan oleh Bupati/Walikota. Hasil yang dibagi adalah hasil bersih, yaitu hasil kotor dikurangi biaya-biaya yang harus dipikul bersama. Apabila ada pelanggaran terhadap imbangan yang sudah ditentukan, maka Pasal 1 Peraturan Menteri Pertanian Dan Agraria Nomor 4 Tahun 1964 menentukan sanksi dengan cara pembagian 60% untuk petani penggarap, 20% untuk pemilik tanah dan 20% untuk pemerintah.

Bupati/Walikota selalu aktif memperbaiki, memperbaharui dan menyesuaikan imbangan bagi hasil di daerahnya, dengan memperhatikan jenis tanaman, keadaan tanah, kepadatan penduduk dan faktor-faktor lainnya. Besarnya pembagian hasil tanah yang ditentukan di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 dipertegas lagi dengan Instruksi Presiden No. 13 tahun 1980 ditentukan bahwa besarnya bagian hasil tanah itu adalah :

1 : 1 untuk tanaman padi yang ditanam di sawah.

2/3 : 1/3 untuk tanaman palawija dan padi yang ditanam di tanah kering.

Kemudian sebagai petunjuk pelaksana dari Inpres No.13 tahun 1980 tersebut, dikeluarkan keputusan bersama Menteri DalamNegeri dan Menteri Pertanian

Nomor 211 Tahun 1980 dan Nomor 714 KPTS/UM/1980, ditentukan besarnya bagi hasil tanah pertanian ditentukan :

- X = adalah hasil kotor
Y = Hasil produksi rata-rata DATI II
Z = Biaya-biaya pengusahaan tanah ($\frac{1}{4}$ X)

Contoh : Jika hasil yang dicapai oleh penggarap diatas hasil produksi rata DATI II, maka cara menentukan pembagian hasilnya adalah, misal :

X adalah Rp.3.000.000,-
Y adalah Rp. 1.500.000,-
Z berarti $\frac{1}{4}$ x Rp. 3.000.000,- = Rp.750.000,-
Sisa yang masih akan dibagi = Rp. 2.250.000,-

Cara membaginya adalah :

- 1) Untuk hasil yang sama dengan hasil produksi rata-rata DATI II, antara hak penggarap dengan pemilik tanah adalah sama besarnya.

Rumusnya $\frac{(Y - Z)}{2}$

$$\frac{\text{Rp.1.500.000} - \text{Rp.750.000}}{2} = \frac{\text{Rp.750.000}}{2} = \text{Rp. 375.000,-}$$

- 2) Untuk hasil kelebihan dibagi dengan rumus :

80% untuk penggarap atau $\frac{4(X - Y)}{5}$

20% untuk pemilik atau $\frac{1(X - Y)}{5}$

Kesimpulannya yang menjadi bagian dari masing-masing adalah :

Hak penggarap:

$$\frac{(Y - Z)}{2} + \frac{4(X - Y)}{5} = \frac{(1.500.000 - 750.000)}{2} + \frac{4(3.000.000 - 1.500.000)}{5} = \text{Rp.1.575.000,-}$$

Hak pemilik tanah:

$$\frac{(Y - Z)}{2} + \frac{1(X - Y)}{5} = \frac{(1.500.000 - 750.000)}{2} + \frac{1(3000.000 - 1.500.000)}{5} = \text{Rp. 675.000}$$

6. Ketentuan Batas Minimum Penguasaan Tanah Pertanian

a. Tujuan Pembatasan

Sebagaimana diketahui didalam Pasal 17 UUPA, bahwa dalam rangka mewujudkan cita cita sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA, selain ditentukan penetapan luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian, juga dikehendaki untuk diatur luas minimum penguasaan tanah pertanian oleh seseorang atau keluarga.

Tujuan ditetapkannya pembatasan luas minimum penguasaan tanah pertanian itu adalah agar petani yang bersangkutan mendapatkan penghasilan yang cukup atau layak untuk menghidupi diri sendiri dan keluarganya.

b. Ketentuan Batas Minimum

Berdasarkan Pasal 8 UU No. 56 tahun 1960, penetapan batas minimum penguasaan dan pemilikan tanah pertanian itu seluas 2 (dua) hektar, tanpa mempersoalkan apakah tanah pertanian berupa sawah atau tanah kering atau sawah dan tanah kering.

Batas minimum seluas 2 hektar ini, apabila dikaitkan dengan berbagai perkembangan jaman saat ini, khususnya perkembangan teknologi dan jumlah penduduk, maka batasan 2 hektar tersebut perlu ditinjau kembali dan disesuaikan dengan kebutuhan, misalnya untuk Jawa cukup 0,5 hektar saja.

c. Konsekwensi Dari Pembatasan

Agar supaya batas minimum pemilikan penguasaan tanah pertanian seluas 2 hektar bagi seseorang atau keluarga itu tercapai, konsekwensinya bahwa pemecahan tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang luasnya kurang dari 2 hektar dilarang.

Ketentuan yang mengatur tentang larangan ini tercantum pada Pasal 9 UU No.56 Prp tahun 1960. Pasal 9 ayat (1) mengatur bahwa seseorang atau keluarga yang memiliki tanah pertanian seluas 2 hektar atau kurang tidak diperbolehkan untuk mengalihkan tanahnya sebagian, karena dengan demikian timbul pemilikan tanah pertanian yang luasnya kurang dari 2 hektar.

Kalau dikehendaki untuk diperalihkan haruslah semuanya, baik kepada seseorang atau lebih dengan ketentuan apabila diperalihkan lebih dari seorang, maka mereka yang menerima peralihan itu masing-masing harus sudah memiliki tanah pertanian paling sedikit 2 hektar atau dengan peralihan itu masing-masing harus memiliki paling sedikit 2 hektar.

Dalam hal pemilikan tanah pertanian yang luasnya lebih dari 2 hektar larangan tersebut berlaku juga, apabila dengan peralihan itu mengakibatkan timbulnya bagian-bagian yang luasnya kurang dari 2 hektar. Peralihan untuk sebagian diperbolehkan jika sisa yang tidak diperalihkan luasnya paling sedikit 2 hektar dan yang menerima peralihan sudah memiliki tanah pertanian paling sedikit 2 hektar atau dengan peralihan tersebut jumlah tanah yang dimiliki paling sedikit 2 hektar.

Apabila kewajiban memindahkan seperti ditentukan pada Pasal 9 ayat (2) tidak dilaksanakan, maka dengan memperhatikan keninginan mereka, Menteri Agraria (sekarang Kepala BPN) atau pejabat yang ditunjuk, menunjuk salah seorang diantara mereka itu yang selanjutnya akan memiliki tanah yang bersangkutan ataupun menyerahkan kepada pihak lain.

d. Perkecualian Ketentuan Batas Minimum

Diperkecualikan dari ketentuan Pasal 9 ayat (1) UU No. 56 tahun 1960 ini, adalah peralihan hak karena pewarisan tanah pertanian dan penjualan tanah yang luasnya kurang dari 2 hektar, tetapi tanah pertanian yang dimilikinya memang hanya seluas itu. Perkecualian terhadap pewarisan ini dimaksudkan sebagai penghormatan pada pemilik yang hendak menggunakan hukum agamanya masing-masing dalam usaha membagi tanah warisan. Tetapi apakah perkecualian demikian ini saat sekarang masih relevan atau tidak, ada berbagai pendapat, karena persoalan pewarisan ini menjadi menarik hangat dibicarakan sebab dipandang sebagai sebab utama terjadinya proses *guremisasi*.

Di samping itu juga karena menurut Pasal 9 ayat (4) mengenai pembagian warisan tanah pertanian yang luasnya kurang dari 2 hektar akan diatur dengan peraturan pemerintah, tetapi hingga kini peraturan pemerintah itu belum ada, hal inilah menjadi salah satu factor penyebab belum tercapainya batas minimum pemilikan tanah pertanian seluas 2 hektar (SudiknoMertokusumo,1988:7.8).

e. Penetapan Luas Minimum Pemilikan Tanah Pertanian

Pasal 17 ayat (4) UUPA menentukan bahwa ketentuan batas minimum pemilikan tanah pertanian ini akan ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan dan dilaksanakan secara berangsur-angsur. Peraturan perundang-undangan dimaksud dalam pasal tersebut adalah UU No. 56 Prp tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Pasal 8 UU No. 56 Prp Tahun 1960 memerintahkan kepada pemerintah untuk mengadakan usaha usaha agar supaya setiap petani sekeluarga memiliki tanah pertanian minimum 2 hektar. Usaha yang harus dijalankan untuk mencapai target minimum 2 hektar ialah terutama perluasan tanah pertanian (*ektensifikasi*) dengan pembukaan tanah secara besar besaran diluar jawa dengan diikuti dengan program transmigrasi dan industrialisasi (Boedi Harsono, 2008: 396).

Sedangkan perkataan berangsur-angsur secara implisit mengandung suatu pengertian bahwa tidaklah bertentangan apabila seseorang atau dikeluarga yang menerima peralihan tanah pertanian yang jumlah pemilikannya kurang dari 2 hektar. Tidaklah berarti orang orang yang mempunyai tanah kurang dari 2 hektar akan diwajibkan untuk melepaskan tanahnya. 2 hektar itu merupakan tujuan yang harus diusahakan tercapainya secara berangsur angsur. Namun demikian demi kepastian hukum pelaksanaan undang undang yang mengatur tentang batas minimum ini, kiranya perlu pada suatu saat ada ketentuan yang tegas melarang tidak boleh lagi ada pemilikan atau penerimaan tanah pertanian yang kurang dari 2 hektar itu.

Agar tujuan batas minimum tanah pertanian dapat tercapai, maka dalam Pasal 9 UU No. 56 Prp Tahun 1960 memuat ketentuan yang bertujuan untuk mencegah pemecahan pemilikan tanah tanah pertanian menjadi bagian bagian

yang kurang dari 2 hektar, dengan mengadakan pembatasan terhadap pemindahan hak milik atas tanah pertanian. Dalam praktek larangan yang ditetapkan dalam Pasal 9 ayat 1 pelaksanaannya seringkali menjumpai kesulitan (Boedi Harsono, 2008: 397).

Memperhatikan begitu luasnya program program *landreform* yang dilakukan di Indonesia menunjukkan bahwa *landreform* Indonesia adalah *landreform* dalam arti luas karena bukan sekedar pelaksanaan redistribusi tanah pertanian saja. Tetapi pemerintah melakukan pembinaan terhadap petani penggarap penerima redistribusi tanah dengan melakukan beberapa usaha usaha lain yang pada dasarnya merupakan tindak lanjut dari program program *landreform* tersebut diatas antara lain (Sudikno Mertokusumo, 1988:7.3).

- 1) Mengatur hubungan kerja penggarapan tanah atau bagi hasil
- 2) Pemberian kredit
- 3) Bantuan bibit, pupuk, obat obatan dan lain lain
- 4) Intensifikasi
- 5) Ekstensifikasi / pencetakan sawah
- 6) Transmigrasi
- 7) Pembentukan koperasi pertanian
- 8) Industrilisasi

Oleh karena itu agar tujuan *landreform* dapat tercapai, diperlukan kerjasama yang harmonis antara pemerintah dengan swasta, prakarsa swasta sangat diharapkan untuk menopang program pemerintah, dan kemauan politik pemerintah adalah landasan pokok untuk pengembangan yang sebaik baiknya.

Menurut A.P. Parlindungan petani harus mempunyai tanah, jika tidak dapat mempunyai tanah maka seyogyanya di transmigrasikan ataupun terlibat dalam proyek proyek pemerintah seperti PIR, transmigrasi, pencetakan sawah, menjadikan tanah kering menjadi tanah beririgasi dengan pelaksanaan waduk besar atau kecil, perbaikan perkebunan kecil PRPTE maupun usaha usaha lain seperti pertambakan perternakan perikanan laut dan sebagainya yang kesemuanya untuk membantu peningkatan kehidupan petani, nelayan, pekebun pengusaha tambak dan sebagainya dan mereka harus diikat dengan suatu ikatan yang akan mengamankan program tersebut dan merasa bahwa apa yang telah dipersiapkan itu sebagai milik mereka yang harus dipelihara dan dirawat. Adanya tranmigran yang melarikan diri karena tidak betah di daerah tranmigrasi, adanya tranmigran yang menjual lahannya, adanya peserta PIR yang tidak mau bekerja dan menjual lahannya kepada orang lain, adanya ternak sumbangan pemerintah yang dijual ini merupakan penghalang dalam gerakan *landreform* di Indonesia. A.P. Parlindungan lebih condong memakai istilah agraria reform karena dia mencakup bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, merupakan obyek dari perombakan total hubungan antara manusia dengan agraria tersebut (A.P.Parlindungan, 1990:61).

Landreform yang diselenggarakan di Indonesia bukan konsepsi PKI, melainkan konsepsi revolusi Indonesia yang bertujuan mencapai masyarakat sosialis Pancasila. Oleh karena itu *Landreform* masih tetap diperlukan dalam rangka menyelenggarakan pembangunan, khususnya untuk memperbaiki tingkat hidup para petani. Hanya ketentuan ketentuannya perlu disesuaikan dengan perkembangan keadaan, misalnya mengenai jumlah dan kebutuhan penduduk serta perkembangan teknologi, transportasi, ekonomi dan sosial yang tentunya sudah berbeda keadaannya pada tahun 1960. Demikian juga luas maksimum penguasaan tanah non pertanian yang dimaksudkan oleh Pasal 17 dan oleh UU No.56 Prp 1960 penetapannya diserahkan kepada pemerintah, kiranya juga sudah waktunya mendapat perhatian dan pengaturan (Boedi Harsono, 2008: 409).

Bukti bahwa *Landreform* bukan monopoli komunis atau bertujuan untuk memberi landasan bagi pembentukan bagi masyarakat komunis adalah Jenderal Mac-Arthur menggerakkan untuk memerintahkan pelaksanaan *Landreform* di Jepang. Program *landreform* di Jepang pada dasarnya tidak lah berbeda dengan yang diselenggarakan di Indonesia, berbeda dengan *landreform* di Soviet Uni. Kalau di Jepang dan di Indonesia bekas pemilik tanah diberi ganti kerugian, jadi tanah yang diambil oleh pemerintah didistribusikan kepada petani penggarap dengan hak milik dengan memungut uang pemasukan, sehingga dengan adanya *Landreform* Indonesia memperluas atau memperbanyak pemilikan tanah para petani kecil. Di Soviet Uni tanah tidak didistribusikan kepada para petani penggarap dengan hak milik, tetapi diusahakan secara kolektif atau sebagai perusahaan Negara, berarti menghapuskan hak milik perseorangan atas tanah.

Dewasa ini *Landreform* masih diperlukan dalam rangka menyelenggarakan pembangunan, khususnya untuk memperbaiki taraf hidup para petani. Hanya ketentuan ketentuannya yang perlu disesuaikan dengan perkembangan keadaan, demikian juga kebijakan untuk mengentaskan golongan rakyat yang masih berada dibawah garis kehidupan layak, kiranya bisa meliputi juga kegiatan penyelenggaraan *landreform* yang sudah disempurnakan, seperti kebijakan mengenai pencetakan sawah melalui Keputusan Presiden Nomor 54 Tahun 1980 dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan akan pangan terutama beras. Kebijakan konsolidasi penguasaan tanah tanah obyek *landreform* melalui Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1991 tentang Pedoman Pengaturan Penguasaan Tanah Obyek *Landreform* Secara Swadaya. Kebijakan konsolidasi tanah perkotaan dan pertanian diatur dalam Peraturan Kepala BPN Nomor 4 tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah (Boedi Harsono, 2008: 431).

Landreform di Indonesia pernah diimplementasikan dalam kurun waktu 1961 sampai dengan 1965 namun kurang berhasil karena kondisi politik di Indonesia sedang tidak stabil. Pada masa itu dikenal pendekatan “ politik sebagai panglima” dimana setiap kebijakan pemerintah dimaknai konteks politik. Partai komunis Indonesia (PKI) menjadikan *landreform* sebagai alat yang ampuh untuk memikat

simpatisan atau sebagai alat perjuangan partai dengan menjanjikan tanah sebagai factor penarik untuk pengrekrutan anggota. Program *landreform* hanya berjalan intensif pada zaman orde lama dengan kegiatan utama adalah pendaftaran tanah dan penetapan tanah kelebihan serta pembagiannya pada petani tak bertanah. Pembagian tanah tahap pertama dilaporkan dari 337.445 hektar tanah kelebihan telah didistribusikan sebanyak 296 hektar sedangkan tahap kedua berhasil didistribusikan 502 152 hektar.

Program program orde lama tersebut belum sempat menampakkan hasilnya pemerintahan Soekarno telah digulingkan dan diganti oleh pemerintah Soeharto. Pemerintah Orde baru mengklaim bahwa *landreform* tetap dilaksanakan meskipun secara terbatas dengan diimplementasikan dengan bentuk yang sangat berbeda yaitu dengan kebijakan berupa penyeimbangan sebaran penduduk dengan luas tanah melalui program transmigrasi, program Perkebunan Inti Rakyat (PIR) dan program petani plasma dengan mengikuti ketentuan batas minimum penguasaan tanah yaitu 2 hektar lahan garapan berkeluarga. Pada era reformasi telah terjadi perkembangan yang menggembirakan, dimana telah cukup banyak pihak yang membahas dan peduli dengan permasalahan *landreform*, meskipun masih terbatas pada wacana namun sampai sekarang belum berhasil disepakati bagaimana *landreform* dan agraria reform tersebut sebaiknya untuk kondisi Indonesia walaupun sudah ada Keputusan Presiden Nomor 48 Tahun 1999 Tentang Tim Pengkajian Kebijaksanaan dan Peraturan Perundang Undangan dalam Rangka Pelayanan *Landreform*.

Kekhawatiran tersebut sudah terjawab dengan lahirnya Peraturan Presiden No. 86 tahun 2018 tentang Reforma Agraria, melengkapi peraturan sebelumnya yaitu Peraturan Presiden No. 88 tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan. Meskipun dalam pelaksanaannya masih harus terus dikawal dan diperjuangkan, agar tepat sasaran dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Selain itu, dalam rangka memberikan jaminan perlindungan kepada petani, maka dikeluarkanlah UU No. 19 tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. UU ini mengamanatkan kepada Pemerintah Daerah untuk dapat mengusahakan terpenuhinya lahan garapan untuk petani seluas 2 ha dari tanah negara bebas yang berasal dari penertiban tanah terlantar (Pasal 58). Petani tidak harus diberikan dengan hak milik. Petani dapat diberikan lahan garapan dari tanah negara dalam bentuk hak sewa, izin pengusahaan, izin pengelolaan, atau izin pemanfaatan (Pasal 59).

J. Rangkuman

Landreform pertama terjadi didaratan bersamaan dengan munculnya Revolusi Perancis, yaitu dengan adanya tuntutan petani petani kepada tuan tuan tanah atau landlords. Tuntutan itu dilatar belakangi oleh suatu keadaan yang

timpang dimana tidak ada keadilan sosial dalam masyarakat pertanian. Kehidupan ekonomi dan status sosial tuan tanah atau landlords disatu pihak dengan kehidupan ekonomi dan status sosial petani kecil dan petani penggarap dilain pihak perbedaannya sangat menyolok. Keadaan tersebut terjadi karena negara negara pada waktu itu membiarkan masalah pertanahan kepada mekanisme pasar istimewa kepada rakyat banyak, pemilikan dan penguasaan tanah pertanian dalam jumlah dan luas yang besar tanpa batas memang dimungkinkan oleh hukum pertanahn setempat, sehingga mengakibatkan timbulnya spekulasi, manipulasi, *absentee* dan penumpukan serta penciptaan lahan pertanian. Hal ini yang menjadi salah satu penyebab utama terjadinya ketimpangan kehidupan antara tuan tanah dengan para petani.

PBB menganjurkan gerakan *landreform* menjadi gerakan diseluruh dunia terutama di negara negara agraris yang sedang berkembang. Indonesia sebagai salah satu negara agraris pada zaman hukum agraria lama sebelum lahirnya Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria masih berlaku dualisme hukum pertanahan yaitu hukum barat bersifat feodalistik kapitalistik dan hukum adat bersifat pluralistic. Kedua sistem hukum tersebut memperbolehkan pemilikan dan penguasaan tanah bebas tidak ada batasnya. Keadaan ini menimbulkan 2 golongan masyarakat, yaitu golongan ekonomi kuat dengan tanah yang sangat luas dan golongan ekonomi lemah dengan tanah pertanian yang sangat sempit, bahkan banyak yang tidak mempunyai tanah sendiri yang disebut dengan petani penggarap yang berdampak pada kepincangan dalam bidang sosial ekonomi dalam masyarakat petani di Indonesia.

Oleh karena itu dalam rangka mengisi kemerdekaan ahli ahli hukum pertanahan berupaya mewujudkan hukum agraria nasional yang dapat menjamin kehidupan petani petani lebih baik dengan memiliki tanah pertanian sendiri, maka dimuat azas azas dan ketentuan ketentuan pokok *landreform* Indonesia dalam Pasal 7, 10 dan 17 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria, yang lebih dikenal dengan nama Undang Undang Pokok Agraria disingkat UUPA. Karena pentingnya program *landreform* bagi Indonesia dalam waktu relatif singkat ketentuan ketentuan pokok *landreform* sudah ditindak lanjuti dengan Undang Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, Undang Undang Nomor 2 Tahun 1960 Tentang Pembagian Hasil Tanah Pertanian, PP. Nomor 224 Tahun 1961 Jo PP. Nomor 41 tahun 1964 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1974 Tentang Pedoman Penyelenggaraan *Landreform*, PP Nomor 4 Tahun 1977 Tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai atau *Absentee* Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri, Permen ATR/Ka.BPN No 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian dan peraturan peraturan lainnya.

Dari penelusuran melalui alur sejarah tersebut di atas diketahui bahwa keadaan sosial ekonomi dan kependudukan di negara yang sedang berkembanglah yang mendorong diadakannya *landreform* untuk pembangunan ekonomi negaranya yang telah menderita akibat kesalahan dalam struktur hukum pertanahan terutama sistem pemilikan dan penguasaan tanah. Demikian juga penyelenggaraan *landreform* di Indonesia bukanlah konsepsi komunisme melainkan konsepsi revolusi Indonesia yang bertujuan mencapai masyarakat sosialis Pancasila sehingga *landreform* masih sangat perlu, bahkan mutlak untuk dilaksanakan di Indonesia agar penghalang di bidang sosial ekonomi yang timbul sebagai akibat adanya ketimpangan dalam soal pemilikan dan penguasaan tanah pertanian bisa diatasi, dan terciptanya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Program *landreform* yang telah ditetapkan oleh pemerintah ada 5 program, tetapi dalam rangka pembinaan kepada penerima redistribusi tanah pemerintah melakukan usaha usaha yang pada dasarnya merupakan program tindak lanjut dari program *landreform*.

K. Pertanyaan Latihan

1. Jelaskan mengapa dikatakan bahwa *landreform* sangat perlu, bahkan mutlak untuk dilakukan di Indonesia!
2. Apakah tujuan yang hendak dicapai melalui *landreform* dan apa sajakah program program yang telah ditetapkan pemerintah untuk mencapai tujuan tersebut?
3. Jelaskan apakah maksud diadakannyalarangan pemilikan tanah pertanian yang melampaui batas!
4. Apakah yang dimaksud dengan *absentee* dan mengapakah pemiliktanah *absentee* itu dilarang?
5. Usaha usaha apakah yang dilakukan pemerintah dalam rangka mewujudkan batas minimum pemilikan tanah pertanian dan mengapakah pemilikan tanah pertanian dalam batas minimum belum terwujud?
6. Tuliskan tanah tanah obyek *landreform* yang akan di redistribusikan!
7. Tuliskan sifat dan ciri ciri hak gadai!
8. Jelaskan mengapa hak gadai dan bagi hasil tanah pertanian dalam sistem UUPA termasuk hak sementara dan akan dihapuskan!
9. Jelaskan mengapa perjanjian bagi hasil tanah pertanian yang semula diatur dalam hukum adat perlu diatur kembali dengan Undang Undang Nomor 2 tahun 1960!
10. Jelaskan ketentuan pokok perjanjian bagi hasil tanah pertanian!
11. Tuliskan dimana pengaturan tentang sanksi pidana bagi orang yang melanggar kewajiban pada Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 56 Prp Tahun 1960!

12. Jelaskan bagaimanakah cara penghitungan uang gadai, jika ada perbedaan nilai rupiah pada waktu gadai diadakan dengan pada saat dilakukan penebusan, berikan contohnya!
13. Berikan contoh soal tentang penghitungan uang tebusan gadai tanah pertanian!
14. Jelaskan bagaimanakah konsepsi *landreform* di Indonesia!
15. Tuliskan usaha usaha atau tindakan tindakan yang sejalan dengan pelaksanaan program *landreform* dalam rangka mencapai salah satu tujuan *landreform* yaitu mempertinggi produksi dalam bidang pertanian!

L. Daftar Pustaka

- FX. Sumarja, 2019, makalah *Reforma Agrarian: Sebuah Keniscayaan*, disampaikan pada “Sosialisasi Reforma Agraria dengan Stakeholder di Daerah Kabupaten Lampung Utara, yang diselenggarakan oleh Kementerian ATR/Kepala BPN, tanggal 5 April 2019.
- FX. Sumarja, *Politik Hukum Larangan Kepemilikan Tanah Hak Milik Oleh Orang Asing untuk Melindungi Warga Negara Indonesia*, Disertasi, PDIH Undip, 2015.
- Gautama, Sudargo . 1981. *Tafsiran UUPA*, Penerbit Alumni. Bandung
- Harsono, Boedi, 2008. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA isi dan Pelaksanaanya*. Penerbitan Jambatan, Jakarta
- Hutagalung, Arie Sukanti. 1984. *Program Redistribusi Tanah di Indonesia*. Penerbit CV Rajawali, Jakarta.
- Mertokusumo, Sudikno. 1988. *Hukum Dan Politik Agraria*. Penerbit Karunika. Jakarta
- Parlindungan, AP. 1981, *Kapita Selekta Hukum Agraria*. Penerbit Alumni, Bandung.
- _____ 1983. *Aneka Hukum Agraria*, Penerbit Alumni. Bandung.
- _____ 1990. *Landreform di Indonesia*. Alumni. Bandung
- Ruchiyat, Eddy. 1983. *Pelaksanaan Landreform dan Jual gadai Tanah*, Penerbit Armico, Bandung
- Sayekti, Sri. 2000, *Hukum Agraria Nasional*. Universitas Lampung.
- Sudirman, Upik Hamidah, Ati Yuniati, 2013, *Hukum Agraria*, PKKPUU FH Unila, Bandar Lampung.
- Supriadi. 2010. *Hukum Agraria*. Sinar Grafika Jakarta.

INDEX

A

Agraria
Agraria Reform
Air
Absentee

B

Bagi Hasil
Bumi

C

Catur tertib

D

Dikuasai Negara
DomeinVerklaring
Dualisme hukum agraria

F

Fungsi sosial

H

Hak gadai tanah
Hak milik
Hak Guna Usaha
Hak Guna Bangunan
Hak Menumpang
Hak Pakai
Hak pengelolaan
Hak perseorangan
Haksewa tanah
Hak tanggungan
Hak Ulayat
Hak usaha bagi hasil
HukumAgraria
Hukum Tanah

J

Jual beli tanah

K

Kepastian Hukum
Kepentingan Nasional

L

Landreform

Land lords

M

Mager sari

Model Zoning

Model Terbuka

P

Pemisahan horizontal

Pencabutan Hak

Pendaftaran tanah

PenghibahanTanah

Pewarisan tanah

R

Redistribusi Tanah

Religius Magis

Ruang angkasa

S

Sertipikat tanah

Sistem publikasi negative

Sistim publikasi positif

Sosialis Indonesia

T

Tanah

Tanah *absentee*

Tanah pertanian

Tanah terlantar

Tata Guna Tanah

Tata Guna Agraria

Tuan Tanah

Tukar menukar tanah

W

Warga Negara asing

Warga Negara
